

PGPA201GET

# लोक प्रशासन का परिचय

एम.ए.  
(तृतीय सेमेस्टर के लिए)

दूरस्थ शिक्षा निदेशालय  
मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी  
हैदराबाद-32, तेलंगाना, भारत

© Maulana Azad National Urdu University, Hyderabad

Course : Introduction to Public Administration

**ISBN: 978-93-95203-60-9**

**First Edition: June, 2024**

Publisher	:	Registrar, Maulana Azad National Urdu University
Edition	:	2024
Copies	:	500
Price	:	270/-
Copy Editing	:	Dr. Wajada Ishrat, MANUU, Hyderabad Dr. L. Anil, DDE, MANUU, Hyderabad
Cover Designing	:	Dr. Mohd. Akmal Khan, DDE, MANUU, Hyderabad
Printing	:	Print Time & Business Enterprises, Hyderabad

## **Introduction to Public Administration**

For

**M.A. Hindi**

3<sup>rd</sup> Semester

*On behalf of the Registrar, Published by:*

## **Directorate of Distance Education**

Maulana Azad National Urdu University

Gachibowli, Hyderabad-500032 (TS), Bharat

Director: [dir.dde@manuu.edu.in](mailto:dir.dde@manuu.edu.in) Publication: [ddepublication@manuu.edu.in](mailto:ddepublication@manuu.edu.in)

Phone number: 040-23008314 Website: [manuu.edu.in](http://manuu.edu.in)

*© All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronically or mechanically, including photocopying, recording or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publisher (registrar@manuu.edu.in)*



## संपादक

**डॉ. इशतियाक़ अहमद**  
असिस्टेंट प्रोफ़ेसर, (लोक प्रशासन)  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू

## Editor

**Dr. IshtiyAQ Ahmad**  
Assistant Professor(Public Administration)  
DDE, MANUU

## संपादक-मंडल (Editorial Board)

**प्रो. फुरक़ान अहमद**  
पूर्व अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग,  
जामिया मिल्लिया इस्लामिया, नई दिल्ली

**Prof. Furqan Ahmad**  
Former Head, Dept. of Political Science, Jamia  
Millia Islamia,  
New Delhi

**प्रो. नफ़ीस अहमद अंसारी**  
राजनीति विज्ञान विभाग, अलीगढ़ मुस्लिम  
यूनिवर्सिटी, अलीगढ़, उ. प्र

**Prof. Nafees Ahmad Ansari**  
Professor, Dept. of Political Science, Aligarh  
Muslim University, Aligarh, UP

**प्रो. मोहम्मद उमर**  
पूर्व अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग, डॉ. बी.  
आर. ए. एम . यू. औरंगाबाद, महा.

**Prof. Mohd Umar**  
Former Head, Dept. of Political Science, Dr. B.  
R. A.M.U, Aurangabad MS

**प्रो. एस. एम . रहमतुल्लाह**  
पूर्व अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग,  
मानू, हैदराबाद.

**Prof. S. M. Rahmatullah**  
Former Head, Dept. of Public Administration,  
MANUU, Hyderabad

**डॉ. नोमान हैदर**  
राजनीति विज्ञान विभाग, अररिया कॉलेज,  
अररिया, बिहार.

**Dr. Noman Haider**  
Dept. of Political Science, Arariya College,  
Arariya, Bihar

**डॉ. इशतियाक़ अहमद**  
असिस्टेंट प्रोफ़ेसर (लोक प्रशासन)  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू, हैदराबाद

**Dr. IshtiyAQ Ahmad**  
Asst. Professor (Public Administration)  
DDE, MANUU

**प्रो. कनीज़ ज़ेहरा**  
पूर्व अध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग,  
मानू, हैदराबाद

**Prof. Kaneez Zehra**  
Former Head, Dept. of Public Administrations,  
MANUU, Hyderabad

**डॉ. नवेद अशरफ़ी**  
अतिथि प्राध्यापक /असिस्टेंट प्रोफ़ेसर (संविदा)  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू, हैदराबाद

**Dr. Naved Ashrafi**  
Guest Faculty/Asst. Professor (Contractual)  
DDE, MANUU

## पाठ्यक्रम-समन्वयक

डॉ. इशितयाक्र अहमद  
असिस्टेंट प्रोफेसर (लोक प्रशासन),  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय  
मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी, हैदराबाद

## लेखक

## इकाई संख्या

- डॉ. नवेद अशरफ़ी, अतिथि प्राध्यापक/असिस्टेंट प्रोफेसर(सं),  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू 1
- डॉ. इशितयाक्र अहमद, असिस्टेंट प्रोफेसर, दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू
- डॉ. नवेद अशरफ़ी, अतिथि प्राध्यापक/असिस्टेंट प्रोफेसर(सं),  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू 2,3,4,6,7,8,9
- डॉ. इशितयाक्र अहमद, असिस्टेंट प्रोफेसर, दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू
- डॉ. नवेद अशरफ़ी, अतिथि प्राध्यापक/असिस्टेंट प्रोफेसर(सं),  
दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू 5
- डॉ. इशितयाक्र अहमद, असिस्टेंट प्रोफेसर, दूरस्थ शिक्षा निदेशालय, मानू 10,11,12

## प्रूफ रीडर(हिंदी संस्करण):

- प्रथम : डॉ. वाजदा इशरत, अतिथि प्राध्यापक/असिस्टेंट प्रोफेसर(सं),  
दूर. शि. नि., मानू
- द्वितीय : डॉ. एल. अनिल, अतिथि प्राध्यापक/असिस्टेंट प्रोफेसर (सं),  
दूर. शि. नि., मानू
- अंतिम : डॉ. आफ़ताब आलम बेग, सहायक कुलसचिव, दूर. शि. नि., मानू.

# विषयानुक्रमणिका

संदेश	:	कुलपति	6
संदेश	:	निदेशक	8
भूमिका	:	पाठ्यक्रम-समन्वयक	10

अनुवादक : मो. आल अहमद

हिंदी संस्करण संपादक : प्रो. ऋषभदेव शर्मा

खंड/इकाई	विषय	पृष्ठ संख्या
खंड -1	: प्रस्तावना	
इकाई 1	: लोक प्रशासन : अर्थ, परिभाषा, प्रकृति, क्षेत्र एवं महत्त्व	13
इकाई 2	: लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर	34
इकाई 3	: लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से संबंध	39
खंड - 2	: लोक प्रशासन के आधारभूत सिद्धांत	
इकाई 4	: औपचारिक संगठन और अनौपचारिक संगठन	62
इकाई 5	: संगठन के सिद्धांत	68
इकाई 6	: संगठन की नींव: उद्देश्य, प्रक्रिया, लोग और स्थान	101
खंड - 3	: लोक प्रशासन की संरचना	
इकाई 7	: मुख्य कार्यकारी: प्रकार, कार्य और भूमिका	105
इकाई 8	: लाइन, स्टाफ़ एवं सहायक एजेंसियाँ	127
इकाई 9	: सार्वजनिक निगम, विभाग और बोर्ड	146
खंड - 4	: प्रशासनिक प्रक्रियाएँ	
इकाई 10	: अधिकार और नेतृत्व	157
इकाई 11	: निर्णय लेना	171
इकाई 12	: संचार और प्रेरणा	186
	परीक्षा प्रश्नपत्र का नमूना	207

## संदेश

मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी की स्थापना 1998 में संसद के एक अधिनियम द्वारा की गई थी। यह NAAC मान्यता प्राप्त एक केंद्रीय विश्वविद्यालय है। विश्वविद्यालय का अधिदेश है: (1) उर्दू भाषा का प्रचार-प्रसार और विकास (2) उर्दू माध्यम से व्यावसायिक और तकनीकी शिक्षा (3) पारंपरिक और दूरस्थ शिक्षा के माध्यम से शिक्षा प्रदान करना, और (4) महिला शिक्षा पर विशेष ध्यान देना। यही वे बिंदु हैं जो इस केंद्रीय विश्वविद्यालय को अन्य सभी केंद्रीय विश्वविद्यालयों से अलग करते हैं और इसे एक अनूठी विशेषता प्रदान करते हैं, राष्ट्रीय शिक्षा नीति 2020 में भी मातृभाषा और क्षेत्रीय भाषाओं में शिक्षा के प्रावधान पर जोर दिया गया है।

उर्दू माध्यम से ज्ञान-विज्ञान के प्रचार-प्रसार का एकमात्र उद्देश्य उर्दू भाषी समुदाय के लिए समकालीन ज्ञान और विषयों की पहुंच को सुविधाजनक बनाना है। लंबे समय से उर्दू में पाठ्यक्रम सामग्री का अभाव रहा है। इस लिए उर्दू भाषा में पुस्तकों की अनुपलब्धता चिंता का विषय रहा है। नई शिक्षा नीति 2020 के दृष्टिकोण के अनुसार उर्दू विश्वविद्यालय मातृभाषा / घरेलू भाषा में पाठ्यक्रम सामग्री प्रदान करने की राष्ट्रीय प्रक्रिया का हिस्सा बनने को अपना सौभाग्य मानता है। इसके अतिरिक्त उर्दू में पठन सामग्री की अनुपलब्धता के कारण उभरते क्षेत्रों में अद्यतन ज्ञान और जानकारी प्राप्त करने या मौजूदा क्षेत्रों में नए ज्ञान प्राप्त करने में उर्दू भाषी समुदाय सुविधाहीन रहा है। ज्ञान के उपरोक्त कार्य-क्षेत्र से संबंधित सामग्री की अनुपलब्धता ने ज्ञान प्राप्त करने के प्रति उदासीनता का वातावरण बनाया है जो उर्दू भाषी समुदाय की बौद्धिक क्षमताओं को मुख्य रूप से प्रभावित कर सकता है। ये वह चुनौतियां हैं जिनका सामना उर्दू विश्वविद्यालय कर रहा है। स्व-अध्ययन सामग्री का परिदृश्य भी बहुत अलग नहीं है। प्रत्येक शैक्षणिक वर्ष के प्रारंभ में स्कूल/कॉलेज स्तर पर भी उर्दू में पाठ्य पुस्तकों की अनुपलब्धता पर चर्चा होती है। चूंकि उर्दू विश्वविद्यालय की शिक्षा का माध्यम केवल उर्दू है और यह विश्वविद्यालय लगभग सभी महत्वपूर्ण विषयों के पाठ्यक्रम प्रदान करता है, इसलिए इन सभी विषयों की पुस्तकों को उर्दू में तैयार करना विश्वविद्यालय की सबसे महत्वपूर्ण जिम्मेदारी है। इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय अपने दूरस्थ शिक्षा के छात्रों को स्व-अध्ययन सामग्री अथवा सेल्फ लर्निंग मैटेरियल (SLM) के रूप में पाठ्य सामग्री उपलब्ध कराता है। वहीं उर्दू माध्यम से ज्ञान प्राप्त करने के इच्छुक किसी भी व्यक्ति के लिए भी यह सामग्री उपलब्ध है। अधिकाधिक लोग इससे लाभान्वित हो सकें, इसके लिए उर्दू में इलेक्ट्रॉनिक पाठ्य सामग्री अथवा eSLM विश्वविद्यालय की वेबसाइट से मुफ्त डाउनलोड के लिए उपलब्ध है।

मुझे अत्यंत प्रसन्नता है कि संबंधित शिक्षकों की कड़ी मेहनत और लेखकों के पूर्ण सहयोग के कारण पुस्तकों के प्रकाशन का कार्य उच्च-स्तर पर प्रारंभ हो चुका है। दूरस्थ शिक्षा के छात्रों

की सुविधा के लिए, स्व-अध्ययन सामग्री की तैयारी और प्रकाशन की प्रक्रिया विश्वविद्यालय के लिए सर्वोपरि है। मुझे विश्वास है कि हम अपनी स्व-शिक्षण सामग्री के माध्यम से एक बड़े उर्दू भाषी समुदाय की आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम होंगे और इस विश्वविद्यालय के अधिदेश को पूरा कर सकेंगे।

एक ऐसे समय जब हमारा विश्वविद्यालय अपनी स्थापना की 25वीं वर्षगांठ मना चुका है, मुझे इस बात का उल्लेख करते हुए हर्ष हो रहा है कि विश्वविद्यालय का दूरस्थ शिक्षा निदेशालय कम समय में स्व-अध्ययन सामग्री तथा पुस्तकें तैयार कर विद्यार्थियों को पहुंचा रहा है। देश के कोने कोने में छात्र विभिन्न दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रमों से लाभान्वित हो रहे हैं। यद्यपि पिछले वर्षों कोविड-19 की विनाशकारी स्थिति के कारण प्रशासनिक मामलों और संचार में भी काफी कठिनाइयों का सामना करना पड़ा है लेकिन विश्वविद्यालय द्वारा दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रमों को सफलतापूर्वक संचालित करने के लिए सर्वोत्तम प्रयास किए गए हैं।

मैं विश्वविद्यालय से जुड़े सभी विद्यार्थियों को इस परिवार का अंग बनने के लिए हृदय से बधाई देता हूँ और यह विश्वास दिलाता हूँ कि मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय का शैक्षिक मिशन सदैव उनके लिए ज्ञान का मार्ग प्रशस्त करता रहेगा। शुभकामनाओं सहित!

प्रो. सैयद ऐनुल हसन  
कुलपति

## संदेश

दूरस्थ शिक्षा प्रणाली को पूरी दुनिया में अत्यधिक कारगर और लाभप्रद शिक्षा प्रणाली की हैसियत से स्वीकार किया जा चुका है और इस शिक्षा प्रणाली से बड़ी संख्या में लोग लाभान्वित हो रहे हैं। मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी ने भी अपनी स्थापना के आरंभिक दिनों से ही उर्दू तबके की शिक्षा की स्थिति को महसूस करते हुए इस शिक्षा प्रणाली को अपनाया है। मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी का प्रारम्भ 1998 में दूरस्थ शिक्षा प्रणाली से हुआ और इस के बाद 2004 में विधिवत तौर पर पारंपरिक शिक्षा का आगाज़ हुआ। पारंपरिक शिक्षा के विभिन्न विभाग स्थापित किए गए।

देश की शिक्षा प्रणाली को बेहतर अंदाज़ से जारी रखने में UGC की अहम् भूमिका रही है। दूरस्थ शिक्षा (ODL) के तहत जारी विभिन्न प्रोग्राम UGC-DEB से मंजूर हैं।

पिछले कई वर्षों से यूजीसी-डीईबी (UGC-DEB) इस बात पर ज़ोर देता रहा है कि दूरस्थ शिक्षा प्रणाली के पाठ्यक्रम व व्यवस्था को पारंपरिक शिक्षा प्रणाली के पाठ्यक्रम व व्यवस्था से जोड़कर दूरस्थ शिक्षा प्रणाली के छात्रों के मेयार को बुलंद किया जाये। चूंकि मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी दूरस्थ शिक्षा और पारंपरिक शिक्षा का विश्वविद्यालय है, अतः इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यूजीसी-डीईबी (UGC-DEB) के दिशा निर्देशों के मुताबिक दूरस्थ शिक्षा प्रणाली और पारंपरिक शिक्षा प्रणाली के पाठ्यक्रम को जोड़कर और गुणवत्तापूर्ण करके स्व-अध्ययन सामग्री को पुनः क्रमवार यू.जी. और पी.जी. के विद्यार्थियों के लिए क्रमशः 6 खंड- 24 इकाइयों और 4 खंड – 16 इकाइयों पर आधारित नए तर्ज़ की रूपरेखा पर तैयार किया गया है।

दूरस्थ शिक्षा निदेशालय यू.जी., पी.जी., बी.एड., डिप्लोमा और सर्टिफिकेट कोर्सेज़ पर आधारित कुल 17 पाठ्यक्रम चला रहा है। साथ ही तकनीकी हुनर पर आधारित पाठ्यक्रम भी शुरू किए जा रहे हैं। शिक्षार्थियों की सुविधा के लिए 9 क्षेत्रीय केंद्र (बेंगलुरु, भोपाल, दरभंगा, दिल्ली, कोलकत्ता, मुंबई, पटना, रांची और श्रीनगर) और 6 उपक्षेत्रीय केंद्र (हैदराबाद, लखनऊ, जम्मू, नूह, अमरावती और वाराणसी) का एक बहुत बड़ा नेटवर्क मौजूद है। इस के अलावा विजयवाड़ा में एक एक्सटेंशन सेंटर कायम किया गया है। इन क्षेत्रीय केन्द्रों के अंतर्गत 160 से अधिक अधिगम सहायक केंद्र (Learner Support Centre) और 20 प्रोग्राम सेंटर काम कर रहे हैं, जो शिक्षार्थियों को शैक्षिक और प्रशासनिक सहयोग उपलब्ध कराते हैं। दूरस्थ शिक्षा निदेशालय (DDE) अपने शैक्षिक और व्यवस्था से संबन्धित कार्यों में आई.सी.टी. का इस्तेमाल कर रहा है। साथ ही सभी पाठ्यक्रमों में प्रवेश सिर्फ ऑनलाइन तरीके से ही दिया जाता है।



दूरस्थ शिक्षा निदेशालय की वेबसाइट पर शिक्षार्थियों को स्व-अध्ययन सामग्री की सॉफ्ट कॉपियाँ भी उपलब्ध कराई जा रही हैं। इसके अतिरिक्त ऑडियो-वीडियो रिकॉर्डिंग का लिंक भी वेबसाइट पर उपलब्ध है। इसके साथ-साथ शिक्षार्थियों की सुविधा के लिए SMS और व्हाट्सएप्प ग्रुप एवं ईमेल की व्यवस्था भी की गयी है। जिसके द्वारा शिक्षार्थियों को पाठ्यक्रम के विभिन्न पहलुओं जैसे- कोर्स के रजिस्ट्रेशन, दत्तकार्य, काउंसेलिंग, परीक्षा आदि के बारे में सूचित किया जाता है। गत वर्षों से रेगुलर काउंसेलिंग के अतिरिक्त एडिशनल रेमेडियल क्लासेस (ऑनलाइन) उपलब्ध कराये जा रहे हैं। ताकि शिक्षार्थियों के मेयार को बुलंद किया जा सके।

आशा है कि देश की शैक्षणिक और आर्थिक रूप में पिछड़ी आबादी को आधुनिक शिक्षा की मुख्यधारा से जोड़ने में दूरस्थ शिक्षा निदेशालय की भी मुख्य भूमिका होगी। आने वाले दिनों में शैक्षणिक जरूरतों के अनुरूप नई शिक्षा नीति (NEP 2020) के अंतर्गत विभिन्न पाठ्यक्रमों में परिवर्तन किया जायेगा और आशा है कि यह दूरस्थ शिक्षा को अत्यधिक प्रभावी और कारगर बनाने में मददगार साबित होगा।

**प्रो. मो. रज़ाउल्लाह ख़ान**  
निदेशक, दूरस्थ शिक्षा निदेशालय

## भूमिका

लोक प्रशासन सामाजिक विज्ञान का एक महत्वपूर्ण एवं आधुनिक विषय है। आधुनिक समय में लोक प्रशासन कल्याणकारी राज्यों एवं सभ्य समाजों का एक प्रभावशाली उपकरण बन गया है। लोक प्रशासन का महत्व सभी युगों में रहा है। लोक प्रशासन का महत्व प्राचीन काल से ही व्यक्ति के जीवन में उसके जन्म से पहले ही शुरू हो जाता है और उसकी मृत्यु तक बना रहता है। लोक प्रशासन न केवल राज्य के कर्तव्यों को निर्धारित करता है और नीतियों को लागू करता है, बल्कि यह सरकार के कर्तव्यों को भी समाज के हर वर्ग के लिए परिभाषित करता है।

यह पुस्तक "लोक प्रशासन का परिचय" मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी के दूरस्थ शिक्षा निदेशालय के सभी स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों के छात्र-छात्राओं के लिए तैयार की गई है। इस पुस्तक में 12 इकाइयाँ हैं जिनको चार खण्डों में विभाजित किया गया है। इसकी तैयारी में यूजीसी-दूरस्थ शिक्षा ब्यूरो के सभी आदेशों और दिशानिर्देशों को ध्यान में रखा गया है। यह पुस्तक उन लोगों के लिए उपयोगी है जिन्होंने लोक प्रशासन को एलेक्ट्रिक पेपर के रूप में चुना है। इस पाठ्यक्रम का मुख्य उद्देश्य छात्रों को लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाओं और सिद्धांतों से परिचित कराना है। इस पुस्तक की भाषा को सरल रखने का प्रयास किया गया है।

इस पुस्तक/पाठ्यक्रम में चार खंड हैं और प्रत्येक खंड में तीन इकाइयाँ हैं, पहले खंड में लोक प्रशासन का अर्थ और प्रकृति, लोक प्रशासन का दायरा और महत्व, लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर और लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से संबंध को स्पष्ट रूप से समझाया गया है। दूसरे खंड में, लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाएं, औपचारिक और अनौपचारिक संगठन और संगठन के सिद्धांतों पर चर्चा की गई है। तीसरे ब्लॉक में लोक प्रशासन, कार्यकारी, सहायक और पूरक एजेंसियों, सार्वजनिक निगम की संरचना, विभाग और बोर्ड इत्यादि के बारे में चर्चा की गई है। चौथे खंड में छात्र-छात्राएं प्रबंधन व्यवहार, अधिकार और नेतृत्व, निर्णय-निर्माण, संचार और प्रेरणा का अध्ययन करेंगे।

इसके अलावा इस पुस्तक में प्रत्येक इकाई को छोटे-छोटे उप-विषयों में विभाजित किया गया है, प्रत्येक इकाई के अंतर्गत स्व-मूल्यांकन परिणाम, अनुशंसित पुस्तकों की सूची भी दी गई है; ताकि छात्र आसानी से समझ सकें और लोक प्रशासन के बारे में अपनी जानकारी में संवर्धन कर सकें। इस पुस्तक के अंतिम पृष्ठ पर एक नमूना परीक्षा पत्र भी दिया गया है। आशा है कि यह पुस्तक सामाजिक विज्ञान, विशेषकर लोक प्रशासन का अध्ययन करने वाले विद्यार्थियों का मार्गदर्शन करेगी तथा उपयोगी सिद्ध होगी तथा इससे उनकी योग्यता एवं क्षमता में वृद्धि होगी।

डॉ इश्तियाक अहमद

पाठ्यक्रम समन्वयक

# लोक प्रशासन का परिचय



## इकाई 1.

### लोक प्रशासन : अर्थ, परिभाषा, प्रकृति, क्षेत्र एवं महत्त्व

### Public Administration : Meaning, Definitions, Nature, Scope & Importance

#### इकाई की रूपरेखा

- 1.0 प्रस्तावना
- 1.1 उद्देश्य
- 1.2 अर्थ एवं परिभाषा
  - 1.2.1 प्रशासन की परिभाषा
  - 1.2.2 लोक प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषा
- 1.3 लोक प्रशासन की प्रकृति
  - 1.3.1 विश्लेषणात्मक सिद्धांत
  - 1.3.2 प्रशासन सिद्धांत
- 1.4 लोक प्रशासन का क्षेत्र
- 1.5 लोक प्रशासन का महत्त्व
- 1.6 पाठ की उपलब्धियाँ
- 1.7 शब्द संपदा
- 1.8 परीक्षार्थ प्रश्न
- 1.9 पठनीय पुस्तकें

---

#### 1.0 प्रस्तावना

यूनान के प्रसिद्ध दार्शनिक अरस्तू ने मनुष्य को एक 'सामाजिक प्राणी' होने की पहचान दी। 'प्रथम विद्वान' के नाम से मशहूर इस दार्शनिक का मानना था कि किसी भी व्यक्ति की सामाजिक संतुष्टि उसके समाज में ही संभव है। अरस्तू के अनुसार मनुष्य की सामूहिकता उसकी वैयक्तिकता से पहले आती है, अर्थात् मनुष्य का अस्तित्व और समूह तथा समुदाय के रूप में उसका अस्तित्व पहले उसके समाज पर और फिर एक व्यक्ति के रूप में निर्भर करता है। इसलिए, समाज मनुष्य को अपनी तथा अपने परिवार की व्यक्तिगत सीमाओं से हटकर खुद को परिभाषित करने और खुद को अभिव्यक्त करने का पहला मंच प्रदान करता है। जब कोई व्यक्ति समाज में अंतःक्रिया करता है, वस्तुओं का व्यापार करता है या आजीविका कमाने के लिए अन्य व्यवसाय अपनाता है, तो वह अनुशासन की एक प्रणाली के अधीन होता है। इस व्यवस्था का गठन राज्य के कानून या संविधान के अनुसार होता है। समाज में मनुष्य के विभिन्न मुद्दों को निर्धारित करने वाली इस व्यवस्था को 'सार्वजनिक व्यवस्था' कहा जाता है।

प्रशासन किसी भी संगठन का एक अनिवार्य पहलू है जिसके बिना संगठन की संरचना और उसकी गतिविधियों की कल्पना नहीं की जा सकती। कंपनियों, फर्मों, श्रमिक संघों, धार्मिक संस्थानों, राजनीतिक दलों और अन्य मानव निर्मित संगठनों के सुचारू कामकाज के लिए एक निश्चित नियमावली की आवश्यकता होती है जिसे संगठन के प्रशासन द्वारा पूर्ण की जाती है। प्रत्येक संगठन को प्रशासन की आवश्यकता होती है लेकिन किसी संगठन के प्रशासन की प्रकृति उस संगठन की प्रकृति पर निर्भर करती है। इसलिए, निजी या निजी संगठनों के प्रशासन को 'निजी प्रशासन' कहा जाता है, जबकि सरकारी संगठनों के प्रशासन को 'सार्वजनिक प्रशासन' कहा जाता है।

एक गतिविधि के रूप में प्रशासन उतना ही पुराना है जितना मानव जाति का सामाजिक इतिहास। जब मनुष्य को सामाजिक चेतना प्राप्त हुई, तो उसने समाज को व्यवस्थित करने के लिए प्रशासन का सहारा लिया और अपने दैनिक कार्यों को आसान बना दिया। लेकिन अध्ययन के विषय के रूप में प्रशासन का इतिहास बहुत पुराना नहीं है। विशेषज्ञों का मानना है कि सामाजिक विज्ञान के क्षितिज पर प्रशासन की शुरुआत वुडरो विल्सन के निबंध 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' के प्रकाशन के साथ हुई। वुडरो विल्सन एक अमेरिकी राजनीतिज्ञ, वकील और शिक्षक थे। विल्सन ने 1913-1921 तक संयुक्त राज्य अमेरिका के 28वें राष्ट्रपति के रूप में कार्य किया। विल्सन का निबंध 'द स्टडी' 1887 में प्रकाशित हुआ था।

---

## 1.1 उद्देश्य

लोक प्रशासन का विषय बहुत महत्वपूर्ण है और यह हमारे दैनिक जीवन के हर एक पहलू को प्रभावित करता है। इस इकाई के अध्ययन का उद्देश्य इस प्रकार है :

- इस इकाई का उद्देश्य छात्रों को लोक प्रशासन की अवधारणा से परिचित कराना और इसकी प्रकृति पर विस्तार से चर्चा करना है।
- इस इकाई का अध्ययन करने के बाद छात्र लोक प्रशासन की परिभाषा, प्रकृति, कार्यक्षेत्र और महत्व से परिचित होंगे।

---

## 1.2 अर्थ एवं परिभाषा

वुडरो विल्सन के निबंध का शीर्षक और उसका संदर्भ न केवल लोक प्रशासन से संबंधित है, बल्कि सामान्यतः प्रशासन ही इसकी चर्चा का केंद्र बिंदु है। यह लेख संयुक्त राज्य अमेरिका के सरकारी और निजी प्रशासन पर चर्चा करता है। विल्सन के लेख के संदर्भ में यह स्पष्ट हो जाता है कि सरकारी प्रशासन (अर्थात् सार्वजनिक प्रशासन) और निजी प्रशासन को समझने से पहले 'प्रशासन' शब्द का अर्थ समझना आवश्यक है।

### 1.2.1 प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषाएँ (Meaning and Definitions of Administration)

अंग्रेजी में प्रशासन का पर्यायवाची शब्द एडमिनिस्ट्रेशन है। यह शब्द लैटिन शब्द 'administere' से लिया गया है जिसके विभिन्न अर्थ हैं: देखभाल करना, लोगों की देखभाल करना, सेवा करना या मामलों का प्रशासन करना आदि। जब दो या दो से अधिक लोग किसी विशिष्ट लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए किसी कार्य में सहयोग करते हैं, तो वे प्रशासन की गतिविधि करते हैं। इस प्रकार, प्रशासन आम तौर पर तीन विशेषताओं का एक संयोजन है।

1. प्रशासन एक सामाजिक गतिविधि (group activity) है जिसमें दो या दो से अधिक लोग भाग लेते हैं।
2. प्रशासन एक लक्ष्य की प्राप्ति (Achievement of Target) के लिए कार्य करता है।
3. लक्ष्य की प्राप्ति लोगों के सहयोग (Cooperation of People) पर निर्भर करती है।

हर्बर्ट साइमन के अनुसार, डी. डब्ल्यू स्मिथबर्ग और वी. ए. थॉम्पसन के अनुसार, व्यापक अर्थ में प्रशासन सामान्य लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए की जाने वाली सामाजिक गतिविधि है। प्रशासन को प्रमुख विचारकों द्वारा इस प्रकार परिभाषित किया गया है:

#### 1- ई. एन. ग्लैडेन (E.N. Gladden)

प्रशासन एक लंबा और आडंबरपूर्ण शब्द है, लेकिन इसका अर्थ बहुत ही विनम्र है क्योंकि इसका अर्थ है लोगों की देखभाल करना और मामलों का प्रशासन करना।

#### 2 -ब्रूक्स एडम्स (Brooks Adams)

अनेक और अक्सर परस्पर विरोधी सामाजिक क्षमताओं को एक इकाई में संयोजित करने की क्षमता को प्रशासन कहा जाता है। यह समन्वय इसी कौशल से किया गया। इससे पता चलता है कि पर्यायवाची क्षमताएँ एकता की तरह काम करने लगती हैं।

#### 3 - फेलिक्स ए. निग्रो (Felix A. Nigro)

किसी लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए मानव एवं सामग्री के प्रशासन एवं उपयोग को प्रशासन कहा जाता है।

#### 4- जे. एम. फिफ्नर तथा आर. प्रेस्थियस (J.M. Pfiffner and R.Prestheus)

वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए व्यक्तियों और भौतिक संसाधनों का प्रशासन और पर्यवेक्षण प्रशासन कहलाता है।

#### 5 -एल. डी. वाईट (L.D. White)

प्रशासन कुछ लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कई लोगों को नियुक्त करने, समन्वय करने और पर्यवेक्षण करने की कला है।

## 6- लूथर गुलिक (Luther Gullick)

प्रशासन का संबंध निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति और कार्य को पूरा करने से है।

## 7- एफ. एम. मार्क्स (F.M. Marx)

प्रशासन सुविचारित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए एक निर्धारित प्रक्रिया है। यह मामलों की व्यवस्थित व्यवस्था और संसाधनों का सचेत उपयोग है जिसका उद्देश्य वांछित वस्तुओं का निर्माण करना और देश को हर चीज का प्रावधान करना है।

इस प्रकार अंग्रेजी शब्द प्रशासन को चार आयामों में परिभाषित किया जा सकता है:

### 1- एक अनुशासन के रूप में (As a Discipline)

प्रशासन/प्रबंधन का विषय विश्व के विभिन्न विश्वविद्यालयों एवं महाविद्यालयों में पढ़ाया जा रहा है। भारत में इसकी शुरुआत सबसे पहले लखनऊ विश्वविद्यालय से हुई। एक विषय के रूप में प्रशासन का अध्ययन वुडरो विल्सन के निबंध 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' के प्रकाशन के बाद शुरू हुआ। उसके बाद प्रशासन का दायरा बढ़ता गया और उपनिवेशवाद की समाप्ति के साथ इसका विस्तार विकासशील देशों तक हो गया।

### 2- एक व्यवसाय के रूप में (As a Vocation)

किसी संगठन या संस्थान को प्रबंधित करने और उसके मामलों को सुविधाजनक बनाने के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। ये पेशेवर एक पेशे के रूप में प्रशासन गतिविधियों को अंजाम देते हैं। सरकारी संस्थानों से लेकर निजी संगठनों तक, प्रशासन एक पेशे के रूप में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है जहां विशेष ज्ञान और प्रशिक्षण के माध्यम से विशेषज्ञता हासिल की जाती है।

### 3- एक प्रक्रिया के रूप में (As a Process)

संगठन की किसी योजना को क्रियान्वित करने के लिए की जाने वाली सभी गतिविधियों के योग को प्रशासन कहा जाता है।

### 4- कार्यकारी' या सरकार के पर्याय के रूप में (As a Synonym for "Executive" or Government)

सरकार की कार्यकारी शाखा अक्सर सार्वजनिक नीति को लागू करने के लिए जिम्मेदार होती है। इसलिए, एजेंसी के प्रत्येक चरण को प्रशासन प्रक्रिया के रूप में मान्यता दी जाती है। यहां तक कि प्रशासनों के नाम भी सरकार प्रमुखों के नाम पर रखे जाते हैं, जैसे नेहरू प्रशासन, बुश प्रशासन आदि।



## 1.2.2 लोक प्रशासन का अर्थ एवं परिभाषाएँ (Meaning and Definitions of Public Administration)

लोक प्रशासन, प्रशासन के व्यापक क्षेत्र का एक हिस्सा है। यह सरकारी गतिविधियों से संबंधित है। किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में सरकार की योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए लोक प्रशासन की आवश्यकता होती है। अंग्रेजी शब्द 'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' में, 'पब्लिक' शब्द का अर्थ लोक या जनता से लिया जाता है। इसके अलावा कल्याणकारी राज्य में 'लोक' का अर्थ 'सरकार' या 'कर्मचारी' है। इस प्रकार, लोक प्रशासन वह सरकारी प्रशासन है जिसका मूल नौकरशाही का प्रदर्शन है जो लोगों के कल्याण और भलाई के लिए है। एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटानिका के अनुसार सरकार द्वारा राज्य की नीति का कार्यान्वयन लोक प्रशासन कहलाता है। अतः लोक प्रशासन से तात्पर्य प्रशासन के उस भाग से है जो सरकार की प्रशासनिक गतिविधियों से संबंधित है।

अध्ययन के विषय के रूप में लोक प्रशासन का विषय उतना पुराना नहीं है जितना कि एक गतिविधि के रूप में हजारों वर्षों से यह मौजूद है। संभवतः यही कारण है कि लोक प्रशासन की कोई ऐसी परिभाषा व्यक्त करना संभव नहीं है जो सार्वभौमिक रूप से स्वीकृत हो। इस विषय की उत्पत्ति 20वीं सदी की शुरुआत में अमेरिका में हुई थी। उसके बाद वैश्विक स्तर पर कई बदलाव हुए, जिनमें दो विश्व युद्ध, 1930 की महामंदी, समाजवादी और पूंजीवादी व्यवस्था का टकराव, सोवियत संघ का विघटन, विकासशील देशों में उपनिवेशवाद की समाप्ति, निजीकरण की ओर रुख होना शामिल हैं। विश्व सरकारों की स्थापना और वैश्वीकरण का उद्घाटन भी शामिल है। विकास और परिवर्तन की इस तीव्र गति ने विश्व स्तर पर लोक प्रशासन को बहुत प्रभावित किया है, जिसके कारण समय-समय पर लोक प्रशासन की प्रकृति में परिवर्तन होता रहा है। ड्वाइट वाल्डो का मानना है कि सार्वजनिक प्रशासन में ये परिवर्तन ही इस समस्या का कारण बनते हैं और आम तौर पर स्वीकृत परिभाषा को परिभाषित करना कठिन बनाते हैं। दूसरी ओर, लोक प्रशासन के इस निर्णायक संकट पर फ्रेडरिक सी. मोशर की राय अलग है और उनका मानना है कि यह संकट लोक प्रशासन को मजबूत बनाता है और उसे एक करिश्माई तत्व प्रदान करता है। मोशर के अनुसार:

लोक प्रशासन को परिभाषित न करना ही बेहतर है। यह अध्ययन के विषय से अधिक रुचि का क्षेत्र है। यह कोई अलग विज्ञान नहीं बल्कि एक अंतर-अनुशासन है। अन्य विशेषज्ञ लोक प्रशासन को इस प्रकार परिभाषित करते हैं:

### 1-अलेक्जेंडर हैमिल्टन (Alexander Hamilton)

सरकारी गतिविधियाँ सार्वजनिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए की जाती हैं। इसलिए सरकारी मामलों का प्रशासन करना लोक प्रशासन कहलाता है।

## 2 -वुडरो विल्सन (wudro Wilson)

लोक प्रशासन कानून का विस्तृत एवं व्यवस्थित अनुप्रयोग है। कानून का प्रत्येक विशेष अनुप्रयोग लोक प्रशासन की एक प्रक्रिया है।

## 3- एल डी.वाइट (L.D.White )

लोक प्रशासन में वे सभी कार्य शामिल हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीति को लागू करना और संचालित करना है।

## 4-पर्सि मैक्वीन(percy Mc queen)

लोक प्रशासन का संबंध सरकार की प्रक्रिया से है चाहे वह स्थानीय हो या केंद्रीय।

## 5- लूथर गुलिक(Luther Gullick)

लोक प्रशासन प्रशासन विज्ञान का वह भाग है जो सरकार से संबंधित है। यह स्वयं मुख्य रूप से सरकार की कार्यकारी शाखा से संबंधित है जहाँ सरकार का कार्य किया जाता है। हालाँकि विधायिका और न्यायपालिका के संबंध में स्पष्ट रूप से समस्याएँ मौजूद हैं।

## 6- जे. एम. फ़िफ़नर (J. M. Pfiffner)

लोक प्रशासन में कर्मियों के प्रयासों का समन्वय करके सरकार का काम करना शामिल है ताकि वे अपने निर्धारित कार्यों को पूरा करने के लिए मिलकर काम कर सकें।

## 7-ड्वाइट वाल्डो(Dwight Waldo)

राज्य के मामलों में प्रशासन के ज्ञान और कला का प्रयोग लोक प्रशासन कहलाता है।

## 8-मार्शल डिमॉक(Marshal Dimock)

शासन का संबंध सरकार के 'क्या' और 'कैसे' से है। 'क्या' उस सामग्री और तकनीकी ज्ञान को संदर्भित करता है जो एक प्रशासक को अपना काम करने में सक्षम बनाता है। जबकि 'कैसे' से तात्पर्य कार्य करने की विधि एवं तकनीक से है।

## 9- निकोलस हेनरी(Nicholas Henry)

एक व्यापक प्रशासन प्रणाली सार्वजनिक नीति और व्यवहार का एक सहज संयोजन है। इसका उद्देश्य सरकार और समाज के साथ उसके संबंधों की बेहतर समझ को बढ़ावा देना है। लोक प्रशासन की सभी पारंपरिक परिभाषाएँ इसे सरकार की कार्यकारी शाखा की अभिव्यक्ति के रूप में स्वीकारती हैं। इस सिद्धांत के अनुसार, प्रशासन का संबंध सरकार द्वारा बनाई गई नीतियों को लागू करने से है और इसका निर्णय लेने और नीति निर्माण से कोई लेना-देना नहीं है। प्रशासन की भूमिका सरकार की कार्यकारी शाखा तक सीमित है और विधायिका और न्यायपालिका की इसके मामलों में कोई भागीदारी नहीं है। इस सिद्धांत के समर्थकों का मानना है कि सार्वजनिक नीति का निर्माण विधायिका की जिम्मेदारी है और इन नीतियों के लिए निर्णय लेने और कानून बनाने का अधिकार केवल विधायिका को है। इसमें सरकार की तीन

शाखाएँ होती हैं, कार्यपालिका के साथ-साथ विधायिका और न्यायपालिका। यह न केवल सार्वजनिक नीति के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है, बल्कि नीति निर्माण, कानून और निर्णय लेने में भी लोक प्रशासन का बहुत महत्व है। इस पृष्ठभूमि में, एफ. ओ. नीग्रो और एल. नीग्रो के अनुसार लोक प्रशासन:

- यह एक सहयोगात्मक सामाजिक प्रयास है।
- सरकार की तीन शाखाएँ विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका से बनी हैं।
- यह सार्वजनिक नीति के निर्माण में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और इसलिए राजनीतिक सक्रियता का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है।
- गृह प्रशासन से स्पष्ट रूप से भिन्न।
- यह सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए विभिन्न निजी समूहों, संगठनों और व्यक्तियों के साथ निकटता से जुड़ा हुआ है।

### 1.3 - लोक प्रशासन की प्रकृति(Nature of Public Administration)

लोक प्रशासन की एक अनूठी प्रकृति है जो सरकार के मूल से संबंधित है। लोक प्रशासन का दायरा सरकार के तीन मुख्य कर्तव्यों के इर्द-गिर्द घूमता है जो सार्वजनिक मामलों के निष्पादन, सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान और उन पर नियंत्रण से संबंधित हैं। अर्थात् लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य जनता से संबंधित सभी गतिविधियों को सरकार की ओर से कार्यालय (सरकारी अधिकारियों) के माध्यम से संचालित करना है। यह सरकार का वह भाग है जो संपूर्ण सार्वजनिक सेवाओं का भार वहन करता है। इसलिए, लोक प्रशासन की पहचान नौकरशाही से की जाती है। लोक प्रशासन की प्रकृति के बारे में दो दृष्टिकोण आम हैं, पहला अभिन्न दृष्टिकोण और दूसरा प्रबंधकीय दृष्टिकोण।

#### 1.3.1- अभिन्न दृश्य(Integral View)

लोक प्रशासनके अभिन्न दृष्टिकोण के अनुसार, लोक प्रशासनउन सभी गतिविधियों का एक संग्रह है जो संगठन के लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए की जाती हैं। ये गतिविधियाँ मैनुअल कार्यों से लेकर लिपिकीय कार्यों और प्रबंधकीय कार्यों तक होती हैं। इसके तहत कार्यालय कर्मचारी से लेकर सचिव और मुख्य कार्यकारी तक के सभी मामले लोक प्रशासन का हिस्सा होते हैं। ऑनरी फेबुल और एल.डी. व्हाइट इस सिद्धांत का समर्थन करते हैं।

#### 1.3.2- प्रबंधकीय दृष्टिकोण (Managerial View)

लोक प्रशासन के प्रबंधकीय दृष्टिकोण के अनुसार, योजना बनाने, संगठित करने, निर्देश देने, समन्वय करने और नियंत्रित करने में शामिल लोगों की प्रबंधकीय गतिविधियाँ ही लोक

प्रशासन का निर्माण करती हैं। लोक प्रशासन का यह सिद्धांत 'काम करने के लिए नहीं लेकिन 'काम पूरा कराएं' का अर्थ प्रदान करती है। लूथर ग्लुक, हर्बर्ट साइमन, स्मिथबर्ग और थॉम्पसन इस विचार का समर्थन करते हैं। प्रबंधकीय सिद्धांत सार्वजनिक प्रशासन को गैर-प्रबंधकीय जिम्मेदारियों जैसे मैनुअल, शैक्षणिक और तकनीकी गतिविधियों से बाहर रखता है। दोनों के विचार कई मायनों में एक-दूसरे से भिन्न हैं। प्रोफेसर एमपी शर्मा के मुताबिक दोनों विचारों में बुनियादी अंतर है। अभिन्न दृष्टिकोण में प्रशासन में शामिल सभी लोगों की गतिविधियाँ शामिल हैं जबकि प्रबंधकीय दृष्टिकोण उच्च पदों पर बैठे कुछ लोगों की गतिविधियों तक सीमित है। विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण में, मैनुअल से लेकर प्रशासनिक मामलों तक, गैर-तकनीकी से लेकर तकनीकी मामलों तक सभी प्रकार की गतिविधियाँ की जाती हैं। जबकि प्रशासन सिद्धांत किसी संगठन में केवल प्रशासन गतिविधियों पर विचार करता है।

दोनों विचारों के बीच का अंतर प्रशासन और संचालन (मैनेजमेंट एंड ऑपरेशन) के बीच के अंतर से संबंधित है, जिसे हम 'करना' और 'कराना' के बीच अंतर के रूप में व्याख्या कर सकते हैं। हालाँकि, लोक प्रशासन शब्द का सटीक अर्थ उस संदर्भ पर निर्भर करता है जिसमें इसका उपयोग किया जाता है। डिमॉक, डिमॉक और कोएनिंग का सारांश इस प्रकार है, "लोक प्रशासन अध्ययन के एक विषय के रूप में कानून बनाने और सार्वजनिक नीति को प्रभावित करने के लिए सरकार के हर प्रयास की जांच करता है। एक प्रक्रिया के रूप में, यह सार्वजनिक नीति निर्धारित करने के लिए उठाए गए सभी कदमों को शामिल करता है। के कार्यान्वयन में अंतिम विराम के समय के बीच उठाया गया है यह नीति। एक पेशे के रूप में, लोक प्रशासन एक सार्वजनिक संगठन की सभी गतिविधियों का प्रशासन और पर्यवेक्षण करता है।"

#### **1. 4 लोक प्रशासन का विस्तार (Scope of Public Administration)**

लोक प्रशासन के दायरे को समझने के लिए निम्नलिखित सिद्धांतों का अध्ययन करना आवश्यक है।

- 1-संकीर्ण या पारंपरिक दृश्य
- 2-व्यापक या आधुनिक दृश्य
- 3- पॉस्टडकोर्ब (POSDCORB) दृश्य
- 4-कल्याण दृश्य

#### **1-संकीर्ण या पारंपरिक दृष्टिकोण (Narrow or Traditional view)**

लोक प्रशासन के विभिन्न विचारकों जैसे साइमन, लूथर गुलिक, वेड्रॉल्सन आदि ने लोक प्रशासन के संकीर्ण दृष्टिकोण का समर्थन किया है। और नीतियों को एजेंसी के माध्यम से लागू

किया जाता है। संकीर्ण दृष्टिकोण के अनुसार, सरकार के दो घटक, विधायिका और न्यायपालिका, लोक प्रशासन के दायरे में नहीं आते हैं। इसलिए, लोक प्रशासन विधायिका और न्यायपालिका को कोई भूमिका प्रदान नहीं करता है।

संक्षेप में लोक प्रशासन के संगठन, प्रक्रियाओं एवं कार्य पद्धतियों का अध्ययन किया जाता है। इस दृष्टिकोण से, सार्वजनिक व्यवस्था की सीमा निम्नलिखित बिंदुओं पर केन्द्रित है:

- कार्रवाई में कार्यपालिका का अध्ययन
- सामान्य प्रशासन का अध्ययन
- संगठन की समस्याओं का अध्ययन
- कार्मिक की समस्याओं का अध्ययन
- सामग्री की आपूर्ति की समस्याओं का अध्ययन
- वित्त की समस्याओं का अध्ययन
- प्रशासनिक जवाबदेही का अध्ययन

## 2- व्यापक या आधुनिक दृष्टिकोण (Broader or Modern View)

आधुनिक सिद्धांत या व्यापक सिद्धांत के अनुसार, लोक प्रशासन के अंतर्गत सरकार के तीन घटकों, कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका का अध्ययन किया जाता है। व्यापक दृष्टिकोण का समर्थन करने वाले विचारकों का मानना है कि लोक प्रशासन केवल न्यायपालिका तक ही सीमित नहीं है बल्कि इसमें सरकार की दो अलग-अलग शाखाएँ विधायिका और न्यायपालिका से संबंधित कई गतिविधियाँ भी शामिल हैं। विलोबी, नीग्रो, डिमॉक, एलडी व्हाइट, पर्सी मैक्लीन, एम. मार्क्स आदि इस सिद्धांत के समर्थक हैं। अतः लोक प्रशासन के अंतर्गत व्यापक सिद्धांत के अनुसार प्रशासन के अध्ययन के लिए सरकार के तीन अंगों कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका की गतिविधियों का अध्ययन किया जाना चाहिए। लोक प्रशासन को श्रमिकों की गतिविधियों तक ही सीमित नहीं रखा जा सकता।

आम तौर पर यह निर्धारित किया जाता है कि अपना काम करने के लिए कानून का मसौदा तैयार करना, बुनियादी डेटा उपलब्ध कराना और संसद का सत्र आयोजित करना आदि का काम विधायिका द्वारा किया जाता है। लोक प्रशासन द्वारा प्रशासन पर यह भी निगरानी रखा जाता है कि कानूनों और नीतियों को ठीक से लागू किया जा रहा है या नहीं। न्यायपालिका के पास सार्वजनिक अधिकारियों को असंवैधानिक, अवैध गतिविधियाँ करने से रोकने का अधिकार मौजूद है। लोक प्रशासन न्यायपालिका की सभी प्रणालियाँ जैसे मामले दायर करना, गवाहों को

लाना और अदालतों के निर्णयों को लागू करना आदि भी लोक प्रशासन के अंतर्गत आते हैं। इसलिए, लोक प्रशासन का दायरा व्यापक है। एफ. ए. निग्रो और एल. जी. निग्रो एक स्पष्ट निष्कर्ष पर जोर देते हैं कि सरकार की ये तीन शाखाएँ लोक प्रशासन के अध्ययन और अभ्यास का हिस्सा हैं और यह सिद्धांत लोक प्रशासन के दायरे का सच्चा सिद्धांत है।

### 3- पॉस्टकोर्ब दृष्टिकोण (POSDCORB View)

लोक प्रशासन के विस्तार के संबंध में लूथर गुलिक ने जो स्थिति प्रस्तुत की उसे पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) कहा जाता है। इसके समर्थक हेनरी फेवेल, लूथर गुलिक तथा ऑरविक आदि हैं। इस सिद्धांत की मान्यता है कि लोक प्रशासन में केवल तकनीकी एवं प्रशासनिक गतिविधियों का ही अध्ययन किया जाता है। लूथर गुलिक के अनुसार, लोक प्रशासन प्रशासनिक विज्ञान का वह भाग है जो सरकार और सरकार की कार्यकारी शाखा से संबंधित है। इस सिद्धांत को व्यवस्थित करने का श्रेय गुलाक को दिया जाता है। इस सिद्धांत में लोक प्रशासन के दायरे से संबंधित सामान्य प्रबंधकीय कार्य शामिल हैं।

- P - planning - एक योजना विकसित करना ।
- O - organising - किसी संगठन को संगठित या स्थापित करना।
- S - staffing - स्टाफ कर्मचारियों का प्रबंध करना ।
- D - Directing - रास्ते पर लानेवाला निर्देश देना।
- CO - Co-Ordinating- समन्वय सामंजस्य बनाना ।
- R - Reporting - रिपोर्ट तैयार करना ।
- B - Budgeting - बजट तैयार करना ।

पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) का विस्तार से उल्लेख इस प्रकार है।

#### योजना (Planning)

इसका अर्थ है उन कार्यों की रूपरेखा तैयार करना जिन्हें करने की आवश्यकता है और उन तरीकों का निर्धारण करना जिनके द्वारा इन कार्यों को पूरा किया जाना है। प्रत्येक संगठन समय-आधारित योजनाएँ बनाकर अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने और प्रदर्शन बनाए रखने का प्रयास करता है। इन प्रयासों में परिभाषित योजनाएँ और कार्यक्रम शामिल हैं। सभी उपलब्ध संसाधनों का उपयोग करके समय पर योजना बनाना प्रत्येक संगठन की जिम्मेदारी है।

#### आयोजन (Organising)

इसका तात्पर्य किसी संगठन के उद्देश्य के अनुसार किये जाने वाले कर्तव्यों और गतिविधियों को व्यवस्थित करने से है न कि संगठन का निर्माण। सभी प्रकार के संसाधनों जैसे

मानव संसाधन, धन, प्रौद्योगिकी, कच्चे माल और मशीनों आदि का उपयोग व्यवस्थित तरीके से और व्यवस्थित करना है।

### **कर्मचारियों का प्रबंध करना (staffing)**

कर्मचारियों के प्रशासन से तात्पर्य कर्मचारियों की नियुक्ति, प्रशिक्षण, वेतन, पदोन्नति, स्थानांतरण आदि से है और उनके लिए काम करने के लिए सुखद माहौल बनाना स्टाफिंग कहलाता है।

### **निर्देशित करना (Directing)**

इसका तात्पर्य प्रशासन निर्णय लेने और उसके अनुसार कर्मचारियों को विशिष्ट और सामान्य निर्देश और सूचनाएं देने से है। प्रत्येक संगठन में उच्च पदों पर वरिष्ठ अधिकारी होते हैं जो अपने अधीनस्थों को आवश्यक निर्देश देते रहते हैं। निर्देश हमेशा वरिष्ठों द्वारा अपने अधीनस्थों को दिए जाते हैं। अधीनस्थ अपने वरिष्ठों के आदेशों का पालन करते हैं।

### **समन्वय(Co-Ordination)**

समन्वय से तात्पर्य संगठन के विभिन्न क्षेत्रों के बीच संबंध स्थापित करना या सहयोग प्रदान करना है। क्योंकि बिना सहयोग के कार्यों में जटिलता आती है। विखंडन, संघर्ष और भ्रम पैदा होगा इसलिए सभी इकाइयों, कर्मचारियों और कार्यों के बीच उचित सकारात्मक सहयोग स्थापित होता है।

### **रिपोर्ट/विवरण तैयार करना(Reporting)**

इसका तात्पर्य उन लोगों को प्रशासनिक कार्य की प्रगति के बारे में जानकारी प्रदान करना है जिनके प्रति कर्मचारी जवाबदेह हैं। ऐसी जानकारी को अवलोकन, तुलनात्मक अनुसंधान, रिकॉर्ड आदि के माध्यम से एकीकृत करना।

### **बजट तैयार करना (Budgeting)**

इसका तात्पर्य वित्तीय नियोजन, हिसाब-किताब रखना, वित्तीय साधनों के माध्यम से प्रशासनिक विभागों को अपनी निगरानी में रखना है।

इस प्रकार, पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) सिद्धांत उन तकनीकों पर ध्यान केंद्रित करता है जिनके द्वारा प्रशासन अपना कार्य पूरी दक्षता के साथ कर सकता है।

पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) का सिद्धांत लोक प्रशासनके अध्ययन को एकता, निश्चितता और निश्चितता प्रदान करता है। यह लोक प्रशासनके अध्ययन को और अधिक व्यवस्थित बनाता है। पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) गतिविधियाँ सभी संगठनों में बड़े पैमाने पर की जाती हैं। ये सामान्य प्रशासनिक समस्याएं हैं जो विभिन्न एजेंसियों में मौजूद हैं। यह सामान्य गतिविधि



सार्वजनिक प्रशासन के सभी विभागों में की जाती है चाहे वह सैन्य प्रशासन हो या गैर-सैन्य प्रशासन, केंद्र सरकार का प्रशासन हो या राज्य सरकारों या स्थानीय सरकारों का प्रशासन।

उपरोक्त पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) सिद्धांत की बहुत आलोचना हुई है, जिसमें कहा गया है कि पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) केवल एक गतिविधि है, यह एक संपूर्ण आहार नहीं हो सकता है। प्रशासन में वास्तव में वे सेवाएँ शामिल होती हैं जो जनता को प्रदान की जाती हैं। प्रशासन लोगों को कानून, अनुशासन, शिक्षा, स्वास्थ्य, सार्वजनिक निर्माण, सुरक्षा, कृषि और न्याय जैसी विभिन्न सेवाएँ प्रदान करता है। इन सेवाओं या गतिविधियों की अपनी स्वयं की सेवाएँ हैं जो पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) तकनीकों के अंतर्गत नहीं आती हैं। वर्तमान में, पॉस्टकोर्ब (POSDCORB) सिद्धांत को अधूरा, गलत और संकीर्ण सोच वाला माना गया है।

#### 4 - कल्याण दृष्टिकोण (Welfare View)

सार्वजनिक व्यवस्था से संबंधित एक अन्य सिद्धांत लोक कल्याण सिद्धांत है। इस सिद्धांत के समर्थक राज्य एवं सार्वजनिक व्यवस्था में अधिक अंतर नहीं मानते हैं। उनके अनुसार राज्य एवं सार्वजनिक व्यवस्था दोनों ही कल्याणकारी हैं। इस सिद्धांत के मुख्य प्रतिपादक नीग्रो और नीग्रो हैं। उनके अनुसार राज्य कल्याणकारी है। अतः लोक व्यवस्था भी कल्याणकारी है। इससे स्पष्ट है कि लोक कल्याण के लिये किये जाने वाले सभी कार्यों में लोक व्यवस्था की व्यापकता व्याप्त है। लोक व्यवस्था के दायरे पर एक अध्ययन के रूप में अपने विचार व्यक्त करते हुए मोहित भट्टाचार्य ने लोक व्यवस्था के चार तत्वों का वर्णन किया है।

- संगठन के निर्माण, रखरखाव और पुनर्गठन का दायरा
- संचार, निगरानी, निर्णय लेने से संबंधित प्रशासन प्रक्रियाएं
- संगठनात्मक संरचना में पारस्परिक, अंतर-वर्ग पर विशेष जोर देने के साथ नौकरशाही व्यवहार का अध्ययन
- संगठन और पर्यावरण का अंतःक्रिया अध्ययन

हेनरी फ्यूले के अनुसार, सार्वजनिक व्यवस्था की व्यापकता में पाँच सिद्धांत शामिल हैं।

- योजना (Planning)
- संगठन (Organization)
- कमांड/निर्देश (Command)
- समन्वय (Co-ordination)
- नियंत्रण (Control)

जबकि फ्रिफ़नर ने सार्वजनिक व्यवस्था के अध्ययन को दो भागों में विभाजित किया है।



- लोक प्रशासन का सिद्धांत
- लोक प्रशासन का क्षेत्र

फ्रिंजर के लोक प्रशासन के सिद्धांतों में संगठन, कार्मिक प्रशासन, प्रक्रियाओं, सामग्रियों, सार्वजनिक वित्त और प्रबंधकीय जवाबदेही का अध्ययन शामिल है।

दूसरी ओर, लोक प्रशासन के दायरे में केंद्र सरकार, राज्य सरकार, स्थानीय सरकार और सार्वजनिक निगम आदि का अध्ययन शामिल है।

विलॉबी के अनुसार, सार्वजनिक व्यवस्था की व्यापकता निम्नलिखित मुद्दों से संबंधित है:

- सामान्य प्रशासन
- संगठन
- कर्मचारी वर्ग
- सामग्री
- वित्त

### 1.5 -लोक प्रशासन का महत्व (Importance Of Public Administration )

लोक प्रशासन का महत्व हर काल में रहा है, सार्वजनिक गतिविधियों को चलाने के लिए लोक प्रशासन का महत्व प्राचीन काल से ही रहा है। वह तब तक जीवित रहता है जब तक उसकी मृत्यु नहीं हो जाती। मनुष्य के विकास और सुरक्षा के लिए राज्य विभिन्न संसाधनों का प्रशासन करता है ताकि मनुष्य सुखी और शांतिपूर्ण जीवन जी सके। यह सब राज्य द्वारा लोक प्रशासन के माध्यम से किया जाता है। प्रारंभ में राज्य के कर्तव्य सीमित थे। लेकिन आधुनिक युग में लोक प्रशासन का महत्व बढ़ गया। पहले राज्य एक पुलिस राज्य था, लेकिन आज राज्य का स्वरूप कल्याणकारी राज्य बन गया है। अतः राज्य की जिम्मेदारी बढ़ने के साथ-साथ सार्वजनिक व्यवस्था का महत्व भी लगातार बढ़ता जा रहा है। उन्नीसवीं शताब्दी तक राज्य की प्रकृति एक पुलिस राज्य से अधिक नहीं थी, राज्य पुलिस केवल कानूनी और अनुशासनात्मक कर्तव्य ही निभाती थी। लेकिन औद्योगिक क्रांति के विकास, जनसंख्या में वृद्धि और आधुनिकीकरण के कारण राज्य के आकार और प्रकृति में निरंतर परिवर्तन होता रहा, जिसके परिणामस्वरूप पुलिस राज्य की अवधारणा एक कल्याणकारी राज्य में बदल गई।

चूंकि राज्य और लोक प्रशासन सदैव एक-दूसरे के निकट रहे हैं, लेकिन औद्योगिक क्रांति, तकनीकी प्रगति, लोकतांत्रिक विचार, दो विश्व युद्ध, मुद्रास्फीति और आर्थिक संकट तथा हाल की खोजों आदि ने लोक प्रशासन के महत्व को बढ़ा दिया है। प्रारंभ में राज्य के कर्तव्य सीमित थे

क्योंकि राज्य की जनसंख्या कम थी इसलिए समस्याएँ कम थीं, लेकिन आधुनिक राज्य कल्याणकारी राज्य होने के कारण उसके कर्तव्य बढ़ गये। लोगों के कल्याण के लिए आधुनिक राज्य को व्यक्ति के सामाजिक, आर्थिक, धार्मिक, सांस्कृतिक और राजनीतिक क्षेत्रों में हस्तक्षेप करना होगा। ऐसे अलग-अलग कानून बनाने की ज़रूरत है जो मानव विकास में बाधक न हों और शोषण को अस्वीकार कर सकें। राज्य इन कर्तव्यों का पालन लोक प्रशासन के माध्यम से करता है। लोक प्रशासन का महत्व इस प्रकार है।

1-लोक प्रशासन सरकार की नींव है, चाहे वह राजतंत्र हो या लोकतंत्र, सहकारी व्यवस्था हो या पूंजीवादी व्यवस्था, यह सरकार की आधारशिला है। लोक प्रशासन किसी भी व्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण है।

2- राज्य के कर्तव्य एवं गतिविधियाँ निरंतर बढ़ती जा रही हैं, इसलिए लोक प्रशासन का महत्व भी बढ़ता जा रहा है। किसी राज्य की गतिविधि की सफलता और विफलता लोक प्रशासन के प्रदर्शन या गैर-प्रदर्शन पर आधारित होती है। 19वीं शताब्दी तक, पोलैंड राज्य को एक राजव्यवस्था के रूप में मान्यता दी गई थी। उनका कर्तव्य कानून और व्यवस्था स्थापित करना, बाहरी हमलों से रक्षा करना, न्याय और धन की रक्षा करना था। राज्य के कर्तव्य सीमित थे लेकिन 20वीं सदी में राज्य का दायरा बढ़ गया क्योंकि राज्य का स्वरूप पुलिस राज्य से कल्याणकारी राज्य में बदल गया। वर्तमान युग में राज्य के कार्यों में निरंतर वृद्धि हो रही है। राज्य न केवल प्रतिबंध लागू करने और दंडित करने के कर्तव्यों का पालन करता है बल्कि अपने नागरिकों को बुनियादी सुविधाएँ और विकास भी प्रदान करता है। जीवन का कोई भी कोना ऐसा नहीं है जो राज्य की गतिविधियों से प्रभावित न हो। इसीलिए कहा जाता है कि राज्य जन्म से कब्र तक फैला हुआ है: जन्म के लिए सरकारी अस्पताल, शिक्षा के लिए स्कूल, कॉलेज और विश्वविद्यालय, रोजगार के लिए सरकारी विभाग, मृत्यु के बाद कब्रिस्तान, बेरोजगारी, दैवीय आपदाएँ, प्रजनन और गर्भावस्था सभी में राज्य का हस्तक्षेप शामिल है। राज्य की ये सभी गतिविधियाँ लोक प्रशासन के माध्यम से संचालित होती हैं। अतः जैसे-जैसे राज्य की गतिविधियाँ बढ़ रही हैं, लोक प्रशासन का महत्व भी बढ़ता जा रहा है।

3- लोक प्रशासन सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों को बनाने और लागू करने का साधन है। यह सरकारी कानूनों, नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करने का एक उपकरण है जो सरकारी निर्णयों को वास्तविकता में बदलता है। लोक प्रशासन कानून-आधारित नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करने के लिए जिम्मेदार है। राज्य की नीति चाहे कितनी भी अच्छी क्यों न हो, बेहतर परिणाम तभी प्राप्त हो सकते हैं जब लोक प्रशासन उसे बेहतर तरीके से लागू करेगा। सार्वजनिक

सेवाओं और कार्यक्रमों को लागू करके, यह उन लोगों को सेवाएँ प्रदान करता है जो उनसे लाभान्वित होते हैं।

4- लोक प्रशासन सभ्यता एवं संस्कृति का संरक्षक है। आज का युग सभ्य युग है। इस सभ्य संस्कृति एवं सभ्यता की रक्षा लोक प्रशासन द्वारा ही संभव है। डी. एल. डॉन हैम के अनुसार, "यदि हमारी सभ्यता और संस्कृति असफल होती है, तो इसका मुख्य कारण प्रशासन का संघर्ष होगा।" लोक प्रशासन आधुनिक सभ्यता और संस्कृति का हृदय है। यह समाज का स्थायी अंग है। लोक प्रशासन की विफलता का अर्थ है समाज और सभ्यता की संपूर्ण संरचना का विघटन।

5- लोक प्रशासन सामाजिक व्यवस्था और समाज को स्थिर करने में सहायता प्रदान करता है, इसलिए आज के युग में लोक प्रशासन सामाजिक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण हिस्सा बन गया है। लोक प्रशासन एक ऐसा उपकरण है जो समाज को स्थिरता और मजबूती प्रदान करता है। आपातकाल के दौरान भारत में कोई निर्वाचित सरकार नहीं थी। यह एक शाही कार्यालय था जो लोगों को सेवाएँ प्रदान करता था और कानून और व्यवस्था बनाए रखता था। इस प्रकार कानून और व्यवस्था समाज में स्थिरता प्रदान करती है। लोक प्रशासन स्थायी होने के कारण लोगों को राजनीतिक उथल-पुथल से बचाता है। राजनीतिक उथल-पुथल के कारण सरकारें बदलती रहती हैं। लेकिन इन सभी स्थितियों में प्रशासन की संरचना समाज को स्थिर और मजबूत बनाए रखती है। कानून एवं व्यवस्था समाज को टूटने से बचाती है। यह सामाजिक एकता को मजबूत करता है। यह समाज में स्थिरता लाता है क्योंकि जब चुनाव, क्रांति या तख्तापलट के कारण सरकारें बदलती हैं तो यह सार्वजनिक व्यवस्था को स्थिर करता है।

6- लोक प्रशासन सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन का एक महत्वपूर्ण साधन है। आजादी के बाद भारत में गरीबी उन्मूलन, व्यवस्थित योजना, सामुदायिक विकास कार्यक्रम, सुदूर ग्राम विद्युतीकरण, सड़क निर्माण, ग्रामीण विकास, भूमि सुधार, हरित क्रांति, औद्योगिक विकास और बुनियादी ढांचे के विकास जैसी सफल प्रथाओं का श्रेय शाही कार्यालय को जाता है। लोक प्रशासन सामाजिक परिवर्तन में भी योगदान देता है। समाज में फैली कुरीतियों और बुराइयों को खत्म करने के लिए सरकार कानून बनाती है, सरकार इन बुराइयों के बारे में जानकारी देने और सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने का कर्तव्य निभाती है। लोक प्रशासन के माध्यम से दहेज, अस्पृश्यता, शीघ्र विवाह और अन्य सामाजिक बुराइयों का उन्मूलन किया जाता है। सर जोशिया स्टाम्प ने लिखा है कि उच्च पद समाज को शिक्षा देने के साधन हैं, वे उसे हर स्तर पर राह दिखाते हैं, सुधार, प्रोत्साहन और सलाह देते हैं। राज्य के माध्यम से सामाजिक एवं आर्थिक न्याय स्थापित करने के लक्ष्य को सरकार प्रशासन के माध्यम से पूरा करती है।

7-लोक प्रशासन देश की सभी समस्याओं का समाधान करने में सहायता करता है। लूथर गुलिक ने लिखा है कि "सार्वजनिक प्रशासन एक निर्धारित लक्ष्य को पूरा करने के लिए विभिन्न कार्यों और समस्याओं को हल करने से संबंधित है।" देश में बेरोजगारी, अशिक्षा, बीमारी, गरीबी, आतंकवाद, क्षेत्रवाद, साम्प्रदायिकता तथा जातिवाद आदि समस्याओं का समाधान सरकार द्वारा लोक प्रशासन के माध्यम से किया जाता है। इस प्रकार समस्याओं के समाधान की दृष्टि से प्रबन्धन का महत्त्व बना रहता है।

8- औद्योगिक क्रांति, नागरिक, सरकारी अधिकारियों की संख्या में वृद्धि, कार्य विभाजन, मूल्यांकन, औद्योगिक विकास, टेलीफोन, टेलीविजन, कंप्यूटर, रेडियो, टेलीप्रिंट आदि ने लोक प्रशासन का दायरा बढ़ा दिया है। तकनीकी प्रगति और परिवहन के उच्च गति वाले साधनों के विकास ने सार्वजनिक प्रशासन को एक साथ ला दिया है।

9 - लोक प्रशासन सामाजिक व्यवस्था में स्थिरता लाकर सामाजिक विकास के लिए एक मजबूत आधार तैयार करती है। यह सामाजिक विकास के स्वस्थ तत्वों को प्रेरित करता है। लोक प्रशासन के कार्य निष्पादन के फलस्वरूप आर्थिक एवं सामाजिक क्षेत्र में विकास के द्वार अथवा नये रास्ते खुलते रहते हैं। समस्याओं का समाधान हो जाता है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि एक कुशल और स्वस्थ लोक प्रशासन सामाजिक प्रगति का एक पैमाना है। आधुनिक समाज में लोक प्रशासन एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह जनता को सेवाएँ प्रदान करने का एक उपकरण है। यह कानून और व्यवस्था स्थापित करके लोगों के जीवन और संपत्ति की रक्षा करता है। यह लोगों को स्वास्थ्य, शिक्षा, आवास और सामाजिक सुरक्षा जैसी अन्य सेवाएँ प्रदान करता है। लोक प्रशासन द्वारा प्रदान की जाने वाली विभिन्न सेवाएँ प्रत्येक नागरिक को जन्म से लेकर मृत्यु तक प्रभावित करती हैं।

10 - लोक प्रशासन का व्यक्ति के दैनिक जीवन से गहरा संबंध है। जीवन के प्रत्येक चरण में, बच्चे के जन्म से लेकर उसकी मृत्यु तक, व्यक्ति लोक प्रशासन से जुड़ा रहता है। आज लोक प्रशासन मानव जीवन के सफल संचालन के लिए आवश्यक है। आज जनसंख्या वृद्धि ने अस्वास्थ्यकर बस्तियों में वृद्धि, भोजन, परिवहन की कमी जैसी तमाम सामाजिक एवं आर्थिक समस्याओं को जन्म दिया है, जिनका समाधान लोक प्रशासन के माध्यम से किया जा सकता है। अंतरसमूह संघर्ष, संप्रदायवाद, क्षेत्रीय और व्यक्तिगत लड़ाई, सामाजिक संबंधों में गिरावट, हिंसा और प्राकृतिक आपदाओं में वृद्धि ने शासन के महत्त्व को बढ़ा दिया है। इसके अलावा, पर्यावरण परिवर्तन, बाढ़, सूखा, तूफान आदि जैसी प्राकृतिक आपदाओं के कारण भी लोक प्रशासन के महत्त्व में भी वृद्धि हुई है।

11- कल्याणकारी राज्य के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए आधुनिक सरकारों द्वारा आर्थिक नियोजन के उपयोग ने लोक प्रशासन के उद्देश्यों को बढ़ा दिया है। जे वाल्डकेडेन ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक "द डायनेमिक्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन" में लिखा है कि वर्तमान आधुनिक समाज में लोक प्रशासन निम्नलिखित महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

- पॉलिसी का संरक्षण
- स्थिरता एवं अनुशासन स्थापित करना
- सामाजिक, आर्थिक परिवर्तन को संगठनात्मक स्वरूप देना
- बेहतर व्यवसाय सेवा प्रशासन
- अधिशेष और आर्थिक विकास का निर्धारण
- जनमत को आकार देना
- सार्वजनिक नीतियों और राजनीतिक रुझानों को प्रभावित करना

12- युद्ध के दौरान लोक प्रशासन का महत्व बहुत अधिक होता है। आधुनिक युग पूर्ण युद्ध का युग है। युद्ध के समय में लोक प्रशासन का महत्व और भूमिका और भी अधिक हो जाती है। ऐसी स्थितियों में, लोक प्रशासन देश की पूर्ण सार्वजनिक शक्ति और सभी संसाधनों के लिए भी जिम्मेदार होता है। शांति की अवधि के दौरान, कर्तव्य घरेलू प्रशासन की देखरेख में थे। युद्ध के दौरान उन्हें प्रशासन के अधीन कर दिया जाता है।

13 -लोक प्रशासन विद्यार्थियों के लिए लाभदायक है। छात्र देश का भविष्य हैं और वे देश की संपत्ति हैं। इसलिए छात्रों के लिए प्रशासन की पढ़ाई करना बहुत जरूरी है। विश्व के सभी देश विश्वविद्यालय एवं महाविद्यालय स्तर पर छात्रों को लोक प्रशासन की शिक्षा प्रदान करते हैं। भारत में लोक प्रशासन विश्वविद्यालयों और कॉलेजों में राजनीति विज्ञान में बी. पूर्वाह्न। ए को एक पेपर के रूप में पढ़ाया जाता है और संपूर्ण लोक प्रशासन की शिक्षा और अनुसंधान भी किया जाता है। भारत में कई विश्वविद्यालयों और कॉलेजों में लोक प्रशासन का एक अलग विभाग होता है जिसमें छात्रों को पढ़ाया जाता है।

---

## 1.6 पाठ की उपलब्धियाँ

---

इस इकाई में हमारे पास, पिछले पृष्ठों पर

- सामान्यतः प्रशासन के अर्थ का ज्ञान प्राप्त किया।
- लोक प्रशासन के अर्थ का ज्ञान प्राप्त हुआ।
- लोक प्रशासन पर विभिन्न विचारकों के विचार पढ़े।
- सार्वजनिक प्रशासन और निजी प्रशासन की परिभाषा और उनके अंतर और समानता को समझे।

- लोक प्रशासन की प्रकृति की संक्षेप में समीक्षा की।

---

## 1.7 शब्द संपदा

---

### 1. वुड्रो विल्सन

थॉमस वुड्रो विल्सन (28 दिसंबर, 1856 - 3 फरवरी, 1924) एक अमेरिकी राजनीतिज्ञ और शिक्षक थे, जिन्होंने 1913 से 1921 तक संयुक्त राज्य अमेरिका के 28वें राष्ट्रपति के रूप में कार्य किया। अपने अकादमिक करियर के दौरान, विल्सन ने इतिहास और राजनीति विज्ञान पर कई किताबें और लेख लिखे और राजनीति विज्ञान त्रैमासिक में नियमित योगदानकर्ता बन गए। उनका निबंध प्रशासन का अध्ययन बेहद लोकप्रिय हुआ और उन्हें लोक प्रशासन के नए अनुशासन के संस्थापक के रूप में पहचाना गया। विल्सन का लेख 1887 में पॉलिटिकल साइंस क्वार्टरली में प्रकाशित हुआ था।

### 2. भूमंडलीकरण(Globalisation)

वैश्वीकरण मूल रूप से अंतःक्रिया और एकीकरण की एक आर्थिक प्रक्रिया है जो सामाजिक और सांस्कृतिक पहलुओं से जुड़ी है। वैश्वीकरण दुनिया भर के लोगों, कंपनियों और सरकारों के बीच बातचीत और एकीकरण की प्रक्रिया है। एक जटिल घटना के रूप में, वैश्वीकरण को पूंजीवादी विस्तार के एक रूप के रूप में समझा जाता है जिसमें स्थानीय और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थाएं एक वैश्विक अर्थव्यवस्था में एकीकृत हो जाती हैं, और इन अर्थव्यवस्थाओं में आर्थिक मामले बड़े पैमाने के मामले आते हैं जो आम तौर पर सरकारों द्वारा नियंत्रित नहीं होते हैं।

### 3. 1930 की महामंदी(The Great Depression of 1930)

द्वितीय विश्व युद्ध से पहले के दशक में महामंदी एक वैश्विक आर्थिक संकट था। यह अलग-अलग देशों में अलग-अलग अवधियों तक अस्तित्व में रहा, लेकिन अधिकांश देशों में यह संकट 1929 से 1930 के दशक के अंत या 1940 के दशक की शुरुआत तक रहा। यह 20वीं सदी का सबसे बड़ा, सबसे व्यापक और सबसे गहरा संकट था और आज 21वीं सदी में भी वैश्विक अर्थव्यवस्था के पतन का उदाहरण दिया जाता है। संकट संयुक्त राज्य अमेरिका में 29 अक्टूबर, 1929 को स्टॉक मार्केट क्रैश के साथ शुरू हुआ (जिसे ब्लैक ट्यूजडे के नाम से जाना जाता है), लेकिन यह तेजी से दुनिया के हर देश में फैल गया। महामंदी का असली कारण फेडरल रिजर्व था, जैसा कि इसके गवर्नर ने स्वीकार किया था।

#### 4. विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका (Legislature, Executive and Judiciary)

आधुनिक समय में सरकार की शक्ति त्रिपक्षीय है। सरकार के तीन सदस्य विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका हैं। विधानमंडल सरकार का सदस्य होता है जो देश के लिए कानून बनाता है इसलिए इसे विधान सभा भी कहा जाता है। सरकार की कार्यकारी शाखा उसके द्वारा बनाए गए कानूनों को लागू करने के लिए जिम्मेदार है। न्यायपालिका यह निर्धारित करती है कि विधानमंडल के कानून और कार्यपालिका द्वारा उनका कार्यान्वयन संविधान की भावना के अनुरूप है या नहीं। चुनावी लोकतंत्र में विधायिका एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है क्योंकि यह लोगों के चुने हुए प्रतिनिधियों को एक मंच प्रदान करती है और सत्तारूढ़ राजनीतिक दल के प्रतिनिधियों और मंत्रियों को लोगों के प्रति जवाबदेह बनाती है। सत्तारूढ़ दल और विपक्षी दल दोनों विधायिका का हिस्सा हैं। भारतीय विधायिका को संसद कहा जाता है। इसमें लोकसभा, राज्यसभा और गणतंत्र के राष्ट्रपति शामिल हैं। आमिला सरकार की वह शाखा है जो वास्तव में सरकार के सभी कार्यों का केंद्र है। वास्तव में, आमिला को ही 'सरकार' कहा जाता है।

#### 5. सार्वजनिक नीति (Public Policy)

सार्वजनिक नीति उन गतिविधियों का समूह है जो सरकारें अपनी अर्थव्यवस्था और समाज को बदलने के लक्ष्य के साथ करती हैं। लोक कल्याण के उद्देश्य से उठाए गए सभी उपाय सार्वजनिक नीति का हिस्सा हैं। सार्वजनिक नीति इन निर्णयों पर ध्यान केंद्रित करेगी जो राजनीतिक व्यवस्था के परिणामों को जन्म देते हैं, जैसे परिवहन नीतियां, सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रशासन, देश में शिक्षा का प्रावधान और रक्षा बल का संगठन। सार्वजनिक नीति का आधार राष्ट्रीय संवैधानिक कानून और नियम हैं।

#### 6. पदानुक्रम ((Hierarchy)

पदानुक्रम एक ऐसी प्रणाली है जिसमें किसी संगठन या समाज के सदस्यों को उनकी शक्ति या अधिकार की स्थिति के अनुसार क्रमबद्ध किया जाता है। लोक प्रशासन के शब्दकोष में पदानुक्रम का अर्थ है उच्च पदों पर बैठे लोगों का निचले पदों पर बैठे लोगों पर नियंत्रण। पदानुक्रम का अर्थ है कई क्रमिक चरणों या स्तरों का एक पदानुक्रमित संगठन जो आपस में जुड़े हुए हैं। यह एक ऐसी पद्धति है जहां किसी संगठन में विभिन्न लोगों के प्रयासों को एक-दूसरे के साथ समन्वित किया जाता है। प्रत्येक बड़े पैमाने के संगठन में कुछ कमांडर होते हैं जो निर्देश देते हैं और कई लोग होते हैं जिन्हें निर्देश दिया जाता है।



## 7. नौकरशाही (Bureaucracy)

नौकरशाही प्रशासन की एक प्रणाली है जिसमें सभी प्रशासनिक मामलों को पेशेवर विशेषज्ञों द्वारा किया जाता है जिन्हें प्रतिस्पर्धी परीक्षाओं को उत्तीर्ण करने के बाद नियुक्त किया जाता है। नौकरशाही लैटिन शब्द 'ब्यूरो' से ली गई है जिसका अर्थ है डेस्क। यहां ब्यूरो का तात्पर्य उस कार्यालय से भी है जिसमें यह डेस्क रखी हुई है। डी'गौरने ने सबसे पहले नौकरशाही शब्द का प्रयोग किया था।

## 8. समाजवादी व्यवस्था(Socialist System)

समाजवाद सामाजिक संगठन का एक राजनीतिक और आर्थिक सिद्धांत है जो इस बात की वकालत करता है कि उत्पादन, वितरण और विनिमय के साधन पूरी तरह से लोगों के स्वामित्व में हों या लोगों के लाभ के लिए राज्य द्वारा नियंत्रित हों। इस विचार पर आधारित व्यवस्था को सहयोगात्मक व्यवस्था कहा जाता है। सांप्रदायिक व्यवस्था प्राकृतिक संसाधनों के 'साझाकरण' पर जोर देती है और मानती है कि सभी संसाधन राज्य की संपत्ति हैं जिन पर केवल लोगों का सामाजिक अधिकार है। यह व्यवस्था संसाधनों के निजी स्वामित्व के विरुद्ध है।

## 9. पूंजीवादी व्यवस्था(Capitalist System)

पूंजीवाद एक आर्थिक व्यवस्था है जो संसाधनों के निजी स्वामित्व पर आधारित है और इसका लक्ष्य केवल लाभ कमाना है। पूंजीवाद पर आधारित व्यवस्था को पूंजीवादी व्यवस्था कहा जाता है। यह मुक्त बाजार की वकालत करता है और मानता है कि बाजार राज्य के नियंत्रण से मुक्त होने चाहिए।

---

## 1.8 परीक्षार्थ प्रश्न

### 1.8.1 -वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1- विल्सन का लेख 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' कब प्रकाशित हुआ था?

(क) 1805                      (ख) 1887                      (ग) 1923                      (घ) 1912

2 -'लोक प्रशासन सरकार की प्रक्रिया से संबंधित है, चाहे वह स्थानीय हो या केंद्रीय', किसके अनुसार?

(क) लूथर गुलिक              (ख) जे.एम फिफ़नर              (ग) निकोलस हेनरी              (घ) पर्सी मीक क्वीन

3 - लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर के समर्थक हैं:

(क) पॉल एच. एप्पल बी              (ख) सर जोज़ैया स्टॉप              (ग) हर्बर्ट साइमन              (घ) ये सभी

4- वुडरो विल्सन के अनुसार अमेरिकी प्रशासन में व्यवसाय प्रशासन की किस विशेषता का अभाव था?



(क) अलंकारिक पर्याप्तता (ख) पात्रता (ग) कार्य अनुभव (घ) ये सभी

5- राजनीति एवं प्रशासन (Politics and Administration) किसके द्वारा लिखा गया है?

(क) वुडरो विल्सन (ख) एफ. गुडनाउ (ग) कार्ल मार्क्स (घ) अरस्तू

### 1.8.2- लघु उत्तरीय प्रश्न

1. प्रशासन को परिभाषित करें. लोक प्रशासन का सम्बद्ध सिद्धांत क्या है?
2. वुडरो विल्सन के निबंध 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' पर एक नोट लिखें।
3. बीसवीं सदी में लोक प्रशासन में वैश्विक परिवर्तन के क्या कारण थे?
4. आधुनिक राज्य में लोक प्रशासन के महत्व को समझाइये।
5. लोक प्रशासन के दायरे के संबंध में लोक प्रशासन के आधुनिक सिद्धांत की व्याख्या करें।

### 1.8.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच समानताएं और अंतर क्या हैं? यह स्पष्ट करना।
2. सार्वजनिक व्यवस्था के दायरे से संबंधित सभी सिद्धांतों की व्याख्या करें।
3. प्रशासन सामान्यतः किन विशेषताओं का संयोजन है? ड्वाइट वाल्डो के अनुसार लोक प्रशासन को परिभाषित करना कठिन क्यों है?

---

## 1.9 पठनीय पुस्तकें

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).
2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).
3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
5. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
6. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
7. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
8. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018)

## इकाई - 2

### लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर

#### Difference between Public Administration and Private Administration

इकाई की रूपरेखा

2.0 प्रस्तावना

2.1 उद्देश्य

2.2 लोक प्रशासन और निजी प्रशासन

2.3 लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर

2.4 लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच समानताएँ

2.5 पाठ की उपलब्धियाँ

2.6 शब्द संपदा

2.7 परीक्षार्थ प्रश्न

2.8 पठनीय पुस्तकें

---

### 2.0 : प्रस्तावना

प्रशासन किसी भी संगठन का एक अनिवार्य पहलू है जिसके बिना संगठन की संरचना और उसकी गतिविधियों की कल्पना नहीं की जा सकती। कंपनियों, फर्मों, श्रमिक संघों, धार्मिक संस्थानों, राजनीतिक दलों और अन्य मानव निर्मित संगठनों के सुचारू कामकाज के लिए विनियमन की आवश्यकता है जो संगठन के प्रशासन द्वारा पूर्ण किए जाते हैं। प्रत्येक संगठन को प्रशासन की आवश्यकता होती है लेकिन किसी संगठन के प्रशासन की प्रकृति उस संगठन की प्रकृति पर निर्भर करती है। इसलिए, निजी या निजी संगठनों के प्रशासन को 'निजी प्रशासन' कहा जाता है, जबकि सरकारी संगठनों के प्रशासन को 'सार्वजनिक प्रशासन' कहा जाता है।

है?

---

### 2.1 : उद्देश्य

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आप:

- लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन की परिभाषा को समझेंगे।
- लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर का अध्ययन करेंगे।
- लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच समानताओं का अध्ययन करेंगे।

---

## 2.2 : लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन (Public and Private Administration)

---

1887 में प्रकाशित अपने लेख 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' में वुडरो विल्सन ने राजनीति-प्रशासन द्वंद्व का दर्शन प्रस्तुत किया। विल्सन ने जोर देकर कहा कि राजनीति और प्रशासन दो अलग-अलग क्षेत्र हैं। राजनीति का संबंध सार्वजनिक नीति के निर्माण, कानून बनाने और निर्णय लेने से है। राजनीति राजनेता का विभाग है। इसके विपरीत, प्रशासन कानून के अनुप्रयोग और सार्वजनिक नीति के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है। प्रशासन विशेषज्ञ प्रशासकों का क्षेत्र है। वुड्रो विल्सन का मानना था कि अमेरिका में सरकारी प्रशासन भ्रष्टाचार से ग्रस्त है और सभी बुराइयों से छुटकारा पाने के लिए प्रशासन के औपचारिक ज्ञान यानी 'प्रशासन विज्ञान' की सख्त जरूरत है। विल्सन ने सरकारी प्रशासन की तुलना व्यवसाय प्रशासन से की और कहा कि प्रशासन में व्यवसाय प्रशासन की तरह मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावशीलता का अभाव है।

वुडरो विल्सन निस्संदेह व्यवसाय प्रशासन की तरफ पर सार्वजनिक प्रशासन में सुधार करना चाहते थे, लेकिन उल्लेखनीय है कि वह सार्वजनिक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर को नजरअंदाज नहीं कर रहे थे। वह जानते थे कि दोनों के बीच संरचना, गतिविधि और लक्ष्यों में बड़ा अंतर था।

आइए अब लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच समानताओं और अंतरों पर चर्चा करें। पॉल एच. एप्पलबी, सर जोशिया स्टैम्प, हर्बर्ट साइमन, पीटर ड्रकर और जॉन गॉस जैसे विचारकों का तर्क है कि प्रशासन सार्वजनिक और निजी प्रशासन के बीच अंतर है। इसके विपरीत, हेनरी फेयोल, मैरी पार्कर फोलेट और लिंडल उर्विक उनके बीच समानता की वकालत करते हैं।

### 2.3- लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर

#### (Difference between Public Administration and Private Administration)

सर जोशिया स्टैम्प के अनुसार, चार विशिष्ट पहलू हैं जिनके आधार पर लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच अंतर किया जा सकता है।

- एकरूपता का सिद्धांत: लोक प्रशासन में, सामान्य और समान नियम और विनियम अक्सर मामलों को नियंत्रित करते हैं। जबकि गृह प्रशासन में परिस्थिति के अनुसार नियम-कायदे बनते हैं।
- बाह्य वित्तीय नियंत्रण का सिद्धांत: विधायिका के माध्यम से जनता के प्रतिनिधि सरकारी राजस्व और व्यय को नियंत्रित करते हैं। इसके विपरीत गृह प्रशासन में यह नियंत्रण आंतरिक होता है।

- मंत्रिस्तरीय उत्तरदायित्व का सिद्धांत: लोक प्रशासन विधायिका में निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से जनता के प्रति जवाबदेह है। दूसरी ओर, कॉर्पोरेट प्रशासन जनता के बजाय संगठन के नियंत्रण बोर्ड के प्रति जवाबदेह है।

- सीमांत रिटर्न का सिद्धांत: निजी संगठनों का मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना होता है, चाहे वह कितना भी छोटा क्यों न हो। जबकि लोक प्रशासन के अधिकांश उद्देश्यों को न तो धन के रूप में मापा जा सकता है और न ही लेखांकन विधियों द्वारा उनका मूल्यांकन किया जा सकता है। सरकार की कई नीतियां पिछड़े और वंचित वर्गों के कल्याण के लिए बिना किसी लाभ के चलती हैं।

हर्बर्ट साइमन लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच तीन पहलुओं में अंतर देखते हैं:

- लोक प्रशासन में नौकरशाही का एक तत्व होता है जबकि निजी प्रशासन एक व्यवसाय की तरह काम करता है।

- लोक प्रशासन प्रकृति में राजनीतिक है जबकि निजी प्रशासन गैर-राजनीतिक है।

- लोक प्रशासन लालफीताशाही में शामिल है जबकि निजी प्रशासन लालफीताशाही मुक्त है।

फ्रेलिक्स ए. फेलिक्स ए निग्रो के अनुसार, लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच यह अंतर उनके संगठनात्मक आकार के कारण भी है। कोई भी निजी संगठन पैमाने में सरकारी संगठन या संस्थानों से प्रतिस्पर्धा नहीं कर सकता।

## **2.4 - लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच समानताएँ (Similarities between Public & Pvt. Administration)**

लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के बीच समानताएँ इस प्रकार हैं:

- सार्वजनिक प्रशासन और निजी प्रशासन दोनों सामान्य कौशल, तकनीकों और प्रक्रियाओं पर निर्भर करते हैं।

- आधुनिक समय में लाभ का उद्देश्य निजी प्रशासन तक ही सीमित नहीं है, बल्कि अब इसे सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के लिए भी एक सराहनीय उद्देश्य के रूप में स्वीकार कर लिया गया है। उदाहरण के लिए, भारत की संसद विभिन्न सरकारी कंपनियों की देखरेख करती है जिनका उद्देश्य मुनाफा कमाना है।

- अब निजी कंपनियाँ कर्मियों को अनुशासित करने के लिए सार्वजनिक प्रशासन की शैली पर काम करती हैं।

- आधुनिक युग में विधायिका का नियंत्रण केवल सरकारी प्रशासन तक ही सीमित नहीं है, बल्कि विभिन्न नियामक कानूनों के माध्यम से विधायिका का नियंत्रण अब निजी कंपनियों पर भी है।
- दोनों प्रणालियों में कर्मियों के बीच पदानुक्रम और अन्य संगठनात्मक संबंध समान हैं।
- दोनों प्रणालियों में सेवाओं का केंद्र लोग हैं। दोनों को जनता से घनिष्ठ संबंध स्थापित करने होंगे। सरकारी प्रशासन की सफलता नागरिकों के रूप में लोगों पर निर्भर करती है, जबकि निजी प्रशासन में लोगों को ग्राहक के रूप में पहचाना जाता है।

## 2.5 : पाठ की उपलब्धियाँ

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में अपने

लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन की परिभाषा को समझा।

- लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर का अध्ययन किया।
- लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच समानताओं का अध्ययन किया।

## 2.6 : शब्द संपदा

### रेड टेप(Red Tape)

सरकारी नियमों का पालन करना आवश्यक है और कागजी कार्रवाई को पूरा करना आवश्यक है, जो अनावश्यक लगते हैं और अक्सर कुछ पूरा करने में देरी और कठिनाई का कारण बनते हैं।

## 2.7 : परीक्षार्थ प्रश्न

### 2.7.1- वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1- 'लोक प्रशासन अध्ययन के विषय के रूप में सार्वजनिक कानूनों को लागू करने और सार्वजनिक नीति को प्रभावित करने के सरकार के हर प्रयास की जांच करता है।'

(क) डिमाक और डिमाक (ख) कॉनिंग (ग) ये सभी (घ) इनमें से कोई नहीं

2- लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर के 4 बिंदुओं को किसने समझाया?

(क) ड्वाइट वाल्डो (ख) जोज़ाया स्टाम्प (ग) फेलिक्स नाइग्रो (घ) हर्बर्ट साइमन

3- किस विचारक के अनुसार प्रशासन का संबंध सरकार के 'क्या' और 'कैसे' से है। 'क्या' उस सामग्री और तकनीकी ज्ञान को संदर्भित करता है जो एक प्रशासक को अपना काम करने में सक्षम बनाता है। जबकि 'कैसे' से तात्पर्य कार्य करने की विधि एवं तकनीक से है।

(क) निकोलस हेनरी (ख) एम. पी. फाल्ट (ग) वुडरो विल्सन (घ) मार्शल डिमाँक

4 - नौकरशाही शब्द का आविष्कार करने वाले पहले व्यक्ति थे।

(क) मैक्स वेबर (ख) डी गोर्ने (ग) कार्ल मार्क्स (घ) फ्रेडरिक एंगेल्स

5 - संबद्ध सिद्धांत का समर्थक कौन नहीं है?

(क) साइमन (ख) स्मिथबर्ग (ग) गुलिक (घ) ये सभी

### 2.7.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. गृह प्रशासन को परिभाषित करें।
2. लोक प्रशासन को परिभाषित करें।
3. गृह प्रशासन और प्रशासन में क्या अंतर है?
4. गृह प्रशासन और प्रशासन में क्या अंतर है?

### 2.7.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच समानताएं और अंतर क्या हैं? यह स्पष्ट करना।
2. गृह प्रशासन और प्रशासन के बीच संबंध स्पष्ट करें।

---

## 2.8 : पठनीय पुस्तकें

1. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
2. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
3. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
4. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
5. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018)

## इकाई - 3

### लोक प्रशासन का अन्य सामाजिक विज्ञानों से संबंध (Relationship of public administration to other social sciences)

इकाई की रूपरेखा

3.0 प्रस्तावना

3.1 उद्देश्य

3.2 लोक प्रशासन एक सामाजिक विज्ञान के रूप में

3.3 लोक प्रशासन और राजनीति विज्ञान: एक अटूट संबंध

3.4 लोक प्रशासन और समाजशास्त्र

3.5 लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र

3.6 लोक प्रशासन और मनोविज्ञान

3.7 पाठ की उपलब्धियाँ

3.8 शब्द संपदा

3.9 परीक्षार्थ प्रश्न

3.10 पठनीय पुस्तकें

---

#### 3.0 : प्रस्तावना

प्रिय छात्रों, आप अच्छी तरह से जानते हैं कि लोक प्रशासन का संबंध लोगों के कल्याण के लिए सरकार की गतिविधियों को चलाने से है। वर्तमान युग में लोक प्रशासन को सामाजिक विज्ञान की एक शाखा के रूप में मान्यता प्राप्त है, जिसका विकास एवं विकास वास्तव में राजनीति विज्ञान द्वारा हुआ है। लोक प्रशासन और राजनीति विज्ञान के संबंध का अध्ययन दो स्तरों पर किया जा सकता है। बौद्धिक स्तर एवं व्यावहारिक स्तर। हालाँकि लोक प्रशासन मुख्य रूप से सरकारी गतिविधियों के व्यावहारिक पहलुओं पर प्रकाश डालता है, लेकिन इसकी जाँच शैक्षणिक स्तर पर भी की जानी चाहिए। जहां तक शैक्षणिक स्तर का सवाल है, लोक प्रशासन को सामाजिक विज्ञान की श्रेणी में माना जाता है। ऐसा इसलिए है क्योंकि लोक प्रशासन का आविष्कार राजनीति विज्ञान से हुआ है जो स्वयं एक सामाजिक विज्ञान है।

प्राचीन काल में सभी सामाजिक विज्ञानों को एक ही अनुशासन माना जाता था। लेकिन समय बीतने के साथ यह विषय एकता विभिन्न विज्ञानों में विभाजित हो गई और इतिहास, समाजशास्त्र, राजनीति विज्ञान, अर्थशास्त्र आदि विषय सामने आए। औद्योगिक क्रांति के बाद इन सभी विषयों में और अधिक विकास हुआ, जिसके बाद शैक्षणिक विशेषज्ञता का दौर आया। सामाजिक विज्ञान के विभिन्न आयामों के अध्ययन के लिए अब विद्वानों एवं विशेषज्ञों की

आवश्यकता है। सामाजिक विज्ञानों में विशेषज्ञता के आधार पर आधुनिक अनुशासन सामने आए, जिनसे मानव जाति के जीवन और मृत्यु से संबंधित विभिन्न समस्याओं का विस्तृत अध्ययन किया जाने लगा। एक ओर, विशेषज्ञता ने मनुष्य के शैक्षणिक कार्यों में परिवर्तन को चिह्नित किया है, दूसरी ओर, मानव जीवन के विभिन्न पहलुओं के हमारे अध्ययन ने अपनी व्यापकता खो दी है। अत्यधिक विशिष्टवाद ने सामाजिक विज्ञान को कुछ बिंदुओं तक सीमित कर दिया है और हमारे शैक्षणिक अनुसंधान में अवास्तविक परिणाम सामने आए हैं। जब विशेषज्ञों और विशेषज्ञों ने अपना अध्ययन शुरू किया, तो उन्होंने अपने शोध के सीमित दायरे में विभिन्न पर्यावरणीय तत्वों को नजरअंदाज कर दिया।

इन परिस्थितियों में यह स्पष्ट हो गया कि मानव जीवन और मानव समाज को व्यापक समझ और शोध की आवश्यकता है। मानव समाज को एक दिशा में समझना असंभव है। समाज में मौजूद अलग-अलग तत्व हर घंटे इंसान को प्रभावित करते हैं। यदि केवल समाजशास्त्रीय पहलुओं का अध्ययन किया जाए और राजनीतिक, आर्थिक, ऐतिहासिक और मनोवैज्ञानिक पहलुओं के बारे में कोई ज्ञान प्राप्त न किया जाए, तो ऐसा अध्ययन सामाजिक विज्ञान के विकास में बाधा बनेगा। अतः मानव जाति के समक्ष यह बात उजागर हुई कि मानवता के विभिन्न सामाजिक पहलुओं को समझने के लिए एक व्यापक पद्धति की आवश्यकता है, जो मानव जीवन के विभिन्न जैविक पहलुओं को ध्यान में रखकर अनुसंधान एवं समझ की जिम्मेदारी ले। इसके अलावा, यह पाया गया कि सामाजिक विज्ञान की विभिन्न शाखाएँ एक दूसरे से संबंधित हैं। इन्हें अलग-अलग देखना गलत है। तदनुसार, वर्तमान इकाई में हम लोक प्रशासन और अन्य सामाजिक विज्ञानों के संबंधों का अध्ययन कर रहे हैं।

---

### 3.1 : उद्देश्य

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई का अध्ययन करने के बाद आपको यह करना चाहिए:

- भौतिक विज्ञान और सामाजिक विज्ञान के बीच अंतर को समझेंगे।
- सामाजिक विज्ञान के प्रमुख के रूप में, व्यक्ति को लोक प्रशासन के विभिन्न आयामों से परिचित कराया जाएगा।
- लोक प्रशासन और राजनीति विज्ञान के बीच संबंध को समझेंगे।
- लोक प्रशासन और समाजशास्त्र के बीच संबंध को समझेंगे।
- लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र के बीच संबंध को समझेंगे।
- लोक प्रशासन और मनोविज्ञान के बीच संबंध को समझेंगे।



### 3.2 लोक प्रशासन एक सामाजिक विज्ञान के रूप में (Public Administration as a Social Science)

सामाजिक विज्ञान को अंग्रेजी में सोशल साइंस कहा जाता है। सामाजिक विज्ञान के इस शब्द में 'विज्ञान' शब्द की प्रकृति भौतिक विज्ञान में 'विज्ञान' शब्द से भिन्न है। भौतिक विज्ञान शब्द विज्ञान की वास्तविक व्याख्या है, जिसमें भौतिकी, रसायन विज्ञान, भूविज्ञान, जीव विज्ञान, प्राणीशास्त्र और वनस्पति विज्ञान जैसे विज्ञान शामिल हैं। ये सभी विज्ञान शुद्ध वैज्ञानिक विज्ञान माने जाते हैं। इन भौतिक विज्ञानों की तीन विशेषताएँ इस प्रकार हैं:

- शुद्धता
- वैधता
- पूर्वानुमान

ये सभी वैज्ञानिक विज्ञान वैज्ञानिक तरीकों पर निर्भर करते हैं जो सत्यापन योग्य सिद्धांतों के अधीन हैं। इन विज्ञानों में सिद्धांत निर्माण वैज्ञानिक प्रयोग और वैज्ञानिक अवलोकनों के बाद ही किया जाता है। ये अवलोकन विज्ञान को निश्चितता प्रदान करते हैं। वैज्ञानिक अवलोकन पर्यावरणीय कारकों से प्रभावित नहीं होते हैं, जिससे परिणामों की भविष्यवाणी करना आसान हो जाता है।

इसके विपरीत, सामाजिक विज्ञानों में निश्चितता, तर्कसंगतता और पूर्वानुमेयता का अभाव है। वैज्ञानिक विज्ञान में पदार्थ की प्रकृति और गति का अध्ययन किया जाता है जिसमें शोधकर्ताओं को वैध परिणाम मिलते हैं। लेकिन सामाजिक विज्ञान में मानव व्यवहार, व्यवहार, व्यवहार, स्वभाव, चाल-ढाल और मनोवैज्ञानिक व्यवहार का अध्ययन किया जाता है। मनुष्य का स्वभाव और उसका मनोवैज्ञानिक व्यवहार पदार्थ की तरह तर्कसंगत और निश्चित नियमों के अधीन नहीं है। मानव व्यवहार उसके समाज के अनुसार हर घंटे बदलता रहता है जिसके कारण सामाजिक विज्ञान में पूर्वानुमान की कमी होती है। इसीलिए सामाजिक विज्ञानों को वैज्ञानिक विज्ञानों के बराबर होने के लिए अपनी सटीकता, तर्कसंगतता और पूर्वानुमेयता साबित करनी होती है, जो एक बहुत कठिन कार्य है। अतः मानव स्वभाव एवं मनोविज्ञान के अध्ययन के लिए सामाजिक विज्ञानों को ऐसे सार्वभौम एवं सार्वभौम सिद्धांतों का प्रतिपादन करना आवश्यक है जो अपनी निश्चितता, तार्किकता एवं पूर्वानुमेयता में पूर्ण हों। अधिकांश सामाजिक विज्ञान विषय ऐसा करने में असमर्थ हैं, लेकिन कुछ विषय इस अंतर को भरने के लिए नई तकनीकों का आविष्कार कर रहे हैं या इन तकनीकों को अन्य आधुनिक शैक्षणिक परंपराओं से प्राप्त कर रहे हैं। अनुसंधान निष्कर्षों की सटीकता, वैधता और पूर्वानुमानशीलता निर्धारित करने के लिए अब सामाजिक विज्ञान में भी वैज्ञानिक पद्धति का उपयोग किया जा रहा है। व्यवहारवाद ने

सामाजिक विज्ञान को काफी हद तक प्रभावित किया है जिसके कारण अनुसंधान में अनुभवजन्य तरीकों को प्राथमिकता दी जाती है। व्यवहारवादी आंदोलन ने मानव व्यवहार, प्रकृति और व्यवहार को समझने के लिए अनुभवजन्य तरीकों पर जोर दिया, जिसने सामाजिक विज्ञान को एक अंतर-विषयक प्रकृति प्रदान की।

लोक प्रशासन को सामाजिक विज्ञान की एक नई शाखा के रूप में मान्यता प्राप्त है क्योंकि यह मानव समाज की प्रशासनिक गतिविधियों का केंद्र है। लोगों की नागरिक जिम्मेदारियों को पूरा करना उनका कर्तव्य है।' इन जिम्मेदारियों में बच्चे के जन्म से लेकर पुरुष के अंतिम संस्कार तक के सभी मामले शामिल हैं, जिसमें बच्चे के जन्म से पहले मां और बच्चे के स्वास्थ्य की देखभाल, बच्चे के जन्म के समय आवश्यक व्यवस्थाएं शामिल हैं। बच्चा, अस्पताल, दवाइयों और अन्य चिकित्सा सुविधाओं की व्यवस्था, बच्चे के लिए टीकों की व्यवस्था, बच्चे की शिक्षा और प्रशिक्षण, उसकी उच्च शिक्षा की व्यवस्था, युवावस्था में उसके लिए रोजगार प्रदान करने की जिम्मेदारी, बुढ़ापे में उसके लिए आराम। जीवन के दृढ़ संकल्प और उनके जीवन के अंतिम क्षणों में उनका दुनिया से सम्मानजनक प्रस्थान आदि शामिल हैं। लोक प्रशासन हर समय नागरिकों के जीवन से जुड़ा होता है और यह उनके जीवन के हर पहलू को प्रभावित करता है। लोक प्रशासन सामाजिक विज्ञान की एक शाखा है जो आवश्यक रूप से अन्य विषयों से संबंधित है लेकिन अकादमिक और व्यावहारिक निष्कर्षण और अध्ययन (अमूर्त और अध्ययन) की तकनीक में इसकी एक अद्वितीय प्रकृति है। अक्सर, लोक प्रशासनप्रयोग के स्थान पर अवलोकन को प्राथमिकता देता है क्योंकि प्रशासन गतिविधियों का प्रयोगशाला या कार्यशाला में शोध करना कठिन होता है, जैसा कि वैज्ञानिक अध्ययनों में होता है। हालाँकि, व्यवहारवाद आंदोलन ने इस मामले को काफी हद तक सरल बना दिया है और लोक प्रशासन में प्रयोगात्मक तरीकों का मार्ग प्रशस्त कर दिया है। लोक प्रशासन में सकारात्मकता और आदर्शवाद दोनों तत्व मौजूद हैं। 'क्या है?' और 'क्या किया जाना चाहिए?' जैसे प्रश्न, सामाजिक विज्ञान की अन्य शाखाओं की तरह, लोक प्रशासनमें शोध का विषय हैं और सिद्धांत निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। लोक प्रशासनका सिद्धांत अभी भी वाटरशेड चरणों के बीच में है, इसलिए यह जरूरी है कि सामाजिक विज्ञान की यह शाखा अन्य प्राचीन शाखाओं से उन सभी चीजों को प्राप्त करती है जो इस विषय (निर्माण में अनुशासन) निर्माणाधीन है। व्यापक, सार्वभौमिक प्रदान कर सकती है और समावेशी पहचान।

### 3.3- लोक प्रशासन और राजनीति विज्ञान : एक अटूट संबंध (An Indispensable Relationship)

राजनीति और प्रशासन के बीच की सीमाओं को परिभाषित करना कोई आसान काम नहीं है क्योंकि हम राजनीति को प्रशासन से अलग नहीं कर सकते। दरअसल, वुडरो विल्सन स्वयं दोनों के अलगाव और एकता को लेकर दुविधा में थे। विल्सन के बाद, विभिन्न विचारकों ने दोलखित पर उनके विचारों की अलग-अलग तरीकों से व्याख्या की। हालाँकि, फ्रेडरिक सी. फ्रेड्रिक सी. मोशर का मानना था कि विल्सन ने सार्वजनिक प्रशासन को राजनीति से अलग करने का पुरजोर आह्वान किया, दूसरी ओर, फ्रेड रिग्स का कहना है कि विल्सन का मानना था कि राजनीति और प्रशासन के सिद्धांत न केवल एक एकता से जुड़े हुए हैं, बल्कि इसकी कल्पना करना भी संभव नहीं है। राजनीतिक संस्थानों द्वारा बनाई गई नीतियों को लागू किए बिना प्रशासनिक उपाय।

राजनीति और प्रशासन सरकार की दो धाराओं की तरह हैं और इन धाराओं के बीच संबंधों पर विल्सन के विचार इस प्रकार थे:

सरकार के इस और उस क्षेत्र के बीच ऐसी कोई सीमा नहीं है, जब तक कि पहाड़ी पर चढ़कर भेद की डगमगाती ऊंचाइयों की घाटी में नहीं उतरा जाए, 'अगर', 'लेकिन', 'कब' और 'से भरे न्यायशास्त्र के घने जंगलों को पार किया जाए। परंतु" किया जा सकता है जो प्रशासनिक मामलों को गैर-प्रशासनिक मामलों से अलग करता है।

“No lines of demarcation, setting apart administrative from non-administrative functions, can be run between this and that department of government without being run uphill and down dale, over dizzy heights of distinction and through dense jungles of statutory enactment, hither and thither around “ifs” and “buts,” “whens” and “howevers,” until they become altogether lost to the common eye”

{“ प्रशासनिक को गैर-प्रशासनिक कार्यों से अलग करने वाली कोई भी सीमा रेखा, सरकार के इस और उस विभाग के बीच, ऊपर और नीचे की ढलानों पर, भेद की चक्करदार ऊंचाइयों पर और वैधानिक अधिनियम के घने जंगलों के माध्यम से इधर-उधर चलाए बिना नहीं चलाई जा सकती है। "अगर" और "लेकिन," "कब" और "हालांकि," जब तक कि वे आम लोगों की नज़रों से पूरी तरह ओझल न हो जाएं”}

1891 में वुडरो विल्सन ने कहा,

लोक प्रशासन के महत्व को विकृत और कम किये बिना इसे सार्वजनिक कानून की अन्य शाखाओं से अलग नहीं किया जा सकता है। प्रशासन की नींव राजनीति के गहरे और दृढ़ सिद्धांत हैं।

“Administration cannot be divorced from its connections with the other branches of public law without being distorted and robbed of its true significance. Its foundations are those deep and permanent principles of politics”.

{प्रशासन को उसके वास्तविक महत्व को विकृत और लूटे बिना सार्वजनिक कानून की अन्य शाखाओं के साथ उसके संबंधों से अलग नहीं किया जा सकता है। इसकी बुनियाद राजनीति के वे गहरे और स्थायी सिद्धांत हैं।}

न्यू डील आंदोलन और विश्व युद्ध के दौरान राजनीति और प्रशासन के द्वंद्व की अवधारणा ने अपनी प्रामाणिकता खो दी और वैश्विक स्तर पर इसकी कड़ी आलोचना होने लगी। लूथर गुलिक (लूथर गुलिक), एल. डी। एल. डी. व्हाइट और पॉल एप्पलबी जैसे आलोचकों ने राजनीति और प्रशासन के द्वंद्व का विरोध किया। गुलिक ने राजनीति और प्रशासन को अलग करने को "अव्यवहारिक, असंभव और अवांछनीय" बताते हुए खारिज कर दिया। उनका मानना है कि राजनीति-प्रशासन द्वंद्व को बहुत दुखद मौत मिली है क्योंकि यह एक तथ्य है कि प्रशासन आवश्यक रूप से राजनीति और नीति दोनों प्रक्रियाओं में शामिल होता है।

पॉल एप्पलबी, न्यू डील आंदोलन के महान समर्थकों में से एक, राजनीति और प्रशासन के द्वंद्व को खारिज करते हुए कहते हैं कि नीति-निर्माण लोक प्रशासन है। एप्पल बी उस पारंपरिक द्वंद्व को ध्वस्त करता है जो नीति-निर्माण को एक राजनीतिक प्रक्रिया और नीति कार्यान्वयन को एक प्रशासनिक प्रक्रिया के रूप में मान्यता देता है।

एप्पल बी के लिए लोक प्रशासन का सिद्धांत भी राजनीति का सिद्धांत था। एप्पल बी की किताब 'बिग डेमोक्रेसी' राजनीति और शासन का शोकगीत बनकर उभरी। वैन रिपर लिखते हैं, "हम सभी जानते हैं कि राजनीति और लोक प्रशासन एक-दूसरे से जुड़े हुए हैं। दोनों प्रभावी कार्रवाई के केंद्र में हैं। एक समस्या उन्हें सहजीवी संघ में एक साथ लाना और प्रत्येक को उसके उचित स्थान पर स्थापित करना है। दूसरी समस्या यह है कि समय के बदलाव के साथ दोनों का उचित स्थान भी बदल जायेगा। अतः यह स्पष्ट है कि महामंदी के बाद राजनीति और प्रशासन का द्वंद्व टूट गया। परंतु आर. के सप्रू इसके तीन कारण बताते हैं:

1- सार्वजनिक संस्थानों के मुक्त अध्ययन के आधार

लोक प्रशासन सार्वजनिक संगठन अभ्यास का एक क्षेत्र है जो इसे एक संस्थागत परिप्रेक्ष्य देता है जहां यह विशिष्ट एजेंसियों के माध्यम से कार्य करता है। इसने सुझाव दिया कि राजनीति और प्रशासन के अध्ययन से स्वतंत्र रूप से अध्ययन का एक नया क्षेत्र स्थापित किया जा सकता है।

2 - सार्वजनिक संस्थान में व्यावसायिक दृष्टिकोण

वुडरो विल्सन ने देखा कि अमेरिकी प्रशासन में अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावशीलता का अभाव था। विल्सन ने जोर देकर कहा कि यह प्रशासनिक मामलों में राजनीतिक हस्तक्षेप के

कारण था। सार्वजनिक व्यवस्था में भ्रष्टाचार और अक्षमता से छुटकारा पाने की दृष्टि से विल्सन का द्वैतवाद का सिद्धांत आज भी प्रासंगिक है।

### 3 - प्रशासन एवं राजनीति के संबंध की व्याख्या

आधुनिक युग में राजनीति और प्रशासन के द्वंद्व का महत्व इसलिए बढ़ जाता है क्योंकि यह इस बहस को नई दिशा देता है कि दोनों के बीच भेदभाव के अलावा कोई अन्य संबंध संभव है या नहीं।

मास और रेडवे के अनुसार, सार्वजनिक नीति के निर्माण और उसके कार्यान्वयन के बीच घनिष्ठ संबंध है। उनकी स्थिति यह है कि सार्वजनिक नीति को उतना ही आकार दिया जाता है जितना इसे लागू किया जाता है और सार्वजनिक नीति को उतना ही लागू किया जाता है जितना इसे तैयार किया जाता है। शाही कार्यालय की प्रतिक्रिया सार्वजनिक नीति प्रक्रिया में एक इनपुट के रूप में कार्य करती है। यह कार्यालय केवल क्लर्कों से नहीं, बल्कि शाही विशेषज्ञों और विशेषज्ञों से बना है। चुनावी लोकतंत्र में, जनता की आकांक्षाओं के प्रति सरकार की प्रतिक्रिया और सरकार के एजेंडे को निर्धारित करने में जवाबदेही एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। लेकिन तटस्थता और गुमनामी (न्यूट्रैलिटी एंड एनोनिमिटी) के सिद्धांत के तहत शाही कार्यालय को किसी भी तरह की सार्वजनिक जवाबदेही से मुक्त कर दिया जाता है। इसलिए, जवाबदेही के सवाल पर नौकरशाही को हेय दृष्टि से देखा जाता है क्योंकि नौकरशाही नीति निर्माण में तो बहुत व्यस्त रहती है लेकिन जवाबदेही में उसकी भूमिका शून्य होती है। विल्सन लोकतांत्रिक जवाबदेही की एक पदानुक्रमित अवधारणा प्रस्तुत करते हैं और इस प्रकार राजनीति और प्रशासन के बीच अंतर की पुष्टि करते हैं। उनका कहना है कि सार्वजनिक एजेंसियों को विधायिका के प्रति जवाबदेह होना चाहिए, जो बदले में लोगों के प्रति जवाबदेह है। यद्यपि विल्सन द्वारा प्रस्तुत लोकतांत्रिक जवाबदेही की यह श्रेणीबद्ध प्रणाली अधिक प्रभावी सिद्ध नहीं हो सकती क्योंकि शाही कार्यालय के प्रशासनिक कर्मचारी अक्सर प्रशासनिक उत्तरदायित्व से घिरे रहते हैं और इस स्थिति में उनके लिए लोकतांत्रिक होना कठिन हो जाता है। जवाबदेही. फ्रेडरिक मोशर का कहना है कि इस संघर्ष का समाधान यह है कि भविष्य में प्रशासनिक कर्मियों को गणतांत्रिक जवाबदेही की तुलना में लोकतांत्रिक जिम्मेदारी के बारे में अधिक चिंतित होना चाहिए।

कार्यालय में जवाबदेही के सवाल पर, फाइनर और लोवी का सुझाव है कि अधिकारियों के विवेक को सीमित करने के लिए प्रशासनिक निरीक्षण बढ़ाया जाना चाहिए। इसके साथ ही वह प्रतिनिधि नौकरशाही और नौकरशाही में जनता की भागीदारी का भी प्रस्ताव करते हैं। पी. कृष्णमूर्ति के अनुसार यदि सामाजिक दृष्टिकोण से विचार किया जाए तो ये दोनों विज्ञान मूलतः एक ही लिंग के हैं। राजनीतिक विचारधारा और संगठन दोनों मिलकर लोक प्रशासन की पृष्ठभूमि बनाते हैं। इसका आधार विभागों और अन्य प्रशासनिक एजेंसियों के संगठन, स्टार्फिंग

और सार्वजनिक जवाबदेही द्वारा निर्धारित किया जाता है। किसी भी देश की राजनीतिक व्यवस्था का उस देश के प्रशासन से गहरा संबंध होता है, जैसा कि साइमन बताते हैं कि सरकार की पूरी प्रक्रिया निर्णय लेने के बारे में है। किसी भी देश की राजनीतिक व्यवस्था में कानूनी और संवैधानिक संरचनाओं के साथ-साथ राजनीतिक ताकतों के वास्तविक और आपसी संघर्ष भी शामिल होते हैं। ऐसा इसलिए है, क्योंकि यद्यपि संगठनात्मक ढांचे और उनके प्रशासनिक प्रदर्शन को कानूनी और संवैधानिक ढांचे के अनुसार निर्धारित किया जाना चाहिए, लोक प्रशासन की प्रशासनिक गतिविधियां प्रचलित राजनीतिक ताकतों और उनकी सतहीता द्वारा सीमित हैं।

भारत में बहुत कम विश्वविद्यालयों ने भारतीय प्रशासन अध्ययन में राजनीतिक विषयों को शामिल किया है। किसी भी देश का प्रशासनिक ढांचा उस देश की राजनीतिक व्यवस्था से काफी प्रभावित होता है। उदाहरण के लिए, किसी देश का लोकतांत्रिक चरित्र उसके शासन को प्रभावित करता है। इसी प्रकार, सरकार की संसदीय प्रणाली प्रशासन को प्रभावित किए बिना अस्तित्व में नहीं रह सकती। प्रशासनिक और नागरिक अधिकारी संबंधित मंत्रियों के माध्यम से अप्रत्यक्ष रूप से विधान सभा के प्रति जवाबदेह होते हैं।

### **3.4- लोक प्रशासन और समाजशास्त्र (Public Administration and Sociology)**

समाजशास्त्र के लिए अंग्रेजी शब्द सोशियोलॉजी है। मानव इतिहास में पहली बार इस शब्द का प्रयोग फ्रांसीसी विचारक ऑगस्ट कॉम्टे ने किया था और माना जाता है कि ऑगस्ट कॉम्टे ने ही इसका आविष्कार किया था। समाजशास्त्र शब्द दो शब्दों से मिलकर बना है। पहला शब्द सोशियो लैटिन धातु सोशियस से बना है, जिसके कई अर्थ हैं जैसे समाज, समूह, संघ, दोस्ती, साथ, निकटता, साथी और साथी आदि। जबकि दूसरा शब्द लॉजी ग्रीक मूल लोगो से बना है। लोगो का तात्पर्य किसी चीज़ के उल्लेख या अध्ययन से है और आधुनिक समय में इस अध्ययन की प्रकृति वैज्ञानिक है। उदाहरण के लिए, जीव विज्ञान को अंग्रेजी में बायोलॉजी कहा जाता है, जिसका अर्थ है विभिन्न प्राणियों का वैज्ञानिक अध्ययन। इसी प्रकार, वनस्पति विज्ञान और प्राणीशास्त्र वनस्पतियों और जीवों के वैज्ञानिक अध्ययन से संबंधित हैं। तो समाजशास्त्र की सरल परिभाषा यह है कि समाजशास्त्र समाज का वैज्ञानिक अध्ययन है। आगे यह कहा जा सकता है कि समाजशास्त्र समाज और मानव संस्कृति का वैज्ञानिक अध्ययन है। इस प्रकार, समाजशास्त्र की पहली परिभाषा पेश करने का श्रेय ऑगस्ट कॉम्टे को दिया जाता है, लेकिन कॉम्टे के अलावा, कुछ विशिष्ट व्यक्तित्व भी हैं जिन्होंने इसके प्रचार-प्रसार के लिए काम किया। इन हस्तियों में कार्ल मार्क्स, एमिल दुर्खीम, मैक्स वेबर आदि शामिल हैं।



समाजशास्त्र का विषय मानव जीवन के विस्तृत क्षेत्र को कवर करता है। यह विशेष रूप से मनुष्यों के बीच बातचीत का अध्ययन करता है, उनके सभी प्रकार के रिश्तों और उनके विभिन्न सामाजिक व्यवहारों को समझता है। समाजशास्त्री विशेष रूप से मानव अंतःक्रिया के कारण मानव व्यवहार में होने वाले परिवर्तनों और इस अंतःक्रिया के प्रभावों का अध्ययन करने में रुचि रखते हैं।

इंसानों के बीच रिश्ते अलग-अलग तरह के हो सकते हैं। अस्पताल में पैदा हुए एक बच्चे को उसकी माँ द्वारा गले लगाए जाने से लेकर, राजमार्ग पर एक फल की दुकान से फल खरीदने वाले व्यक्ति और दुकान के मालिक के बीच की बातचीत से लेकर, एक अंतरराष्ट्रीय सम्मेलन में विशेषज्ञ पत्रों की चर्चा तक। बहसों से लेकर देश की संसद में सदस्यों के बीच आपसी मेलजोल को सामाजिक मेलजोल माना जाता है। समाजशास्त्र मनुष्यों के बीच इस अंतःक्रिया का वर्णन और व्याख्या करता है। यह उन कारणों की व्याख्या करता है कि लोग आपस में बातचीत क्यों करते हैं, और उस बातचीत के वास्तविक परिणाम क्या हैं, और उस बातचीत के समाज पर दीर्घकालिक प्रभाव क्या होंगे।

समाजशास्त्र अक्सर बुनियादी संगठनों का अध्ययन करता है, जिसमें परिवार, परिवार, कुल, पड़ोस, शहर, जाति, प्रांत, सरकारें, सरकारी संस्थान, स्कूल, कॉलेज, विश्वविद्यालय आदि शामिल हैं। एक संगठन दूसरे संगठन को कैसे प्रभावित करता है और संगठनों और व्यक्तियों के बीच किस प्रकार के संबंध हैं, ये सभी बातें समाजशास्त्र में शामिल हैं।

पिछले पृष्ठों में आपने पढ़ा कि समाजशास्त्र का संबंध मानव व्यवहार से है जिसमें व्यक्ति का अध्ययन समाज के सदस्य के रूप में किया जाता है। दूसरे शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि समाजशास्त्र समाज और सामाजिक व्यवहार का अध्ययन है। इसके अलावा, हम जानते हैं कि लोक प्रशासन वास्तव में एकजुट और सामूहिक प्रयासों का नाम है। इस अर्थ में सरकार का प्रशासन एवं प्रशासन वास्तव में सामाजिक प्रशासन एवं प्रशासन है। किसी भी देश का लोक प्रशासन उसके सामाजिक परिवेश, संस्कृति और सभ्यता से प्रभावित होता है। लोक प्रशासन की एक उचित अवधारणा तभी संभव है जब इसका अध्ययन उस समाज के तथ्यों के साथ किया जाए जिसमें इसने लोगों को अपनी सेवाएँ प्रदान की हैं। उस वातावरण को जानना महत्वपूर्ण है जिसमें विभिन्न सामाजिक समूह परस्पर क्रिया करते हैं, वस्तुओं का लेन-देन करते हैं और विभिन्न स्तरों पर चर्चा करते हैं। उदाहरण के लिए, सार्वजनिक अधिकारी जो ग्रामीण विकास कार्यक्रमों और आदिवासी विकास योजनाओं के प्रभारी हैं, उन्हें अपने कर्तव्यों को बेहतर ढंग से पूरा करने के लिए उस विशेष समूह और उप-समूह की सामाजिक स्थितियों से परिचित होना चाहिए।

समाजशास्त्र विभिन्न समस्याओं, जैसे आदिवासी अशांति, छात्र समस्याएं, सांप्रदायिक तनाव आदि को समझाने के लिए विभिन्न समूहों के व्यवहार पर भी प्रकाश डालता है। लोक प्रशासन एक सटीक विश्लेषण है जिसे किसी स्थान के लोग अपने रीति-रिवाजों और दृष्टिकोण के अनुसार अपना सकते हैं। लोक प्रशासन समाज में परिवर्तन का एक महत्वपूर्ण कारक है। यह न केवल सामाजिक परिवर्तनों का केंद्र और धुरी है बल्कि सामाजिक शांति और सद्भाव भी बनाए रखता है।

विभिन्न समूहों के सामाजिक व्यवहार एवं संबंधों को लोक प्रशासन की सहायता से समाज के बदलते उद्देश्यों के अनुरूप आवश्यक परिवर्तनों के साथ अनुकूलित किया जा सकता है। इस संबंध में छूत के उन्मूलन के उदाहरण पर विचार करना उपयोगी होगा। समाजशास्त्र प्रबंधकों को आवश्यक सामग्री प्रदान करता है। यह समाज के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन करता है, जिसमें व्यक्तियों की स्थिति, परिवार, पेशे, सामाजिक ताकतें आदि शामिल हैं। इन चीजों से परिचित होना लोक प्रशासन के लिए उपयोगी साबित हुआ है क्योंकि इन विभिन्न मुद्दों और सामाजिक-पर्यावरणीय पृष्ठभूमि के ज्ञान के परिणामस्वरूप अनुमान लगाने के बजाय लोक प्रशासन गतिविधियों में पूर्ण विश्वास होता है। उल्लेखनीय है कि मैक्स वेबर का निबंध नौकरशाही लोक प्रशासन के अनुसंधान और व्यावहारिक पहलुओं को प्रभावित करती है। वस्तुतः यह लेख लोक प्रशासन के अध्ययन में समाजशास्त्रियों का पहला प्रयास माना जाता है।

### 3.5 - लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र (Public Administration and Economics)

अर्थशास्त्र दुर्लभ संसाधनों के आवंटन की कला का अध्ययन है। यह एक सामाजिक ज्ञान है जो यह निर्धारित करता है कि संसाधनों की कमी की स्थिति में आर्थिक निर्णय कैसे लिए जाएं, धन कब, कहां और कैसे खर्च किया जाए। इस अर्थ में अर्थशास्त्र घरेलू मामलों के प्रशासन की कला है। अंग्रेजी शब्द इकोनॉमिक्स ग्रीक मूल ओइकोनोमिया से लिया गया है। ओइकोनोमिया दो शब्दों ओइकोस और नोमिया से मिलकर बना है, जिसमें ओइकोस का अर्थ है घर या घर और नोमिया का संबंध व्यवस्था, व्यवस्था और व्यवस्था से है। इस प्रकार, घर या घरेलू मामलों के प्रशासन के विज्ञान और कला को अर्थशास्त्र कहा जाता है। मानव आर्थिक निर्णय अलग-अलग रूप ले सकते हैं जैसे व्यक्तिगत निर्णय, पारिवारिक और घरेलू निर्णय, व्यवसाय, नौकरी और सेवा निर्णय और सामाजिक निर्णय आदि।

यह प्रकृति की व्यवस्था है कि सभी प्राणियों, विशेषकर मानव जाति, की विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए उसके चरणों में विभिन्न प्रकार के आशीर्वाद और संसाधन हैं। लेकिन विचार करने वाली बात यह है कि प्रकृति के चरणों में मौजूद ये आशीर्वाद वर्तमान और भविष्य की पीढ़ियों की जरूरतों के हिसाब से कम ही नजर आते हैं। विश्व के सभी देशों की मानव जनसंख्या लगातार बढ़ रही है जबकि प्रकृति के खजाने में संसाधन दिन-ब-दिन कम होते



जा रहे हैं। संसाधनों की इस कमी के बावजूद, हमारी बुनियादी ज़रूरतों को पूरा करना मानव अस्तित्व को बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण है। इसलिए, अर्थशास्त्र अध्ययन करता है कि दुर्लभ और सीमित संसाधनों का न्यायसंगत उपयोग कैसे किया जाए और वर्तमान और भविष्य में मानवीय ज़रूरतों को कैसे पूरा किया जाए। यह मानव व्यवहार को विभिन्न रूपों में आकार देता है जहां वे अपनी आवश्यकताओं में से एक को पूरा करने के लिए कई संसाधनों के बीच सर्वोत्तम विकल्प का उपयोग करते हैं।

अर्थशास्त्र का बुनियादी ज्ञान प्राप्त करने के लिए आपको यह जानना चाहिए कि अर्थशास्त्र में चार तत्वों का बहुत महत्व है, जिनमें आपूर्ति, मांग, वस्तुएँ और सेवाएँ शामिल हैं। अर्थशास्त्र का पूरा कारोबार वस्तुओं और सेवाओं की आपूर्ति और मांग पर निर्भर करता है। जब वस्तुओं और सेवाओं की मांग उसकी आपूर्ति से अधिक हो जाती है, तो अर्थव्यवस्था में कमी हो जाती है। अर्थशास्त्र का संबंध इस अभाव में आवश्यकता की पूर्ति से है। उदारवादी दृष्टिकोण के अनुसार, जब वस्तुएँ और सेवाएँ दुर्लभ हो जाती हैं, तो लोग अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए वैकल्पिक साधनों की तलाश करते हैं। ये वैकल्पिक स्रोत उसकी पसंद का दायरा बढ़ाते हैं और अर्थव्यवस्था में उसकी स्वतंत्रता बढ़ाते हैं। प्रत्येक समाज को हर स्तर पर अपने संसाधनों का उपयोग कैसे करना है, इसका चुनाव अवश्य करना चाहिए। पारिवारिक स्तर पर, यह विकल्प चुनना होगा कि घरेलू आय को काम पर, कार खरीदने पर या रहने के लिए घर खरीदने पर खर्च किया जाना चाहिए या नहीं। नगरपालिका स्तर पर यह विकल्प चुना जाना चाहिए कि बजट का उपयोग पार्क बनाने में किया जाए या जनता को चिकित्सा सुविधाएं प्रदान करने में किया जाए। रक्षा में किया जाए या देश की नदियों और पर्यावरण की रक्षा में किया जाए।

लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र के बीच बहुत अधिक संबंध है। क्योंकि वर्तमान युग में राज्य की आर्थिक नीतियां और उद्देश्य लोक प्रशासन के माध्यम से पूरे होते हैं। क्योंकि 19वीं शताब्दी में व्यक्तिवाद का भाषण। ऊपर। और पुलिस राज्य की अवधारणा (पुलिस राज्य) लोकप्रिय था, जिसके अनुसार राज्य को एक आवश्यक बुराई के रूप में मान्यता दी गई थी। और इसका दायरा सीमित था। उस समय राज्य के कर्तव्य कानून प्रवर्तन, पुलिस और न्यायपालिका के प्रशासन तक ही सीमित थे। लेकिन औद्योगिक क्रांति और उससे उत्पन्न विभिन्न समस्याओं ने राज्य को श्रमिकों के अधिकारों की रक्षा करने, काम के घंटे और काम तय करने और आर्थिक और औद्योगिक मामलों में हस्तक्षेप करने के लिए मजबूर किया है। जहां सार्वजनिक प्रशासन आर्थिक नीतियों को बनाने और निगरानी करने से बचता था, वहां अब यह शुरू हो गया है समय की आवश्यकता के अनुसार आर्थिक नीतियां बनाना।

इसलिए, राज्य ने धीरे-धीरे आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप करना शुरू कर दिया। कल्याणकारी राज्य के अस्तित्व में आने से न केवल राज्य के आर्थिक कर्तव्यों में वृद्धि हुई है, बल्कि लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र के बीच संबंध भी बढ़े हैं। आज लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र न केवल एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं बल्कि एक-दूसरे से प्रभावित भी होते हैं।

लोक प्रशासन की सफलता के लिए अर्थशास्त्र का ज्ञान आवश्यक है। आज का युग कल्याणकारी राज्य का युग है। इसलिए, आज प्रत्येक सफल प्रशासन के लिए अर्थशास्त्र का ज्ञान आवश्यक है। देश की आर्थिक योजनाओं को बनाने और लागू करने की जिम्मेदारी लोक प्रशासन की है। अतः यह कहा जा सकता है कि अर्थशास्त्र का ज्ञान ही संस्थान की सफलता की कुंजी है। एक कल्याणकारी राज्य में लोगों के आर्थिक विकास को निर्धारित करना, आर्थिक कमजोरियों को दूर करना और गरीबी को दूर करना राज्य की मुख्य जिम्मेदारियाँ हैं। लोक प्रशासन के माध्यम से कल्याणकारी राज्य के लक्ष्यों को सफलतापूर्वक प्राप्त किया जा सकता है जबकि लोक प्रशासन को आर्थिक प्रक्रियाओं का ज्ञान होना चाहिए साथ ही अर्थशास्त्र के बुनियादी सिद्धांत और सिद्धांत। लोक प्रशासन का सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य देश की अर्थव्यवस्था का विकास करना है। आजकल सभी सरकारी नीतियाँ आर्थिक प्रकृति की हैं। प्रशासन के लिए आर्थिक समस्याओं को समझना और उनका समाधान करना आवश्यक है। आज सरकार और लोक प्रशासन की आर्थिक जिम्मेदारियाँ प्राचीन काल की सरकारों की तुलना में अधिक हैं।

आधुनिक समय में अर्थशास्त्र लोक प्रशासन का आधार बन गया है। अर्थात् प्रत्येक प्रशासनिक नीति आर्थिक आधार पर तय की जाती है और यह देखा जाता है कि इससे देश को कितना लाभ होगा। सरकार द्वारा आर्थिक विकास के लिए विभिन्न योजनाएँ बनाई जाती हैं। उन्हें तैयार करना, अर्थशास्त्र का ज्ञान होना आवश्यक है। सरकार द्वारा अपनी नीतियों को तैयार करने के लिए बजट का प्रशासन भी अर्थशास्त्र का क्षेत्र है। आज वही प्रशासन सफल है जिसे अर्थशास्त्र का ज्ञान है।

प्रिय विद्यार्थियों, पिछले पृष्ठों पर आपने अर्थशास्त्र की संक्षिप्त परिभाषा पढ़ी है और यह जान लिया है कि अर्थशास्त्र मनुष्य को हर क्षण प्रभावित करता है। इसी प्रकार, आपने इस पाठ्यक्रम की पहली इकाई में सीखा कि लोक प्रशासन भी मानव जीवन के हर कोने से संबंधित है और हर समय मानव जीवन को प्रभावित करता है। सामाजिक विज्ञान की दो शाखाओं के रूप में, लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र का उद्देश्य मानव विकास, कल्याण और खुशहाली है। इसलिए, यह आवश्यक है कि सामाजिक विज्ञान के इन दोनों विषयों के बीच महत्वपूर्ण संबंध हों। लोक प्रशासन का इतिहास हमें बताता है कि 18वीं शताब्दी में लोक प्रशासन मुख्यतः दो कार्य करता था।

- राज्य में कानून एवं व्यवस्था स्थापित करना।

- कर एकत्रित करना।

प्राचीन काल में कल्याणकारी राज्य की कोई अवधारणा नहीं थी, इसलिए लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य जनता की सेवा करना नहीं, बल्कि राजा और उसके परिवार की सेवा करना, राज्य और साम्राज्य को स्थिर करना, सेनाओं को मजबूत बनाना और शक्तिशाली, राज्य। सार्वजनिक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य देश को दुश्मन की नजरों से बचाने के लिए एक विश्वसनीय जासूसी नेटवर्क का निर्माण करना और मजबूत किलों का निर्माण करना और अपनी शक्ति का प्रदर्शन करने के लिए बड़ी सेनाओं की व्यवस्था करना था। उस युग में आधुनिक नौकरशाही की कोई अवधारणा नहीं थी, जिसके कारण प्रशासनिक कर्मचारियों में केवल उन्हीं व्यक्तियों को शामिल किया जाता था जो राजा के बहुत करीबी होते थे या जो राजा के विशेष ध्यान और पुरस्कार के हकदार होते थे।

राजा के निर्देश के अनुसार, प्रशासन का सामान्य कार्य किया जाता था जहाँ राजा की जीभ से निकले शब्द ही अंतिम प्राधिकारी होते थे। राजा जिसे चाहता था उसे प्रशासन का भाग बना लेता था तथा अपने कर्मचारियों में शामिल कर लेता था। इसलिए प्रसिद्ध विचारक मैक्स वेबर ने इस युग की स्टाफिंग को पारंपरिक नौकरशाही कहा है। राज्य में कानून व्यवस्था बनाए रखने और राजस्व एकत्र करने का उद्देश्य मुख्य रूप से सरकार और राज्य को स्थिर करना था और शाही खजाने का बहुत कम हिस्सा लोगों के कल्याण और कल्याण पर खर्च किया जाता था। सरकार के राजस्व का एक बड़ा हिस्सा कृषि और कृषि उत्पादन से प्राप्त होता था। राजस्व संग्रहण के कर्तव्य निश्चित रूप से आर्थिक प्रकृति के थे, लेकिन उस समय आधुनिक उद्योगों की कोई अवधारणा नहीं थी। अतः लोक प्रशासन पर आर्थिक उत्तरदायित्वों का बोझ कम था तथा प्रशासनिक तंत्र भी अधिक सघन नहीं था।

19वीं सदी में जब यूरोप में औद्योगिक क्रांति हुई, तो इससे राज्य और राज्य की अवधारणा में बदलाव आया। औद्योगिक क्रांति ने नए कारखानों की स्थापना का मार्ग प्रशस्त किया जहाँ आधुनिक मशीनों के उपयोग को प्राथमिकता दी गई। इन आधुनिक मशीनों से औद्योगिक उत्पादन में अभूतपूर्व वृद्धि हुई। धीरे-धीरे इन कारखानों की संख्या बढ़ती गई और मानव आबादी का एक बड़ा हिस्सा उद्योगों में काम करने लगा। इन फैक्ट्रियों से आम लोगों को रोजगार मिलता था, लेकिन समय बीतने के साथ-साथ फैक्ट्री मालिकों और श्रमिकों के बीच झगड़े और संघर्ष की घटनाएं सामने आने लगीं। फैक्ट्री मालिकों का उद्देश्य अधिकतम मुनाफा कमाना था, जबकि श्रमिकों की मांग थी कि उनके मालिक उन्हें उचित वेतन दें और काम के घंटे उचित रूप से आवंटित करें। कारखाने पूंजीवाद के अड्डे बन गए, कारखाने के मालिक अमीर हो गए और श्रमिकों की स्थिति लगातार खराब होती गई। फैक्ट्री मालिकों और श्रमिकों के बीच संबंध खराब हो गए। इस पृष्ठभूमि में राज्य का उत्तरदायित्व बढ़ गया। पहला है औद्योगिक

क्रांति के बाद उत्पादन में वृद्धि, बहुतायत और मुद्रास्फीति का प्रशासन और प्रशासन करना। दूसरा, पूंजीपतियों और कारखानों में काम करने वाले श्रमिक वर्गों के बीच संबंध स्थापित करना।

धन और संसाधनों के विस्तार ने सार्वजनिक प्रशासन के आर्थिक कर्तव्यों को बहुत बढ़ा दिया। वैश्विक स्तर पर शासन तंत्र पुराना और जीर्ण-शीर्ण था और इसलिए समय की बदलती जरूरतों को पूरा नहीं कर सका। लोक प्रशासन की सबसे बड़ी विफलता इस तथ्य से सिद्ध हुई कि वह मानव समाज को दो वर्गों में विभाजित होने से नहीं रोक सका। सामाजिक वर्ग संबंधों की गिरावट का अध्ययन प्रसिद्ध जर्मन विचारक कार्ल मार्क्स ने अपनी कृति दास कैपिटल में किया है। मार्क्स का मानना है कि मानव समाज दो वर्गों में विभाजित है, पूंजीपति वर्ग और श्रमिक वर्ग। मार्क्स ने पूंजीपति वर्ग को बुर्जुआ और श्रमिक वर्ग को सर्वहारा कहा। मार्क्स का मानना था कि पूंजीपति वर्ग आर्थिक और सामाजिक रूप से प्रभुत्वशाली वर्ग है जो गरीब श्रमिकों का शोषण करता है। इस अवधारणा को मार्क्स के वर्ग संघर्ष के सिद्धांत के रूप में जाना जाता है। मार्क्स के लेखन और विचार समाजवाद की वकालत करते थे। उनके अनुसार, वर्ग संघर्ष को समाप्त करने का एकमात्र तरीका पूंजीपति और श्रमिक वर्गों को खत्म करना है और यह तभी संभव है जब एक सहकारी प्रणाली स्थापित हो।

मार्क्स के सभी विचार प्रकृति में आर्थिक थे, लेकिन उन्हें लागू करने के लिए सार्वजनिक प्रशासन को पुनर्गठित और पुनर्गठित करने की आवश्यकता थी। जब वैश्विक स्तर पर समाजवादी राज्य की अवधारणा आम हो गई तो विश्व के विभिन्न देशों ने समाजवादी अर्थव्यवस्था या मिश्रित अर्थव्यवस्था को अपनाया। इस प्रकार उद्योगों का बड़े पैमाने पर राष्ट्रीयकरण किया गया और सार्वजनिक प्रशासन ने धन और संसाधनों के समान वितरण के लिए महत्वपूर्ण भूमिका निभाई।

1883 में कार्ल मार्क्स की मृत्यु के चार साल बाद, वुडरो विल्सन का ऐतिहासिक निबंध 'द स्टडी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन' 1887 में प्रकाशित हुआ था। यह लेख लोक प्रशासन के अकादमिक इतिहास में मील का पत्थर साबित हुआ। एक ओर कार्ल मार्क्स ने पूंजीवाद और यूरोप में सार्वजनिक प्रशासन पर उसके प्रभावों का आलोचनात्मक मूल्यांकन किया, वहीं दूसरी ओर विल्सन ने अपने निबंध में यूरोपीय प्रशासन और औद्योगिक विकास की परिभाषा भी लिखी। अपने लेख में विल्सन अमेरिकी प्रशासन की आलोचना करते हैं और स्पष्ट करते हैं कि अमेरिका वास्तव में एक लोकतांत्रिक देश है, लेकिन अमेरिकी प्रशासन भ्रष्टाचार से ग्रस्त है। विल्सन ने विभिन्न यूरोपीय देशों में प्रचलित सार्वजनिक प्रशासन की मशीनरी को अमेरिका में अपनाने और कार्यान्वयन का समर्थन किया। उन्होंने अपने लेख में लिखा कि किसी काम को करने का उद्देश्य और उसे करने का तरीका दो अलग-अलग चीजें हैं। विल्सन ने जोर देकर कहा

कि अधिकांश यूरोपीय देशों में लोक प्रशासन की तकनीक अमेरिकी लोक प्रशासन की तुलना में बेहतर थी। इसलिए अमेरिका को यूरोप से प्रशासन कौशल सीखना चाहिए और उनकी तकनीकों को अपनाना चाहिए। विल्सन अच्छी तरह जानते थे कि अमेरिका और यूरोप दो अलग-अलग प्रणालियाँ हैं। अमेरिका में लोकतंत्र है जबकि यूरोप में नहीं है। तो अपनी बात को समझाते हुए विल्सन कहते हैं कि अगर कोई आपके सामने बहुत ही अत्याधुनिक तरीके से चाकू रखकर उसे तेज कर रहा है, लेकिन इरादा उस चाकू से किसी को मारने का है, तो हमें बिना विचलित हुए उसकी उत्कृष्ट तकनीकों को अपनाना चाहिए अपने उद्देश्य से और अपने सिद्धांतों और मूल्यों से समझौता किए बिना।

विल्सन ने अपने लेख में पॉलिटिक्स एडमिनिस्ट्रेशन डिकोटॉमी का प्रस्ताव रखा है और लिखा है कि अमेरिका में प्रशासन को राजनीति से मुक्त करने की जरूरत है। वुड्रो विल्सन का निबंध इस मायने में एक मौलिक निबंध था कि इसने अकादमिक अध्ययन के एक नए विषय के रूप में लोक प्रशासन की नींव रखी। उन्होंने अमेरिकी संदर्भ में लोक प्रशासन पर महत्वपूर्ण टिप्पणियाँ कीं। विल्सन ने स्पष्ट किया कि अमेरिकी शासन गंभीर खामियों से ग्रस्त है और भ्रष्टाचार उनमें से एक है। विल्सन के अनुसार संविधान बनाने से भी अधिक कठिन कार्य उसका कार्यान्वयन है।

विल्सन ने कहा कि अमेरिकी लोक प्रशासन में मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावशीलता का अभाव है। और ये सब राजनीति के बुरे प्रभाव का नतीजा है। यही कारण है कि विल्सन चाहते थे कि अमेरिकी लोक प्रशासन को सार्वजनिक राजनीति के हस्तक्षेप और उसके प्रतिरोध तत्व से छुटकारा मिले।

विल्सन के अनुसार, राजनीति और लोक प्रशासन सरकारी गतिविधि के दो अलग-अलग क्षेत्र हैं और परस्पर अनन्य नहीं हैं। उन्होंने देखा:

"लोक प्रशासन राजनीति के उचित क्षेत्र से बाहर है। प्रशासनिक प्रश्न राजनीतिक प्रश्न नहीं हैं। हालाँकि राजनीति लोक प्रशासन की दिनचर्या निर्धारित करती है, लेकिन इसे प्रशासन के नौकरशाही मामलों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए और इसे अपने हित के अनुसार नहीं बनाना चाहिए।"

जहां लोक प्रशासन का संबंध कानून के विस्तृत और व्यवस्थित कार्यान्वयन से है, वहीं कानून बनाने के लिए राजनीति का सहारा लिया जाता है। वुड्रो विल्सन ने कहा कि राजनीति राजनेता की विशेषता है जबकि सार्वजनिक प्रशासन तकनीकी कर्मियों का क्षेत्र है। विल्सन ने इन दोनों की सीमाओं को स्पष्ट रूप से इंगित किया है और प्रशासन के सामान्य विज्ञान को नवीनीकृत करना चाहा है।

इसी प्रकार, फ्रैंक गुडनाउ ने कहा कि राजनीति और प्रशासन सरकार के दो अलग-अलग पहलू हैं। राजनीति राज्य की इच्छा व्यक्त करती है और उसके अनुसार नीतियां बनाती है। दूसरी

ओर, लोक प्रशासन इन नीतियों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है। जबकि राजनीति विधायी भूमिका का प्रतिनिधित्व करती है, लोक प्रशासन सरकार की प्रशासनिक भूमिका का प्रतिनिधित्व करता है। गुडनाउ का मानना था कि इन दो अलग-अलग कार्यों को सरकार की एक ही शाखा को नहीं सौंपा जा सकता है। विल्सन के निबंध की सबसे महत्वपूर्ण बात यह थी कि उन्होंने सार्वजनिक प्रशासन को व्यवसाय के मॉडल पर बनाने की वकालत की। यह सिद्धांत कार्ल मार्क्स से काफी अलग था और इसने सार्वजनिक प्रशासन के विषय को पूंजीवादी तत्व दिया। एक शैक्षणिक विषय के रूप में लोक प्रशासनको संयुक्त राज्य अमेरिका में बढ़ावा दिया गया और संयुक्त राज्य अमेरिका के विभिन्न कारखानों में कई प्रयोग भी किये गये। ये प्रयोग मूल रूप से व्यवसाय प्रशासन से संबंधित थे, लेकिन इन प्रयोगों से प्राप्त परिणामों को अनायास ही लोक प्रशासन के सिद्धांत में अपना लिया गया।

1930 के दशक की महामंदी ने पूंजीवादी अर्थव्यवस्था के वैश्विक पतन को उजागर किया और कल्याणकारी राज्य की अवधारणा वैश्विक क्षितिज पर उभरी। इस अवधारणा के तहत, लोगों के कल्याण को अर्थव्यवस्था के कल्याण के रूप में मान्यता दी गई और विश्व सरकारें मिश्रित अर्थव्यवस्था की ओर बढ़ीं। आर्थिक लक्ष्यों एवं आवश्यकताओं के अनुरूप लोक प्रशासन में परिवर्तन किये गये। 20वीं सदी के आखिरी दो दशकों में वैश्वीकरण की अवधारणा उभरी, जिसने तब विश्व अर्थव्यवस्था को पूंजीवाद के एक नए रूप, नवउदारवाद(neoliberalism) से परिचित कराया, जिसके अनुसार सार्वजनिक प्रशासन पूंजीवादी व्यवस्था के अधीन हो गया।

तो हमने देखा कि आर्थिक लक्ष्यों और परिवर्तनों के अनुसार लोक प्रशासन की मशीनरी में परिवर्तन हुए और प्रशासन वास्तव में आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति में शामिल हो गया।

### 3.6 - लोक प्रशासन एवं मनोविज्ञान (Public Administration and Psychology)

मनोविज्ञान मानव मन और मानव व्यवहार का वैज्ञानिक अध्ययन है। मानव मस्तिष्क का संबंध उसके सोचने के तरीके से होता है, इसलिए यह भी कहा जा सकता है कि मनोविज्ञान मानव के सोचने के तरीके और व्यवहार का वैज्ञानिक अध्ययन है। प्रिय विद्यार्थियों, आपने पिछली इकाइयों में पढ़ा है कि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है और समाज के विभिन्न तत्व उसकी सोच और व्यवहार को प्रभावित करते हैं। ये तत्व प्रकृति में जैविक, सामाजिक, पर्यावरणीय, राजनीतिक, आर्थिक हो सकते हैं। अंग्रेजी शब्द साइकोलॉजी ग्रीक शब्द Psyche से लिया गया है। साइकी शब्द के अलग-अलग अर्थ हैं, जिनमें जीवन, जीवन्, आत्मा, मन, मस्तिष्क, विचार आदि शामिल हैं। इसलिए मनोविज्ञान को मानव मन के अध्ययन के रूप में मान्यता प्राप्त है।



प्रत्येक सामाजिक विज्ञान मनोवैज्ञानिक तत्वों से प्रभावित होता है क्योंकि इसका संबंध मानवीय क्रिया से है। लोक प्रशासन में भी मानवीय तत्वों का महत्व बढ़ रहा है। प्राचीन काल में प्रशासन का मनोविज्ञान से कोई संबंध नहीं था। लेकिन आज मनोविज्ञान को लोक प्रशासन के एक महत्वपूर्ण अंग के रूप में मान्यता प्राप्त है और लोक प्रशासन को मनोविज्ञान से अलग नहीं किया जा सकता है। अपने अध्ययन के प्रारंभिक काल में लोक प्रशासन ने मनोविज्ञान पर अधिक जोर नहीं दिया। यह विचार आम है। कि मनुष्य एक तर्कसंगत रचना है। उनका व्यवहार सदैव बौद्धिक होता है। लेकिन मनोविज्ञान के क्षेत्र में अत्यधिक प्रगति के कारण लोक प्रशासन के लोगों को अपने विचार बदलने पड़े। लेकिन अब यह व्यापक रूप से स्वीकार कर लिया गया है कि मनोविज्ञान भी लोक प्रशासन को प्रभावित करता है। कैटलिन के अनुसार मनोविज्ञान का लोक प्रशासन से घनिष्ठ संबंध है। मनोवैज्ञानिक आधार है सामाजिक गतिविधियों के वैज्ञानिक अध्ययन के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। लोक प्रशासनके अंतर्गत संचार, प्रेरणा, नेतृत्व, निर्णय-निर्माण। निर्णय-निर्माण के अध्ययन से लोक प्रशासन के साथ मनोविज्ञान के संबंध को स्पष्ट किया जा सकता है।

वर्तमान में मनोविज्ञान लोक प्रशासन के क्षेत्र में प्रवेश कर चुका है। कर्मचारियों की नियुक्ति के समय उनका मनोवैज्ञानिक परीक्षण किया जाता है। प्रशिक्षण कार्यक्रमों में मनोविज्ञान को एक विषय के रूप में पढ़ाया जाता है और यह माना जाता है कि एक सफल प्रशासक के लिए इसका ज्ञान होना आवश्यक है। मनोविज्ञान क्योंकि इसका संबंध गतिशील मनुष्यों से है जो परिस्थिति के अनुसार अपना व्यवहार बदलते हैं। मनोविज्ञान का बेहतर ज्ञान होने पर प्रशासक यह निर्णय ले सकता है। मानव समाज की विभिन्न आवश्यकताएँ क्या हैं तथा उसकी राज्य एवं सरकार से क्या अपेक्षाएँ हैं .

आज प्रशासन के लिए मनोविज्ञान का ज्ञान आवश्यक है। आज जिन अधिकारियों को मनोविज्ञान का ज्ञान नहीं है वे सफल प्रशासन का हिस्सा नहीं बन सकते हैं, इसलिए कहा जाता है कि लोक प्रशासन और मनोविज्ञान के बीच घनिष्ठ संबंध है। इसमें मनोविज्ञान की आवश्यकता है जनता के सोचने का आधुनिक तरीका। सार्वजनिक व्यवस्था का प्राचीन स्वरूप केवल सरकारी तंत्र और संगठन की संरचना से संबंधित था। लेकिन समय के अनुसार, सार्वजनिक व्यवस्था का दायरा बदल गया है। जनता मानव पर अधिक जोर देने लगी है व्यवहार, सामाजिक समूह और संगठनों के आंतरिक समूह। मनोविज्ञान ने इस आधुनिक क्षेत्र के विकास और सफलता में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। यही कारण है कि लोक प्रशासन के अध्ययन में मानवीय संबंध सिद्धांत मौजूद है। मनोविज्ञान के अध्ययन की स्थापना किसने की ?

लोक प्रशासन के पारंपरिक विचारक मनोविज्ञान को लोक प्रशासन से एक अलग अनुशासन मानते थे। लेकिन आधुनिक लोक प्रशासन विद्वान लोक प्रशासन के अध्ययन के लिए मानव मनोविज्ञान की बारीकियों को आवश्यक मानते हैं। जो लोग इस सिद्धांत को स्वीकार करते हैं

उनका मानना है कि लोक प्रशासन का संबंध मानव व्यवहार से है। आज, यह व्यापक रूप से स्वीकार किया जाता है कि मनोविज्ञान सभी मानव संगठनों में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और मनोविज्ञान लोक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण हिस्सा बन गया है। और सार्वजनिक नीति को मनोविज्ञान से अलग नहीं किया जा सकता है .

पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू जर्नल के 2016 अंक में प्रकाशित एक अध्ययन के अनुसार, पिछले 20 वर्षों में दुनिया की शीर्ष तीन शोध पत्रिकाओं में उन विद्वानों के लेखों की संख्या में भारी वृद्धि हुई है जिनमें लोक प्रशासन के मनोविज्ञान के मुद्दों पर चर्चा की गई है। संदर्भित समाधान खोजने के लिए सुझाव प्रस्तुत किए गए हैं। ये शीर्ष तीन लोक प्रशासनपत्रिकाएँ इस प्रकार हैं,

- लोक प्रशासन समीक्षा(Public Administration Review)
- लोक प्रशासन अनुसंधान और सिद्धांत जर्नल (Journal of Public Administration Research and Theory)
- लोक प्रशासन(Public Administration)

इस पेपर के शोधकर्ताओं ने स्पष्ट किया कि उनका शोध 1996 से 2015 तक की अवधि को कवर करता है। और उनका शोध एक तर्क है कि लोक प्रशासनके अनुसंधान, शिक्षा और व्यावहारिक क्षेत्र में मनोविज्ञान में वृद्धि हुई है। लोक प्रशासन और मनोविज्ञान के बीच यह संबंध नया नहीं है और इसने अपनी शुरुआत से ही मानवतावादी और मनोवैज्ञानिक पहलुओं पर जोर दिया है।

प्रिय विद्यार्थियों, आपको पता होना चाहिए कि लोक प्रशासन के विकास के प्रारंभिक काल को शास्त्रीय काल कहा जाता है। लोक प्रशासनके शास्त्रीय विचारकों ने संगठन के सामान्य और सार्वभौमिक सिद्धांतों की वकालत की, जिन्हें हर संगठन में लागू किया जा सकता है और जिन्हें संगठन के बेहतर प्रदर्शन को सुनिश्चित करने के लिए लागू किया जा सकता है। शास्त्रीय विचारकों द्वारा बनाए गए नियमों और विनियमों ने संगठन के मानवीय पहलू की उपेक्षा की। ह्यूमन रिलेशंस स्कूल के संस्थापक एल्टन मेयो ने शास्त्रीय युग के यंत्रवत सिद्धांतों की आलोचना की और अपनी टिप्पणियों के माध्यम से कहा कि किसी भी संगठन में पारस्परिक संबंधों को नजरअंदाज नहीं किया जा सकता है। मेयो ने लोक प्रशासन में मानवीय भावनाओं एवं संवेदनाओं के अध्ययन की नींव रखी।

एल्टन मेयो के अलावा, हर्बर्ट साइमन और ड्वाइट वाल्डो के कार्यों ने भी लोक प्रशासनके मनोवैज्ञानिक पहलुओं पर जोर दिया। साइमन के अनुसार लोक प्रशासन के नये विज्ञान के आविष्कार के लिए यह आवश्यक है कि लोक प्रशासन का अध्ययन सामाजिक



मनोविज्ञान पर आधारित हो। साइमन ने 1947 में पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू में प्रकाशित द साइंस ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन नामक अपने पेपर में इसे दर्ज किया। हर्बर्ट साइमन और चेस्टर बरनार्ड को लोक प्रशासनके अनुशासन में व्यवहार सिद्धांत के संस्थापकों के रूप में पहचाना जाता है। व्यवहार सिद्धांत की उत्पत्ति वास्तव में मनोवैज्ञानिक अध्ययन में हुई है। लोक प्रशासन में व्यवहार सिद्धांत के अलावा, मनोविज्ञान ने सामाजिक मनोवैज्ञानिक सिद्धांत की भी नींव रखी, जिसके विचारकों में डगलस मैकग्रेगर, अब्राहम मैस्लो और फ्रेडरिक हर्ज़बर्ग शामिल हैं।) उल्लेखनीय है। आप इन सिद्धांतों का संक्षिप्त सारांश पढ़ेंगे।

चेस्टर बरनार्ड और हर्बर्ट साइमन व्यवहार सिद्धांत के महान विचारक हैं। चेस्टर बरनार्ड द फंक्शन ऑफ द एग्जीक्यूटिव के लेखक हैं, जिसे लोक प्रशासन के अकादमिक इतिहास में एक महान संपत्ति माना जाता है। यह पुस्तक मानव विज्ञान, अर्थशास्त्र, मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, कानून, राजनीति विज्ञान, राजनीतिक सिद्धांत, सामाजिक मनोविज्ञान जैसे कई विषयों पर है। बरनार्ड की विद्वतापूर्ण पहुंच सार्वजनिक प्रशासन के छात्र के अध्ययन का एक प्रमाण है।

बरनार्ड संगठन को कर्मियों की समन्वित गतिविधियों के एक समूह के रूप में परिभाषित करता है। उनका मानना है कि व्यक्तिगत रूप से संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करना असंभव है क्योंकि मनुष्य अपनी व्यक्तिगत स्थिति में विभिन्न बाधाओं से घिरा हुआ है। इसलिए, किसी संगठन में कर्मचारियों के बीच बातचीत की आवश्यकता होती है। बरनार्ड इस पारस्परिक संबंध के दो रूपों की पहचान करते हैं, औपचारिक संगठन और अनौपचारिक संगठन। बरनार्ड के अनुसार किसी संगठन का अस्तित्व तीन तत्वों पर आधारित होता है।

- पहला, वे लोग जो आपसी संपर्क बनाये रख सकते हैं।
- दूसरा, ये व्यक्ति संगठन के सामान्य लक्ष्यों की पहचान कर सकते हैं।
- तीसरा, ये व्यक्ति संगठन के सामान्य लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए मिलकर काम करने के इच्छुक हैं।

इस प्रकार, बरनार्ड किसी संगठन के अस्तित्व के लिए जिन तीन तत्वों की पहचान करता है, उन्हें संक्षेप में निम्नानुसार प्रस्तुत किया जा सकता है:

- संचार
- सामान्य उद्देश्य
- सेवा करने की इच्छा

संगठन के कर्मचारियों के बीच बातचीत संगठन के सामान्य सिद्धांतों के अनुरूप नहीं है। यह मनुष्य का मनोवैज्ञानिक स्वभाव है कि वह अपने रिश्ते को अपने निजी रिश्तों पर आधारित करता है। कर्मचारियों के बीच ये रिश्ते निरंतर होते हैं और संगठन में एक अनौपचारिक संगठन

बनाते हैं। बरनार्ड के अनुसार, ये अनौपचारिक संगठन असीमित हैं और औपचारिक संगठन को अत्यधिक प्रभावित करते हैं। बरनार्ड किसी संगठन में शक्ति की पारंपरिक परिभाषा को अस्वीकार करता है और इसकी एक नई अवधारणा प्रस्तुत करता है। उनके अनुसार सत्ता का औचित्य मुख्य कार्यकारी के आदेशों के प्रति कर्मचारियों की स्वीकृति या सहमति है।

### चेस्टर बरनार्ड के अनुसार संगठन के तीन तत्त्व

जो लोग एक दूसरे के सम्पर्क में रह सकते हैं।

**सम्पर्क**

जो लोग संगठन के सामान्य लक्ष्यों की पहचान कर सकते हैं।

**संयुक्त लक्ष्य**

जो लोग संगठन के सामान्य लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए काम करने के इच्छुक हैं।

**सेवाओं की इच्छा**

संगठन के सदस्य केवल निम्नलिखित चार मामलों में ही अधिकार को मान्यता देते हैं,

1. जब दिए गए निर्देश समझने योग्य और उचित हों।
2. जब दिए गए निर्देश संगठनात्मक लक्ष्यों के अनुसार हों।
3. जब दिए गए निर्देश कर्मचारियों के व्यक्तिगत लक्ष्यों के विपरीत हों।
4. जब दिए गए आदेशों का पालन करना कर्मचारियों की क्षमता से बाहर हो।

बरनार्ड के इन सभी सिद्धांतों में मानव मनोवैज्ञानिक क्षमताओं का तत्व है। और इन मनोवैज्ञानिक आख्यानो के आलोक में, बरनार्ड मुख्य कार्यकारी अध्यक्ष के तीन कर्तव्यों की पहचान करते हैं।

- संगठन के लक्ष्य एवं उद्देश्य निर्धारित करना।
- संगठनात्मक संचार और संपर्क बनाए रखना।
- संगठन के लिए व्यक्तियों की सेवाएँ सुनिश्चित करना।

हर्बर्ट साइमन ने अपनी पीएचडी थीसिस को एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर नामक पुस्तक के रूप में प्रकाशित किया, जो 20वीं सदी में बेहद लोकप्रिय हुई। साइमन ने प्रशासन के अध्ययन के लिए प्रशासन विज्ञान का भी आह्वान किया लेकिन उनकी स्थिति शास्त्रीय विचारकों से भिन्न थी। संगठन के बेहतर प्रदर्शन को सुनिश्चित करने के लिए उनके द्वारा प्रस्तुत विचारों में निर्णय लेने के सिद्धांत केंद्रीय हैं। उन्होंने निर्णय लेने को प्रशासन का पर्याय बताया। एक संगठन उन लोगों का एक समूह है जो हर स्तर पर महत्वपूर्ण निर्णय लेने का कार्य करते हैं। साइमन के अनुसार, निर्णय लेने में तीन गतिविधियाँ शामिल होती हैं।

- बौद्धिक गतिविधि: यानी निर्णय लेने के अवसर ढूँढना और मानसिक रूप से इसके लिए तैयारी करना।
- डिज़ाइनिंग गतिविधि: निर्णय लेने के विभिन्न संभावित तरीकों को डिज़ाइन करना।

- चयन गतिविधि: अर्थात् निर्णय लेने की विभिन्न विधियों में से सर्वोत्तम विधि का चयन करना।

साइमन का कहना है कि दूरी के ये तीन चरण सरल और आसान लगते हैं, लेकिन वास्तव में ये प्रत्येक स्तर के साथ और अधिक जटिल होते जाते हैं और चुनावी सक्रियता सबसे कठिन होती जाती है। इस जटिलता को कम करने के लिए यह महत्वपूर्ण है कि सभी संगठनात्मक निर्णय तथ्यात्मक हों। ऐसा होना चाहिए तथ्यों के आधार पर निर्णय लेते समय इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि निर्णय मूल्यों से प्रभावित न हो। प्रशासनिक विज्ञान, अन्य वैज्ञानिक विज्ञानों की तरह, निस्संदेह तथ्यों पर आधारित हो सकता है, जहाँ मूल्य तत्वों के लिए कोई जगह नहीं हो सकती है। हालाँकि, साइमन निर्णय लेने में मूल्य तत्वों की भागीदारी को पूरी तरह से बाहर नहीं करता है और इस बात पर जोर देता है कि निर्णय लेने के तीसरे चरण, यानी चुनावी गतिविधि में तथ्य और मूल्य दोनों महत्वपूर्ण हैं।

साइमन एक संगठन में लिए गए दो प्रकार के निर्णयों का वर्णन करता है।

1. अनुशासनात्मक निर्णय (Programmed Decision)

2. गैर-अनुशासनात्मक निर्णय (Non-programmed Decision)

संगठन के निर्णय जो बार-बार लिए जाते हैं और एक निश्चित अवधि के बाद लागू करने की आवश्यकता होती है, इन निर्णयों को अनुशासनात्मक निर्णय कहा जाता है। ये निर्णय सामान्य प्रकृति के होते हैं और इनके अनुप्रयोग के लिए हर बार नए उपकरणों और प्रक्रियाओं की आवश्यकता नहीं होती है। उनका निर्णय मान्य मानदंडों के अनुसार किया जाता है। इसके विपरीत, गैर-अनुशासनात्मक निर्णय वे होते हैं जो नए होते हैं और संगठन के अतीत में उनकी कोई मिसाल नहीं होती है। इन निर्णयों के कार्यान्वयन के लिए अलग-अलग उपकरणों और प्रक्रियाओं की आवश्यकता होती है। इसलिए, यह राष्ट्रपति की जिम्मेदारी है कि वह गैर-अनुशासनात्मक निर्णयों को लागू करने के लिए एक ठोस कार्य योजना तैयार करे।

हर्बर्ट साइमन के अनुसार, किसी संगठन में अनुशासनात्मक निर्णय और गैर-अनुशासनात्मक निर्णय निम्नलिखित विशेषताएं साझा करते हैं:

- संगठनात्मक वातावरण का विवरण
- संगठन के संसाधनों और लक्ष्यों की समीक्षा
- संगठनात्मक गतिविधियों और संगठनात्मक लक्ष्यों के बीच अनुकूलता
- संगठनात्मक समस्याओं की अलग पहचान
- संगठनात्मक निर्णयों का उचित और सचेत विकल्प

---

### 3.7 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

इस इकाई में हमने, पिछले पृष्ठों पर,

- भौतिक विज्ञान और सामाजिक विज्ञान के बीच अंतर को समझा।
  - एक सामाजिक विज्ञान के रूप में, लोक प्रशासन के विभिन्न आयामों से परिचित कराया गया।
  - लोक प्रशासन और अन्य सामाजिक विज्ञानों के बीच संबंध को समझेंगे।
- 

### 3.8 : शब्द संपदा

---

#### 1. व्यवहारवाद(Behaviouralism)

व्यवहार सिद्धांत या बिहेवियरल सिद्धांत सामाजिक विज्ञान की एक नई शाखा है जो सबसे पहले संयुक्त राज्य अमेरिका में उभरी। इसे राजनीति विज्ञान के उस दृष्टिकोण के रूप में मान्यता प्राप्त है जिसने राजनीतिक व्यवहार की व्याख्या और भविष्यवाणी के मामले में राजनीति विज्ञान के शुरुआती बिंदुओं से एक अलग और अद्वितीय पहचान प्राप्त की है। व्यवहारवाद राजनीतिक व्यवहार को भौतिक विज्ञान की तरह ही वस्तुनिष्ठ ढंग से समझाने का दावा करता है। व्यवहारवादी राजनीतिक संस्थाओं (विधायिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका) की गतिविधियों के विपरीत व्यक्तियों के आचरण, आचरण और गतिविधियों के अध्ययन पर जोर देते हैं। व्यवहारवाद सिद्धांत की उत्पत्ति 20वीं सदी के 5वें दशक में हुई। व्यवहारवाद शब्द का प्रयोग सबसे पहले ड्वाइट वाल्डो ने अपनी पुस्तक पॉलिटिकल साइंस इन द यूनाइटेड स्टेट्स में किया था। डेविड ईस्टन ने इस शब्द को लोकप्रिय बनाया।

#### 2. अनुभवजन्य तरीके (Empirical Methods)

प्रयोगिक विधि शोध की वह विधि है जिसमें सिद्धांतों के बजाय अवलोकन और व्यावहारिक अनुभव के माध्यम से शोध के परिणामों तक पहुंचा जाता है। केवल उन्हीं तथ्यों को मान्यता दी जाती है जो इन्द्रिय निरीक्षण के बाद प्राप्त किये जाते हैं।

#### 3. सकारात्मकता (Positivism)

प्रत्यक्षवाद केवल भौतिक और अवलोकन योग्य घटनाओं की पहचान का एक सिद्धांत है। इस सिद्धांत के अंतर्गत केवल उन्हीं तथ्यों को स्वीकार किया जाता है जो पांचों इंद्रियों को स्पष्ट रूप से स्वीकार्य हों।

#### 4. आदर्शवाद(Normativism)

मानकता की अवधारणा सामाजिक विज्ञानों में सामाजिक मूल्यों की वकालत करती है। यह मानव समाज में उच्च मानक प्राप्त करने के लिए तथ्यों से अधिक मानवीय मूल्यों को प्राथमिकता देता है।

---

### 3.9 : परीक्षार्थी प्रश्न

---

#### 3.9.1- वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1 - निम्नलिखित में से कौन नौकरशाही से संबंधित है?

(क) अगस्त कॉम्ट (ख) मैक्स वेबर (ग) पूर्वाह्न। मार्क्स (घ) डार्कहिम का ईमेल

2 - वर्ग संघर्ष का दर्शन किसने प्रस्तुत किया?

(क) काल मार्क्स (ख) मैक्स वेबर (ग) हर्बर्ट साइमन (घ) कार्ल पॉपर

3- सामाजिक डार्विनवाद की अवधारणा के संस्थापक हैं:

(क) चार्ल्स डार्विन (ख) लैमार्क (ग) मैक्स वेबर (घ) हर्बर्ट स्पेंसर

4- अमेरिका में दास प्रथा के उन्मूलन के लिए किस सामाजिक विचारक ने आवाज उठाई?

(क) जेम्स मिल (ख) महात्मा गांधी (ग) हैरियट मार्टिनो (घ) काल मार्क्स

5 -व्यवहार सिद्धांत की शुरुआत कहाँ से हुई?

(क) भारत (ख) यूनाइटेड किंगडम (ग) संयुक्त राज्य अमेरिका (घ) यूरोप

#### 3.9.2- लघु उत्तरीय प्रश्न

1. अरस्तू ने वैज्ञानिक विज्ञान को कितने भागों में बाँटा है? कृपया समझाएँ।
2. विशिष्टवाद ने सामाजिक विज्ञान को कैसे प्रभावित किया और परिणाम क्या थे?
3. लोक प्रशासन और राजनीति विज्ञान के बीच क्या संबंध है?
4. लोक प्रशासन और समाजशास्त्र के बीच संबंध स्पष्ट करें।
5. लोक प्रशासन और अर्थशास्त्र के बीच संबंध स्पष्ट करें।

#### 3.9.3- दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. राजनीति विज्ञान और लोक प्रशासन के बीच अपरिहार्य संबंध पर एक नोट लिखें।
2. लोक प्रशासन और अन्य सामाजिक विज्ञानों के बीच क्या संबंध है?
3. लोक प्रशासन और मनोविज्ञान के बीच संबंध को विस्तार से समझाइये।

---

### 3.10 : पठनीय पुस्तकें

---

1. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
2. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
3. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
4. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
5. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).

## इकाई - 4

### औपचारिक संगठन और अनौपचारिक संगठन

(Formal organization and informal organization)

इकाई की रूपरेखा

- 4.0 प्रस्तावना
- 4.1 उद्देश्य
- 4.2 बर्नार्ड का जीवन और सेवाएँ
- 4.3 औपचारिक एवं अनौपचारिक संगठन
- 4.4 पाठ की उपलब्धियाँ
- 4.5 शब्द संपदा
- 4.6 परीक्षार्थ प्रश्न
- 4.7 पठनीय पुस्तकें

---

#### 4.0 : प्रस्तावना

व्यवहार सिद्धांत सामाजिक विज्ञान के अध्ययन में सोचने का एक प्रभावशाली तरीका है। यह सिद्धांत विशेष रूप से मानव व्यवहार के विभिन्न पहलुओं पर ध्यान केंद्रित करता है। यह सिद्धांत मुख्य रूप से अमेरिकी सामाजिक विज्ञान विचारकों की सामाजिक मानसिकता और सामाजिक विज्ञान का एक उत्पाद है। अक्सर, यह सिद्धांत इसे व्यवहार क्रांति या व्यवहार आंदोलन कहते हैं। इस सिद्धांत को सामाजिक, मनोवैज्ञानिक सिद्धांत या आधुनिक मानव संबंध सिद्धांत भी कहा जाता है। इस सिद्धांत की शुरुआत मानव संबंध आंदोलन से मानी जाती है। व्यवहार सिद्धांत की शुरुआत 1930 और 1940 के दशक में हुई थी। लेकिन इस सिद्धांत को प्रसिद्धि या मान्यता द्वितीय विश्व युद्ध के बाद मिली। व्यवहार सिद्धांत सिद्धांत लोक प्रशासनका एक आधुनिक सिद्धांत है जो प्रशासन के अध्ययन में वैज्ञानिक गतिविधियों और दृष्टिकोणों के कार्यान्वयन पर जोर देता है। अल-बसर तकनीकों और परिणामों के निष्पादन से संबंधित है।

---

#### 4.1 : उद्देश्य

प्रिय छात्रों, इस इकाई में आप बर्नार्ड के औपचारिक संगठन और अनौपचारिक संगठन के सिद्धांत का अध्ययन करेंगे।

---

#### 4.2 : बर्नार्ड का जीवन और योगदान

चेस्टर इरविंग बरनार्ड का जन्म 7 नवंबर, 1886 को माल्डेन, मैसाचुसेट्स, अमेरिका में हुआ था। उनका जन्म एक गरीब परिवार में हुआ था। इसलिए उन्हें शिक्षा प्राप्त करने के साथ-साथ अपनी आजीविका का प्रबंध भी करना था। उनकी प्रारंभिक शिक्षा मौट हरमन अकादमी में

हुई। माउंट हर्मन अकादमी में अपनी प्रारंभिक शिक्षा प्राप्त करने के बाद, बर्नार्ड ने 1906 में हार्वर्ड विश्वविद्यालय में प्रवेश किया। उन्हें जामिया हार्डवर्ड में अर्थशास्त्र की पढाई बीच में ही छोड़नी पड़ी क्योंकि उन्होंने सभी विषयों और पाठ्यक्रमों में असाधारण योग्यता हासिल कर ली थी। इसलिए उन्होंने प्रायोगिक कार्य करना या प्रयास करना ज़रूरी नहीं समझा। जबकि हार्वर्ड विश्वविद्यालय अपने कानून के शासन को लेकर अड़ा हुआ था। हार्वर्ड विश्वविद्यालय से स्नातक होने के बाद, उन्होंने बोस्टन में अमेरिकी टेलीफोन और टेलीग्राफ विभाग में एक क्लर्क के रूप में एक पद प्राप्त किया। कुछ दिनों बाद, उन्हें उसी कंपनी में अनुवादक और बाद में इंजीनियर के पद पर पदोन्नत किया गया। 1927 में, वह न्यू जर्सी बेल टेलीफोन कंपनी में प्रबंधक बन गए। 1931 से 1933 तक और 1935 में उन्होंने न्यू जर्सी में राज्य पुनर्वास संगठन का नेतृत्व किया। वह 1947 में संयुक्त राज्य अमेरिका में परमाणु ऊर्जा समिति के सदस्य भी थे। 1948-52 तक, उन्होंने रॉकटेलर फाउंडेशन और सामान्य शिक्षा बोर्ड की अध्यक्षता भी की। उन्होंने द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान कुछ समय के लिए संयुक्त सेवा संगठन में भी कार्य किया। उन्होंने 1952-54 तक राष्ट्रीय विज्ञान फाउंडेशन के अध्यक्ष के रूप में भी कार्य किया। विभिन्न संगठनों में अपनी सेवा के अलावा, बर्नार्ड अपनी सेवानिवृत्ति के बाद न्यू जर्सी बेल टेलीफोन कंपनी से भी जुड़े रहे। उन्होंने द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान अमेरिकी राजकोष और सेना में भी काम किया। बर्नार्ड के व्यक्तित्व का अंदाजा इसी बात से लगाया जा सकता है कि उनके पास कोई महत्वपूर्ण कॉलेज या विश्वविद्यालय की डिग्री नहीं थी। फिर भी उन्हें सात विश्वविद्यालयों ने डॉक्टरेट की उपाधि से सम्मानित किया। उन्होंने संगठन में कनिष्ठ पदों से लेकर वरिष्ठ प्रशासन पदों तक सरकारी और गैर-सरकारी दोनों संगठनों में काम किया है। बर्नार्ड, जिन्होंने अपना जीवन संगठन के सामाजिक पहलुओं में बिताया, 7 जून, 1961 को उनकी मृत्यु हो गई।

### प्रकाशन(Publications)

बर्नार्ड एक शोधकर्ता थे। उन्होंने कई लोकप्रिय और लोकप्रिय पुस्तकें प्रकाशित कीं। उनकी महत्वपूर्ण पुस्तकें इस प्रकार हैं।

1. कार्यपालिका का कार्य, 1938
2. नेतृत्व की प्रकृति, 1940
3. औपचारिक संगठन में स्थिति प्रणाली का कार्य, 1946
4. संगठन और प्रशासन, 1948
5. व्यावसायिक नैतिकता की प्राथमिक शर्तें, 1950

प्रशासन की दुनिया में महत्व की उनकी पहली पुस्तक "द फंक्शन ऑफ द एग्जीक्यूटिव" है जो संगठनात्मक सिद्धांत पर एक प्रसिद्ध और प्रसिद्ध पुस्तक के रूप में पहचानी जाती है। इस पुस्तक



में उन्होंने संगठन के सिद्धांतों, संगठन के कर्तव्यों, प्रक्रिया, आवश्यक मुद्दों, प्रशासन की सहकारी प्रणाली, संरचना, औपचारिक और अनौपचारिक संगठन के कार्य आदि का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया है। उनकी पुस्तक प्रशासन साहित्य में एक दुर्लभ पुस्तक है।

#### 4.3- औपचारिक एवं अनौपचारिक संगठन(formal and informal organizations)

बरनार्ड का मानना था कि जब व्यक्ति को प्रेरणा के माध्यम से कार्य करने के लिए प्रेरित नहीं किया जा सकता है, तो संतुष्टि के माध्यम से मानवीय इच्छा को बदला जा सकता है। बरनार्ड का मानना था कि संगठन दो प्रकार के होते हैं।

1. औपचारिक संगठन

2. अनौपचारिक संगठन

चेस्टरफील्ड के औपचारिक और अनौपचारिक संगठन का बरनार्ड के प्रशासन सिद्धांतों में एक विशिष्ट स्थान है।

##### औपचारिक संगठन

औपचारिक संगठन एक ऐसा संगठन है जो नियमों एवं विनियमों तथा व्यवस्थित पद्धति एवं योजना द्वारा बनाया जाता है। जिसमें हर स्तर पर अधिकार और जिम्मेदारी की व्याख्या और व्याख्या की गई है। बरनार्ड औपचारिक संगठन को परिभाषित करते हुए कहते हैं कि संगठन एक सामान्य प्रणाली के तहत लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कुछ लोगों का प्रयास है। उनका मानना था कि औपचारिक संगठन दो या दो से अधिक प्रतिभागियों की सचेतन प्रणाली के तहत अस्तित्व में आता है। जब लोग एक-दूसरे के साथ सहयोग और संबंध में होते हैं (2) तो ये लोग कुछ करने को इच्छुक होते हैं। (3) सभी व्यक्तियों का कार्य करने का समान उद्देश्य होता है।

औपचारिक संगठन के तीन बुनियादी तत्वों को ध्यान में रखते हुए, यह कहा जा सकता है कि संगठन कुछ मनुष्यों द्वारा आपसी भागीदारी के माध्यम से सामान्य लक्ष्यों की प्राप्ति है। बरनार्ड के अनुसार, औपचारिक संगठन एक कृत्रिम प्रणाली है जो अनौपचारिक संगठन से उत्पन्न होती है। जिसे एक प्राकृतिक व्यवस्था के रूप में स्वीकार किया जा सकता है। औपचारिक संगठन द्वारा शिशु का निर्माण अनौपचारिक संगठन द्वारा किया जाता है। ऐसा माना जाता था कि मनुष्य के बिना कोई भी संगठन संभव नहीं है। इसकी सेवाएँ या गतिविधियाँ एक संगठन बनाती हैं। उनके अनुसार, कई अनौपचारिक संगठन एक औपचारिक संगठन में काम करते हैं। औपचारिक संगठन का आविष्कार निम्नलिखित तरीकों में से एक द्वारा किया जाता है:

##### अनौपचारिक संगठन

बरनार्ड संगठन और कर्मचारियों के बीच संबंध का अनुभव करते हैं। उनका मानना था कि लोग संगठन बनाते हैं और लोग सहयोग करते हैं। इस प्रकार, संगठन व्यक्ति को पुरस्कार और उपचार प्रदान करके इस सहयोग को संतुलित करने का भी प्रयास करता है। संगठन में कार्य परस्पर हैं इसे करने वाले विभिन्न कर्मचारियों के बीच गतिविधियाँ चल रही हैं। जिससे उनके



बीच संबंध स्थापित होते हैं। ये गतिविधियाँ अपने व्यक्तिगत हितों को प्राप्त करने के लिए होती हैं। ये गतिविधियाँ संगठन में लगातार चल रही हैं। और जब इसका आयोजन किया जाता है और इसके परिणामस्वरूप, एक अनौपचारिक संगठन की स्थापना की जाती है। बर्नार्ड का मानना था कि एक अनौपचारिक संगठन व्यक्तिगत संबंधों और गतिविधियों और व्यक्तियों के समूहों का एक संयोजन है। ऐसा अनौपचारिक संगठन असीमित, शाश्वत, असंरचित और कठोर है। यह अनौपचारिक संगठन औपचारिक संगठन को प्रभावित करता है। वहाँ हैं और वहाँ हैं इन दोनों में निरंतर गतिविधियाँ होती हैं। अनौपचारिक संगठन का आकार कई बातों पर निर्भर करता है जैसे संचार की सीमाएँ, उद्देश्यों की जटिलता, तकनीकी नियम और व्यक्तिगत संबंधों की जटिलता आदि। यह अनौपचारिक संगठन स्वयं से संबंधित है औपचारिक संगठन। विकास से समूह संबंधों में भी वृद्धि होती है। यह अनौपचारिक संगठन लोगों की सोच और गतिविधियों को प्रभावित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। औपचारिक संगठन अनौपचारिक संगठन को प्रशासन, आकार और सुसंगतता प्रदान करता है। जबकि अनौपचारिक संगठन औपचारिक संगठन को भी सहायता प्रदान करता है। ये दोनों संगठन एक-दूसरे पर निर्भर होते हैं। इनके बीच निरंतर संपर्क होता रहता है। बर्नार्ड का मानना था कि औपचारिक संगठन को ठीक से चलाने के लिए अनौपचारिक संगठन का निर्माण किया जाना चाहिए। उनके अनुसार अनौपचारिक संगठन संचार के साधन के रूप में तथा संगठन में समन्वय स्थापित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। अनौपचारिक संगठन जो स्वयं परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं पर निर्भर करता है। उनके अनुसार, अनौपचारिक संगठन केवल नियमों, चार्टों या संरचनाओं से नहीं बनता है। बर्नार्ड के अनुसार अनौपचारिक संगठन की कोई संरचना नहीं होती तथा इसकी भूमिका अस्थायी होती है। यह औपचारिक संगठन का हिस्सा नहीं है। बर्नार्ड का तर्क है कि अनौपचारिक संगठन एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह सामान्य समझ, रीति-रिवाज, आदतें और संस्थाएँ स्थापित करता है। यह औपचारिक संगठन के उदय के लिए अनुकूल परिस्थितियों का निर्माण करता है। मूल रूप से, अनौपचारिक संगठन निष्क्रिय है जबकि मानव स्वभाव सक्रिय या गतिशील और उद्देश्य पूर्ण है।

बर्नार्ड इस बात पर जोर देते हैं कि औपचारिक संगठन अनौपचारिक संगठन को आकार देता है। उनका मानना था कि औपचारिक और अनौपचारिक संगठन सह-अस्तित्व में हैं। बर्नार्ड के अनुसार, सामाजिक शैली के परिणामस्वरूप, अनौपचारिक संगठन औपचारिक संगठन बनाता है और औपचारिक संगठन अनौपचारिक संगठन बनाता है। बर्नार्ड के अनुसार, अनौपचारिक संगठन लोगों के बीच सामाजिक संबंधों को विकसित करता है और उनमें एकता, सामाजिक अखंडता, शांति और सद्भाव की चेतना पैदा होती है। और अनौपचारिक संगठन में, मनुष्य अपनी बाहरी और आंतरिक दोनों क्षमताओं का अधिकतम उपयोग करता है।

अनौपचारिक संगठन की पुरजोर वकालत करते हुए बर्नार्ड कहते हैं कि अनौपचारिक संगठन बिल्कुल भी बुरा नहीं है। बल्कि यह एक आवश्यकता है। यदि ऐसा संगठन स्थापित नहीं किया गया है तो इसकी स्थापना की जानी चाहिए। यह स्पष्ट तथ्य है कि अनौपचारिक संगठन की स्थापना औपचारिक संगठन को अधिकार प्रदान करने के लिए की जाती है क्योंकि इसके माध्यम से आवश्यक प्रेरक तत्व प्रकट होते हैं। और सामाजिक एकजुटता स्थापित होती है और बढ़ती भी है।

बर्नार्ड के अनुसार संगठन के तीन घटक होते हैं।

- वे उद्देश्य जो प्रत्येक वर्ग एवं समूह के लिए ज़रूरी हैं।
- वे उद्देश्य जो आवश्यक उद्देश्यों की पूर्ति में योगदान करते हैं।
- समन्वय प्रणाली

---

#### 4.4 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

प्रिय छात्रों, इस इकाई में आप बर्नार्ड के औपचारिक संगठन और अनौपचारिक संगठन के सिद्धांत का अध्ययन करेंगे।

---

#### 4.5 : शब्द संपदा

---

1. व्यवहार सिद्धांत - एक सिद्धांत जो किसी संगठन में काम करने वाले कर्मचारियों के सामाजिक और मनोवैज्ञानिक संबंधों और उनके पारस्परिक व्यवहार के अध्ययन पर जोर देता है।
  2. वर्णनात्मक एवं अनुभवजन्य - अधिक वर्णनात्मक और अनुभव पर आधारित होने को वर्णनात्मक और अनुभवजन्य कहा जाता है।
  3. निर्देश - किसी भी संगठन में अधीनस्थ कर्मचारियों को कौन से निर्देश दिए जाते हैं और अधीनस्थ कर्मचारी उसे स्वीकार करते हैं।
- 

#### 4.6 : परीक्षार्थ प्रश्न

---

##### 4.6.1- वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1 - चेस्टर बर्नार्ड किस विचारधारा के समर्थक हैं?

(क) पर्यावरण सिद्धांत (ख) व्यवहार सिद्धांत (ग) शास्त्रीय सिद्धांत (घ) प्रणालीगत सिद्धांत

2- "कार्यपालिका का कार्य" कार्य कौन करता है?

(क) टेलर (ख) ईधन (ग) बर्नार्ड (घ) साइमन

3- सत्ता की स्वीकृति का सिद्धांत किस विचारक ने प्रस्तुत किया?

(क) गुलिक (ख) फेवेल (ग) बर्नार्ड (घ) वाइबर

4- चेस्टर बर्नार्ड किस देश के मूल निवासी थे?

(क) संयुक्त राज्य अमेरिका (ख) यूनाइटेड किंगडम (ग) ऑस्ट्रेलिया (घ) जर्मनी

5- किस विचारक को सामाजिक व्यवस्था का संस्थापक माना जाता है?

(क) एल्टन मेयो (ख) हर्बर्ट साइमन (ग) हेनरी फेवेल (घ) चेस्टर बरनार्ड

#### 4.6.2- लघु उत्तरीय प्रश्न

1. व्यवहार सिद्धांत से क्या तात्पर्य है?
2. व्यवहार सिद्धांत की विशेषताओं का वर्णन करें।
3. चेस्टर बरनार्ड के बारे में आप क्या जानते हैं?
4. चेस्टर बरनार्ड एक अनौपचारिक संगठन की विशेषताओं का वर्णन कैसे करते हैं?
5. बरनार्ड के अनुसार अधिकार का क्या अर्थ है?

#### 4.6.3 - दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. बरनार्ड द्वारा प्रस्तावित औपचारिक और अनौपचारिक संगठन की व्याख्या करें।
2. बरनार्ड के अधिकार के सिद्धांत पर एक विस्तृत नज़र डालें।
3. बरनार्ड के जीवन और सेवाओं पर विस्तृत नोट्स लिखें।

---

#### 4.7 : पठनीय पुस्तकें

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).
2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).
3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
5. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
6. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
7. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
8. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).

## इकाई 5 संगठन के सिद्धांत (Principles of an Organization)

इकाई की रूपरेखा

- 5.0 प्रस्तावना
- 5.1 उद्देश्य
- 5.2 पदानुक्रम
- 5.3 पर्यवेक्षण का दायरा
- 5.4 कमान की एकता
- 5.5 समन्वय
- 5.6 प्रतिनिधिमंडल
- 5.7 केन्द्रीयता
- 5.8 विकेंद्रीकरण
- 5.9 पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण
- 5.10 पाठ की उपलब्धियाँ
- 5.11 शब्द संपदा
- 5.12 परीक्षार्थ प्रश्न
- 5.13 पठनीय पुस्तकें

---

### 5.0 : प्रस्तावना

---

संगठनात्मक सिद्धांत संगठन के अर्थ, कार्य, सिद्धांतों और उद्देश्यों जैसे पहलुओं पर केंद्रित है। बरनार्ड ने सत्ता का एक नया सिद्धांत प्रस्तुत किया। उनके प्रशासन सिद्धांतों में अधिकार का सिद्धांत बहुत महत्वपूर्ण है। वह सत्ता के पारंपरिक सिद्धांत को स्वीकार नहीं करता है। बरनार्ड के अनुसार अधिकार का सिद्धांत परंपरागत नहीं होना चाहिए और वह इसे स्वीकृति पर आधारित मानते हैं। उनके अनुसार, किसी संगठन में अधिकार वह क्रम है जिसमें अधीनस्थ स्वीकार करते हैं। इससे संगठन में निगरानी होती है। किसी संगठन में अधिकार एक आवश्यकता है जिसके माध्यम से किसी संगठन का समन्वय और प्रभावी कार्यप्रणाली बनाई जाती है। किसी संगठन में अधिकार अधिकार और शक्ति का अधिकार है जिसके द्वारा एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति को कुछ कार्य करने के लिए निर्देश देता है और अधीनस्थ उसके निर्देश का पालन करते हैं और उसके द्वारा दिए गए कार्यों को ठीक से करते हैं। यह आम तौर पर स्वीकार किया जाता है कि अधिकार संगठन के उच्चतम स्तर पर रहता है और ऊपर से नीचे की ओर प्रवाहित होता है। बरनार्ड पहले विचारक थे जिन्होंने सुझाव दिया कि अधिकार अधीनस्थों की स्वीकृति पर निर्भर करता है।

---

## 5.1 : उद्देश्य

---

प्रिय छात्रों, इस इकाई में आप संगठन के निम्नलिखित सिद्धांतों का अध्ययन करेंगे:

- वर्गीकरण
  - पर्यवेक्षण का दायरा
  - कमान की एकता
  - सद्भाव
  - अधिकारों का विकेंद्रीकरण
  - केन्द्रीयता
  - कोई केन्द्रीयता नहीं
  - निगरानी एवं नियंत्रण
- 

## 5.2 : पदानुक्रम (Hierarchy)

---

पदानुक्रम का शाब्दिक अर्थ यह है कि एक उच्च अधिकारी अपने से निचले अधिकारी पर शासन करता है या उसका पर्यवेक्षण करता है। इस अर्थ में, प्रत्येक अधिकारी अपने निकटतम अधीनस्थों को निर्देश देता है और अधीनस्थों के आदेशों का पालन करता है। पदानुक्रम कर्मचारियों के संगठन को संदर्भित करता है जिसमें अधीनस्थ कर्मचारी किसी वरिष्ठ के अधीन जिम्मेदार होते हैं। यही क्रम ऊपर से नीचे और नीचे से ऊपर तक चलता है। प्रत्येक बड़े संगठन में कुछ लोग पर्यवेक्षण करते हैं और बाकी सभी का पर्यवेक्षण किया जाता है। परिणामस्वरूप, श्रेष्ठ अधीनस्थ का पद प्राप्त होता है, इस प्रकार एक पिरामिड जैसी संरचना बनती है। ऑरविक, मूनी और रेले इसे स्केलर प्रक्रिया कहते हैं। हेनरी फ्यूएल ने इसे स्केलर चैन कहा। दूसरे शब्दों में, पदानुक्रम पदों की सीढ़ी को संदर्भित करता है। इस व्यवस्था में उच्च अधिकारी एवं अधीनस्थ एक सीढ़ी की तरह जुड़े हुए होते हैं। इस सिद्धांत के अनुसार, प्रत्येक वरिष्ठ अधिकारी अपने वरिष्ठों के प्रति उत्तरदायी होता है और इसके माध्यम से वह अपने वरिष्ठों के प्रति उत्तरदायी होता है। इस सिद्धांत का उपयोग लोक प्रशासन में प्रशासनिक संगठनों के निर्माण में किया जाता है। पदानुक्रम का सामान्यतः अर्थ निम्न या अधीनस्थों पर वरिष्ठों का शासन होता है।

पदानुक्रम को अंग्रेजी में Heirarchy कहा जाता है। जिसका अर्थ है अधीनस्थ पर वरिष्ठ का पर्यवेक्षण। इस सिद्धांत के अनुसार, संगठन में कार्य और अधिकार का विभाजन इस प्रकार है कि प्रत्येक वरिष्ठ अपने निकटतम अधीनस्थों को निर्देश देता है जिनका पालन करना कर्मचारियों

की जिम्मेदारी है। दूसरे शब्दों में, पदानुक्रम एक ऐसा संगठन है जिसमें एक निम्न-रैंकिंग कर्मचारी एक उच्च-रैंकिंग अधिकारी के प्रति जवाबदेह होता है। पदानुक्रम एक क्रमिक संगठन है। जिसमें निचले स्तर के कर्मचारी उच्च स्तर के कर्मचारी के अधीन उत्तरदायी होते हैं। यह शृंखला ऊपर से नीचे और नीचे से ऊपर तक चलती है।

पदानुक्रम की विशिष्ट विशेषता यह है कि संगठन विभिन्न कर्मचारियों से जुड़ा होता है जिसमें प्रत्येक अधीनस्थ को उच्च या उच्चतर स्तर से निर्देश प्राप्त होते हैं। इसमें वरिष्ठ अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी से संपर्क करते समय मध्यस्थता को नजरअंदाज नहीं कर सकता, इसमें प्रशासनिक संरचना एक सीढ़ी की तरह होती है। हर काम बेहतर तरीके से किया जाता है। भारत में राज्य पुलिस विभाग की संरचना पदानुक्रम का एक अच्छा उदाहरण है।

- महानिदेशक(Director General)
- अतिरिक्त पुलिस महानिदेशक (Additional Director General of Police)
- महानिरीक्षक (Inspector General (IG))
- संभागीय महानिरीक्षक (Divisional Inspector General (DIG))
- पुलिस अधीक्षक (Superintendent of Police)
- सहायक पुलिस अधीक्षक (Assistant Superintendent of Police)
- सर्किल अधिकारी ( Circle Officer)
- निरीक्षक ( inspector)
- अवर निरीक्षक (Sub Inspector)
- हवलदार (Head Constable)
- कांस्टेबल (Police)

उपरोक्त उदाहरण पुलिस विभाग की पदानुक्रमित संरचना को दर्शाता है। जिसमें पुलिस महानिदेशक शीर्ष पर है, उसके बाद सहायक पुलिस महानिदेशक (आईजी), महानिरीक्षक और आरएसबी के नीचे सैनिक हैं। प्रत्येक कार्यालय में अधिकारियों के बीच एक पदानुक्रम होता है। किसी संगठन में अधिकार ऊपर से नीचे की ओर प्रवाहित होता है। एक उच्च स्तर का अधिकारी निचले स्तर के अधिकारी को निर्देश देता है, और वह अधिकारी अपने अधीनस्थों को निर्देश देता है। इस प्रकार निर्देश की शृंखला ऊपर से नीचे तक होती है। हर कर्मचारी जानता है कि उसे अधिकारी की देखरेख में काम करना है और अधिकारी के निर्देश का पालन करना है। इस संगठनात्मक प्रक्रिया में, प्रत्येक कार्रवाई उच्चतम प्राधिकारी तक पहुंचने के लिए विभिन्न स्तरों

से गुजरती है। किसी एक स्तर को छोड़कर कार्रवाई को आगे बढ़ाना मुश्किल है, जैसे लकड़ी की सीढ़ी के एक पायदान को छोड़कर नीचे आना मुश्किल है।

वर्गीकरण की परिभाषा विभिन्न विचारकों द्वारा अलग-अलग प्रकार से प्रस्तुत की गई है जो इस प्रकार है।

1. एल. डी. व्हाइट के अनुसार, "पदानुक्रम का तात्पर्य किसी संगठन में ऊपर से नीचे तक कर्मचारियों के बीच श्रेष्ठ और अधीनस्थ संबंधों की स्थापना से है।"

2. एम. पी. शर्मा (एम. पी. शर्मा) के अनुसार "पदानुक्रम का तात्पर्य अधीनस्थों पर वरिष्ठों के शासन या पर्यवेक्षण से है।" अर्थात् यह शब्द किसी ऐसे संगठन को संदर्भित करता है जो सीढ़ी या सीढ़ी जैसे पदों के क्रमिक या प्रगतिशील क्रम के अनुसार बनाया जाता है। जिस प्रकार सीढ़ी के बाद पायदान आता है, उसी प्रकार पदानुक्रम के बाद पद आता है।

3. अर्लहैथम के अनुसार, "पदानुक्रम अधीनस्थों और वरिष्ठों का एक पदानुक्रमित रूप से संगठित संगठन है।"

4. मिलेट के अनुसार, "वर्गीकरण एक ऐसी प्रणाली है जिसमें विभिन्न कर्मचारियों के प्रयास सहसंबद्ध होते हैं।"

5. ऑरविक के अनुसार, "संगठन के लिए पदानुक्रम उतना ही आवश्यक है जितना घरों के लिए गटर। लेकिन इसे केवल संचार की एकल प्रणाली के रूप में स्वीकार करना घरों की नालियों में समय बर्बाद करने जितना गलत है।"

6. साइमन, स्मिथबर्ग और राथॉम्पसन के अनुसार, "पदानुक्रम सुविधा प्रदान करता है, वितरण के माध्यम से उद्देश्यों को प्राप्त करता है, और मतभेदों को दूर करके संगठन में सहयोग को बढ़ावा देता है।"

### 5.2.1 पदानुक्रम के प्रकार (Types of Hierarchy)

पदानुक्रम के सिद्धांत के आधार पर किसी संगठन को संगठित करने के लिए एक निश्चित आधार की आवश्यकता होती है। विश्व में ज्ञात विभिन्न संगठनों की औपचारिक स्थिति के विश्लेषण से पता चलता है कि संगठन को श्रेणीबद्ध तरीके से व्यवस्थित करने के लिए विभिन्न आधारों का उपयोग किया जाता है। ये आधार आमतौर पर चार होते हैं जो हैं काम, प्रदर्शन, सम्मान या गरिमा और वेतन।

फाफनर और शब्रोड ने चार प्रकार के वर्गीकरण का वर्णन किया है।

#### 1 – नौकरी संबंधी कार्य आधारित पदानुक्रम (Job Task Based Hierarchy)

इसमें प्रत्येक कर्मचारी की स्थिति उसके द्वारा कार्य करने वालों की राय के अनुसार निर्धारित की जाती है। किसी कर्मचारी की स्थिति उसके द्वारा किये जा रहे कार्य से निर्धारित होती है। अधिक अधिकार और जिम्मेदारी वाले कर्मचारी को उच्च पद के रूप में मान्यता दी



जाती है। जिस कर्मचारी के पास अधिक अधिकार है, उसे पदानुक्रम में उच्चतर माना जाता है। जिस कर्मचारी के पास अधिकार और जिम्मेदारी कम है वह पद पर निचला है।

## 2 - रैंक आधारित पदानुक्रम ((Rank Based Heirarchy)

पदानुक्रम की इस प्रणाली में कर्मचारियों को उनके काम और जिम्मेदारियों के आधार पर नहीं, बल्कि उनकी स्थिति के आधार पर पद दिया जाता है। इसमें कर्मचारी के काम, योग्यता और योग्यता को महत्व नहीं दिया जाता बल्कि उसके पद को देखा जाता है। यह प्रणाली कर्मचारी के स्तर, वेतन और विशिष्ट अधिकार को संदर्भित करती है। इसमें व्यक्ति या कर्मचारी के काम का महत्व नहीं देखा जाता, उसके पद को महत्व दिया जाता है।

## 3 - कौशल आधारित पदानुक्रम(Skill Based Heirarchy)

इस प्रकार की रेटिंग प्रणाली कर्मचारी और नियोक्ता आदि की क्षमता पर जोर देती है। जब किसी कर्मचारी की नियुक्ति उसकी क्षमता और एक निश्चित समय में एक निश्चित लक्ष्य हासिल करने की क्षमता के आधार पर की जाती है क्योंकि उसमें बेहतर परिणाम देने की क्षमता होती है। कार्य को पूरा करने के लिए कौशल आधारित वर्गीकरण बहुत महत्वपूर्ण है।

## 4 - वेतन आधारित पदानुक्रम(Pay Based Heirarchy)

इस वर्गीकरण प्रणाली में, अधिक वेतन पाने वाला कर्मचारी शीर्ष पर है और कम वेतन पाने वाला कर्मचारी निचले स्तर पर है। उसका वर्गीकरण स्तर वेतन से निर्धारित होता है। जिस कर्मचारी का वेतन अधिक होता है उसका पद सर्वोच्च माना जाता है। वेतन प्रशिक्षण की स्थिति और अनुभव की मात्रा से निर्धारित होता है।

### 5.2.2- पदानुक्रम के लक्षण (Characteristics of Hierarchy)

पदानुक्रम का सिद्धांत संगठन का एक सार्वभौमिक सिद्धांत है, इसका उपयोग सभी प्रकार के संगठनों के लिए किया जाता है। एमपी शर्मा के अनुसार:

"यह एक धागा है जिसके द्वारा विभिन्न हिस्सों को एक साथ सिल दिया जाता है"।

वर्गीकरण की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं।

1. पदानुक्रमित प्रणाली में, एक अधिकारी केवल उस वरिष्ठ अधिकारी के अधीन होता है जिससे वह निर्देश प्राप्त करता है।
2. किसी भी अधिकारी और उससे नीचे के अधिकारी के बीच पत्राचार में कोई भी मध्य रैंक नहीं छोड़ा जाएगा।
3. ऐसा संगठन पिरामिड के रूप में होता है। इसके ऊपर एक उच्च अधिकारी उसके पास हर तरह की शक्तियाँ होती हैं। वह एक महान देखभालकर्ता होता है।
4. इसमें संपूर्ण संरचना एवं संरचना को अन्य छोटे स्तरों एवं उप-स्तरों में विभाजित किया गया है।



5. तदनुसार संरचित संगठन में, अधिकार, निर्देश और नियंत्रण प्रत्येक स्तर से गुजरते हुए ऊपर से नीचे की ओर प्रवाहित होते हैं।

6. इसमें निर्देश की एकता के सिद्धांत को स्वीकार किया जाता है। इसमें सभी निर्देश उच्च अधिकारियों द्वारा दिये गये हैं। प्रत्येक अधिकारी को अपने वरिष्ठ से निर्देश प्राप्त होते हैं। उसके निर्देश को पूरा करता है और उसके तहत जिम्मेदार है। इससे संगठन बेहतर ढंग से काम करता है।

### 5.3- नियंत्रण का दायरा(Span of Control)

पर्यवेक्षण के दायरे का सिद्धांत एक ऐसा सिद्धांत है जो वरिष्ठों से संबंधित है। यह अधीनस्थों या उनके कर्तव्यों से संबंधित सिद्धांत नहीं है। पर्यवेक्षण की अवधि से तात्पर्य है कि संगठन में कितने कर्मचारियों का एक वरिष्ठ प्रभावी ढंग से पर्यवेक्षण कर सकता है। पर्यवेक्षण के दायरे से तात्पर्य यह है कि एक वरिष्ठ के पास कितने अधीनस्थों की देखरेख करने की शक्ति है, अर्थात् किसी संगठन में एक वरिष्ठ कितने अधीनस्थों को प्रभावी ढंग से निर्देश, निरीक्षण और पर्यवेक्षण कर सकता है। इसी शक्ति के आधार पर प्रशासनिक संगठन में पदानुक्रम का निर्माण होता है। संगठन में कार्य को विभिन्न स्तरों में विभाजित किया जाता है तथा प्रत्येक स्तर पर एक पदाधिकारी की नियुक्ति की जाती है। इस स्तर पर अधीनस्थ अधिकारियों के निर्देश, निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण के लिए कौन उत्तरदायी है? इसलिए, पर्यवेक्षण एक आवश्यक प्रक्रिया है जिसमें पर्यवेक्षण, निर्देश, निरीक्षण और मार्गदर्शन के माध्यम से वरिष्ठ और अधीनस्थ संबंध स्थापित किए जाते हैं। वी. ए. ग्रेकुनास ने स्पैन मॉनिटरिंग के सिद्धांत को स्पैन ऑफ अटेंशन नाम दिया।

संगठन में कार्यक्षेत्र पर्यवेक्षण की सदैव आवश्यकता रहती है। पर्यवेक्षण के बिना प्रशासन अपना कार्य आसानी से नहीं कर सकता। संगठन में प्रत्येक वरिष्ठ अधिकारी अपने अधीनस्थों का निरीक्षण करता है। यहां यह सवाल उठाना जरूरी है कि एक वरिष्ठ अधिकारी अपने अधीन कितने कर्मचारियों का निरीक्षण ठीक से कर सकता है। आज तक ऐसा कोई सख्त कानून और नियम नहीं बनाया गया है जिसके अनुसार यह निर्धारित किया जा सके कि कितने कर्मचारियों का निरीक्षण किया जा सकता है। किसी के द्वारा भी। कोई उच्च अधिकारी उचित तरीके से ऐसा कर सकता है। क्योंकि यह सिद्धांत यह स्पष्ट करता है कि प्रत्येक कर्मचारी या अधिकारी की शारीरिक और मानसिक क्षमताएं एक जैसी नहीं होती हैं और उनकी क्षमताएं सीमित होती हैं। संगठन के उद्देश्य, कार्य की प्रकृति, स्थान, व्यक्तित्व एवं समय आदि भी अपना प्रभाव दिखाते हैं। सभी प्रशासनिक निकायों में वर्गीकरण, कर्मचारियों की संख्या और कार्य की प्रकृति समान नहीं होती है। इसलिए पर्यवेक्षण का दायरा कम या ज्यादा हो सकता है।

कुछ विचारकों ने पर्यवेक्षण का दायरा परिभाषित किया है जो इस प्रकार है।

1. डिमाँक व डिमाँक के अनुसार "पर्यवेक्षण का दायरा किसी संगठन के वरिष्ठों और उनके अधीनस्थों के बीच प्रत्यक्ष और व्यावहारिक संचार संबंधों की संख्या और क्षेत्र को संदर्भित करता है"।
  2. लूथर गुलिक और लिंडाल उर्विक के अनुसार, "एक वरिष्ठ कार्यकारी किसी संगठन में उच्चतम स्तर पर चार अधीनस्थों की देखरेख कर सकता है, जबकि निचले स्तर पर एक वरिष्ठ कार्यकारी 8 से 12 कर्मचारियों की देखरेख कर सकता है।"
  3. हेनरी फेयोल (Henri Fayol) के अनुसार, "किसी संगठन में वरिष्ठ के अधीन 5-6 कर्मचारी उपयुक्त होते हैं"।
  4. सरायन हैमिल्टन के अनुसार, "किसी संगठन में एक वरिष्ठ अधिकारी 3-4 अधीनस्थों की निगरानी कर सकता है, जबकि ग्रिकोनेज यह आंकड़ा 5-6 प्रस्तुत करते हैं"।
  5. मिलेट के अनुसार, 'अनुभव और मनोवैज्ञानिक शोध दोनों बताते हैं कि किसी भी उच्च पदस्थ अधिकारी के पास निरीक्षण की सीमित क्षमता होती है।
  6. उर्विक के अनुसार, "वरिष्ठ अधिकारियों के लिए यह संख्या 4 होगी और निचले स्तर के कर्मचारियों के लिए यह संख्या 8 या 12 है।"
  7. एम.पी. शर्मा के अनुसार, "पर्यवेक्षण का दायरा यह दर्शाता है कि एक वरिष्ठ अधिकारी अपने अधीनस्थों के कर्तव्यों की किस हद तक निगरानी कर सकता है। निगरानी का दायरा वास्तव में निगरानी का दायरा है"।
  8. ज़ियाउद्दीन खान के अनुसार, "पर्यवेक्षण का दायरा उन अधीनस्थों की संख्या को संदर्भित करता है जिनका पर्यवेक्षण स्वयं वरिष्ठ द्वारा किया जा सकता है"।
- लॉर्ड हाल्डेन और ग्राहम वालेस ने अपनी पुस्तक 'फेडरल डेवलपमेंट' में लिखा है कि किसी संगठन में एक वरिष्ठ अधिकारी कोई अतिरिक्त कार्य और अनुभव प्राप्त करते समय 10-12 अधीनस्थ कर्मचारियों की निगरानी कर सकता है। ग्राहम वालिस ने विभिन्न देशों की प्रशासनिक व्यवस्था की वास्तविक स्थितियों का अध्ययन करके प्रस्तुत किया है कि 1937 में जापान के सर्वोच्च नेता के अधीन 13 विभाग, कनाडा, जर्मनी, इटली के सर्वोच्च नेता के अधीन 14, फ्रांस में 17, 19- विभाग थे। रूस में 20, लंदन में 25 और अमेरिका में लगभग 60 विभाग थे।

### 5.3.1 नियंत्रण के दायरे के लक्षण (Characteristics of Span of Control)

स्कोप मॉनिटरिंग की विशेषताएं इस प्रकार हैं।

1. पर्यवेक्षण का दायरा एक संगठनात्मक प्रक्रिया है जिसके द्वारा प्रशासन संगठन या संस्था को चलाया जाता है।

2. यह सिद्धांत संगठन में निरीक्षण और पर्यवेक्षण को नियंत्रित करता है।
3. यह नियम निर्धारित करता है कि किसी संगठन में एक वरिष्ठ कितने अधीनस्थों का पर्यवेक्षण, निरीक्षण और मार्गदर्शन कर सकता है।
4. पर्यवेक्षण के दायरे का सिद्धांत निर्देश और पदानुक्रम की एकता के सिद्धांत से संबंधित है।
5. पर्यवेक्षण के दायरे का सिद्धांत संगठन की संरचना, उद्देश्यों, कार्य की प्रकृति, पर्यवेक्षक की क्षमता और अधीनस्थों के सहयोग आदि पर निर्भर करता है।
6. पर्यवेक्षण का दायरा अधिकार के प्रत्यायोजन को बढ़ाता है।
7. यह संचार की गति और गुणवत्ता में सुधार करता है।

### 5.3.2 नियंत्रण के क्षेत्र को प्रभावित करने वाले कारक (Factors Affecting Span of Control)

पर्यवेक्षण के दायरे का सिद्धांत विभिन्न कारणों से प्रभावित होता है। चूँकि किसी भी प्रशासन संगठन में पर्यवेक्षण का दायरा त्वरित या निश्चित नहीं होता, यह गतिशील होता है। पर्यवेक्षण के दायरे को प्रभावित करने वाले तत्व निम्नलिखित हैं।

#### 1- कार्य की प्रकृति((Nature of Work)

किसी भी संगठन में पर्यवेक्षण का दायरा संगठन की प्रकृति पर निर्भर करता है। यदि किसी संगठन में समान प्रकार के कर्तव्यों का पालन किया जाता है, तो पर्यवेक्षण का दायरा निश्चित रूप से अधिक होगा। उदाहरण के लिए, एक इंजीनियर इंजीनियरों की गतिविधियों का प्रभावी ढंग से पर्यवेक्षण कर सकता है, लेकिन एक इंजीनियर एक डॉक्टर का प्रभावी ढंग से पर्यवेक्षण नहीं कर सकता है। इसी प्रकार, यदि कोई उच्च अधिकारी संगठन अलग-अलग कर्तव्यों का पालन करता है, संगठन में पर्यवेक्षण का दायरा कम होगा। उदाहरण के लिए, यदि किसी संगठन में कोई वरिष्ठ अधिकारी न केवल किसी इंजीनियर का पर्यवेक्षण करता है, बल्कि संगठन में डॉक्टरों, शिक्षकों और सामान्य कर्मचारियों का भी पर्यवेक्षण करता है, तो पर्यवेक्षण का दायरा कम होगा। इसलिए, किसी भी संगठन में कार्य की प्रकृति पर्यवेक्षण के दायरे की सीमा निर्धारित करती है।

#### 2- कार्मिक का व्यक्तित्व(Personality of the Personnels)

किसी भी संगठन में, वरिष्ठों और अधीनस्थों दोनों का व्यक्तित्व पर्यवेक्षण के चक्र के सिद्धांत को प्रभावित करता है। यदि किसी वरिष्ठ का व्यक्तित्व संतुलित है यानी वह शांतिपूर्ण है, संचार में प्रभावी है, सामाजिक है और अधीनस्थों की समस्याओं को समझता है, तो वह अधिक कर्मचारियों की निगरानी कर सकता है। इसी प्रकार यदि कार्यरत कर्मचारियों में उत्साह,

कार्य के प्रति रुचि तथा जवाबदेही की भावना हो तो अधिक कर्मचारियों पर निगरानी रखी जा सकती है।

### **3- समय (Time)**

लूथर गुलिक के अनुसार समय के बिना किसी संगठन में न तो परिवर्तन संभव है और न ही विकास संभव है। प्रशासन की जिम्मेदारियों और कामकाजी परिस्थितियों को निर्धारित करने में समय भी एक महत्वपूर्ण कारक है। गुलिक इस बात पर जोर देते हैं कि निगरानी में समय एक महत्वपूर्ण कारक है।

### **4- काम की जगह (Place of Work)**

पर्यवेक्षण के दायरे का सिद्धांत कार्य के स्थान पर निर्भर करता है जहां संगठन अपने कर्तव्यों का पालन करता है और वरिष्ठ अपने अधीनस्थों का पर्यवेक्षण करता है। किसी संगठन में, यदि कोई वरिष्ठ अधिकारी छत के नीचे या एक निश्चित स्थान से अपने अधीनस्थों का पर्यवेक्षण करता है, तो वह निश्चित रूप से अधिक अधीनस्थों का पर्यवेक्षण कर सकता है। इसी प्रकार, यदि किसी संगठन में कोई शीर्ष अधिकारी अपने अधीनस्थों का दूर से निरीक्षण करता है, तो वहां का शीर्ष अधिकारी भौगोलिक कारणों के आधार पर सीधे अधीनस्थ कर्मचारियों से संपर्क कम कर देगा और दूरस्थ पर्यवेक्षण की प्रक्रिया भी कम हो जायेगी।

### **5- संगठन की आयु(Age of Organization)**

संगठन का कार्यकाल पर्यवेक्षण के दायरे को भी प्रभावित करता है। यदि संगठन काफी पुराना है और प्रक्रिया के नियमों, पारंपरिक और प्रथागत नियमों और संवैधानिक नियमों से परिचित है, तो पर्यवेक्षण का दायरा बढ़ जाता है यानी यह अधिक अधीनस्थ कर्मचारियों की निगरानी कर सकता है। लेकिन एक आधुनिक संगठन में नीतियों, कार्य प्रक्रियाओं और नियमों आदि को बनाने और लागू करने में अधिक समय लगता है जिसके कारण जटिल जानकारी के लिए शीर्ष प्रशासन से परामर्श लेना पड़ता है। चूंकि आधुनिक संगठन में शीर्ष अधिकारी के पास अनुभव का अभाव होता है, इसलिए अधिकारी के पर्यवेक्षण का दायरा कम हो जाता है।

### **6- उच्चाधिकारी की पारिवारिक स्थितियाँ((Family conditions of the Higher Official)**

वरिष्ठ की पारिवारिक स्थिति सीधे अधीनस्थों को प्रभावित करती है। यदि वह समस्याओं, जीवनसाथी से अनबन, परिवार के सदस्यों की लगातार बीमारी, तलाक, बच्चों की चिंता और परिवार में वित्तीय संकट आदि से घिरा रहेगा, तो वह कर्तव्यों का पालन ठीक से नहीं कर पाएगा। .

## 7- संगठन का आकार(Size of Organization)

यदि कोई संगठन बहुत बड़ा है, तो पर्यवेक्षण का दायरा छोटा होगा, लेकिन एक सपाट संगठन में यह बड़ा हो जाता है।

## 8- अधिकार का प्रत्यायोजन(Delegation of Authority)

निगरानी के दायरे में असाइनमेंट की मात्रा भी एक महत्वपूर्ण कारक है। किसी वरिष्ठ द्वारा अधिकार का अत्यधिक प्रत्यायोजन वरिष्ठ की जिम्मेदारी और जवाबदेही को कम कर देता है। इससे वरिष्ठ अधिकारी को पर्यवेक्षण के लिए अधिक समय मिलेगा और वह अधिक अधीनस्थों का पर्यवेक्षण कर सकेंगे।

## 5.4 -कमान की एकता(Unity of Command))

निर्देश की एकता का अर्थ है कि संगठन के अंतर्गत काम करने वाले किसी भी कर्मचारी को एक से अधिक वरिष्ठों से निर्देश प्राप्त नहीं होंगे। कर्मचारी को एक ही अधिकारी द्वारा निर्देश दिया जाना चाहिए। संगठन में एक कर्मचारी को एक वरिष्ठ से निर्देश प्राप्त करना चाहिए, अर्थात् एक कर्मचारी को एक ही वरिष्ठ की देखरेख और मार्गदर्शन में काम करना चाहिए। पैफनर, हेनरी फेवेल, लूथर ग्लक, ऑरविक, हर्बर्ट साइमन आदि विचारकों ने इसका पुरजोर समर्थन किया। सिद्धांत। यदि किसी संगठन में किसी कर्मचारी को दो परस्पर विरोधाभासी आदेशों को स्वीकार करने का निर्देश दिया जाता है, तो परिणाम अव्यवस्था और अक्षमता है। इसे निर्देश की एकता का सिद्धांत कहा जाता है क्योंकि निर्देश देने वाला केवल एक ही होता है। अतः निर्देश की एकता उस नियम को कहा जाता है जिसमें कर्मचारी को केवल एक ही अधिकारी से निर्देश प्राप्त करना होता है। लोक प्रशासन संगठनों में निर्देश की एकता के सिद्धांत को व्यापक रूप से स्वीकार किया जाता है, लेकिन कभी-कभी ऐसा महसूस होता है कि निर्देश की एकता के सिद्धांत का उपयोग ठीक से नहीं किया जा रहा है। किसी को अपने वरिष्ठ के अधीन काम करना चाहिए और सभी कर्मचारियों को एक ही वरिष्ठ के निर्देश स्वीकार करने चाहिए। दूसरे शब्दों में, वह प्रणाली जिसमें प्रत्येक अधीनस्थ को केवल एक बॉस से निर्देश प्राप्त होते हैं, निर्देश की एकता का सिद्धांत कहा जाता है। एक अधीनस्थ को केवल वरिष्ठ से ही पर्यवेक्षण और निर्देश प्राप्त होते हैं। जिससे किसी भी प्रकार का भ्रम उत्पन्न होने की आशा नहीं है। इसे संगठन का मुख्य सिद्धांत माना जाता है। उदाहरण के लिए, एक कर्मचारी किसी संगठन में काम करता है और चार वरिष्ठों को रिपोर्ट करता है, और चारों उस कर्मचारी को अलग-अलग कार्य सौंपते हैं। इस स्थिति में कर्मचारी अपने कर्तव्यों का पालन ठीक से नहीं कर पाता क्योंकि उसे चार अलग-अलग अधिकारियों से निर्देश मिलते हैं। कर्मचारी को उचित निर्देश नहीं मिलते।

फेयोल के अनुसार प्रत्येक कर्मचारी को केवल एक चुंबन से ही निर्देश एवं निर्देश प्राप्त होंगे। कर्मचारी बोस के तहत उत्तरदायी होगा।

विचारकों द्वारा इसे विभिन्न प्रकार से परिभाषित किया गया है जो इस प्रकार है।

1. हेनरी फेवेल के अनुसार, "यूनिफ़ॉर्म कमांड वह सिद्धांत है कि एक कर्मचारी को केवल एक वरिष्ठ द्वारा कमांड किया जाना चाहिए।"
2. पिफ़नर और प्रेस्थस (Piffner and Presthus) के अनुसार "एकात्मक निर्देश का अर्थ है कि संगठन का प्रत्येक सदस्य एक और केवल एक वरिष्ठ के प्रति उत्तरदायी है।"
3. डिमाँक और डिमाँक के अनुसार, "कमांड की एक श्रृंखला में केवल एक ही कमांड का मास्टर होना चाहिए।"
4. लूथर गुलिक और उर्विक ने एकता निर्देश सिद्धांत का समर्थन किया है। उनका मानना था कि एक नौकर दो स्वामियों की सेवा नहीं कर सकता, अर्थात् एक आदमी दो स्वामियों के आदेशों का पालन नहीं कर सकता।"

इस प्रकार, हेनरी फेवेल, पफ़नर तथा प्रेस्थेस भी एक कर्मचारी-एक वरिष्ठ के सिद्धांत पर जोर देते हैं। इसलिए वे एक ही यानी दो या दो से अधिक अधिकारियों को पहचानते ही नहीं।

#### 5.4.1 कमान/ निर्देश की एकता के उल्लंघन के परिणाम

निर्देश की एकता के सिद्धांत के उल्लंघन के परिणामस्वरूप निम्नलिखित स्थितियाँ होंगी।

1. अनुशासन बनाए रखना बहुत कठिन होगा।
2. कार्य का दोहराव
3. आदेशों और निर्देशों पर ओवरलैपिंग होगी अर्थात् असमंजस
4. कर्मचारी को जिम्मेदारी से बचना चाहेंगे
5. कार्य एवं प्रशासन का सम्मान नहीं करेंगे अथवा बाध्य नहीं होंगे।
6. मालिक-कर्मचारी के बीच घनिष्ठता रहेगी।
7. अधीनस्थों के लिए असमंजस की स्थिति बनेगी।

#### 5.4.2 कमान/निर्देश की एकता की आवश्यकता

प्रत्येक संगठन में विभिन्न प्रकार के कर्मचारी होते हैं और केवल एक वरिष्ठ अपने अधीनस्थों को निर्देश देता है। निचले स्तर पर बड़ी संख्या में अधीनस्थ होते हैं जो वरिष्ठ के आदेशों का पालन करते हैं। ऐसी स्थिति में कुशल एवं सफल प्रशासन के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक कर्मचारी को पता हो कि उसके संगठन में उच्च अधिकारी कौन है।

निर्देश सिद्धांत की एकता की आवश्यकता निम्नलिखित कारणों से उत्पन्न होती है।

1. किसी संगठन के प्रत्येक सदस्य को एक और केवल एक नेता के प्रति जवाबदेह होना चाहिए।

2. जब एक ही व्यक्ति या विभाग दो वरिष्ठों के अधिकार का उपयोग करता है, तो इससे नेतृत्व की कमी पैदा होती है और इसे रोकने के लिए निर्देश की एकता के सिद्धांत की आवश्यकता होती है।
3. निर्देश की एकता की कमी से अव्यवस्था हो सकती है और जवाबदेही स्थापित करना मुश्किल हो सकता है।
4. यदि किसी संगठन में कर्मचारियों को विभिन्न मदों से निर्देश प्राप्त होते हैं, तो यह उम्मीद की जा सकती है कि उन्हें परस्पर विरोधी निर्देश प्राप्त होंगे और वे एक कठिन स्थिति में होंगे।
5. यह संगठन में पारस्परिक संघर्ष को कम कर सकता है।
6. इस सिद्धांत के माध्यम से संगठन के उद्देश्यों में एकरूपता संभव हो सकती है।

#### 5.4.3 कमान/निर्देश की एकता के लक्षण

निर्देश की एकता का सिद्धांत संगठन में एक कर्मचारी और एक मालिक के सिद्धांत को स्थापित करता है। संगठन की बेहतर निगरानी के लिए यह आवश्यक है। यदि निर्देश स्पष्ट हो तो संगठन में कोई टकराव नहीं होता और संगठन बेहतर तरीके से काम करता है। इस सिद्धांत की मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं।

1. निर्देश की एकता का सिद्धांत पदानुक्रम के सिद्धांत से संबंधित है।
2. यह अधिकार, जवाबदेही और नेतृत्व को परिभाषित करता है।
3. यह सिद्धांत इस बात पर जोर देता है कि किसी संगठन में किसी भी कर्मचारी को एक ही वरिष्ठ से निर्देश प्राप्त होने चाहिए।
4. यह निर्धारित करता है कि अधिकारियों से निर्देश कौन प्राप्त करेगा। प्रतिक्रिया भी इसी आधार पर तय होती है।
5. इस सिद्धांत में, प्रत्येक कर्मचारी एक ही वरिष्ठ अधिकारी के अधीन उत्तरदायी है।
6. इस सिद्धांत में निर्देश और प्रतिक्रिया का प्रवाह एक निश्चित दिशा में होता है।

इस सिद्धांत के प्रबल समर्थक हेनरी फ्यूएल का मानना था कि इस सिद्धांत का उल्लंघन करने से सत्ता कमजोर हो जायेगी। प्रशासन में संकट उत्पन्न हो जायेगा, व्यवस्था छिन्न-भिन्न हो जायेगी तथा संगठन का अस्तित्व ही खतरे में पड़ जायेगा। यह स्वीकार करना होगा कि दोहरी निगरानी से संगठन विनाश की ओर चला जायेगा।

#### 5.4.4 कमान/निर्देश की एकता के गुण

एकता निर्देश सिद्धांत के गुण इस प्रकार हैं।

1. इस सिद्धांत का उद्देश्य वरिष्ठों और कर्मचारियों के बीच बेहतर संबंध स्थापित करना है।
2. निर्देश की एकता के माध्यम से, स्पष्ट अधिकार, जिम्मेदारी और जवाबदेही स्थापित की जाती है।
3. इस सिद्धांत के द्वारा तत्काल या त्वरित निर्णय लिया जाता है।



4. निर्देश सिद्धांत की एकता द्वारा कार्य की पुनरावृत्ति को रोकना। नकल को रोका जा सकेगा।
5. इस सिद्धांत को लागू करने से बेहतर, अधिक प्रभावी और कुशल अनुशासन प्राप्त होता है।
6. एक एकीकृत कमांड सिद्धांत बेहतर सहयोग और टीम वर्क स्थापित करता है।
7. इस सिद्धांत के प्रयोग से कर्मचारियों में आत्मविश्वास बढ़ेगा और सकारात्मक दृष्टिकोण स्थापित होगा।
8. इस सिद्धांत के प्रयोग से कर्मचारी को उचित एवं सही निर्देश प्राप्त होंगे।
9. निर्देश की एकता का सिद्धांत अनुशासन स्थापित करना आसान बनाता है।
10. इससे निर्देश स्वीकार करने की मनोवैज्ञानिक आदत बनती है।

लेकिन आम तौर पर देखा गया है कि कर्मचारियों को कभी-कभी दो अलग-अलग प्रशासन और तकनीकी अधिकारियों की देखरेख में काम करना पड़ता है। ऐसे में कभी-कभी प्रशासन और तकनीकी अधिकारियों के बीच टकराव की स्थिति उत्पन्न हो जाती है, जिससे काम में बाधा आती है। ऐसे कई उदाहरण दिए जा सकते हैं। एक स्वास्थ्य विभाग में, विभाग का प्रमुख प्रशासनिक सेवाओं का प्रमुख होता है जो स्वास्थ्य बोर्डों का प्रमुख होता है। इन विभागों के अधीनस्थ दोनों अधिकारियों की देखरेख में काम करते हैं। कॉलेज के प्रिंसिपल एक ओर प्रशासन समिति और दूसरी ओर विश्वविद्यालय के कुलपति की देखरेख में काम करते हैं। कुलपति शिक्षा मंत्री और राज्यपाल की देखरेख में काम करता है। एक इंजीनियर जब एक ब्लॉक में कार्यरत होता है तो दो पदों के बीच काम करता है। ऐसे में यहां लापरवाही काम करती है और समस्याएं पैदा होती हैं। अतः कई बार ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं कि अधीनस्थ अधिकारियों को विभिन्न अधिकारियों के माध्यम से परस्पर विरोधी निर्देश प्राप्त होते हैं। जिसके कारण कार्य बाधित है। इस कारण से, हर्बर्ट साइमन का मानना है कि जब भी आदेशों की स्वीकृति के संबंध में कोई विवाद या लापरवाही हो तो निर्देश की एकता का सिद्धांत प्रबल होना चाहिए।

#### 5.4.5 निर्देश की एकता के अवगुण

एकता निर्देश सिद्धांत की कमियाँ निम्नलिखित हैं।

1. यह वरिष्ठों और अधीनस्थों की अवधारणा पर आधारित है।
2. साइमन के अनुसार यह कौशल का विपरीत सिद्धांत है।
3. संगठन में कर्मचारियों को अपने वरिष्ठों की देखरेख में काम करना पड़ता है।
4. इस नियम की कमजोरी यह है कि इसे हर जगह, सभी स्थितियों में लागू नहीं किया जा सकता।
5. निर्देश की एकता का सिद्धांत मूल्यांकन के विपरीत सिद्धांत है।
6. यह सिद्धांत दृष्टिकोण के विपरीत है।



7. यह सिद्धांत निर्देश के सख्त अनुप्रयोग पर जोर देता है जिससे संगठन में कठोरता आती है।

### 5.5- समन्वय(Coordination)

इसमें कोई संदेह नहीं है कि वितरण संगठन की एक महत्वपूर्ण आवश्यकता है जो संगठनात्मक गतिविधियों को सुव्यवस्थित करता है, संगठन की उत्पादकता बढ़ाता है और संगठन की दक्षता को बढ़ावा देता है। लेकिन वितरण का कार्य तब तक निरर्थक है जब तक कि संगठन की विभिन्न इकाइयों और अंगों के बीच कोई संबंध न हो। संगठनात्मक इकाइयों के बीच संबंध निर्धारित करने की प्रक्रिया को समन्वय के सिद्धांत के रूप में परिभाषित किया गया है। सेक्लर हडसन के अनुसार, समन्वय संगठनात्मक मामलों के विभिन्न घटकों के समन्वय और विनियमन की प्रक्रिया है। समरसता के वस्तुतः दो अर्थ होते हैं।

#### 1- नकारात्मक अर्थ(Negative Connotations)

समन्वय किसी संगठन के विभिन्न विभागों, इकाइयों और व्यक्तियों के बीच मतभेदों और संघर्षों को नकारने की प्रक्रिया है। ये अंतर संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति, संगठनात्मक तरीकों की पसंद, विभिन्न नीतियों की पसंद और अन्य विचारों से संबंधित हैं। किसी भी संगठन में दो से अधिक लोग होते हैं। इस स्थिति में, यह देखना आम बात है कि संगठन के विभिन्न पहलुओं पर व्यक्तियों की अलग-अलग राय होती है। समन्वय की प्रक्रिया संगठनात्मक संरचना को बनाए रखते हुए इन मतभेदों को नकारती है ताकि संगठन के लक्ष्यों को प्रभावी ढंग से प्राप्त किया जा सके।

#### 2- सकारात्मक अर्थ(Positive Connotations)

मतभेदों के निषेध के साथ समन्वय का सकारात्मक पहलू यह है कि यह संगठन के विभिन्न घटकों को एकीकृत करता है और व्यावहारिक स्तर पर इन घटकों को एक सुसंगत संगठन का रूप देता है। अर्थात् समन्वय की प्रक्रिया भागों को संपूर्ण में बदल देती है। संगठन की प्रत्येक इकाई संगठनात्मक लक्ष्यों को ध्यान में रखते हुए सभी कर्तव्यों का पालन करती है। ये इकाइयाँ अपने-अपने क्षेत्रों में सर्वश्रेष्ठ प्रदर्शन करती हैं। जिसके परिणामस्वरूप समग्र संगठनात्मक उत्पादन में प्रभावी परिणाम सामने आते हैं। सामंजस्य का एक उदाहरण एक संगीत ऑर्केस्ट्रा की तरह है जिसमें विभिन्न वाद्ययंत्र अपने-अपने वाद्ययंत्रों के माध्यम से एक गीत की सुंदर धुन बनाते हैं। एक ऑर्केस्ट्रा में, संगीतकार अपने इशारों से विभिन्न वाद्ययंत्रों का समन्वय करता है और सामंजस्य निर्धारित करता है। किसी संगठन में संगीतकार का यह कार्य राष्ट्रपति द्वारा किया जाता है।

प्रसिद्ध प्रशासन विचारक हेनरी फेयोल ने सबसे पहले किसी संगठन में समन्वय की अवधारणा व्यक्त की थी। लेकिन समन्वय शब्द पहली बार ब्राउनलो समिति के लिए गुलिक और

उर्विक द्वारा लिखे गए एक स्टाफ पेपर में दिखाई दिया। गुलक और उरुक ने इस शब्द का प्रयोग अपने संक्षिप्त नाम POSDCORB में किया। पॉस्टकार्ब का संक्षिप्त नाम ब्राउन लो कमेटी के सदस्यों के उस प्रश्न का उत्तर था जिसमें उन्होंने पूछा था कि राष्ट्रपति के कर्तव्य क्या हैं।

गौरतलब है कि गुलिक और उरुक ने इस शब्द का इस्तेमाल सद्र अमिला के कर्तव्यों के रूप में किया था। अर्थात् संगठन में समरसता का तत्व उत्पन्न करना अध्यक्ष का उत्तरदायित्व है और यह अवधारणा सहयोग से सर्वथा भिन्न है। समन्वय और सहयोग दो अलग-अलग विषय हैं जिनकी परिभाषा और प्रकृति भी अलग-अलग है। लेकिन कई बार इन दोनों शब्दों को पर्यायवाची के तौर पर इस्तेमाल किया जाता है जो कि पूरी तरह से गलत है।

प्रोत्साहन सहयोग एक स्वैच्छिक कार्य है। अर्थात् सहयोग व्यक्ति की इच्छा से होता है। यद्यपि समन्वय एवं सहयोग का उद्देश्य किसी लक्ष्य को प्राप्त करना है, परन्तु सहयोग के समय लक्ष्यों को प्राप्त करने की कोई समय सीमा नहीं होती है। इसके विपरीत, समन्वय कोई स्वैच्छिक प्रक्रिया नहीं है। समन्वय का निर्धारण मुख्य कार्यकारी के निर्देश पर निर्भर है। यह कर्मचारियों की ओर से कोई स्वैच्छिक कार्रवाई नहीं है। मुख्य कार्यकारी द्वारा जारी विभिन्न निर्देश एवं निर्देश वास्तव में समन्वय का दूसरा रूप है, जिसके अनुसार संगठन के लक्ष्यों को एक निश्चित समय के भीतर प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। यदि संगठन के स्टाफ का प्रत्येक सदस्य स्वेच्छा से अपने कर्तव्यों का पालन करेगा तो मुख्य कार्यकारी के आदेशों, निर्देशों तथा उसके पद की कोई गरिमा नहीं रह जायेगी। इसके अलावा, संगठन अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने में सक्षम नहीं होगा। यदि कर्मचारी स्वेच्छा से अपने कार्यों को सर्वोत्तम संभव तरीके से करते हैं और राष्ट्रपति के प्रोत्साहनों पर कोई ध्यान नहीं देते हैं तो यह स्थिति नहीं बदलेगी। समन्वय और सहयोग के इस अंतर को हम निम्नलिखित उदाहरण से समझते हैं।

मान लीजिए कि हामिद नाम के एक लड़के को एक साक्षात्कार में भाग लेने के लिए दिल्ली से लखनऊ जाना है। सुबह अपनी ट्रेन पकड़ने के लिए हामिद रात में अपना सारा काम खत्म करके सुबह चार बजे का अलार्म लगाता है और घड़ी सिर पर रखकर सो जाता है। जब हामिद की माँ को पता चला कि हामिद को सुबह ट्रेन पकड़नी है तो वह हामिद के कमरे में जाती है और उसकी अलार्म घड़ी देखती है। उसमें चार बजे का अलार्म देखकर उन्हें एहसास हुआ कि यह हामिद के जागने का सामान्य समय है। इसलिए वह हामिद को ट्रेन पकड़ने से पहले नहाने और अन्य तैयारियां करने के लिए पर्याप्त समय देने के लिए तीन बजे का अलार्म लगाती है। इसी तरह हामिद का बड़ा भाई माजिद भी हामिद के कमरे में आता है और अलार्म एक घंटा कम कर देता है। नतीजतन, हामिद दो घंटे पहले उठ जाता है और उसे पर्याप्त नींद नहीं मिल पाती है। लखनऊ पहुँचने पर उसे नींद आने लगती है और वह अर्ध-स्वप्न की अवस्था में साक्षात्कार का उत्तर देता है। जिसके कारण हामिद असफल हो जाता है। यह सहयोग का एक

उदाहरण है जहां घर के सभी लोगों ने स्वेच्छा से हामिद की मदद की। इस सहायता में समन्वय का अभाव था जिसके कारण सफलता नहीं मिल सकी।

हमारे पास एक अलग परिदृश्य हो सकता है। मान लीजिए कि हामिद का घर एक संस्था है और इस संस्था के सामने हामिद का सफल साक्षात्कार ही इस संस्था का लक्ष्य है। जब हामिद के पिता को पता चला कि हामिद को सुबह लखनऊ के लिए ट्रेन पकड़नी है तो उन्होंने हामिद को डाइनिंग टेबल पर जल्दी सोने की हिदायत दी और सुबह चार बजे का अलार्म लगाने को भी कहा। साथ ही उन्होंने हामिद की मां से सुबह साढ़े चार बजे तक हामिद के लिए नाश्ता तैयार करने को कहा ताकि हामिद नहाकर नाश्ता कर सके। हामिद के पिता ने अपने बड़े भाई माजिद को निर्देश दिया कि वह सुबह पांच बजे हामिद को मोटरसाइकिल से रेलवे स्टेशन छोड़ दे। इस प्रकार, हामिद के पिता ने संगठन के अध्यक्ष के रूप में कार्य किया और परिवार को आवश्यक निर्देश और निर्देश देते हुए हामिद की यात्रा की योजना बनाई, जिसका परिवार द्वारा विधिवत पालन किया गया। यहाँ की जाने वाली गतिविधियाँ स्वैच्छिक नहीं थीं बल्कि हामिद के पिता द्वारा प्रोत्साहित थीं जिन्हें एक निश्चित समय सीमा के भीतर यानी सुबह पाँच बजे तक किया जाना था। योजना के अनुसार सभी मामले पूरे हो गये और हामिद समय पर लखनऊ जाने में सफल हो गया। इसे ही समन्वय कहा जायेगा। तो यह स्पष्ट हो जाता है कि समन्वय और सहयोग दो अलग चीजें हैं। सद्भाव सहयोग से परे है।

1 - जे. डी. मूनी के अनुसार,

"समन्वय किसी संगठन का पहला संविधान है। संगठन के अन्य नियम और कानून इसके अधीन हैं। यह लक्ष्यों को प्राप्त करने का एक साधन है न कि अपने आप में एक लक्ष्य।"

2 - न्यूमैन का मानना है कि,

'समन्वय कोई अलग गतिविधि नहीं है बल्कि प्रशासन के हर चरण के लिए एक शर्त है। समन्वय संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कर्मियों को एक एकीकृत दिशा में उचित समय और दिशा प्रदान करके संगठन के कर्मियों के सभी प्रयासों को व्यवस्थित रूप से समन्वयित करने की प्रक्रिया है।

3 - जी. आर. टेरी के अनुसार,

"समन्वय किसी संगठन के घटकों और उनकी गतिविधियों के बीच आपसी समन्वय की प्रक्रिया है ताकि प्रत्येक घटक संगठनात्मक गतिविधियों के उत्पाद के उत्पादन में यथासंभव योगदान दे सके।"

4 - प्रसिद्ध विचारक एल.डी. व्हाइट (लियोनार्ड डी. व्हाइट) के अनुसार,

"समन्वय किसी संगठन के असमान और बिखरे हुए तत्वों को प्रयास और शक्ति के एक समूह में केंद्रित करने का कार्य है जो परस्पर स्वतंत्र तत्वों को एकजुट होकर कार्य करने के लिए प्रेरित करता है।"

5 - जे.सी. चार्ल्सवर्थ अपनी पुस्तक गवर्नमेंट एडमिनिस्ट्रेशन में लिखते हैं,  
“समन्वय संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कई घटकों को एक पूरे में व्यवस्थित रूप से एकीकृत करने की प्रक्रिया है।”

उपरोक्त परिभाषाओं से यह स्पष्ट है कि समन्वय एक अनैच्छिक प्रक्रिया है जिसे राष्ट्रपति द्वारा प्रोत्साहित एवं पर्यवेक्षण किया जाता है। समन्वय एक निश्चित समयावधि में संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कर्मचारियों के प्रयासों के समन्वय की प्रक्रिया है।

### 5.5.1- समन्वय के प्रकार

सुसंगति चार प्रकार की हो सकती है।

1. आंतरिक समन्वय
2. बाह्य समन्वय
3. लंबवत समन्वय
4. क्षैतिज समन्वय

#### 1- आंतरिक समन्वय(Internal Coordination)

आंतरिक सुसंगतता को कार्यात्मक सुसंगतता भी कहा जाता है। किसी संगठन के स्टाफ सदस्यों के बीच सामंजस्य को आंतरिक सामंजस्य कहा जाता है। सभी व्यक्तिगत गतिविधियों के बीच संबंध स्थापित करना आंतरिक समन्वय कहलाता है।

#### 2- बाह्य समन्वय(External Coordination)

बाह्य समन्वय से तात्पर्य उस समन्वय से है जो संगठन की विभिन्न इकाइयों के बीच स्थापित होता है। इसीलिए इस सामंजस्य को संरचनात्मक सामंजस्य भी कहा जा सकता है। बाह्य समन्वय का दायरा तब व्यापक हो जाता है जब दो से अधिक संगठन एक समान लक्ष्य के लिए मिलकर काम करते हैं और आपसी संबंध स्थापित करने में एक-दूसरे की मदद करते हैं।

#### 3- ऊर्ध्वाधर समन्वय(Vertical Coordination)

किसी संगठन की एक इकाई में, जब इकाई का प्रमुख सभी मामलों की देखरेख करता है, इकाई के लक्ष्य निर्धारित करता है, और इकाई के कर्मचारियों को उनका पालन करने के लिए प्रेरित करता है, तो इकाई के भीतर समन्वय को ऊर्ध्वाधर समन्वय कहा जाता है। इसे सद्भाव कहा जाता है।

#### 4- क्षैतिज समन्वय( Horizontal Coordination)

संगठन की विभिन्न इकाइयों के बीच स्थापित समन्वय को समानांतर समन्वय कहा जाता है। संगठन की सभी इकाइयाँ संगठन के लिए महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं और संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कंधे से कंधा मिलाकर खड़ी रहती हैं। यह समांतर समन्वय का एक आदर्श उदाहरण है।

### 5.5.2 समन्वय का महत्व(Importance of Coordination )

प्रिय विद्यार्थियों, इस पाठ्यक्रम के खंड I में आपने पढ़ा है कि प्रशासन आम तौर पर तीन विशेषताओं का एक संयोजन है।

1. सबसे पहले, प्रशासन एक सामूहिक गतिविधि है जिसमें दो या दो से अधिक लोग भाग लेते हैं।
2. दूसरे, प्रशासन एक लक्ष्य प्राप्त करने की दिशा में काम करता है।
3. तीसरा, लक्ष्यों की प्राप्ति व्यक्तियों के सहयोग पर निर्भर करती है।

ये विशेषताएँ यह स्पष्ट करती हैं कि जब किसी संगठन में दो या दो से अधिक लोग होते हैं, तो यह अनिवार्य है कि संगठन के विभिन्न पहलुओं पर लोगों की अलग-अलग राय हो। ये अलग-अलग राय व्यक्तियों के अलग-अलग दृष्टिकोण के कारण संभव हैं।

इसलिए समन्वय का प्राथमिक महत्व इस तथ्य में निहित है कि यह व्यक्तियों और संगठन की इकाइयों के बीच मतभेदों को नकारता है, विभिन्न समस्याओं का समाधान करता है और संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कर्मचारियों को एक मंच पर रखता है। उदाहरण के लिए, विभिन्न राज्यों के बीच कई विवाद हैं नदी जल के बंटवारे पर भारत की संसद, सुप्रीम कोर्ट और विभिन्न न्यायाधिकरणों में मामले सुलझे हुए हैं। ये संस्थाएँ राज्यों के बीच मतभेदों को नकारकर संघीय प्रशासन में सामंजस्य स्थापित करती हैं।

समन्वय का एक और महत्व यह है कि यह संगठनात्मक इकाइयों और व्यक्तियों के बीच अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा को समाप्त करता है। किसी भी संगठन में कार्यात्मक प्रतिस्पर्धा कुछ हद तक लाभदायक होती है, लेकिन यदि इसकी सीमा अधिक हो जाए तो यह प्रतिस्पर्धा संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने में सबसे बड़ी बाधा बन सकती है। उदाहरण के लिए, यदि हवाई यात्रा सुविधा प्रदान करने वाली कंपनियाँ अस्वास्थ्यकर प्रतिस्पर्धा का शिकार हो जाती हैं और एक-दूसरे पर बहुत हासिल कर लेती हैं और टिकट की कीमत बहुत कम कर देती हैं, तो इससे सभी कंपनियों को नुकसान होगा।

समन्वय का तीसरा महत्व यह है कि यह संगठन में मितव्ययिता और दक्षता को बढ़ावा देता है। समन्वय का सिद्धांत यह सुनिश्चित करता है कि संगठन की सभी जिम्मेदारियाँ निर्धारित समय के भीतर पूरी हो जाएँ। वितरण और समन्वय के अभाव में, संगठन के सभी मामले असंबद्ध और अव्यवस्थित हो जाते हैं, जिससे लक्ष्यों को प्राप्त करने में देरी और बाधाएँ आती हैं। समय के साथ बाजार में कच्चे माल की कीमतों में वृद्धि के कारण संगठन में वस्तुओं की लागत यानी उत्पादन लागत बढ़ जाती है, जिसका प्रभाव संगठन की समग्र अर्थव्यवस्था और दक्षता पर पड़ता है।

समन्वय का चौथा लाभ यह है कि समन्वय संगठनात्मक लक्ष्यों को प्रभावी ढंग से प्राप्त करने में मदद करता है। उदाहरण के लिए, किसी अस्पताल की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसके विभिन्न विभागों के बीच समन्वय और बातचीत कितनी प्रभावी है। एक सफल अस्पताल वह है जो मरीजों को उनकी बीमारियों से छुटकारा पाने के लिए तत्काल सहायता प्रदान करता है। यह तभी संभव है जब अस्पताल के विभिन्न विभागों और विशेषज्ञ डॉक्टरों के बीच बेहतर समन्वय हो।

### 5.5.3 समन्वय के उपकरण(Tools of Coordination)

किसी भी संगठन की विभिन्न गतिविधियों के निष्पादन के लिए समन्वय एक आवश्यक पहलू है। किसी संगठन में समन्वय निर्धारित करने के विभिन्न तरीके निम्नलिखित हैं:

#### 1- योजना (Planning)

किसी संगठन में समन्वय प्राप्त करने के लिए योजना सबसे महत्वपूर्ण उपकरण है। योजना भविष्य की स्थिति का पूर्वानुमान लगाने में मदद करती है जिसके अनुसार किसी संगठन के विभिन्न पहलुओं जैसे कर्मचारियों की तैनाती, वित्तीय खरीद और बिक्री, माल का उत्पादन, विपणन, परिवहन आदि का निर्णय कार्य के वास्तविक निष्पादन से पहले किया जाता है। नियोजन के अंतर्गत इस बात पर भी विचार किया जाता है कि संगठन की विभिन्न इकाइयों को क्या कार्य करना है। योजना के तहत किया गया यह मामला वितरण कहलाता है। और ये इकाइयाँ इस कार्य को कैसे करेंगी, यह प्रश्न समन्वय का मार्ग प्रशस्त करता है। आज़ादी के बाद भारत में राष्ट्रीय स्तर पर योजना लागू की गई। प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने योजना आयोग के माध्यम से स्वतंत्र भारत को महान औद्योगिक ऊर्जा दी और देश के विभिन्न उद्योगों को योजना के तहत लाया। जिसका परिणाम यह हुआ कि भारत जैसा गरीब देश भी कुछ ही दशकों में कई मामलों में स्वतंत्र हो गया।

#### 2- परामर्श(Consultation)

संगठन की विभिन्न इकाइयों और विभागों के बीच समन्वय के लिए परामर्श बहुत महत्वपूर्ण है। यदि परामर्श को नजरअंदाज किया जाता है, तो विभिन्न इकाइयाँ डिस्कनेक्ट हो जाती हैं। इस प्रकार, एक विभाग की गतिविधियों की जानकारी दूसरे विभागों को नहीं हो पाती है और संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने में कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। यही कारण है कि जब भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालय अपना बजट तैयार करते हैं, तो वे अपनी वित्तीय आवश्यकताओं के संबंध में वित्त मंत्रालय से परामर्श करते हैं। भारत सरकार का वित्त मंत्रालय इन सभी मंत्रालयों के बीच समन्वय निर्धारित करता है।



### 3- सम्मेलन एवं समितियाँ(Conference and Committees)

सम्मेलन और समितियाँ किसी नीति परियोजना के पक्षों को एक मंच प्रदान करती हैं और समन्वय की सुविधा प्रदान करती हैं। इसका एक उदाहरण संघीय स्तर पर अंतरराज्यीय परिषद है। इसी प्रकार प्रधानमंत्री सम्मेलन में विभिन्न राज्यों के प्रधानमंत्री एक मंच साझा करते हैं और राज्यों के बीच समन्वय स्थापित करते हैं। राष्ट्रीय स्तर पर केन्द्रीय विश्वविद्यालयों के कुलपति वर्ष भर कुलपति सम्मेलन में एक साथ बैठते हैं और देश में उच्च शिक्षा के विभिन्न पहलुओं पर विचार करते हैं।

### 4- कार्य का मानकीकरण(Standardisation of Work)

संगठन की प्रक्रियाओं में निर्धारित मानक निरंतरता निर्धारित करते हैं। मानक निर्धारित होने के बाद, विभिन्न इकाइयाँ उस मानक को प्राप्त करने के लिए परस्पर संबंधित विभिन्न कार्य करती हैं।

### 5- लिखित निर्देश(Written Instructions)

लिखित निर्देश संगठन के कर्मचारियों को आवश्यक निर्देश प्रदान करते हैं। ये निर्देश संगठनात्मक मामलों में अव्यवस्था और अराजकता को नकारते हैं।

### 5.6 – प्रतिनिधिमंडल(Delegation)

वर्तमान युग में बड़े संगठनों में एक वरिष्ठ पदाधिकारी के लिए संगठन की सभी जिम्मेदारियाँ निभाना संभव नहीं है। प्रत्येक व्यक्ति की अपनी सीमाएँ और योग्यताएँ होती हैं और वह अपनी योग्यता, शक्ति और क्षमता के अनुसार संगठन में अपने कर्तव्यों का पालन कर सकता है। जब संगठन में काम बढ़ने लगता है या उसका तकनीकी पक्ष जटिल हो जाता है तो उसे अपने बढ़ते काम को कम करने की जरूरत महसूस होती है। इस आवश्यकता को प्राप्त करने के लिए, यानी अपनी जिम्मेदारियों को कम करने के लिए, वरिष्ठ अपनी जिम्मेदारियों का कुछ हिस्सा आवश्यक अधिकार के साथ अपने अधीनस्थों को हस्तांतरित कर देते हैं। वरिष्ठ अधिकारी की इस प्रक्रिया को प्रत्यायोजन अधिकार कहा जाता है। प्रत्यायोजन अधिकार संगठन का एक महत्वपूर्ण सिद्धांत है। इससे पता चलता है कि प्रत्यायोजन एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक वरिष्ठ अपने सभी कर्तव्यों को अपने और अपने अधीनस्थों के बीच विभाजित करता है।

अधिकार के प्रत्यायोजन से तात्पर्य किसी अधीनस्थ कर्मचारी या इकाई को अधिकार सौंपना है। सभी अधिकार अधीनस्थ कर्मचारियों को नहीं सौंपे गए हैं। अधिकार को बदला जा सकता है। अधिकार का प्रत्यायोजन संगठन में किसी वरिष्ठ द्वारा अपने अधीनस्थों को कुछ अधिकार और कर्तव्यों के हस्तांतरण को संदर्भित करता है। सामान्य तौर पर, प्रत्यायोजन कुछ अधिकार का वरिष्ठ से अधीनस्थों को स्थानांतरण है।

अधिकार के प्रत्यायोजन की परिभाषा विभिन्न बुद्धिजीवियों द्वारा अलग-अलग तरीकों से प्रस्तुत की गई है जो इस प्रकार है।

1. **जे. डी. मूनी** के अनुसार, "संगठन में एक उच्च प्राधिकारी द्वारा अधीनस्थों को विशिष्ट अधिकार का हस्तांतरण प्रतिनिधिमंडल कहा जाता है। इसका मतलब है कि एक उच्च प्राधिकारी संगठन में पर्यवेक्षण और नियंत्रण बनाए रखते हुए अधीनस्थों को अधिकार देता है।" जो शक्तियाँ हस्तांतरित करता है वही शक्तियों का वास्तविक स्वामी होता है और जिस अधिकारी ने शक्तियाँ हस्तांतरित की है उसे जब चाहे अपनी शक्ति वापस लेने का अधिकार है।"
2. **मिलेट** के अनुसार, "प्रतिनिधिमंडल का तात्पर्य केवल अधिक या कम मात्रा में कर्तव्यों को दूसरों को हस्तांतरित करना है। प्रत्यायोजन का तात्पर्य दूसरों को महत्वपूर्ण अधिकार हस्तांतरित करना, उनके कर्तव्यों का वर्णन करना और विशिष्ट समस्याओं को हल करने के लिए उनकी जांच का उपयोग करना है।"
3. **एफ जी मोरे** के अनुसार, "प्रतिनिधिमंडल का तात्पर्य अन्य अधिकारियों को कार्य का वितरण और उसे पूरा करने का अधिकार देना है।"
4. **थेव हामान** के अनुसार "प्रतिनिधिमंडल का तात्पर्य अधीनस्थों को एक निर्धारित दायरे या सीमा के भीतर काम करने का अधिकार देना है।"
5. **डगलस सी. बेसिल** के अनुसार "प्रतिनिधिमंडल में एक परिभाषित दायरे के भीतर अधिकार देना या निर्णय लेने का अधिकार देना और अधीनस्थों को सौंपे गए कर्तव्यों को पूरा करने के लिए जवाबदेह बनाना शामिल है।"
6. **जॉर्ज टेरी** के अनुसार, "प्रतिनिधिमंडल का तात्पर्य संगठन की एक इकाई से दूसरी इकाई को या एक अधिकारी द्वारा दूसरे अधिकारी को अधिकार प्रदान करना है।"

संक्षेप में, अधिकार का प्रत्यायोजन किसी विशिष्ट कार्य को पूरा करने के लिए एक उच्च अधिकारी द्वारा अधीनस्थ कर्मचारियों को अधिकार प्रदान करना है। फिर भी, प्रत्यायोजन की शक्ति अनुदानकर्ता के पास रहती है, लेकिन इसका प्रयोग करने का निर्देश समनुदेशिती में निहित होता है। प्रत्यायोजन वरिष्ठ के कर्तव्यों को अधीनस्थों में वितरित करने का एक बेहतर तरीका है। यह अधीनस्थों के समूह और उनकी क्षमता का अधिकतम उपयोग करने का एक बेहतर तरीका है। प्रत्यायोजन अधीनस्थों को अधिकार, जिम्मेदारी और जवाबदेही सौंपकर संगठनात्मक कर्तव्यों को निभाने का एक बेहतर अभ्यास है। यह अधीनस्थ कर्मचारियों और वरिष्ठों के बीच एक आवश्यकता है क्योंकि कोई भी वरिष्ठ संगठन के सभी कर्तव्यों को अकेले नहीं निभा सकता है। इसलिए वह अपने कुछ अधिकार अपने अधीनस्थों को हस्तांतरित कर देता है। जिससे संगठन का कार्य समय पर और कुशलतापूर्वक पूरा हो जाता है।

### **प्रतिनिधिमंडल की आवश्यकता(Need of Delegation )**

अधिकार के प्रत्यायोजन के बिना कोई भी प्रशासनिक प्रणाली अपने कर्तव्यों को सफलतापूर्वक और कुशलता से नहीं निभा सकती है। प्रत्यायोजन की प्रक्रिया सभी देशों में उपयोग की जाती



है। प्रतिनिधिमंडल की आवश्यकता एवं महत्व को सिद्ध करने के लिए विभिन्न तत्व उत्तरदायी हैं जो इस प्रकार हैं।

1. अधिकारों के प्रत्यायोजन के कारण, अधीनस्थ कर्मचारी अधिक रुचि, जिम्मेदारी और कड़ी मेहनत के साथ काम करते हैं और संगठन के लिए बेहतर पहचान बनाने का जुनून विकसित करते हैं। यदि अधिकार का प्रयोग साझा किया जाता है, तो यह अधीनस्थों में आत्मविश्वास पैदा करता है और उन्हें अधिक मेहनत करने के लिए प्रेरित करता है।

2. प्रत्यायोजन मानवीय आवश्यकताओं की पूर्ति करता है। यह मानवीय क्षमताओं और दायरे को बढ़ावा देता है। संगठन में प्रत्येक अधिकारी अपने सभी कार्यों के लिए परिपूर्ण नहीं है और न ही वह इसे अकेले कर सकता है। उसे अन्य अधिकारियों या कर्मचारियों की सहायता की आवश्यकता होती है। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए अधिकार के एक प्रतिनिधिमंडल की आवश्यकता होती है।

3. प्रतिनिधिमंडल के माध्यम से अधीनस्थ कर्मचारियों को अधिकार और जिम्मेदारियाँ सौंपी जाती हैं। जिससे उनके प्रबंधकीय कौशल में वृद्धि होती है और प्रतिनिधिमंडल के माध्यम से प्रबंधक की जरूरतों को कुछ हद तक पूरा किया जा सकता है। इसलिए, अधिकार का प्रत्यायोजन अधीनस्थों के विकास के लिए अवसर प्रदान करता है।

4. प्रतिनिधिमंडल तत्काल निर्णय लेने में सक्षम बनाता है और काम में देरी को समाप्त करता है क्योंकि प्रतिनिधिमंडल निचले स्तर पर निर्णय लेने में सक्षम बनाता है।

5. तकनीकी जटिलता प्रतिनिधिमंडल की आवश्यकता पर जोर देती है। प्रत्येक मनुष्य सभी प्रकार के कर्तव्यों को न तो समझ सकता है और न ही उनका पालन कर सकता है। इसलिए, इसके लिए विशिष्ट क्षमताओं वाले अधिकारियों की आवश्यकता है। इन विशेषज्ञों की सेवाएँ प्राप्त करने के लिए एक उच्च अधिकारी की नियुक्ति करनी पड़ती है।

### 5.7- केंद्रीकरण(Centralization)

केंद्रीकरण का तात्पर्य संगठन में एक उच्च प्राधिकारी द्वारा निर्णय लेने और पर्यवेक्षण से है। किसी बड़े संगठन में केवल शीर्ष अधिकारी को ही निर्णय लेने का अधिकार होता है। केंद्रीकरण एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें शीर्ष नेता के पास केंद्रीय अधिकार होता है। यदि किसी संगठन में निर्णय और योजनाएँ बनाने का अधिकार केवल केंद्र में हो और अन्य सभी इकाइयाँ केंद्र के निर्देश के अनुसार ही अपना कर्तव्य निभाती हों, तो ऐसी व्यवस्था को केंद्रीकरण कहा जाता है। इसलिए, संगठन की केंद्रीकृत प्रणाली में अधीनस्थ कर्मचारी अपनी सभी समस्याओं के समाधान के लिए केंद्र के संपर्क में रहते हैं और केंद्र से सहायता प्राप्त करते हैं। अधीनस्थ कर्मचारी वरिष्ठ की अनुमति के बिना संगठन में कोई भी निर्णय नहीं लेते हैं। केंद्रीकरण में संगठन की निचली स्तर की इकाइयों को कम स्वतंत्रता और कम प्रतिबंध मिलते हैं। छोटे संगठनों के लिए केंद्रीकरण बेहतर है इसमें स्पष्ट रूप से निम्नलिखित तत्व हैं।

1. एक केंद्रीय अधिकार की स्थापना.
2. सभी महत्वपूर्ण निर्णय केन्द्रीय सत्ता द्वारा लिये जाते हैं।
3. निर्देश जारी करने की सारी शक्तियाँ केंद्र में निहित हैं।
4. अधीनस्थ इकाइयाँ केंद्रीय कार्यालय से जुड़ी होती हैं।

#### केंद्रीकरण के लक्षण

केंद्रीकरण की निम्नलिखित विशेषताएं हैं:

1. केंद्रीयवाद शीर्ष प्रशासन, नेतृत्व, रणनीतिक दर्शन पर केंद्रित है।
2. इस सिद्धांत में, निर्णय में मजबूत, करिश्माई, सत्तावादी और दूरदर्शी शामिल होते हैं।
3. एक केंद्रीकृत व्यवस्था में संगठनात्मक परिवर्तन उच्च अधिकार और बेहतर नेतृत्व के माध्यम से संभव है।
4. केंद्रीकरण में, कार्यान्वयन बहुत तेज़, निर्णायक और समन्वित होता है।
5. कर्मचारियों के बीच मतभेद बहुत कम है।

#### 5.8- विकेंद्रीकरण(Decentralization)

विकेंद्रीकरण से तात्पर्य निर्णय लेने की प्रक्रिया में कर्मचारियों की भागीदारी से है। विकेंद्रीकरण का सिद्धांत केंद्रीकरण के सिद्धांत के विपरीत है, जिसमें निर्णय और योजना बनाने का अधिकतम अधिकार क्षेत्रीय इकाइयों को दिया जाता है। सबसे महत्वपूर्ण और आवश्यक मुद्दों को हल करने के लिए ही केंद्र से संपर्क किया जाता है और यदि क्षेत्रीय संस्थाएँ अपनी इच्छा के आधार पर अपने कर्तव्यों का पालन करने के लिए स्वतंत्र हैं, तो ऐसी प्रणाली को विकेंद्रीकरण कहा जाता है। बड़े संगठनों के लिए विकेंद्रीकरण बेहतर है। विकेंद्रीकरण और प्रतिनिधिमंडल एक ही चीज़ नहीं हैं। विकेंद्रीकरण वास्तव में पूर्ण हस्तांतरण का ही विस्तार है। कुछ विचारकों ने केन्द्रीकरण एवं विकेन्द्रीकरण को इस प्रकार परिभाषित किया है।

1. हेनरी फ्यूएल के अनुसार:

"जिस प्रणाली में अधीनस्थों का महत्व बढ़ जाता है उसे विकेंद्रीकरण कहा जाता है और जिस प्रणाली में अधीनस्थों का महत्व कम हो जाता है उसे केंद्रीकरण कहा जाता है"।

2. एलडी व्हाइट के अनुसार:

"विकेंद्रीकरण प्रशासन के निचले स्तर से उच्च स्तर तक अधिकार का हस्तांतरण है, जबकि विकेंद्रीकरण अधिकार को ऊपरी स्तर से प्रशासन के निचले स्तर तक स्थानांतरित करने की प्रक्रिया है।

3. लुई ए. एलन के अनुसार:

"केंद्रीकरण उन स्थितियों को संदर्भित करता है जिनमें किए जाने वाले कार्य के संबंध में अधिकांश निर्णय संगठन में अपने कर्तव्यों का पालन करने वाले अधिकारियों द्वारा नहीं किए जाते हैं, बल्कि निर्णय संगठन में उच्चतम स्तर पर लिए जाते हैं। विकेंद्रीकरण की स्थितियों में,

उन स्तरों को पूरा करने के लिए अधिकार का प्रत्यायोजन लगातार किया जाता है जो संगठन में अपने कर्तव्यों का पालन करते हैं।

4. **आर्थर डब्ल्यू. मैकमोहन** के अनुसार:

"यदि कुछ मामलों में केवल केन्द्रीय कार्यालय को ही निर्णय लेने की शक्ति प्राप्त हो तो इसे केन्द्रीकरण कहा जाता है, इसके विपरीत यदि संगठन में अधिकार एवं निर्णय लेने की शक्तियाँ केवल क्षेत्रीय कार्यालय एवं अधिकारियों को ही प्रदान की जाती है तो ऐसी व्यवस्था है विकेन्द्रीकरण कहा जाता है। कहते हैं।

5. **विलॉबी** के अनुसार:

"एक उच्च केंद्रीकृत प्रणाली में, स्थानीय इकाइयाँ केवल पर्यवेक्षी एजेंसियों के रूप में कार्य करती हैं, उनके पास अपनी पहल पर कार्य करने का कोई अधिकार नहीं है, सब कुछ केंद्रीय कार्यालय द्वारा किया जाता है। किसी भी प्रशासन को पूरी तरह से केंद्रीकृत किया जाना चाहिए और पूरी तरह से विकेंद्रीकृत नहीं होना चाहिए, यदि अधिक अधिकार हैं केन्द्रीय कार्यालय में केन्द्रित होने पर इसे प्रशासन की केन्द्रीकृत व्यवस्था कहा जाता है और यदि क्षेत्रीय कार्यालयों को केन्द्र से अधिक अधिकार दिये जाते हैं तो यह व्यवस्था विकेन्द्रीकृत कहलाती है। दूसरी ओर, जब किसी संगठन में निर्णय उच्च स्तर पर किये जाते हैं, जैसे किसी संगठन को केंद्रीकरण कहा जाता है, और जब अधिकार को संगठन के स्तर पर स्थानांतरित किया जाता है, तो ऐसे सिद्धांत को विकेंद्रीकरण कहा जाता है। निर्णय लेने की प्रक्रिया बहुत धीमी होती है जबकि विकेंद्रीकृत प्रणाली में निर्णय लेने की प्रक्रिया बहुत तेज होती है। केंद्रीकृत प्रणाली में निर्णय लेने का अधिकार होता है शीर्ष स्तर पर जबकि विकेंद्रीकृत प्रणाली में यह निचली इकाइयों पर होता है।"

केंद्रीकरण का सबसे अच्छा उदाहरण फ्रांसीसी प्रणाली है। वहीं, पूरे देश को 90 विभागों में बांटा गया है। इन विभागों के वरिष्ठ अधिकारियों को "प्रीफेक्ट्स" कहा जाता है। वे केंद्रीय कार्यालय के कार्यवाहक के रूप में अपने कर्तव्यों का पालन करते हैं। इसके विपरीत, भारत और ब्रिटेन में विकेन्द्रीकृत व्यवस्था है। हमारे देश में स्थानीय संस्थाओं को अपनी इच्छानुसार काम करने की पूरी आजादी दी गई है। विभिन्न राज्यों में पंचायती राज की स्थापना विकेन्द्रीकृत व्यवस्था का प्रतीक है।

**विकेंद्रीकरण के लक्षण(Characteristics of Decentralization)**

विकेंद्रीकरण की विशेषताएं इस प्रकार हैं,

- विकेंद्रीकरण से अधीनस्थों की भूमिका का महत्व बढ़ जाता है।
- इसमें निर्णय लेने में सभी कर्मचारी शामिल होते हैं।

- यह निचले स्तर तक विकल्प प्रदान करता है।
- विकेंद्रीकरण में अधीनस्थ कर्मचारियों को निर्णय लेने में शामिल किया जाता है।
- इससे वरिष्ठ अधिकारियों की जिम्मेदारी और काम कम हो जाता है।
- विकेंद्रीकरण अधिकार के साथ-साथ जवाबदेही को भी स्थानांतरित करता है।
- यह एक संगठन-व्यापी प्रक्रिया है।

### 5.8.1- केन्द्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण के लिए उत्तरदायी कारक (Factors responsible for Centralization and Decentralization)

जे. डब्ल्यू. फ्रेज़ली के अनुसार, निम्नलिखित तत्व केन्द्रीकरण और विकेंद्रीकरण को प्रभावित करते हैं।

1. उत्तरदायित्व के कारक
2. प्रशासनिक कारक
3. कार्यात्मक कारक
4. बाहरी तत्व (बाहरी कारक)

#### 1- उत्तरदायित्व के कारक(Factors of Responsibility)

जवाबदेही केन्द्रीकरण और विकेंद्रीकरण को प्रभावित करती है। उत्तरदायित्व तत्वों के कारण केन्द्रीकरण बढ़ता है। विभाग का मुखिया विभाग के सभी कार्यों के लिए जिम्मेदार होता है। इसीलिए वह अपनी सत्ता का विकेंद्रीकरण नहीं करना चाहता. वह सभी मामलों में निर्णय स्वयं लेता है।

#### 2- प्रशासनिक कारक(Administrative Factor)

प्रशासनिक तत्व केन्द्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण को प्रभावित करते हैं। किसी संगठन की उम्र भी उसकी प्रवृत्ति निर्धारित करती है। आदिम संगठन में विकेंद्रीकरण आसान है। नए संगठन में छोटी-छोटी जानकारी के लिए अधिकारियों से जानकारी लेनी पड़ती है। इसका असर कर्मचारियों के प्रदर्शन पर भी पड़ता है. अगर चीजें सही तरीके से की जाती हैं तो विकेंद्रीकरण बेहतर होता है और अगर चीजें सही तरीके से नहीं की जाती हैं तो केन्द्रीकरण ही एकमात्र विकल्प बचता है।

#### 3- कार्यात्मक कारक(Functional Factors)

यदि किसी संगठन के कर्तव्य प्रकृति में बहु-व्यक्तिगत या तकनीकी हैं, तो विकेंद्रीकरण उचित हो जाता है क्योंकि एक ही विभाग प्रमुख के लिए सभी कर्तव्यों का पालन करना संभव नहीं है और उसके पास पर्याप्त समय और कौशल नहीं हो सकता है। परंतु ऐसे क्षेत्रीय संगठनों को ऐसे कर्तव्य सौंपे गए हैं जिनके संबंध में राष्ट्रीय स्तर पर एकरूपता लाना आवश्यक है, तब केन्द्रीकरण आवश्यक हो जाता है।

इसके लिए अन्य तत्व इस प्रकार हैं.

- एकसमान नीति
- आकार
- संगठन का इतिहास
- प्रशासन के दर्शन
- प्रबंधकों की उपलब्धता
- नियंत्रण तकनीक
- पर्यावरणीय प्रभाव

#### 4- बाह्य तत्व (External Factor)

केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण को प्रभावित करने वाले कुछ बाहरी कारक हैं। यदि किसी विकास योजना जैसे कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए जन समर्थन की आवश्यकता होती है, तो इसे प्राप्त करने के लिए विकेंद्रीकरण आवश्यक हो जाता है। यदि किसी संगठन में आंतरिक संचालन के अलावा बाहरी मुद्दों पर ध्यान केंद्रित करना आवश्यक हो जाता है, जैसे प्रशासनिक प्रक्रिया में नागरिकों को शामिल करना, अन्य केंद्रीय, राज्य और स्थानीय एजेंसियों के साथ सहयोग करना, क्षेत्रीय संचालन पर राजनीतिक दबावों को संबोधित करना आदि।

#### 5.8.2 केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के बीच अंतर (Difference between Centralization and Decentralization)

केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण किसी संगठन में काम करने के दो मुख्य तरीके हैं। चूँकि दोनों ही संगठन के लिए महत्वपूर्ण हैं, केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण निर्णय लेने, प्रतिनिधिमंडल और शक्ति के मामले में बहुत भिन्न हैं। केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के बीच अंतर निम्नलिखित हैं।

1. केंद्रीकरण में, सभी अधिकार शीर्ष अधिकारी में निहित होते हैं जबकि विकेंद्रीकरण में, अधिकार मध्यम और निचले स्तर के अधिकारियों में निहित होते हैं।
2. केंद्रीकरण में, निर्णय लेने का कार्य शीर्ष स्तर पर किया जाता है जबकि विकेंद्रीकरण में, निर्णय लेने का कार्य मध्य और निचले स्तर पर किया जाता है।
3. केंद्रीकरण में, कार्य की जिम्मेदारी और जवाबदेही संगठन के शीर्ष स्तर पर होती है जबकि विकेंद्रीकरण में, कार्य की जिम्मेदारी और जवाबदेही मध्य और निचले स्तर पर होती है, इस प्रकार विकेंद्रीकरण में जवाबदेही हर स्तर पर होती है।
4. केंद्रीकरण से कर्मचारियों का मनोबल कम होता है क्योंकि उनके पास अधिकार कम होते हैं और ऊपर से निर्देश अधिक होता है। जिससे उनके प्रदर्शन पर असर पड़ता है। जबकि

विकेंद्रीकरण में प्रेरणा निचले स्तर के अधिकारियों के बीच अधिक मौजूद होती है क्योंकि विकेंद्रीकरण में निर्णय लेने का अधिकार सभी अधिकारियों को दिया जाता है।

5. केंद्रीकरण में काम देर से होता है जबकि विकेंद्रीकरण में काम जल्दी होता है।

6. केंद्रीकरण में निर्णय लेने में बहुत समय लगता है जबकि विकेंद्रीकरण में कम समय लगता है।

7. छोटे संगठन के लिए केंद्रीकरण सर्वोत्तम है, लेकिन बड़े संगठन के लिए विकेंद्रीकरण सर्वोत्तम है।

8. केंद्रीकृत संगठन में औपचारिक संचार होता है जबकि विकेंद्रीकरण में संचार सभी दिशाओं और स्तरों पर फैला होता है।

9. केंद्रीकरण में पूर्ण नेतृत्व और समन्वय होता है जबकि विकेंद्रीकरण में शीर्ष अधिकारियों पर बोझ छोड़ दिया जाता है।

10. केंद्रीकरण का आयोजन किया जाता है और संगठन में सभी अधिकार केंद्रीकृत होते हैं, जबकि विकेंद्रीकरण में संगठन में अधिकार को संगठित तरीके से सौंपा जाता है।

### 5.9- पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण(Supervision and Control)

पर्यवेक्षण का अर्थ है अधिकार के साथ अधीनस्थों की देखभाल करना और यदि कर्मचारी संगठन में कुछ गलत करते हैं तो उन्हें सलाह देना और मार्गदर्शन करना। सुपरविजन एक लैटिन शब्द है जो 'सुपर' और 'विजन' शब्दों से मिलकर बना है। सुपर का मतलब है ऊपर और विजन का मतलब है देखना। पर्यवेक्षण शब्द के सामान्य अर्थ में इसका अर्थ दूसरों अर्थात् अधीनस्थों की गतिविधियों की निगरानी करना है। इसलिए, पर्यवेक्षण का तात्पर्य वरिष्ठों द्वारा अधीनस्थों के कार्य के निरीक्षण से है। वह अपने अधीनस्थों से पूछता है कि वे क्या काम कर रहे हैं और काम में मदद करता है और परिणाम की प्रतीक्षा करता है। इस अर्थ में, पर्यवेक्षण पदानुक्रम में सभी स्तरों पर कार्य निर्देशन पर लागू नेतृत्व भूमिका का विस्तार है। पर्यवेक्षण में विभिन्न गतिविधियाँ जैसे निर्देशन, समन्वय और निरीक्षण आदि शामिल हैं।

विभिन्न विचारकों ने पर्यवेक्षण की परिभाषा प्रस्तावित की है जो इस प्रकार हैं।

1. मागरिट विलियमसन (मागरिट विलियमसन) के अनुसार "पर्यवेक्षण एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें कर्मचारियों को आवश्यकतानुसार ज्ञान प्राप्त करने, उनके कौशल में सुधार करने और उनके ज्ञान और कौशल का बेहतर उपयोग करने के लिए वरिष्ठों द्वारा समर्थन दिया जाता है।" ताकि वे अपना काम जिम्मेदारी से और अधिक कर सकें। अपने और अपने संगठन के लिए कुशल और संतोषजनक तरीके से"।

2. टेरी और फ्रैंकलिन के अनुसार "पर्यवेक्षण का तात्पर्य कर्मचारियों के प्रयासों और अन्य संसाधनों को निर्देशित करना है ताकि वांछित कार्य परिणाम प्राप्त हो सकें"।

3. हेनरी रेटिंग के अनुसार, "पर्यवेक्षण दूसरों के कार्यों का आधिकारिक निरीक्षण है"।

4. जे। एम. फाफनर के अनुसार "एक दृष्टिकोण से पर्यवेक्षण पदानुक्रम के उच्च स्तर तक जाता है। विभाग का प्रमुख विभाग के प्रमुख का पर्यवेक्षण करता है जो स्वयं कतारों की निगरानी करने वाले विभागों के प्रमुखों का पर्यवेक्षण करता है"।

5. रेनिंग के अनुसार, "अधिकार की सहायता से निर्देश दूसरों के कार्य का पर्यवेक्षण है"।

6. जीन बैरेट के अनुसार "पर्यवेक्षण शिक्षा का एक रूप है जिसमें सलाह, समर्थन, प्रोत्साहन, मार्गदर्शन और स्वतंत्रता शामिल है"।

उपरोक्त परिभाषाओं के आधार पर पर्यवेक्षण का अर्थ स्पष्ट है कि यह परिभाषित कार्य उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अधिकार की सहायता से मानव और अन्य संसाधनों का पर्यवेक्षण है। इस प्रकार, सत्ता में मौजूद सभी कर्मचारी जो दूसरों के काम की निगरानी करते हैं, वे संगठन के आधिकारिक पदानुक्रम से जुड़े प्रमुख होते हैं। कई कर्मचारियों वाले बड़े संगठनों में, केवल मानव-से-मानव गतिविधि ही सीमित है।

### 5.9.1 पर्यवेक्षण का महत्व(Importance of Supervision)

निगरानी कई कारणों से महत्वपूर्ण है जो इस प्रकार हैं।

1. योजना के क्रियान्वयन के लिए मॉनिटरिंग बेहद जरूरी है। एक निगरानी नीति एक सामान्य योजना को कार्य योजना में बदल देती है।
2. यह संगठन में कर्मचारी नेतृत्व की गुणवत्ता को बढ़ाता है यह संगठन में रणनीति और रणनीतिक नेतृत्व को मजबूत करता है।
3. बेहतर पर्यवेक्षण के माध्यम से कर्मचारियों को उच्च प्रशिक्षित और अत्यधिक पेशेवर बनाया जाता है।
4. पर्यवेक्षण से समूह सामंजस्य में सुधार होता है। यह कर्मचारियों के बीच आंतरिक मतभेदों को दूर करके संगठन में कर्मचारियों के बीच बेहतर वातावरण स्थापित करता है।
5. संगठन में कार्य को योजना के अनुसार पूरा करने के लिए पर्यवेक्षण बहुत महत्वपूर्ण है।
6. यह वरिष्ठ और मध्य स्तर के अधिकारियों और कर्मचारियों के बीच एक मजबूत कड़ी है।
7. यह कर्मचारियों तक विचारों, योजनाओं के संचार के लिए प्रशासन के मुखपत्र के रूप में कार्य करता है।
8. बेहतर पर्यवेक्षण कर्मचारियों को फीडबैक प्रदान करता है ताकि कर्मचारी भविष्य में अपने प्रदर्शन में सुधार कर सकें।

### 5.9.2 पर्यवेक्षण के प्रकार(Types of Supervision)

पर्यवेक्षण /निगरानी के प्रकार निम्नलिखित हैं।

1- लाइन और कार्यात्मक पर्यवेक्षण

लाइन पर्यवेक्षण से तात्पर्य निर्देश की पंक्ति में लोगों द्वारा किये जाने वाले नियंत्रण से है। रैखिक पर्यवेक्षण पदानुक्रम से जुड़ा प्राथमिक पर्यवेक्षण है। यह प्रकृति में वर्णनात्मक और उपदेशात्मक



है और इसमें प्रासंगिक निर्देश शामिल हैं। जबकि व्यावहारिक पर्यवेक्षण विशेषज्ञों द्वारा किया जाने वाला पर्यवेक्षण है। यह स्वभावतः परामर्शात्मक है।

## 2- पर्याप्त पर्यवेक्षण

वास्तविक या प्राथमिक पर्यवेक्षण वह है जो किसी संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए किए गए वास्तविक कार्यों से संबंधित होता है जैसे कि किसी विश्वविद्यालय में किसी विभाग के काम की जांच करना।

## 3- तकनीकी पर्यवेक्षण

तकनीकी पर्यवेक्षण का संबंध किसी संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए उपयोग की जाने वाली विधियों या तकनीकों से है, जैसे किसी विश्वविद्यालय में तकनीकी कर्मचारियों के काम का पर्यवेक्षण करना।

## 4- एकवचन एवं बहुवचन पर्यवेक्षण

जब किसी संगठन में किसी कर्मचारी का पर्यवेक्षण केवल एक पर्यवेक्षक द्वारा किया जाता है, तो इसे एकमात्र पर्यवेक्षण कहा जाता है। हेनरी फ्यूल एकमात्र पर्यवेक्षण के समर्थक हैं। इसके विपरीत, जब किसी संगठन में किसी कर्मचारी का पर्यवेक्षण विभिन्न पर्यवेक्षकों द्वारा किया जाता है, तो इसे एकाधिक पर्यवेक्षण कहा जाता है। टेलर बहु-निगरानी के समर्थक हैं।

पर्यवेक्षण की प्रकृति, प्रकार और सीमा एक स्तर से दूसरे स्तर पर भिन्न होती है। निगरानी का प्रत्येक स्तर अद्वितीय है। उच्च-स्तरीय पर्यवेक्षण का संबंध सामान्य नियमों और विनियमों को स्थापित करने से है। यह व्यापक निर्देश और गश्त जारी करता है। मध्य-स्तर के पर्यवेक्षक न केवल प्रथम-स्तर के पर्यवेक्षकों का पर्यवेक्षण करते हैं, बल्कि शीर्ष-स्तर के पर्यवेक्षकों के अधीनस्थों का भी पर्यवेक्षण करते हैं। शीर्ष स्तर के पर्यवेक्षक और मध्य पर्यवेक्षक अन्य प्रबंधकों के काम के लिए जिम्मेदार होते हैं। निम्न-स्तरीय पर्यवेक्षण का तात्पर्य कार्यों के भौतिक अवलोकन और मार्गदर्शन से है। प्रथम स्तर का पर्यवेक्षक मुख्य रूप से ऑपरेटिव और गैर-प्रबंधकीय कर्मियों की दिन-प्रतिदिन की गतिविधियों की निगरानी करने और निर्देश प्रदान करने से संबंधित है।

### 5.9.3 पर्यवेक्षण की तकनीकें (Techniques of Supervision)

निगरानी तकनीकें अलग-अलग होती हैं। जे। डी। मिलेट ने पर्यवेक्षण की छह विभिन्न विधियों का वर्णन किया है, जो इस प्रकार हैं।

#### 1- पूर्व अनुमोदन

निगरानी के लिए पूर्वानुमोदन एक प्रभावी उपकरण है। यह एक उत्कृष्ट निगरानी तकनीक या पद्धति है। अधीनस्थ कर्मचारियों या एजेंसियों को संगठन में काम करने या योजनाएँ या नीतियाँ बनाने से पहले वरिष्ठों से अनुमोदन प्राप्त करना होगा। यह तकनीक



पर्यवेक्षक को संगठन की नीतियों, योजनाओं और कार्यक्रमों के बारे में पूर्व ज्ञान रखने की अनुमति देती है। इस तकनीक के माध्यम से संगठन में समस्याओं, झगड़ों और गलतफहमियों का भी समय रहते समाधान किया जा सकता है। भारत में विकास परियोजनाओं के लिए न केवल विभाग प्रमुखों बल्कि वित्त मंत्री से भी पूर्व अनुमोदन की आवश्यकता होती है। पूर्व अनुमोदन की यह प्रणाली उच्च पदों पर बैठे लोगों को कार्य इकाइयों के इरादों के बारे में व्यापक जानकारी प्राप्त करने और इसके संचालन पर नियंत्रण स्थापित करने में सक्षम बनाती है।

## 2-सेवा मानक

सेवा गुणवत्ता एक अन्य महत्वपूर्ण निगरानी तकनीक है। उच्च अधिकारी अधीनस्थ एजेंसियों को कार्य पूरा करने के लिए कुछ परिभाषित मानदंडों या उद्देश्यों के बारे में सलाह देते हैं। इससे यह निर्धारित करना आसान हो जाता है कि कोई कर्मचारी या इकाई निर्दिष्ट मानकों के अनुसार प्रदर्शन कर रहा है या नहीं। ऐसी सेवा गुणवत्ता यह निर्धारित करने के लिए आवश्यक है कि निष्पादन एजेंसियों द्वारा कार्य ठीक से किया जा रहा है या नहीं। संगठन में वरिष्ठ अपने अधीनस्थों के प्रदर्शन की जाँच करता है। जो डी मिलेट के अनुसार, सेवा गुणवत्ता सरकार के लिए यह जांचना अनिवार्य है कि काम तुरंत और सही ढंग से किया जा रहा है या नहीं।

## 3- कार्य बजट

कार्य बजटिंग एक प्रभावी निगरानी तकनीक है। इस तकनीक के माध्यम से, वरिष्ठ अपने अधीनस्थों को आसानी से नियंत्रित कर सकते हैं। ये इकाइयाँ बजटीय सीमा के भीतर अपना कार्य करती हैं और जिनका नियंत्रण उच्च प्राधिकारी द्वारा किया जाता है। इस प्रकार, वे जब चाहें खर्च करने के लिए स्वतंत्र नहीं हैं। कोई भी इकाई सीमित बजट से अधिक खर्च नहीं कर सकती या किसी अन्य उद्देश्य के लिए बजट का उपयोग नहीं कर सकती। कार्य बजट कार्यात्मक इकाइयों के काम पर केंद्रीकृत नियंत्रण बनाए रखने के साथ-साथ अधिकार सौंपने और स्थानीय पहल को उजागर करने का एक महत्वपूर्ण तरीका है।

## 4- कार्मिक की स्वीकृति

सरकारी प्रशासन में महत्वपूर्ण पदों पर आसीन कर्मचारियों की नियुक्ति स्वतंत्र लोक सेवा आयोग के माध्यम से की जाती है। सरकारी एजेंसियों में किसी भी संगठन को सभी प्रकार के कर्मचारियों की भर्ती और नियुक्ति में स्वतंत्रता प्राप्त नहीं है। कर्मचारियों की भर्ती और नियुक्ति को मंजूरी देने का अधिकार उच्च प्राधिकारी में निहित है। अधीनस्थ संगठनों पर नियंत्रण की इस पद्धति से अनावश्यक व्यय तथा पक्षपात को रोका जा सकता है।

## 5- रिपोर्ट

रिपोर्टिंग एक उत्कृष्ट निगरानी तकनीक है। संगठन में कार्य प्रगति एवं संगठनात्मक गतिविधियों की जानकारी उच्च अधिकारी तक पहुंचाने के लिए रिपोर्ट तैयार करना एक विश्वसनीय तकनीक है। रिपोर्ट के आधार पर उच्च अधिकारियों को अपने अधीनस्थों के कार्य की

प्रगति के बारे में पता चलता है और वे उनकी जाँच कर सकते हैं तथा उनकी गतिविधियों पर नियंत्रण रख सकते हैं।

## 6- निरीक्षण

निरीक्षण सबसे पुरानी निगरानी तकनीक है। निरीक्षण का उद्देश्य यह जाँचना है कि अधीनस्थ इकाइयाँ निर्धारित मानकों, कानूनों और प्रक्रियाओं के अनुसार अपना कार्य कर रही हैं या नहीं। एक उच्च अधिकारी किसी भी इकाई एवं कर्मचारियों का निरीक्षण कर सकता है। इसके माध्यम से अधीनस्थ कर्मचारियों पर नियंत्रण रखा जा सकेगा। निरीक्षण निगरानी प्रक्रिया का एक हिस्सा है। वरिष्ठ अधिकारी व्यक्तिगत रूप से कर्मचारियों के काम का निरीक्षण करते हैं, समस्याओं का मूल्यांकन करते हैं, उनका समाधान करते हैं और काम करने के बेहतर तरीके सुझाते हैं।

---

### 5.10 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आपने संगठन के निम्नलिखित सिद्धांतों का अध्ययन किया:

- वर्गीकरण
- पर्यवेक्षण का दायरा
- कमान/निर्देश की एकता
- सद्भाव
- अधिकारों का विकेंद्रीकरण
- केन्द्रीयता
- कोई केंद्रीयता नहीं
- निगरानी एवं नियंत्रण

---

### 5.11 : शब्द संपदा

---

3. स्टाफ़ एजेंसियाँ - यह वह एजेंसी है जो सरकार के बुनियादी कार्य करती है। सहायता एजेंसियाँ लोगों के सीधे संपर्क में नहीं आती हैं। ये लाइनें संस्थानों को सहायता सेवाएँ प्रदान करती हैं और उनके प्रति जवाबदेह होती हैं, लोगों के प्रति नहीं।
2. लाइन एजेंसियाँ - लाइन एजेंसियाँ वे संगठन हैं जो स्टाफ़िंग एजेंसियों या सहायता संगठनों को सहायता प्रदान करते हैं। एक रैखिक संगठन लोगों से सीधे जुड़ता है वे नियंत्रण में हैं और समुदाय को अपनी सेवाएँ प्रदान करते हैं।

3. प्रशासनिक दक्षता - यह एक प्रशासन प्रक्रिया है जो कर्मचारियों के प्रदर्शन की निगरानी और मूल्यांकन करने में मदद करती है।

### 5.12 : परीक्षार्थ प्रश्न

#### 5.12.1 वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1- एकता निर्देश सिद्धांत के संस्थापक के रूप में किसे मान्यता प्राप्त है?

(क) लूथर गुलिक (ख) ऑरविक (ग) हेनरी फेवेल (घ) वाइबर मिलाएं

2- किस विचारक के अनुसार, "किसी कर्मचारी को केवल वरिष्ठ द्वारा ही निर्देश दिया जाना चाहिए"।

(क) हेनरी फेवेल (ख) लूथर गुलिक (ग) ऑरविक (घ) साइमन

3- निम्नलिखित में से किस विचारक ने निर्देश की एकता के सिद्धांत की आलोचना की?

(क) हडसन (ख) टेलर (ग) मैलेट (घ) सभी सभी

4- किस विचारक का मत है कि "जब निर्देश की स्वीकृति के संबंध में कोई विवाद या लापरवाही हो तो निर्देश की एकता के सिद्धांत को प्राथमिकता दी जानी चाहिए"।

(क) मूनी और रेले (ख) लूथर गुलिक (ग) हेनरी फेवेल (घ) हर्बर्ट साइमन

5- एकता निर्देश कॉकस के सिद्धांत से संबंधित है।

(क) वरिष्ठ और अधीनस्थ (ख) प्रशासन और कर्मचारी (ग) नियोजित प्रतिक्रिया (घ) कर्मचारियों के बीच समन्वय

#### 5.12.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. निर्देश की एकता के सिद्धांत का अर्थ एवं परिभाषा स्पष्ट करें।
2. एकता निर्देश सिद्धांत की विशेषताएँ समझाइये।
3. वर्गीकरण सिद्धांत से क्या तात्पर्य है समझाइये।
4. वर्गीकरण के विभिन्न प्रकारों को समझाइये।
5. वर्गीकरण सिद्धांत की विशेषताएँ बताइये।

#### 5.12.3- दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. निर्देश की एकता की आवश्यकता, महत्व एवं प्रभावित करने वाले कारकों की व्याख्या करें।
2. वर्गीकरण का अर्थ तथा इसके प्रकार बताते हुए इसके गुण-दोष स्पष्ट करें।
3. "कमांड की एकता का सिद्धांत संगठन के लिए महत्वपूर्ण है" स्पष्ट करें।

---

### 5.13 : पठनीय पुस्तकें

---

1. Avasthi and Maheshwari, Public Administration, Laxmi Narain Agarwal, Agra, 2017.
2. Basu, Rumki, Public Administration: Concepts and Theories, Sterling Publishing, New Delhi, 2007.
3. Biddut, Chakrabarty and Chand Prakash, Public Administration in Globalized World, Sage Publication, New Delhi.
4. Bhattacharya, Mohit, New Horizon Public Administration, Jawahar Publication and Distributors, New Delhi.
5. Bhattacharya, Mohit, Restructing Public Administration: A New Look, Jawahar Publishers and Distributors, New Delhi, 1997.
6. Naidu, S. P., Public Administration, New Age International Publishers, New Delhi, 2020.
7. Hoshier Singh and Pardeep Sachdeva, Public Administration, Pearsons Education, New Delhi, 2012.
8. Tyagi, A. R., Public Administration: Principles and Practice, Atma Ram, New Delhi, 1962.
9. Fadia, B. L., and Kuldeep Fadia, Public Administration: Administrative Theories and Concepts, Sahitya Bhawan Publication, Agra, 2009.
10. Saroj Kumar Jena, Fundamental of Public Administration, Anmol Publications, New Delhi, 2001.

## इकाई - 6

### संगठन की नींव: उद्देश्य, प्रक्रिया, लोग और स्थान

#### (Foundations of Organization: Purpose, Process, People and Place)

इकाई की रूपरेखा

6.0 प्रस्तावना

6.1 उद्देश्य

6.2 संगठन की स्थापना

6.3 पाठ की उपलब्धियाँ

6.4 शब्द संपदा

6.5 परीक्षार्थ प्रश्न

6.6 पठनीय पुस्तकें

---

#### 6.0 : प्रस्तावना

---

आधुनिक संगठनों में, विभिन्न लोग संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए विभिन्न कार्य करते हैं। व्यक्तियों की संख्या इतनी बड़ी है कि वितरक के बिना यह एक भीड़ और भीड़ बन जाती है जहां व्यक्तियों द्वारा उठाया गया हर कदम संगठनात्मक गतिविधि को जटिल बना सकता है और संगठनात्मक लक्ष्यों से समझौता कर सकता है। संगठनात्मक आयाम और उनके प्रमुख लक्ष्य संगठनात्मक कर्मियों, संगठनात्मक संरचना और संगठनात्मक गतिविधियों को उप-संगठित करना आवश्यक बनाते हैं। अतः संगठन की मजबूत नींव ही इसकी सफलता का कारण है।

---

#### 6.1 : उद्देश्य

---

प्रिय छात्रों, इस इकाई में आप संगठन के चार मूलभूत सिद्धांतों का अध्ययन करेंगे।

---

#### 6.2 : संगठन की स्थापना

---

प्राचीन काल में अरस्तू ने एक विभाग की स्थापना के लिए दो आधार प्रस्तावित किये थे। पहला, व्यक्तियों या मानव वर्गों के आधार पर और दूसरा, प्रदान की गई सेवाओं के आधार पर। आधुनिक युग में विभाग के गठन के लिए लूथर गुलिक (लूथर गुलिक) ने चार आधार प्रस्तुत किये हैं।

1. उद्देश्य
2. प्रक्रिया
3. व्यक्ति
4. जगह

गुलिक द्वारा सुझाए गए चार आधारों के समकक्ष अंग्रेजी शब्द अंग्रेजी अक्षर पी से शुरू होते हैं। इसलिए गुलिक के इन सुझावों को गुलिक के 4पी फॉर्मूला के नाम से भी जाना जाता है।

### 1- उद्देश्य(Objectives)

विश्व के अधिकांश देशों में विभागों का गठन उनमें होने वाले कार्यों के आधार पर किया जाता है। किसी भी देश की सरकार विभिन्न जिम्मेदारियाँ निभाती है और इन्हीं जिम्मेदारियों के आधार पर सरकारी विभागों का गठन होता है। एक कल्याणकारी लोकतंत्र में, स्वास्थ्य विभाग लोगों को स्वास्थ्य और चिकित्सा सेवाएं प्रदान करने के लिए मौजूद है। रक्षा विभाग का गठन देश की सीमाओं की रक्षा के लिए किया जाता है और शिक्षा विभाग का उद्देश्य युवाओं को शिक्षा और प्रशिक्षण प्रदान करना है।

उद्देश्य के आधार पर विभाग स्थापित करना सबसे आसान और पुराना तरीका है। यह सरकार के कामकाज को सरल बनाता है और विभाग में काम के दोहराव और दोहराव से बचाता है। इससे जनता को भी सुविधा मिलती है क्योंकि वे अपनी आवश्यकताओं के अनुसार विभागों की पहचान कर सकते हैं और उनका समाधान प्राप्त कर सकते हैं।

### 2- प्रक्रिया

प्रक्रिया से तात्पर्य कार्य करने की तकनीक या कौशल से है। ये कौशल या तकनीकें विशेष प्रकृति की हैं जैसे लेखांकन, टाइपिंग, इंजीनियरिंग और कानूनी सलाह। प्रत्येक संगठन को इन विशिष्ट सेवाओं की आवश्यकता होती है, और इन आवश्यकताओं के कारण विभागों का निर्माण होता है। सरकार का विधि विभाग एवं निर्माण विभाग (लोक निर्माण विभाग) इसके उदाहरण हैं। प्रक्रियात्मक प्रक्रियाओं पर विभाग स्थापित करने से पेशेवर कौशल बढ़ता है और सरकार में दक्षता को बढ़ावा मिलता है।

### 3- व्यक्ति

यहां व्यक्तियों से तात्पर्य विभागों के कर्मचारियों से नहीं है, बल्कि जनता के उन पिछड़े वर्गों से है जिन पर राज्य को विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है। इनमें शरणार्थी, आदिवासी, आदिवासी, दलित, अल्पसंख्यक, महिलाएं और बच्चे और अन्य पिछड़े वर्ग शामिल हैं। ये लोग सरकार की कल्याणकारी नीतियों के निशाने पर हैं। भारत सरकार में आदिम जाति कल्याण विभाग, अल्पसंख्यक विभाग, महिला विभाग ऐसे विभाग हैं।

### 4- जगह

प्रशासनिक सुविधा के लिए क्षेत्र के आधार पर भी विभागों का गठन किया जाता है। उदाहरण के लिए, रेलवे विभाग को पश्चिमी रेलवे, मध्य रेलवे, दक्षिणी रेलवे, उत्तर रेलवे में उप-विभाजित किया गया है। इसके अलावा गृह मंत्रालय के पास जम्मू-कश्मीर और लद्दाख के मामलों के लिए एक अलग विभाग है।

---

### 6.3 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

प्रिय छात्रों, इस इकाई में आपने संगठन के चार मूलभूत सिद्धांतों का अध्ययन किया।

---

### 6.4 शब्द संपदा

---

#### • निर्देश की समानता

एकीकृत कमांड का मतलब है कि किसी भी संगठन में कोई भी व्यक्ति केवल एक निर्देश पत्र के तहत निर्देश प्राप्त करेगा और उसका पालन करेगा। एक से अधिक कमांड होने से संगठन के प्रदर्शन पर असर पड़ता है क्योंकि इससे कर्मचारियों पर तनाव पड़ता है। दूसरे अर्थ में यह कहा जा सकता है कि किसी भी संगठन में केवल एक पर्यवेक्षक ही किसी व्यक्ति को निर्देश दे सकता है। एक ही संगठन के लिए एक से अधिक अभिरक्षक व्यक्ति उपयुक्त नहीं है।

---

### 6.5 परीक्षार्थ प्रश्न

---

#### 6.5.1- वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1-4-पी फॉर्मूला किसने पेश किया?

(क) यदि मार्क्स (ख) पीटर ड्रकर (ग) मेरी विफलता (घ) लूथर गुलिक

2- 'समन्वय संगठन का प्रथम सिद्धांत है। संगठन के अन्य नियम एवं विनियम इसके अधीन हैं।

यह साध्य का एक साधन है न कि अपने आप में साध्य। यह किसका शब्द है?

(क) एल. डी.व्हाइट (ख) जेम्स मूनी (ग) न्यू मेन (घ) जी. आर। टेरी

3--गवर्नमेंट एडमिनिस्ट्रेशन' पुस्तक के लेखक कौन हैं?

(क) वुडरो विल्सन (ख) जे. सी. चार्ल्सवर्थ (ग) लूथर गुलिक (घ) मैरी फ़ॉलिट

4- संगठन की विभिन्न इकाइयों एवं विभागों के बीच कैसा समन्वय है?

(क) आंतरिक स्थिरता (ख) बाहरी समन्वय (ग) लंबवत समरूपता (घ) समानांतर समरूपता

5- निम्नलिखित कोई समन्वय तंत्र नहीं है।

(क) योजना (ख) एक परामर्श (ग) लिखित निर्देश (घ) नीति

#### 6.5.2- लघु उत्तरीय प्रश्न

1. संगठन के आधार पर लूथर गुलिक का 4-पी फॉर्मूला क्या है?

2. समन्वय और सहयोग में क्या अंतर है?

3. आंतरिक सुसंगतता और बाह्य सुसंगति के बीच अंतर पर एक नोट लिखें।

4. किसी संगठन में समन्वय का क्या महत्व है?

5. "वितरक और समन्वयक किसी भी संगठन के अविभाज्य पहलू हैं"। व्याख्या करना।

#### 6.5.3 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. संगठन के आधार पर लूथर गुलिक का 4-पी फॉर्मूला क्या है? कृपया समझाएँ।

## 2. समन्वय और सहयोग में क्या अंतर है?

---

### 6.6 : पठनीय पुस्तकें

---

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).
2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).
3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
5. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
6. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
7. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
8. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).



## इकाई 7

### मुख्य कार्यकारी: प्रकार, कार्य और भूमिका (Chief Executive: Types, Functions and Role)

इकाई की रूपरेखा

- 7.0 प्रस्तावना
- 7.1 उद्देश्य
- 7.2 मुख्य कार्यकारी का अर्थ
- 7.3 मुख्य कार्यकारी के प्रकार
- 7.4 मुख्य कार्यकारी के सहायक
- 7.5 मुख्य कार्यकारी की भूमिका
- 7.6 मुख्य कार्यकारी के राजनीतिक कर्तव्य
- 7.7 मुख्य कार्यकारी के प्रशासनिक कर्तव्य
- 7.8 भारत के राष्ट्रपति के कर्तव्य
- 7.9 पाठ की उपलब्धियाँ
- 7.10 शब्द संपदा
- 7.11 परीक्षार्थ प्रश्न
- 7.12 पठनीय पुस्तकें

---

#### 7.0 : प्रस्तावना

---

लोक प्रशासन की शब्दावली में सरकार का अधिकार त्रिमुखी है। अर्थात्, इस विकल्प में तीन स्तंभ हैं:

1. विधायिका- विधान के लिए
2. कार्यकारी - कानूनों के कार्यान्वयन के लिए
3. न्यायपालिका - कानून लागू करने के लिए

**सरकारी अधिकार की तीन शाखाएँ**

आधुनिक लोकतांत्रिक राज्य में सरकार के इन तीनों अंगों की जिम्मेदारियाँ अलग-अलग होती हैं। दरअसल, ये अंग इन जिम्मेदारियों के कारण ही अस्तित्व में आते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद कल्याणकारी राज्य की अवधारणा राजनीतिक क्षितिज पर उभरी, जिससे राज्य की गतिविधियों में वृद्धि हुई और राज्य की जिम्मेदारियों का दायरा कानून और व्यवस्था तक सीमित हो गया।) की बहाली से लेकर कल्याण और खुशहाली तक लोग। लगातार बढ़ते कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों के कारण आधुनिक प्रशासनिक राज्य की गतिविधियों में जटिलता आ गई

और विधायिका राज्य के प्रशासनिक मामलों की सीधे निगरानी करने में असमर्थ हो गई। इसलिए, सरकार के विभिन्न मामलों की जिम्मेदारी उसके विभिन्न अंगों पर आ गई।

अलग-अलग जिम्मेदारियाँ होने के बावजूद, सरकार के इन तीनों अंगों के पास सरकारी कार्यक्रमों के सुचारू संचालन को सुनिश्चित करने के लिए संचार के अलग-अलग लिंक हैं। आधुनिक राज्य की व्यापक गतिविधियों के कारण, सरकार की विधायी शाखा राष्ट्रीय, प्रांतीय और स्थानीय प्रशासन से सीधे निपटने की स्थिति में नहीं है। अतः इन मुद्दों को पूरा करने के लिए कार्यपालिका को अधिक शक्तियाँ मिलती हैं, जिससे कार्यपालिका अधिक शक्तिशाली हो जाती है और सरकार अधिक प्रभावशाली बन जाती है। अमिला का मुखिया मुख्य कार्यकारी होता है जो अमिला में बहुत महत्वपूर्ण होता है।

---

### 7.1 : उद्देश्य

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आप:

- मुख्य कार्यकारी का मतलब समझेंगे.
- मुख्य कार्यकारी के प्रकारों का अध्ययन करेंगे.
- मुख्य कार्यकारी की सहयोगी संस्थाओं के बारे में जानकारी हासिल करेंगे।
- मुख्य कार्यकारी के चरित्र का अध्ययन करेंगे।
- मुख्य कार्यकारी कार्यालय के कर्तव्यों को समझेंगे।

---

### 7.2 : मुख्य कार्यकारी का अर्थ

---

प्रसिद्ध फ्रांसीसी दार्शनिक मोटेस्क्यू (1689-1755) (मोटेस्क्यू) ने अपनी पुस्तक द स्पिरिट ऑफ द लॉज़ (1748) में शक्तियों के पृथक्करण का दर्शन प्रस्तुत किया है। इस पुस्तक में उन्होंने प्रस्ताव दिया कि जनता पर सरकार की क्रूरता को रोकने के लिए सरकारी सत्ता को तीन भागों में बाँटना आवश्यक है। अर्थात् विधान का उत्तरदायित्व विधायिका को सौंपा जाये, विधानमण्डल द्वारा पारित कानून को कार्यपालिका द्वारा क्रियान्वित किया जाये तथा न्यायपालिका को विधानमण्डल के विधान की अनुकूलता एवं औचित्य तथा विधानमण्डल के कानून के क्रियान्वयन को कार्यपालिका द्वारा निर्धारित किया जाये। है. मोटेस्क्यू (1689-1755) के शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत के बाद सरकार में अधिकारियों के पृथक अस्तित्व को समझा और महसूस किया जाने लगा। अतः राष्ट्रपति के अर्थ से परिचित होने से पहले सरकार की कार्यकारी शाखा का अर्थ समझना आवश्यक है।



### कार्यपालिका का अर्थ

कार्यपालिका सरकार का दूसरा महत्वपूर्ण अंग है। यह सरकार की वह शाखा है जो समाज और राष्ट्र के दैनिक प्रशासन को चलाने, शांति और व्यवस्था स्थापित करने और मानवीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए जिम्मेदार है। आइए इसे स्वीकार करें! एफ। ओह एफ. ए. निग्रो अमला को सरकार की अभिव्यक्ति के रूप में देखते हैं। निग्रो के अनुसार, -“सार्वजनिक प्रशासन में, सरकार की कार्यकारी शाखा सबसे प्रमुख शाखा है।”

प्रोफेसर गार्नर के अनुसार: व्यापक और सामूहिक अर्थ में, अमला राज्य की इच्छा से संबंधित समग्र और सभी कार्यों को करता है। और वह इच्छा कानूनों के माध्यम से बनती और व्यक्त होती है।

सरकार की कार्यकारी शाखा में विशेष रूप से राष्ट्रपति और नौकरशाही शामिल होते हैं, जो पूरे देश में विधायिका द्वारा बनाए गए कानूनों को लागू करने के लिए जिम्मेदार होते हैं। राष्ट्रपति अमैला सार्वजनिक चुनावों में चुने जाते हैं और अस्थायी रूप से अमैला का हिस्सा बन जाते हैं और हर पांच साल के बाद पद से हटा दिए जाते हैं। जबकि दफ्तर शाह यानी सिविल सर्वेंट प्रतियोगी परीक्षाओं में सफलता पाने के बाद अमला का हिस्सा बन जाते हैं। नौकरशाह सरकार के स्थायी कर्मचारी होते हैं और उन्हें पाँच वर्ष की अवधि के बाद उनके पद से नहीं हटाया जाता है। अस्थायी प्रकृति के निर्वाचित राष्ट्रपति को राजनीतिक कार्यपालिका कहा जाता है और सिविल सेवकों से युक्त कार्यपालिका को गैर-राजनीतिक स्थायी कार्यपालिका कहा जाता है।

### 7.2 मुख्य कार्यकारी का अर्थ

उपरोक्त पृष्ठों पर यह स्पष्ट हो गया है कि सरकार की कार्यकारी शाखा में राष्ट्रपति और सिविल सेवक शामिल हैं जो विधायिका द्वारा बनाए गए कानूनों को लागू करते हैं। दूसरे अर्थ में, मुख्य कार्यकारी की अध्यक्षता वाली सरकार की प्रशासनिक शाखा है। राष्ट्रपति से तात्पर्य उस व्यक्ति या व्यक्तियों के समूह से है जो देश की प्रशासनिक व्यवस्था का मुखिया होता है।

अधिकारियों की संख्या के अनुसार सरकार की संगठनात्मक संरचना एक पिरामिड के रूप में होती है। अर्थात्, आधार चौड़ा है और जैसे-जैसे कोई उच्च स्तरों की ओर बढ़ता है, उनकी संख्या कम होती जाती है। और अंत में शीर्ष पर केवल एक ही उच्च स्थान होता है। मुख्य कार्यकारी इस प्रशासनिक पिरामिड का सर्वोच्च पद है।

**प्रशासनिक पिरामिड**  
मुख्य कार्यकारी कर्मचारी दल  
मध्यम कर्मचारी दल  
जमीनी कर्मचारी दल

**प्रशासनिक पिरामिड में मुख्य कार्यकारी का दबदबा होता है**

ये वे व्यक्ति या व्यक्ति हैं जिनके पास विभिन्न कर्तव्यों को निभाने का निर्णायक कार्यकारी अधिकार है। राष्ट्रपति को ये शक्तियाँ देश के संविधान से प्राप्त होती हैं। सार्वजनिक या निजी संगठनों में सबसे ज़िम्मेदार और उच्च पदस्थ व्यक्ति को राष्ट्रपति कहा जाता है। लोक प्रशासन में मुख्य कार्यकारी का केंद्रीय स्थान होता है। वह संगठन के उद्देश्यों को निर्धारित करता है, योजनाएं तैयार करता है, लक्ष्य निर्धारित करता है, प्राथमिकताएं निर्धारित करता है, संसाधन जुटाता है, कर्मचारियों या अधिकारियों की नियुक्ति करता है, विभागों के काम का समन्वय करता है। समन्वय स्थापित करता है, नेतृत्व प्रदान करता है और परियोजनाओं के कार्यान्वयन की देखरेख करता है। सीईओ यह सुनिश्चित करता है कि संसाधन उपलब्ध हों यथासंभव सबसे कुशल तरीके से उपयोग किया जाता है। मैं संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त कर सकता हूँ। इसलिए, हम कह सकते हैं कि किसी संगठन या संगठन की सफलता या विफलता राष्ट्रपति के नेतृत्व पर निर्भर करती है।

### **7.3 - मुख्य कार्यकारी के प्रकार(Types of the Chief Executive)**

मुख्य कार्यकारी का मतलब समझने के बाद अब हम मुख्य कार्यकारी के प्रकार पर आते हैं। राष्ट्रपति के प्रकार सरकार की शैली के अनुसार अलग-अलग होते हैं। वह सेना की मदद से ही सत्ता में आते हैं और सत्ता में बने रहते हैं। इसके विपरीत, लोकतांत्रिक व्यवस्था में राष्ट्रपति का चुनाव निर्वाचित विधायिका द्वारा किया जाता है जिसके प्रति राष्ट्रपति जवाबदेह होता है। लोकतांत्रिक देशों में राष्ट्रपतियों के प्रकार का अध्ययन तीन स्तरों पर किया जा सकता है।

1. राष्ट्रीय स्तर के मुख्य कार्यकारी
2. राज्य या प्रांत स्तर के मुख्य कार्यकारी
3. स्थानीय स्तर के मुख्य कार्यकारी

### 7.3.1- राष्ट्रीय स्तर के मुख्य कार्यकारी

भारत जैसे लोकतांत्रिक देश में सरकारी सत्ता तीन स्तरों में विभाजित है। सबसे पहले, राष्ट्रीय स्तर पर केंद्र सरकार के पास लोगों के कल्याण के लिए कानून बनाने और उन्हें लागू करने के लिए सभी प्रयास करने की शक्तियां हैं। दूसरे, प्रांतीय स्तर (राज्य स्तर) पर लोक कल्याण का कार्य राज्य सरकारों द्वारा किया जाता है और इन मामलों के लिए उनके पास संविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियां होती हैं। तीसरा, लोकतंत्र को अधिक सहभागी स्वरूप देने के लिए सरकार के तीसरे स्तर यानी स्थानीय स्तर पर इन मुद्दों को पूरा करने की जिम्मेदारी है। इन तीन स्तरों पर अलग-अलग अध्यक्ष होते हैं जो जिम्मेदारियों की प्रकृति के अनुसार अपने कर्तव्यों का पालन करते हैं।

विश्व में राष्ट्रीय स्तर पर विभिन्न प्रकार के मुख्य कार्यकारी होते हैं, जैसे:

1. संसदीय और अध्यक्षीय मुख्य कार्यकारी
2. नाममात्र और रियल मुख्य कार्यकारी
3. एकवचन और बहुवचन मुख्य कार्यकारी
4. स्विट्जरलैंड की कॉलेजियल कार्यकारिणी

अब हम इन प्रकारों के विवरण पर आते हैं।

#### 1- संसदीय और राष्ट्रपति मुख्य कार्यकारी (Parliamentary and Presidential Chief Executive)

विधायिका और कार्यपालिका के बीच संबंधों के आधार पर राष्ट्रपति को संसदीय या अध्यक्षीय कहा जाता है। विधायिका और कार्यपालिका के बीच घनिष्ठ संबंध द्वारा संसदीय मुख्य कार्यकारी का निर्माण होता है। ब्रिटेन और भारत इसके स्पष्ट उदाहरण हैं। जबकि राष्ट्रपति मुख्य कार्यकारी में विधायिका और कार्यपालिका के बीच शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का पूर्णतः पालन किया जाता है। अतः विधायिका और कार्यपालिका के बीच कोई अंतर्संबंध नहीं है, यहां जनता अलग-अलग चुनाव के माध्यम से विधायिका और कार्यपालिका का चुनाव करती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में एक राष्ट्रपति कार्यालय है। संयुक्त राज्य अमेरिका की राष्ट्रपति प्रणाली में, राष्ट्रपति राज्य का प्रमुख होता है। ऐसी व्यवस्था में राष्ट्रपति विधायिका का सदस्य नहीं होता और उसके प्रति जवाबदेह नहीं होता। अमेरिका की विधायिका को कांग्रेस कहा जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में जाँच और संतुलन की व्यवस्था के कारण, कांग्रेस, राष्ट्रपति और न्यायपालिका की अलग-अलग पहचान है और उनमें से प्रत्येक अपने दायरे में स्वतंत्र है।

## 2- नाममात्र और रियल मुख्य कार्यकारी (Titular and Real Chief Executive)

संसदीय प्रणाली में, कार्यालय की सभी शक्तियाँ नाममात्र या संवैधानिक प्रमुख में निहित होती हैं। सरकार के सभी निर्णय उसके नाम पर लिये जाते हैं। इसका मतलब यह है कि मुखिया अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वतंत्र रूप से नहीं बल्कि मंत्रियों की सलाह पर ही कर सकता है। इसलिए, यद्यपि संविधान ने राष्ट्रपति को शक्तियों के लिए अधिकृत माना है, परंतु व्यवहार में ये उसकी वास्तविक शक्तियाँ न होकर नाममात्र की हैं और सभी शक्तियों का प्रयोग मंत्रियों की सलाह पर ही किया जाता है। इंग्लैंड में महारानी और भारत में भारत के राष्ट्रपति नाममात्र के राष्ट्रप्रमुख होते हैं। हमारे देश में राष्ट्रपति अपनी शक्तियों का प्रयोग प्रधानमंत्री और उसके मंत्रिमंडल की सलाह पर करता है। इसके विपरीत, अमेरिका में राष्ट्रपति ही वास्तविक मुख्य कार्यकारी होता है। राज्य का वास्तविक प्रमुख कानून द्वारा सौंपी गई शक्तियों का प्रयोग करता है और बिना किसी परामर्श के अपने दम पर उनका प्रयोग करता है।

भारत में, प्रधान मंत्री सच्चा राज्य प्रमुख होता है। प्रधान मंत्री विधायिका में सरकार का नेता होता है और सरकार के प्रमुख के रूप में सरकार की गतिविधियों के लिए जिम्मेदार होता है। वह मंत्रिपरिषद का अध्यक्ष होता है जिसकी अध्यक्षता में मंत्रिमंडल गणतंत्र के राष्ट्रपति को सलाहकार सेवाएँ प्रदान करता है।

## 3-एकवचन और बहुवचन मुख्य कार्यकारी (Singular and Plural Chief Executive)

एक मुख्य कार्यकारी जहां सभी कार्यकारी शक्तियाँ एक ही व्यक्ति के हाथों में केंद्रित होती हैं, उसे एकल मुख्य कार्यकारी कहा जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति इसका सबसे अच्छा उदाहरण हैं। इसी तरह सऊदी अरब में सारी शक्तियाँ शाह में निहित हैं। शासक के पद के अलावा उनके पास प्रधानमंत्री का पद भी होता है। इसके विपरीत, किसी सामाजिक अध्यक्षता में शक्तियाँ किसी एक व्यक्ति में केंद्रित नहीं होती हैं। ये शक्तियाँ सामाजिक रूप से मंत्रियों के समूह, कैबिनेट या परिषद में निहित होती हैं और निर्णय सामाजिक रूप से किए जाते हैं। संसद का अध्यक्ष इसका एक उदाहरण है। इस व्यवस्था में कानूनी तौर पर मंत्रिमंडल ही राष्ट्रपति होता है। मंत्रिमंडल में प्रधान मंत्री और अन्य मंत्री शामिल होते हैं।

## 4- स्विट्जरलैंड की कॉलेजियम कार्यकारिणी (Collegial Executive of Switzerland)

स्विट्जरलैंड में मुखियापन उपर्युक्त दो प्रकार का नहीं होता, अर्थात् एकल या सामुदायिक। बल्कि इसमें दोनों पैटर्न मौजूद हैं। स्विट्जरलैंड की संसदीय शैली के समान कार्यकारिणी में 7 सदस्य होते हैं। इसे अंग्रेजी में कॉलेजियल चीफ एक्जीक्यूटिव कहा जाता है। यह सही मायनों में एक मजलिस है क्योंकि इसमें कोई भी सदस्य प्रधानमंत्री जितना प्रभावशाली नहीं है। इसके सभी सदस्य रैंक में समान हैं और कानून के लिए समान रूप से

जिम्मेदार हैं। संसदीय कैबिनेट या अमेरिकी राष्ट्रपति के विपरीत, स्विस फेडरल काउंसिल को एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है।

### 7.3.2 राज्य स्तरीय मुख्य कार्यकारी(State Level Chief Executive)

भारत में प्रांतीय स्तर पर भी सरकार की संसदीय शैली शुरू की गई है। सभी राज्यों में मुख्यमंत्री की बहुत महत्वपूर्ण भूमिका होती है। वह सरकार के संगठनात्मक पिरामिड में शीर्ष पर हैं। संविधान द्वारा प्रदत्त संसदीय शासन प्रणाली की योजना में राज्य का राष्ट्रपति अर्थात् राज्यपाल नाममात्र का राष्ट्रपति होता है तथा मुख्यमंत्री वास्तविक राष्ट्रपति होता है। दूसरे शब्दों में, राज्यपाल राज्य का प्रमुख होता है जबकि मुख्यमंत्री सरकार का प्रमुख होता है। इस प्रकार, राज्य स्तर पर मुख्यमंत्री की स्थिति केंद्र में प्रधान मंत्री की स्थिति के बराबर है। प्रांतीय स्तर पर सरकार की सभी गतिविधियों का केंद्र मुख्यमंत्री होता है। वह मंत्रियों के मंत्रिमंडल का अध्यक्ष होता है और मंत्रियों को मंत्रिस्तरीय विभाग आवंटित करता है। जब कैबिनेट का कोई मंत्री सरकार के रुख से अलग रुख अपनाता है तो मुख्यमंत्री को उस मंत्री का इस्तीफा मांगने का अधिकार है या राष्ट्रपति उसे राज्य से निष्कासित कर सकता है। वह सभी कैबिनेट गतिविधियों की देखरेख करता है और कैबिनेट बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह अपने पद से इस्तीफा देकर मंत्रिपरिषद को भंग कर सकता है। मुख्यमंत्री राज्य विधानमंडल के सत्र बुलाने और तय करने में राज्यपाल को सलाह देता है और किसी भी समय राज्यपाल को विधान सभा को भंग करने की सिफारिश कर सकता है। वह सदन के पटल पर सरकारी नीतियों की घोषणा करते हैं। भारत के संविधान के अनुच्छेद 167 के तहत, राज्य के मुख्यमंत्री के निम्नलिखित कर्तव्य हैं:

**राज्य के मुख्यमंत्री का यह कर्तव्य होगा कि-**

1. राज्य के मामलों के प्रशासन और विधायी प्रस्तावों के संबंध में मंत्रिपरिषद के सभी निर्णयों की रिपोर्ट राज्य के राज्यपाल को दें।
2. राज्य मामलों के प्रशासन और विधायी प्रस्तावों से संबंधित ऐसी जानकारी प्रस्तुत करना जिसकी राज्यपाल को आवश्यकता हो; और
3. यदि राज्यपाल आवश्यक समझे तो वह किसी भी मामले को मंत्रिपरिषद के विचार के लिए प्रस्तुत कर सकता है जिस पर मंत्री द्वारा निर्णय लिया गया है लेकिन परिषद द्वारा विचार नहीं किया गया है।

### 7.3.3 स्थानीय स्तर के मुख्य कार्यकारी(Local Level Chief Executive)

अब तक हमने भारत में राष्ट्रीय और प्रांतीय स्तर के अध्यक्षों के बारे में जाना। इनके अलावा अलग-अलग देशों में स्थानीय स्तर के अध्यक्ष अलग-अलग रूप धारण करते हैं। यह एकल या सांप्रदायिक, राजनीतिक या प्रशासनिक और निर्वाचित या अनिर्वाचित हो सकता है। स्थानीय अध्यक्ष की शक्तियाँ और कर्तव्य दो प्रकार के होते हैं: राजनीतिक और प्रशासनिक।



जब स्थानीय स्तर पर सारी शक्तियाँ एक ही व्यक्ति के हाथ में हों तो ऐसे स्थानीय स्तर के अध्यक्ष को एकमात्र अध्यक्ष कहा जाएगा। उदाहरण के लिए, अमेरिका, जापान और यूरोप में मेयर और भारत में पंचायत समिति और जिला परिषद के अध्यक्ष। इसके विपरीत, स्थानीय स्तर पर सामाजिक अध्यक्ष एक परिषद के रूप में होता है जिसमें एक व्यक्ति को परिषद के अध्यक्ष के रूप में चुना जाता है। .है. ऐसे राष्ट्रपति ब्रिटेन में स्थानीय सरकारी निकायों में पाए जाते हैं। ये दोनों उदाहरण राजनीतिक राष्ट्रपति अमीला के हैं. स्थानीय स्तर के प्रशासनिक अध्यक्षों में भारत के नगर आयुक्त, संयुक्त राज्य अमेरिका के सिटी मैनेजर और यूनाइटेड किंगडम में स्थानीय निकायों के मुख्य कार्यकारी अधिकारी शामिल हैं। इसके अलावा जिला कलेक्टर को स्थानीय स्तर का अध्यक्ष भी माना जाता है।

#### 7.4 मुख्य कार्यकारी के सहायक

यह आम समझ है कि कोई भी मुख्य कार्यकारी अपने कर्तव्यों का पालन अकेले नहीं कर सकता। अपने कर्तव्यों को निभाने के लिए, उसे समर्थन की आवश्यकता होती है जो राष्ट्रपति के कार्यालय से जुड़े विभागों द्वारा प्रदान की जाती है। इसलिए, राष्ट्रपति अपनी कुछ शक्तियाँ अपने कार्यालय से जुड़ी एजेंसियों को सौंप देता है। यह कार्यभार तीन प्रकार के संस्थानों को हो सकता है।

1. स्टाफ़ एजेंसियाँ
2. लाइन एजेंसियां
3. सहायक एजेंसियाँ

##### 1- स्टाफ़ एजेंसियाँ

इन संगठनों के लिए अंग्रेजी में स्टाफ़ एजेंसी शब्द का प्रयोग किया जाता है। स्टाफ़ का शाब्दिक अर्थ एक छड़ी है जिसका उपयोग सहारे के लिए किया जाता है। यह शब्द सैन्य संगठन से लिया गया है जहां हथियार, भोजन और सूचना आदि प्रदान करने वाले संगठन को स्टाफ़ कहा जाता है। इस प्रकार, स्टाफ़िंग एजेंसी सहायता और सलाह प्रदान करने का कार्य करती है। उन्हें निर्देश जारी करने का अधिकार नहीं है. एक स्टाफ़िंग एजेंसी व्यापक और व्यापक होती है। बौद्धिक जे. डी। मूनी जे.डी. मूनी का मानना है कि सहायता एजेंसियां राष्ट्रपति के व्यक्तित्व का विस्तार हैं, जिसका अर्थ है योजनाओं को बनाने और लागू करने के लिए अधिक आंखें, अधिक कान और अधिक हाथ। इसके अलावा, मुनि सहरी एजेंसियों के 3 कर्तव्य बताते हैं।

- दायित्वों की अधिसूचना
- सलाहकार कर्तव्य
- पर्यवेक्षी कर्तव्य



इसका मतलब यह है कि सहायक संस्थाएँ राष्ट्रपति को निर्णय लेने के लिए आवश्यक जानकारी और सामग्री प्रदान करती हैं, राष्ट्रपति को सलाह देती हैं और राष्ट्रपति के निर्णयों के कार्यान्वयन की निगरानी करती हैं। भारत में, प्रधान मंत्री कार्यालय (पीएमओ) एक महत्वपूर्ण सहायक संगठन है। इसके अलावा, संघ लोक सेवा आयोग (यूपीएससी) और प्रशासनिक सुधार आयोग (एआरसी) भी विशेष सहायक संगठन हैं। विद्वान फ़िफ़नर ने तीन प्रकार के सहायता संगठनों को परिभाषित किया है।

- सामान्य कर्मचारी
- तकनीकी स्टाफ
- अतिरिक्त कर्मचारी

जनरल स्टाफ से तात्पर्य उस कर्मचारी से है जो समर्थन, सलाह, सूचना या अनुसंधान आदि के माध्यम से दैनिक प्रशासनिक मामलों में राष्ट्रपति का समर्थन करता है। जनरल स्टाफ अनावश्यक मामलों को राष्ट्रपति तक पहुँचने से रोकता है इसलिए जनरल स्टाफ को फ़िल्टर और फ़नल की उपमा भी दी जाती है। भारत में कैबिनेट सचिवालय इसका सबसे अच्छा उदाहरण है। तकनीकी स्टाफ में तकनीकी विशेषज्ञ शामिल होते हैं, जिनमें पेशेवर विशेषज्ञ, इंजीनियर, डॉक्टर, वित्तीय विशेषज्ञ आदि शामिल होते हैं। तकनीकी स्टाफ राष्ट्रपति को तकनीकी मामलों पर जानकारी और सलाह प्रदान करता है। केंद्रीय जल एवं विद्युत आयोग और राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन इसके उदाहरण हैं।

अतिरिक्त स्टाफ को अंग्रेजी में सहायक स्टाफ कहा जाता है। यह उन कर्मचारियों को संदर्भित करता है जो आम तौर पर देखभाल और पर्यवेक्षण सेवाएं प्रदान करते हैं। इसलिए, विलोबी ने सहायक कर्मचारियों की सेवाओं को हाउस-कीपिंग सेवाओं के रूप में परिभाषित किया है।

भारत में लोक निर्माण विभाग और मुद्रण विभाग इसके उदाहरण हैं।

सहायक संस्थाओं और उनके विभिन्न प्रकारों पर चर्चा करने के बाद अब हम राष्ट्रपति के सहायकों में से दूसरे प्रमुख प्रकार की रैखिक संस्थाओं पर चर्चा करते हैं।

## 2- लाइन एजेंसियां

लाइन (रेखा) शब्द सैन्य संगठन से लिया गया है जहां खत का तात्पर्य आदेशों से है। सेना के संगठन में इकाइयाँ युद्ध के मैदान में लड़ती हैं। इसलिए, लाइन संगठन से तात्पर्य उस प्रभाग से है जो जिम्मेदारी निभाता है। इसलिए, जो संगठन सार्वजनिक प्रशासन में प्रशासनिक कर्तव्यों का पालन करते हैं, उन्हें लाइन संगठन कहा जाता है। जो मुख्य रूप से संगठन के उद्देश्यों से संबंधित है। इन निकायों का कार्य कानून लागू करना, नियम और कानून बनाना, राजस्व

एकत्र करना, सरकार की विभिन्न योजनाओं को लागू करना और व्यावहारिक कार्यों की निगरानी करना है। भारत में हम दो प्रकार की रैखिक संस्थाएँ देखते हैं।

- सरकारी विभाग: जैसे स्वास्थ्य, शिक्षा, रक्षा, रेलवे आदि विभाग।
- सार्वजनिक निगम: जैसे नेशनल थर्मल पावर कॉर्पोरेशन एनटीपीसी, इंडियन एयरलाइंस कॉर्पोरेशन आदि।

### 7.5. मुख्य कार्यकारी की भूमिका (Role of the Chief Executive)

मुख्य कार्यकारी राज्य का प्रमुख होता है और इस क्षमता में उसे देश के संविधान द्वारा विधायी, कार्यकारी और न्यायिक शक्तियाँ सौंपी जाती हैं। इसके अलावा, राज्य और स्थानीय स्तर पर कई निचले स्तर के अध्यक्ष हैं। प्रत्येक स्तर पर कर्तव्यों की प्रकृति एवं अवधारणा भिन्न-भिन्न होती है। लेकिन हर स्तर पर राष्ट्रपति को राजनीतिक कर्तव्यों के साथ-साथ प्रशासनिक कर्तव्यों का भी पालन करना पड़ता है।

लोकतंत्र में राजनीतिक सत्ता का मुख्य स्रोत मूलतः देश की जनता ही होती है। भारत की लोकतांत्रिक व्यवस्था में राष्ट्रपति नाममात्र का राज्य प्रमुख होता है जबकि प्रधानमंत्री वास्तविक रूप से राज्य का प्रमुख होता है।

यह वास्तविक राष्ट्रपति विधायिका के माध्यम से लोगों के प्रति जवाबदेह है। इसलिए सत्ता में बने रहने के लिए और जनहित के साथ-साथ राष्ट्रहित को भी ध्यान में रखते हुए राष्ट्रपति को विभिन्न गतिविधियाँ चलानी पड़ती हैं। इसलिए राजनीतिक कर्तव्यों का पालन करना राष्ट्रपति का सबसे महत्वपूर्ण कर्तव्य है। राष्ट्रपति को अपनी जिम्मेदारियों को पूरा करने के लिए जनता, गैर-सरकारी संगठनों, प्रेस आदि के साथ भी बातचीत करनी होती है।

राष्ट्रपति के प्रशासनिक उत्तरदायित्वों को लूथर गोलिक ने POSDCORB के रूप में संक्षेपित किया है जिसमें उन्होंने केवल 7 कर्तव्यों का उल्लेख किया है। वास्तव में, राष्ट्रपति के कार्यकारी कर्तव्य बहुत व्यापक हैं, जैसे:

1. प्रशासन नीति का निर्माण
2. संगठन या संस्था के विवरण का निर्धारण
3. निर्देश, घोषणाएँ, निर्देश आदि जारी करना
4. कर्मचारियों की नियुक्ति एवं बर्खास्तगी
5. विभिन्न परिचालन गतिविधियों में समन्वय एवं सहयोग
6. वित्त का अनुशासन
7. प्रशासन प्रदर्शन की निगरानी
8. जनसंपर्क
9. संस्थागत नेतृत्व

## प्रशासनिक नीति का निर्माण

प्रशासनिक नीति का निर्माण एवं निर्धारण राष्ट्रपति के महत्वपूर्ण कर्तव्यों में से एक है। वह लिखित या मौखिक रूप से विशिष्ट नीति निर्देश जारी करता है जो प्रशासनिक कर्मचारियों को अपने कर्तव्यों का पालन करने में सक्षम बनाता है। वह प्रशासन के लिए एक वास्तविक नेता हैं। विधायिका केवल सामान्य अर्थों में कानून बनाती है जबकि राष्ट्रपति उन कानूनों को लागू करने योग्य बनाने के लिए विवरण देता है। संगठन का विवरण तय करना संगठन या भुगतान अधिनियम का विवरण निर्धारित करना भी राष्ट्रपति की जिम्मेदारी है। विधानमंडल विभिन्न कानूनों के कार्यान्वयन के लिए विभागों, आयोगों, निगमों और अन्य महत्वपूर्ण इकाइयों की स्थापना के अवसर प्रदान करता है। जबकि आंतरिक संगठन का विवरण राष्ट्रपति द्वारा तय किया जाना है, राष्ट्रपति यह भी परिभाषित करता है कि संगठन के कर्मचारियों को अपने कर्तव्यों और जिम्मेदारियों को कैसे निभाना चाहिए। इसलिए, अध्यक्ष संगठन की संरचना का प्रशासन करता है। मार्गदर्शन, उच्चारण और निर्देश जारी करना। राष्ट्रपति प्रशासनिक गतिविधियों को संवैधानिक कानूनों, निर्देशों, कार्यालय आदेशों आदि के अनुरूप बनाने के लिए निर्देश, घोषणाएँ, निर्देश आदि जारी करता है। उसके द्वारा जारी निर्देशों की प्रकृति एवं संख्या प्रशासन की दिशा निर्धारित करती है। उसे स्टाफ को निर्देश देना होगा कि कौन सी गतिविधि शुरू करनी है या बंद करनी है, या उसमें कोई बदलाव करना है।

कार्मिकों की नियुक्ति एवं बर्खास्तगी कर्मचारियों की नियुक्ति और बर्खास्तगी भी राष्ट्रपति की जिम्मेदारी है। लगभग सभी देशों में उच्च पदों पर नियुक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा की जाती हैं। भारत में, राष्ट्रपति लोगों को राज्य के राज्यपालों, राजदूतों, सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, अटॉर्नी जनरल, अध्यक्ष और लोक सेवा आयोग के सदस्यों आदि पदों पर नियुक्त करता है। सिविल सेवा में योग्यता प्रणाली के अंतर्गत महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ मुख्य कार्यकारी द्वारा की जाती हैं। इसके अलावा राष्ट्रपति स्टाफ सदस्यों की बर्खास्तगी के नियम भी निर्धारित करता है। विभिन्न परिचालन गतिविधियों में सहयोग एवं समन्वय स्थापित करना। मुख्य कार्यकारी का स्टाफ विभिन्न परिचालन गतिविधियों में समन्वय और सहयोग के लिए भी जिम्मेदार है। राष्ट्रपति को प्रशासनिक गतिविधियों का समन्वय करना, विवादों को दूर करना और दोहराव और टकराव को रोकना होता है। इसलिए, वह विभिन्न स्तरों पर समितियाँ बनाता है। इसलिए, समन्वय और सहयोग राष्ट्रपति के सबसे महत्वपूर्ण कर्तव्यों में से एक है। वित्त का प्रशासन वित्तीय प्रणाली का निर्धारण करने के लिए, मुख्य कार्यकारी बजट की तैयारी और अनुमोदन, पिछली गतिविधियों और वर्तमान स्थिति पर एक पूरी रिपोर्ट विधायिका के सामने पेश करने और भविष्य में सरकार की वित्तीय जरूरतों को पूरा करने के लिए जिम्मेदार

है। तो क्षमताओं के बारे में जानकारी दीजिए. जब बजट को विधायिका द्वारा अनुमोदित किया जाता है, तो इसके उचित व्यय और कार्यान्वयन को देखना भी मुख्य कार्यकारी की जिम्मेदारी है। प्रशासनिक दक्षता का पर्यवेक्षण राष्ट्रपति को विभिन्न प्रशासनिक गतिविधियों की प्रभावशीलता की निगरानी, नियंत्रण और मूल्यांकन करना होता है। अगर काम ठीक से नहीं हो रहा है तो मुख्य कार्यकारी को निर्देश जारी करने चाहिए और कर्मचारियों को बेहतर प्रदर्शन के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए. मुख्य कार्यकारी किसी भी प्रशासनिक मामले की जाँच कर सकता है और उसके लिए जाँच समितियाँ गठित कर सकता है।

### **जनसंपर्क**

जनसंपर्क के संदर्भ में, मुख्य कार्यकारी हमेशा जनता को सरकारी प्रशासन की गतिविधियों की प्रकृति और उद्देश्यों से अवगत कराते रहते हैं। जनता का विश्वास बनाए रखना और बनाए रखना उनकी जिम्मेदारी है।

### **संगठन को नेतृत्व प्रदान करना**

अध्यक्ष संगठन का नेतृत्व करने और संगठन के प्रदर्शन को सही दिशा में निर्देशित करने के लिए जिम्मेदार है। एक नेता के रूप में, अध्यक्ष संगठन के संपूर्ण वातावरण को प्रभावित करता है।

## **7.6 मुख्य कार्यकारी के राजनीतिक कर्तव्य ((Political Functions of Chief Executive)**

प्रिय छात्रों, इस पाठ्यक्रम के खंड I में आपने लोक प्रशासन और निजी प्रशासन के अंतर्संबंध को समझा है जिसमें आपने उनके बीच समानताएं और अंतर की जांच की है। दोनों ही व्यवस्थाओं में राष्ट्रपति का बहुत महत्व है। निजी प्रणाली में, संगठन का अध्यक्ष निदेशक मंडल के प्रति जवाबदेह होता है। इसके विपरीत, लोक प्रशासन में राष्ट्रपति के चुनाव की प्रकृति और उसके कर्तव्य राजनीतिक होते हैं। किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था में सरकार की अंतिम शक्ति जनता के पास ही होती है। ये लोग विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों से अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों को विधानमंडल में भेजते हैं। भारत में विधायिका में लोकसभा, राज्यसभा और गणतंत्र अध्यक्ष अर्थात् राष्ट्रपति शामिल हैं। गणतंत्र का राष्ट्रपति नाममात्र के लिए कार्य करता है जबकि प्रधानमंत्री वास्तविक मुख्य कार्यकारी होता है। प्रधानमंत्री संसद में सरकार को नेतृत्व प्रदान करते हैं और केवल तब तक सत्ता में बने रह सकते हैं जब तक उनकी पार्टी लोकसभा में बहुमत बनाए रखती है। इसलिए, खुद को सत्ता में बनाए रखने के लिए प्रधानमंत्री के लिए सरकार में जनता का विश्वास बनाए रखना अनिवार्य हो जाता है। इसलिए, वह ऐसे सभी कर्तव्यों का पालन करता है जो राजनीतिक प्रकृति के होते हैं।

सरकार में जनता का विश्वास बनाए रखने के लिए वह सदन में विभिन्न नीतियों की घोषणा करते हैं जो लोगों के कल्याण से संबंधित होती हैं। वह विभिन्न अवसरों पर लोगों के बीच जाकर उनकी स्थिति और खुशहाली का आकलन करते हैं और उनके साथ घनिष्ठ संबंध

स्थापित करते हैं। इसके अलावा, वह सार्वजनिक प्रशासन के बेहतर प्रदर्शन के लिए सरकारी संस्थानों की निगरानी करता है और प्रशासनिक कर्मचारियों को निर्देश प्रदान करता है ताकि सरकार द्वारा बनाई गई नीतियों को लोगों के पक्ष में लागू किया जा सके।

लोकसभा के पांच साल के कार्यकाल के अंत में, वह देश के विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों का दौरा करते हैं और चुनावी रैलियों में अपनी पार्टी के सफल प्रदर्शन का प्रचार करते हैं। ऐसा करने के लिए, वह कई कर्तव्यों का पालन करते हैं जो राजनीतिक प्रकृति के होते हैं। और जो संविधान के लोकतांत्रिक मूल्यों के अनुरूप हैं। इसके अलावा, राष्ट्रपति अमीला देश में राजनीतिक सद्भाव स्थापित करने के उद्देश्य से देश के विभिन्न दलों के साथ बेहतर संबंध बनाए रखती हैं। इसके लिए महत्वपूर्ण कदम उठाती हैं। और देश की अखंडता को बनाए रखने के लिए पार्टी लाइन से ऊपर उठकर देश के विभिन्न राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध भी बनाए रखता है।

### 7.7 मुख्य कार्यकारी के प्रशासनिक कर्तव्य (Administrative Functions of Chief Executive)

मुख्य कार्यकारी राजनीतिक प्रमुख होने के साथ-साथ लोक प्रशासन का प्रमुख भी होता है। प्रशासनिक प्रमुख के रूप में वह अनेक कर्तव्य निभाते हैं। लूथर गुलिक ने राष्ट्रपति के इन कर्तव्यों को संक्षिप्त नाम POSDCORB के रूप में संदर्भित किया है, जिसके प्रत्येक अक्षर को इस प्रकार समझाया गया है:

योजना	एक योजना विकसित करना।
आयोजन	किसी संगठन को संगठित या स्थापित करना।
स्टाफ	कर्मचारियों का प्रबंध करना।
निर्देशित करना	दिशा देना
सामंजस्य	तालमेल बनाना
रिपोर्टिंग	रिपोर्ट तैयार करना
बजटिंग	बजट तैयार करना

मार्शल डिमॉक (Marshall Dimock) मुख्य कार्यकारी के कर्तव्यों का वर्णन एक वाक्य में इस प्रकार करते हैं, "सीईओ संगठन की समस्याओं का समाधान करता है, संगठन की गतिविधियों का पर्यवेक्षण करता है और संगठन का भविष्य निर्धारित करता है"। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि अध्यक्ष संगठन के अतीत, वर्तमान और भविष्य की देखरेख करता है और संगठन के हर पहलू को अपनी देखरेख में कवर करता है। ये कर्तव्य डिजाइन में लगभग समान हैं। अब आप इन कर्तव्यों को विस्तार से समझेंगे।

## प्रशासनिक नीति का निर्माण

मुख्य कार्यकारी का सबसे महत्वपूर्ण प्रशासनिक कर्तव्य प्रशासनिक नीति का निर्धारण और आकार देना है। वह उप-विभागों को विभिन्न निर्देश प्रदान करता है जो लिखित और मौखिक होते हैं। ये निर्देश प्रशासनिक अधिकारियों को निर्धारित नियमों के तहत अपनी जिम्मेदारियों को पूरा करने का निर्देश देते हैं। विभिन्न उप-विभागों के प्रमुख, मंत्री और अधिकारी समय-समय पर राष्ट्रपति से संपर्क करके विभागों की जटिल समस्याओं से राष्ट्रपति को अवगत कराते हैं और उनकी सलाह लेते हैं। अध्यक्ष के व्यक्तित्व एवं योग्यता से संगठन की कार्यक्षमता में वृद्धि होती है। राष्ट्रपति अमीला का अस्तित्व ही अमीला को आत्मविश्वास और विश्वास देता है। इसके अलावा, विधायिका किसी भी कानून का सामान्य रूप लागू करेगी, जिसका विवरण सरकार की कार्यकारी शाखा के पास है। राष्ट्रपति इस संबंध में अमीला को दिशा और नेतृत्व भी प्रदान करते हैं।

## संगठन के विवरण को परिभाषित करना

आप जानते हैं कि विधानमंडल नए कानूनों को लागू करने के लिए सरकारी मंत्रालयों और विभागों के पुनर्गठन के लिए केवल सामान्य निर्देश और नियम पारित करता है। जब किसी नए मंत्रालय या नए संस्थान की स्थापना की अनुमति विधायिका से प्राप्त होती है, तो अमला स्थापित किए जाने वाले मंत्रालयों या संस्थानों के विवरण और घटकों का निर्णय लेता है। ये घटक राष्ट्रपति के नेतृत्व में बनाये जाते हैं और उनकी मंजूरी के बाद ही लागू किये जाते हैं। इस प्रकार, अध्यक्ष संगठन की संरचना का निर्धारण करता है। वह आवश्यकतानुसार नए संस्थान या इकाइयाँ स्थापित कर सकता है या मौजूदा संस्थानों और इकाइयों को संशोधित कर सकता है। इसके अलावा, यह उन सिद्धांतों को भी निर्धारित करता है जिनके आधार पर संगठन में कर्मचारी काम करेंगे और अपने कर्तव्यों का पालन ठीक से करेंगे।

## निर्देश एवं निर्देश जारी करना

किसी भी कानून के सफल होने के लिए सबसे पहले जरूरी है कि उस कानून का क्रियान्वयन किया जाए। विधानमंडल की मंजूरी और गणतंत्र के राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के बाद ही कोई कानून अस्तित्व में आता है। आप जानते हैं कि यह कानून सामान्य प्रकृति का है जिसमें विभिन्न विवरण स्पष्ट नहीं हैं। राष्ट्रपति की अध्यक्षता वाली सरकार की कार्यकारी शाखा इस कानून की आवश्यकताओं को पूरा करती है। इसके बाद मुख्य कार्यकारी इस पूरे कानून को लागू करने के लिए अधीनस्थ एजेंसियों को निर्देश जारी करते हैं। यह ऐसे दस्तावेज़ जारी करता है जो राष्ट्रीय स्तर पर प्रशासनिक कार्रवाई में एकरूपता सुनिश्चित करने और राष्ट्रीय स्तर पर कानून के बेहतर क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए कानूनी प्रावधानों को निर्दिष्ट करते हैं। राष्ट्रपति द्वारा जारी निर्देश और निर्देश लोक प्रशासन के प्रदर्शन को निर्धारित करते हैं और उसे एक दिशा में काम करने के लिए प्रोत्साहित करते हैं। इसी प्रकार, व्यक्तिगत प्रशासन में, अध्यक्ष

संगठन के कर्मचारियों को निदेशक मंडल द्वारा बनाई गई नीतियों के बारे में सूचित करता है और नीति के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उन्हें आवश्यक निर्देश और निर्देश जारी करता है।

### कार्मिकों की नियुक्ति एवं बर्खास्तगी

राष्ट्रपति यह सुनिश्चित करता है कि उसकी देखरेख में काम करने वाले विभिन्न विभागों के प्रमुख जिम्मेदारी से अपने कर्तव्यों का पालन करें और सरकार के लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्रभावी तरीके से प्राप्त करने में मदद करें। अतः इन विभागों के प्रमुखों की नियुक्ति राष्ट्रपति के अधिकार क्षेत्र में है। भारत में महत्वपूर्ण पदों पर प्रमुखों और अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है, जिनमें राज्य के राज्यपालों, सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों, भारत के अटॉर्नी जनरल और संघ लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति शामिल है। इसके विपरीत, निचले प्रशासनिक पदों पर नियुक्तियाँ संघ लोक सेवा आयोग और कार्मिक विभाग के आपसी सहयोग से की जाती हैं। संघ लोक सेवा आयोग निचले पदों पर नियुक्ति के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का आयोजन करता है जिसमें सफल उम्मीदवारों को लोक प्रशासन में महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्त किया जाता है। महत्वपूर्ण प्रशासनिक पदों पर नियुक्ति के अलावा, राष्ट्रपति के पास लोगों को इन पदों से बर्खास्त करने और निलंबित करने की भी शक्ति है। प्रशासनिक दक्षता बनाए रखने के लिए, राष्ट्रपति व्यक्तियों को उच्च पद से निलंबित या बर्खास्त कर सकता है, लेकिन ऐसा करते समय वह संविधान के नियमों और विनियमों की अवज्ञा नहीं कर सकता है। इसी प्रकार, निचले ग्रेड के कर्मचारियों की बर्खास्तगी सिविल सेवा नियमों के अधीन है।

### संगठन में समन्वय स्थापित करना

आधुनिक युग में, लोक प्रशासन विभिन्न संस्थाओं का एक संग्रह है जिसमें विभिन्न विभाग, आयोग, विभाग और सहायक संस्थाएँ होती हैं जो सरकार की विभिन्न जिम्मेदारियाँ निभाते हैं। इनके कारण ही आधुनिक शासन-संगठन बहुत सघन हो जाता है। अतः लोक प्रशासन में सामंजस्य स्थापित करना राष्ट्रपति का एक महत्वपूर्ण दायित्व है। सरकार की प्रशासनिक मशीनरी में विभिन्न प्रकार की सेवाएँ की जाती हैं। महिलाओं और बच्चों से संबंधित सेवाएँ, कृषि सेवाएँ, औद्योगिक सेवाएँ, शैक्षिक सेवाएँ, देश के लोगों के कल्याण के लिए विभिन्न कल्याणकारी योजनाएँ, युवाओं के लिए उच्च शिक्षा और रोजगार प्रदान करना, बुजुर्गों के लिए बेहतर चिकित्सा सेवाएँ, वित्तीय प्रशासन और रक्षा सेवाओं आदि के लिए सरकार के विभिन्न और असंख्य विभाग हर समय काम करते हैं। ये सभी विभाग और मंत्रालय मुख्य कार्यकारी की देखरेख में काम करते हैं। मुख्य कार्यकारी इन सभी विभागों और संस्थानों के बीच सहयोग और समन्वय सुनिश्चित करता है। इसके लिए वह कई तरीके अपनाता है जैसे विभागों के बीच परामर्श के लिए अंतर-विभागीय समितियों की स्थापना करना, उनके बीच बैठकें आयोजित



करना, सहयोग एजेंसियों की स्थापना करना आदि। विभागों के बीच समन्वय स्थापित करना सबसे महत्वपूर्ण कर्तव्य है जिसके बिना संगठन अच्छा प्रदर्शन नहीं कर पाता है और अपने लक्ष्य से भटक जाता है।

वित्तीय प्रशासन को विनियमित करना'- किसी भी सरकार या राज्य की सफलता उसके अच्छे वित्तीय प्रशासन पर निर्भर करती है और इस तथ्य के संबंध में चंद्र गुप्त मौर्य के सलाहकार कौटिल्य ने भी अपने ग्रंथ अर्थशास्त्र में विस्तार से बताया है। लिखा है। बेहतर प्रदर्शन के लिए सभी संसाधनों में वित्तीय संसाधनों का बहुत महत्व है। संगठन। कौटिल्य के अनुसार किसी संगठन के लिए वित्तीय संसाधन उतने ही महत्वपूर्ण हैं जितना मानव शरीर के लिए रक्त। वे संगठन को जीवन और ऊर्जा देते हैं। इसलिए, वित्तीय प्रशासन करना और प्रशासन की प्रत्येक शाखा को वित्तीय संसाधनों की प्रभावी आपूर्ति सुनिश्चित करना राष्ट्रपति का कर्तव्य है। अध्यक्ष संगठन का बजट तैयार करता है और पिछले वर्ष की सभी गतिविधियों की रिपोर्ट के साथ-साथ आगामी वर्ष के लिए वित्तीय आवश्यकताओं का अनुमान विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करता है। विधायिका अपनी रिपोर्ट पर बहस करती है जहां उसे विभिन्न सवालों के जवाब देने होते हैं और पिछले वर्ष के खर्च को उचित ठहराना होता है। बजट को विधायिका द्वारा अनुमोदित किए जाने के बाद भी, राष्ट्रपति सभी सरकारी व्ययों की देखरेख करता है।

### प्रशासनिक गतिविधियों का पर्यवेक्षण

अध्यक्ष की ज़िम्मेदारी है कि वह संगठनात्मक गतिविधियों की देखरेख करे और संगठन का व्यवसाय कैसा चल रहा है, इसकी जानकारी रखे। वह विभिन्न क्षेत्रों की गतिविधियों को नियंत्रित करता है। वह कर्मचारियों को संगठन के संसाधनों को बर्बाद किए बिना अपनी ज़िम्मेदारियों को अपनी सर्वोत्तम क्षमता से पूरा करने के लिए सूचित करता है। जब संगठन में भ्रष्टाचार का संदेह होता है तो वह उसकी जांच करता है। राष्ट्रपति के निर्देश पर देश की जांच एजेंसियां उन सभी मामलों की जांच करती हैं जहां भ्रष्टाचार की संभावना होती है। राष्ट्रपति जांच एजेंसियों का प्रमुख होता है, जिसमें केंद्रीय जांच ब्यूरो (सीबीआई), सतर्कता आयोग, राष्ट्रीय जांच एजेंसी (एनआईए) और अन्य शामिल हैं।

### जनसंपर्क बनाए रखना

लोकतांत्रिक व्यवस्था में अंतिम अधिकार जनता का होता है क्योंकि जनता ही तय करती है कि किस राजनीतिक दल को सत्ता में बने रहने का अधिकार है और किसको नहीं। आम चुनाव में बहुमत हासिल करने वाली पार्टी संसद में अपनी सरकार बनाती है और उस पार्टी का नेता सदन में प्रधानमंत्री पद की शपथ लेता है। ये प्रधानमंत्री वास्तव में असली मुख्य कार्यकारी अध्यक्ष होता है। प्रधानमंत्री विधायिका के माध्यम से जनता के प्रति जवाबदेह होता है। वह सरकार की नीतियों और सभी उपायों के संबंध में विधायिका के माध्यम से जनता को सवालों का जवाब देता है। इस प्रकार, राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह लोगों को सरकार की सभी



गतिविधियों के बारे में सूचित रखे। इसलिए, वह सरकार के प्रवक्ता के रूप में कार्य करता है और जनता के साथ सीधा संबंध स्थापित करने के लिए अपने अधीनस्थों को ये कर्तव्य भी सौंपता है। वह मीडिया और प्रेस के माध्यम से भी जनता से जनसंपर्क स्थापित करते हैं और उनके माध्यम से लोगों को सरकार के कार्यों से अवगत कराते हैं।

सरकारी गतिविधियों के बारे में जानकारी प्राप्त करना लोगों और नागरिकों का मौलिक अधिकार है। इसलिए, 2005 में प्रधान मंत्री मनमोहन सिंह के नेतृत्व में सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 (सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005) विधायिका द्वारा पारित किया गया, जिसके तहत मांग पर सभी जानकारी प्रदान करना सरकार की जिम्मेदारी है सरकारी एजेंसियों और संस्थानों की गतिविधियों से संबंधित जानकारी के लिए। संस्थानों के लिए अनिवार्य कर दिया गया। अब नागरिक मात्र 10 रुपये जमा करके सरकार से जानकारी प्राप्त कर सकते हैं।

### **संचार की कुशल प्रणाली की स्थापना**

राष्ट्रपति सरकार के विभिन्न विभागों और संस्थानों के बीच एक प्रभावी संचार प्रणाली स्थापित करता है। सरकार के बेहतर प्रदर्शन के लिए यह बहुत जरूरी है कि विभिन्न विभाग कम समय में अपनी जिम्मेदारी पूरी करें ताकि प्रमुख परियोजनाओं और नीतियों की फाइलें सभी चरणों को तय करते हुए जल्दी से वहां पहुंच सकें। बेहतर संचार संगठन में देरी, भ्रष्टाचार और लालफीताशाही को खत्म करता है। भारत के पहले प्रधान मंत्री, पंडित जवाहरलाल नेहरू के अनुसार, सरकार की आधिकारिक गतिविधियों में देरी से भ्रष्टाचार होता है और सार्वजनिक प्रशासन में हर बुराई की जड़ देरी होती है। ओ.डी. गोरवाला समिति (ए.डी. गोरवाला) ने भी सार्वजनिक प्रशासन को लालफीताशाही से मुक्त करने का प्रस्ताव रखा। ऐसा करने का एक बेहतर तरीका सरकारी एजेंसियों में प्रशासन संचार में सुधार करना है। राष्ट्रपति इस महत्वपूर्ण कर्तव्य का पालन करता है।

### **संगठन को नेतृत्व प्रदान करना**

उपरोक्त सभी कर्तव्यों के अलावा अध्यक्ष का सबसे महत्वपूर्ण कर्तव्य संगठन को नेतृत्व प्रदान करना है।

- मुख्य कार्यकारी पूरे प्रशासनिक तंत्र को बेहतर प्रदर्शन के लिए प्रेरित करते हैं और कर्मचारियों को प्रेरित करते हैं।
- यह कर्मचारियों के बीच बेहतर पारस्परिक संबंध स्थापित करने के लिए एक प्रभावी वातावरण बनाता है।
- वह कर्मचारियों की जरूरतों का ख्याल रखता है और संगठन की उत्पादकता बढ़ाने के लिए उनकी भावनाओं और संवेदनाओं को महत्व देता है।

- वह संगठन के सभी निर्णय बड़ी समझदारी से लेता है और निर्णय लेने की प्रक्रिया को प्रभावी बनाता है।
- मुख्य कार्यकारी कर्मचारियों की पहल का स्वागत करती हैं।

## 7.8 भारत के राष्ट्रपति के कर्तव्य (Functions of the President of India)

भारत में, प्रधान मंत्री वास्तव में राज्य का प्रमुख होता है जो विभिन्न मंत्रियों से बनी एक परिषद का प्रमुख होता है। इसके विपरीत, भारत गणराज्य का राष्ट्रपति नाममात्र का राष्ट्रपति होता है। गणतंत्र के राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री अपने पद के अनुसार अपने कर्तव्यों का पालन करते हैं। आप इस खंड की अंतिम इकाई में प्रधानमंत्री के कर्तव्यों के बारे में पढ़ेंगे। फिलहाल आप इस इकाई में गणतंत्र के राष्ट्रपति के कर्तव्यों का अध्ययन करेंगे। गणतंत्र के राष्ट्रपति के कर्तव्य इस प्रकार हैं:

### कार्यकारी कार्य

1. भारत सरकार की सभी कार्यकारी गतिविधियाँ और निर्णय गणतंत्र के राष्ट्रपति के नाम और मुहर के तहत लिए और निष्पादित किए जाते हैं।
2. वह भारत सरकार के बेहतर कामकाज के लिए आवश्यक नियम निर्धारित करता है और मंत्रियों के बीच विभिन्न प्रशासनिक जिम्मेदारियाँ वितरित करता है।
3. गणतंत्र के राष्ट्रपति प्रधान मंत्री और अन्य मंत्रियों को कार्यवाहक राष्ट्रपति के रूप में नियुक्त करते हैं।
4. राष्ट्रपति अटॉर्नी जनरल, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक, संघ लोक सेवा आयोग के सदस्यों, राज्यों के राज्यपालों और वित्त आयोग के सदस्यों और राष्ट्रपति की नियुक्ति करता है।
5. गणतंत्र के राष्ट्रपति प्रधान मंत्री से देश के सार्वजनिक प्रशासन और कानून के संबंध में महत्वपूर्ण जानकारी का अनुरोध कर सकते हैं।
6. गणतंत्र के राष्ट्रपति प्रधान मंत्री से ऐसे मामलों को मंत्रिपरिषद को संदर्भित करने का अनुरोध कर सकते हैं जो किसी व्यक्तिगत मंत्री द्वारा तय किए गए हैं लेकिन अभी तक परिषद के सामने नहीं आए हैं।
7. गणतंत्र के राष्ट्रपति पिछड़े वर्गों की सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक स्थितियों की जांच के लिए विशेष आयोग का गठन कर सकते हैं।
8. राज्यों के बीच विवादों को निपटाने के लिए राष्ट्रपति अंतर-राज्य आयोग का गठन करता है।

### विधायी कार्य

1. गणतंत्र के राष्ट्रपति आम चुनावों के बाद और हर साल संसद के पहले सत्र को संबोधित करते हैं।

2. संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित कोई विधेयक तब तक कानून नहीं बन सकता जब तक उस पर गणतंत्र के राष्ट्रपति द्वारा हस्ताक्षर नहीं किया जाता।
3. वह अपना संदेश संसद के किसी भी सदन में भेज सकता है। इन संदेशों में अस्वीकृत नियम या अन्य प्रकार के संदेश हो सकते हैं।
4. लोकसभा अध्यक्ष और उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में राष्ट्रपति लोकसभा के किसी भी सदस्य को सदन की अध्यक्षता करने के लिए आमंत्रित कर सकते हैं। इसी प्रकार, राज्यसभा के सभापति और उपसभापति की अनुपस्थिति में, गणतंत्र का राष्ट्रपति राज्यसभा के किसी भी सदस्य को सदन की अध्यक्षता सौंप सकता है।
5. गणतंत्र के राष्ट्रपति 12 ऐसे व्यक्तियों को राज्यसभा के सदस्य के रूप में नामित कर सकते हैं जिन्हें कला, विज्ञान, साहित्य और सामाजिक सेवाओं में विशेष ज्ञान हो।
6. राष्ट्रपति एंग्लो-इंडियन समुदाय के 2 लोगों को लोकसभा के सदस्य के रूप में नामित कर सकते हैं।
7. विशेष प्रकृति के वित्त विधेयकों को संसद में पेश करने से पहले राष्ट्रपति की सहमति की आवश्यकता होती है।
8. वह संसद द्वारा पारित विधेयक पर हस्ताक्षर कर सकता है, या उस पर हस्ताक्षर करने से बच सकता है या संशोधन के लिए विधेयक को संसद को लौटा सकता है।
9. जब संसद सत्र से बाहर हो और उसे बुलाना संभव न हो तो राष्ट्रपति अध्यादेश जारी कर सकता है।
10. राष्ट्रपति नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक, संघ लोक सेवा आयोग, वित्त आयोग और अन्य की रिपोर्ट संसद में प्रस्तुत करते हैं जो सरकार की गतिविधियों की समीक्षा करती है।

#### वित्तीय कार्य

1. राष्ट्रपति की पूर्व अनुमति के बिना वित्त विधेयक संसद में पेश नहीं किया जा सकता।
2. सरकार की सहमति से ही वार्षिक बजट संसद में पेश किया जाता है।
3. राष्ट्रपति की अनुशंसा के बिना बजट में किसी अनुदान की मांग नहीं की जा सकती।
4. कैंटन गणराज्य के राष्ट्रपति ऐसे खर्चों के लिए आकस्मिकता निधि से वित्तीय संसाधन प्रदान कर सकते हैं जिनका पहले से ही वार्षिक बजट में उल्लेख नहीं किया गया है।
5. प्रत्येक पाँच वर्ष की अवधि के बाद राष्ट्रपति एक नये वित्त आयोग का गठन करता है।

#### न्यायिक कार्य

1. गणतंत्र का राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों और मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति करता है।
2. गणतंत्र के राष्ट्रपति किसी भी कानूनी मुद्दे पर सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श कर सकते हैं। ऐसे सुझावों को स्वीकार करना या न करना राष्ट्रपति के विवेक पर निर्भर है।

3. गणतंत्र के राष्ट्रपति के पास कुछ मामलों में क्षमा आदि देने और सजा को स्थगित करने, कम करने या कम करने की शक्ति है।

#### राजनयिक कार्य

1. गणतंत्र के राष्ट्रपति अंतर्राष्ट्रीय मंचों पर भारत का प्रतिनिधित्व करते हैं और भारत सरकार की ओर से विभिन्न देशों में राजदूत भेजते हैं।

2. अंतर्राष्ट्रीय संधियाँ और समझौते गणतंत्र के राष्ट्रपति के नाम पर किए जाते हैं, जिन्हें संसद द्वारा अनुमोदित किया जाना चाहिए।

#### सैन्य कार्य

1. भारत गणराज्य के राष्ट्रपति भारतीय सशस्त्र बलों का सर्वोच्च कमांडर है।

2. सैन्य प्रमुख के रूप में, वह तीनों सशस्त्र बलों के प्रमुखों की नियुक्ति करता है।

3. गणतंत्र का राष्ट्रपति किसी देश के साथ युद्ध या शांति की घोषणा कर सकता है।

#### आपातकालीन कार्य

1. यदि गणतंत्र का राष्ट्रपति इस बात से संतुष्ट है कि कोई गंभीर आपातकाल है जिससे भारत के किसी हिस्से की अखंडता या वहाँ की शांति और व्यवस्था को खतरा है, तो वह ऐसी आपात स्थिति में आपातकाल की घोषणा कर सकता है।

2. भारत के संविधान के अनुच्छेद 352 के तहत वह राष्ट्रीय आपातकाल लगा सकता है।

3. संविधान के अनुच्छेद 356 और 365 के तहत वह राज्यों में आपातकाल लगा सकता है।

4. अनुच्छेद 360 के तहत वह वित्तीय आपातकाल लागू कर सकता है। आजादी के बाद से आज तक (2020) वित्तीय आपातकाल नहीं लगा है। ये भारत का सौभाग्य है।

इस प्रकार, राष्ट्रपति अमीला केंद्र सरकार के कामकाज में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

---

## 7.9 पाठ की उपलब्धियाँ

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आप:

- मुख्य कार्यकारी का मतलब समझ आ गया।
- मुख्य कार्यकारी के प्रकारों का अध्ययन किया।
- राष्ट्रपति की सहयोगी संस्थाओं का ज्ञान प्राप्त किया।
- राष्ट्रपति की भूमिका का अध्ययन किया।
- राष्ट्रपति के कर्तव्यों को समझा गया।

---

## 7.10 शब्द संपदा

---

1. सहायता संगठन - यह वह एजेंसी है जो सरकार के बुनियादी कार्य करती है। सहायता एजेंसियाँ लोगों के सीधे संपर्क में नहीं आतीं। ये लाइनें संस्थानों को सहायता सेवाएँ प्रदान करती हैं और उनके प्रति जवाबदेह होती हैं, लोगों के प्रति नहीं।
  2. रैखिक इकाइयाँ - लाइन एजेंसियाँ वे संगठन हैं जो स्टाफिंग एजेंसियों या सहायता संगठनों को सहायता प्रदान करते हैं। स्थानीय संस्थाएँ लोगों से सीधे संपर्क में रहती हैं और समुदाय को अपनी सेवाएँ प्रदान करती हैं।
- 

## 7.11 परीक्षार्थ प्रश्न

---

### 7.11.1 वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1 - एकता निर्देश सिद्धांत के संस्थापक के रूप में किसे मान्यता प्राप्त है?

(क) लूथर गुलिक (ख) ऑरविक (ग) हेनरी फेवेल (घ) वाइबर

2 - किस विचारक के अनुसार, "किसी कर्मचारी को केवल वरिष्ठ द्वारा ही निर्देश दिया जाना चाहिए"।

(क) हेनरी फेवेल (ख) लूथर गुलिक (ग) ऑरविक (घ) साइमन

3 - निम्नलिखित में से किस विचारक ने निर्देश की एकता के सिद्धांत की आलोचना की?

(क) हडसन (ख) टेलर (ग) मैलेट (घ) ये सभी

4 - किस विचारक का मत है कि "जब निर्देश की स्वीकृति के संबंध में कोई विवाद या लापरवाही हो तो निर्देश की एकता के सिद्धांत को प्राथमिकता दी जानी चाहिए"।

(क) मूनी और रेले (ख) लूथर गुलिक (ग) हेनरी फेवेल (घ) हर्बर्ट साइमन

5- एकता निर्देश कॉकस के सिद्धांत से संबंधित है।

(क) वरिष्ठ और अधीनस्थ (ख) प्रशासन और कर्मचारी (ग) नियोजित प्रतिक्रिया (घ) कर्मचारियों के बीच समन्वय

### 7.11.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. मुख्य कार्यकारी का अर्थ स्पष्ट करें।
2. मुख्य कार्यकारी के प्रकार बताइये।
3. मुख्य कार्यकारी की सहायक संस्थाएँ क्या हैं?
4. मुख्य कार्यकारी की भूमिका स्पष्ट कीजिए।
5. राष्ट्रपति के राजनीतिक कर्तव्य बताइये

### 7.11.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. मुख्य कार्यकारी के प्रकार बताइये।

2. राष्ट्रपति के विभिन्न कर्तव्यों की व्याख्या कीजिये।
  3. राष्ट्रपति की सहायक संस्थाएँ क्या हैं? उनका महत्व समझाइये।
- 

### 7.12 पठनीय पुस्तकें

---

1. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
2. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
3. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
4. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
5. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).

## इकाई 8

### लाइन, स्टाफ़ एवं सहायक एजेंसियाँ (Line, Staff and Auxiliary Agencies)

इकाई की रूपरेखा

- 8.0 प्रस्तावना
- 8.1 उद्देश्य
- 8.2 लाइन एजेंसियों की विशेषताएँ
- 8.3 लाइन एजेंसियों के प्रकार
- 8.4 स्टाफ़ एजेंसियों की परिभाषा
- 8.5 स्टाफ़ एजेंसियों की विशेषताएँ
- 8.6 स्टाफ़ एजेंसियों के प्रकार
- 8.7 स्टाफ़ एजेंसियों के कर्तव्य
- 8.8 सहायक एजेंसियों का अर्थ
- 8.9 सहायक एजेंसियों की आवश्यकता
- 8.10 सहायक एजेंसी की विशेषताएँ
- 8.11 सहायक एजेंसियों के गुण और दोष
- 8.12 पाठ की उपलब्धियाँ
- 8.13 शब्द संपदा
- 8.14 परीक्षार्थ प्रश्न
- 8.15 पठनीय पुस्तकें

---

#### 8.0 : प्रस्तावना

---

प्रिय छात्रों! इस पाठ्यक्रम के खंड 5 में आपने सदर अमिला की परिभाषा, प्रकार, महत्व और कर्तव्यों सहित सदर अमिला से संबंधित विभिन्न पहलों को समझा है। फिर आपने अंतरिम और स्थायी राष्ट्रपतियों के बीच संबंधों के बारे में जाना। इस खंड के अंत में आपने राष्ट्रपति के रूप में भारत के प्रधान मंत्री की भूमिका का अध्ययन किया। चार इकाइयों वाले इस ब्लॉक का अध्ययन करने के बाद आप जान गए होंगे कि किसी भी संगठन में सीईओ की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण होती है। संगठनात्मक पिरामिड में मुख्य कार्यकारी का स्थान सर्वोच्च है। वह संगठन के लक्ष्य निर्धारित करता है और उसकी गतिविधियों को प्रभावित करता है। अध्यक्ष संगठन को नेतृत्व प्रदान करता है।

विभिन्न एजेंसियाँ संगठन के मामलों में मुख्य कार्यकारी की सहायता करती हैं जो इस प्रकार हैं:

1. लाइन एजेंसियाँ



2. स्टाफ एजेंसियाँ
3. सहायक एजेंसियाँ

प्रशासनिक एजेंसियाँ जो संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए सीधे प्रशासनिक कार्य करती हैं, लाइन एजेंसियाँ कहलाती हैं। भारत सरकार का स्वास्थ्य विभाग, रक्षा विभाग, शिक्षा विभाग और रेलवे विभाग इसके उदाहरण हैं। ये विभाग सीधे तौर पर सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करते हैं। रेलवे विभाग यात्रियों के लिए ट्रेन सेवाएँ प्रदान करता है, शिक्षा विभाग बच्चों की शिक्षा के लिए स्कूलों और कॉलेजों की व्यवस्था करता है, शिक्षकों की नियुक्ति करता है और छात्रों के लिए वजीफे की व्यवस्था करता है। ये विभाग अपने विभिन्न मामलों में लोगों से सीधे जुड़े हुए हैं। इसीलिए इन्हें लाइन एजेंसियों की श्रेणी में शामिल किया गया है।

लाइन एजेंसियों को सहायता और सलाह प्रदान करने वाली एजेंसियों को सहायक एजेंसियाँ कहा जाता है। इसके विपरीत, संगठन में हाउस-कीपिंग सेवाएँ करने वाली एजेंसियों को अतिरिक्त एजेंसी कहा जाता है। स्टाफ एजेंसियाँ और सहायक एजेंसियाँ सीधे तौर पर संगठनात्मक कार्य नहीं करती हैं लेकिन वे लाइन एजेंसियों को सहायता प्रदान करती हैं।

अंग्रेजी शब्द टेरिटोरियल और सहारन एजेंसियाँ सेना की एजेंसियों को संदर्भित करती हैं। सेना में कमांडर से लेकर सैनिक तक जो लोग सीधे युद्ध में शामिल होते हैं उन्हें लाइन एजेंसी या लाइन एजेंसी कहा जाता है। लाइन एजेंसियों के अलावा, सेना में अन्य एजेंसियाँ भी हैं जो बलों को भोजन, कपड़े, हथियार, खुफिया और चिकित्सा सेवाएं प्रदान करती हैं और सीधे युद्ध में शामिल नहीं होती हैं। ये एजेंसियाँ स्टाफ एजेंसियाँ हैं।

---

### 8.1 : उद्देश्य

---

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद आपको यह करना चाहिए:

- लीनियर, सहायक और अतिरिक्त एजेंसियों की परिभाषा और विशेषताओं को समझने में सक्षम होंगे।
- क्षेत्रीय एजेंसी के रूप में सरकारी विभाग के गठन, उसके प्रकार और विशेषताओं के बारे में जानकारी दी जाएगी।
- सार्वजनिक निगम की संरचना एवं विशेषताओं को जानेंगे।
- विभाग और सार्वजनिक निगम के बीच अंतर को समझें।

---

### 8.2 : लाइन एजेंसियों की विशेषताएँ (Features of Line Agencies)

---

किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था में सरकार की सबसे पहली जिम्मेदारी जनता की सेवा करना है। और जो एजेंसियाँ इन सेवाओं को सीधे तौर पर करती हैं उन्हें लीनियर एजेंसियाँ कहा जाता है। इन्हें इस नाम से इसलिए पहचाना जाता है क्योंकि ये एजेंसियाँ या संस्थाएं सरकार के

प्राथमिक उद्देश्यों को पूरा करती हैं और लोगों से सीधे जुड़ी होती हैं। इसके विपरीत, सरकार की कुछ गौण जिम्मेदारियाँ भी होती हैं जो सीधे तौर पर लोगों से संबंधित नहीं होती हैं और जो एजेंसियाँ इन जिम्मेदारियों को निभाती हैं उन्हें सहायक एजेंसियाँ कहा जाता है। उदाहरण के लिए, भारत सरकार का रेल मंत्रालय एक बड़ा विभाग है जिसकी प्राथमिक जिम्मेदारी भारत के विभिन्न शहरों के बीच ट्रेनों चलाना है। रेल मंत्री से लेकर ट्रेन के इंजीनियर और ड्राइवर तक इस जिम्मेदारी में अपना योगदान देते हैं और लाइन एजेंसियों में गिने जाते हैं। रेलगाड़ियाँ चलाने के लिए रेलवे स्टेशनों का निर्माण, रेलवे लाइनों का जाल बिछाना, कर्मचारियों की नियुक्ति करना आवश्यक है। इन सभी मामलों को रेलवे विभाग की गौण जिम्मेदारियाँ माना जाता है और इन जिम्मेदारियों को सहायक एजेंसियों द्वारा निभाया जाता है जिनमें रेलवे भर्ती बोर्ड, रेलवे निर्माण बोर्ड, रेलवे पुलिस (रेलवे पुलिस) आदि शामिल हैं। रैखिक एजेंसियों की विशेषताएं इस प्रकार हैं:

1. मुख्य कार्यकारी की सीधी निगरानी
2. जनता से सीधा जुड़ाव
3. सरकार के मूल उद्देश्यों की पूर्ति
4. निर्णयदाता अधिकारी
5. सार्वजनिक नीति और सरकारी कार्यक्रमों को लागू करने की जिम्मेदारी

### 1 - मुख्य कार्यकारी का सीधा नियंत्रण (Direct Control of Chief Executive)

लाइन एजेंसियाँ सीधे मुख्य कार्यकारी की देखरेख और नियंत्रण में अपने कर्तव्यों का पालन करती हैं। वे विधानमंडल और मुख्य कार्यकारी के प्रति जवाबदेह हैं। उदाहरण के लिए, एक मंत्री एक सरकारी विभाग का प्रमुख होता है जो मुख्य कार्यकारी (यानी प्रधान मंत्री) और संसद के प्रति जवाबदेह होता है। इसी तरह, एक सार्वजनिक निगम का नियंत्रण बोर्ड सरकार और संसद के प्रति जवाबदेह होता है।

### 2- जनता से दिशा संबंध (Direction Relation with Public)

लाइन एजेंसियाँ जनता के साथ सीधा संपर्क और संचार बनाए रखती हैं, उनके साथ बातचीत करती हैं और उन्हें अपनी सेवाएँ प्रदान करती हैं। उदाहरण के लिए, एक स्कूल में एक शिक्षक छात्रों को पढ़ाता है, एक पुलिस सिपाही कानून और व्यवस्था बनाए रखता है और नागरिकों की सुरक्षा करता है, एक ट्रेन चालक कई यात्रियों को एक स्थान से दूसरे स्थान तक पहुंचाता है, एक प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र) में एक डॉक्टर चिकित्सा सेवाएं प्रदान करता है। सार्वजनिक।

### 3- शासन के मौलिक उद्देश्यों की पूर्ति (Completion of Fundamental Objectives of Government)

सरकार के मूल उद्देश्यों और लक्ष्यों को पूरा करने के लिए, लाइन एजेंसियां सभी मामलों को अंजाम देती हैं। उदाहरण के लिए, एक विश्वविद्यालय में, छात्रों को शैक्षणिक पाठ्यक्रम प्रदान करने के लिए विभिन्न विभाग स्थापित किए जाते हैं, जो वास्तव में विश्वविद्यालय प्रणाली में लाइन एजेंसियों के लिए जिम्मेदार होते हैं। विश्वविद्यालय का मुख्य उद्देश्य शिक्षण और शिक्षण प्रदान करना है और विश्वविद्यालय के शैक्षणिक विभाग इस कार्य को करते हैं। इसके विपरीत, विश्वविद्यालय पुस्तकालय, परीक्षा नियंत्रक कार्यालय और वित्त कार्यालय जैसे संस्थान शैक्षणिक विभागों के सहायक हैं और सहायक एजेंसियों की भूमिका निभाते हैं। इसके अलावा, निर्माण कार्यालय, बिजली कार्यालय, कंप्यूटर सेवा कार्यालय और यूनिवर्सिटी प्रेस जैसे संस्थान विश्वविद्यालय में हाउस-कीपिंग मामलों को अंजाम देते हैं और अतिरिक्त एजेंसियों के रूप में माने जाते हैं।

### 4- निर्णय लेने की शक्ति या अधिकार (Decision Making Power or Authority)

मुख्य कार्यकारी के बाद, संबंधित एजेंसियों के पास निर्णय लेने का अधिकार होता है। इसके अलावा, लाइन एजेंसियां महत्वपूर्ण निर्देश जारी करने, पर्यवेक्षण करने और निचले स्तर के कर्मचारियों को मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए भी जिम्मेदार हैं। लाइन एजेंसियों के सभी स्तर कमांड की एक पंक्ति में जुड़े हुए हैं और कमांड की एकता के अनुसार सभी गतिविधियाँ करते हैं। इसका सबसे अच्छा उदाहरण एक प्रांत के पुलिस विभाग में है जहां महानिरीक्षक (आईजी) से लेकर पुलिस कांस्टेबल तक कमांड की एक श्रृंखला का हिस्सा हैं और प्रांत में कानून और व्यवस्था स्थापित करने के लिए जिम्मेदार हैं। इसके विपरीत, पुलिस प्रशिक्षण कॉलेज और पोलेक्स अकादमी कमान से बाहर हैं और उनका उद्देश्य कर्मियों को प्रशिक्षण देना है। इसलिए, इस अकादमी को एक सहायता एजेंसी के रूप में मान्यता प्राप्त है।

### 5- सार्वजनिक नीतियों और सरकारी कार्यक्रमों को लागू करने की जिम्मेदारी (Responsibility for implementing policies)

लोकतांत्रिक व्यवस्था में कार्यपालिका या सरकार की नीति को संसद द्वारा अनुमोदित किया जाता है। प्रत्येक सार्वजनिक नीति को संसद द्वारा अनुमोदित किए जाने के बाद, इसके कार्यान्वयन की जिम्मेदारी लाइन प्रशासन एजेंसियों पर आ जाती है। इन नीतियों को लागू करने में, लाइन एजेंसियां निर्णय लेने, निर्देश जारी करने और अन्य कर्मचारियों को दिशा-निर्देश प्रदान करने में स्वायत्त हैं।

### 8.3 लाइन एजेंसियों के प्रकार (Types of Line Agencies)

दुनिया के विभिन्न देशों में आमतौर पर तीन प्रकार की रैखिक एजेंसियां होती हैं।

1. सरकारी विभाग
2. सार्वजनिक निगम
3. स्वतंत्र नियामक आयोग

स्वतंत्र अनुशासनात्मक आयोग विशेष रूप से अमेरिकी लाइन एजेंसियां हैं जिनका गठन वहां की राजनीतिक व्यवस्था और संविधान के अनुसार किया जाता है। ये आयोग अधिकारियों के हस्तक्षेप से स्वतंत्र हैं और इसीलिए इन्हें स्वतंत्र अनुशासनात्मक आयोग का नाम दिया गया है। इसके विपरीत, सरकारी विभाग और सार्वजनिक निगम दुनिया भर के अधिकांश देशों में पाए जाते हैं, विशेष रूप से यूनाइटेड किंगडम, भारत और रूस में। इस इकाई में हम केवल सरकारी विभाग और सार्वजनिक निगम का अध्ययन करेंगे।

### 8.4 स्टाफ एजेंसियों की परिभाषा (Definition of Staff Agencies)

आप जानते हैं कि आधुनिक राजनीतिक व्यवस्था में सरकार की विधायी शाखा नीति निर्माण के लिए जिम्मेदार होती है, जबकि सरकार की कार्यकारी शाखा इन नीतियों को लागू करने के लिए जिम्मेदार होती है। भारत जैसी लोकतांत्रिक व्यवस्था में देश का प्रधानमंत्री ही अमैला का सच्चा प्रतिनिधि होता है और राष्ट्रपति अमैला की भूमिका निभाता है। वर्तमान युग में कल्याणकारी राज्य की अवधारणा लोकप्रिय होने के बाद सरकार की गतिविधियाँ काफी बढ़ गयी हैं। इंटरनेट के आविष्कार और ई-गवर्नेंस के आगमन के बाद सरकार की प्रशासनिक जिम्मेदारियाँ और बढ़ गई हैं, जिसके कारण निर्वाचित राष्ट्रपति सरकार का दायरा बढ़ गया है। सार्वजनिक प्रशासन हर मिनट अधिक जटिल होता जा रहा है और प्रशासनिक मामलों को चलाने के लिए राष्ट्रपति अमला और अन्य संबंधित एजेंसियों की आवश्यकता है। प्रशासन तंत्र पर प्रशासनिक बोझ बढ़ गया है जिसके कारण राष्ट्रपति के लिए सभी उत्तरदायित्वों को अकेले पूरा करना असंभव है। राष्ट्रपति के अलावा अन्य अधिकारियों, मंत्रियों और सरकार की कार्यकारी शाखा के अधिकारियों का भी बहुत सम्मान किया जाता है। इसलिए, उन्हें अपनी जिम्मेदारियों और कर्तव्यों को पूरा करने के लिए सहायक एजेंसियों की सहायता और समर्थन की आवश्यकता है।

सहायक एजेंसियों के लिए अंग्रेजी शब्द स्टाफ एजेंसियां है। स्टाफ शब्द का शाब्दिक अर्थ लकड़ी की छड़ी से होता है जिसे हाथ में ले जाना आसान होता है और जिसकी मदद से शरीर का वजन संतुलित किया जाता है। इस छड़ी की विशेषता यह है कि यह अपने आप नहीं चलती, बल्कि इसके हाथ में यह छड़ी होती है उसकी इच्छा और अधिकार पर इसकी गति रुक जाती है। प्रशासनिक संस्थानों में सहायता एजेंसियों की भी वही भूमिका होती है। सहायक एजेंसियाँ

राष्ट्रपति और अन्य लाइन एजेंसियों की सहायता करती हैं, जबकि निर्णय लेने के सभी कर्तव्य और अधिकार राष्ट्रपति और लाइन एजेंसियों के पास होते हैं। सहायक एजेंसियों के पास निर्णय लेने की कोई शक्ति नहीं है। दूसरे, सहारा एजेंसियां सीधे तौर पर सार्वजनिक सेवाएं नहीं देती हैं बल्कि पर्दे के पीछे से क्षेत्रीय एजेंसियों को सहायता प्रदान करती हैं। लाइन एजेंसियाँ संगठन की प्राथमिक और प्राथमिक सेवाएँ निभाती हैं जबकि सहायक एजेंसियाँ संगठन की द्वितीयक जिम्मेदारियाँ पूरी करती हैं।

लोक प्रशासन के शब्दकोष में लाइन एजेंसियाँ और फील्ड एजेंसियाँ शब्द सैन्य संगठन से लिए गए हैं। सेना में कर्मियों को विभिन्न स्तरों में विभाजित किया गया है। सेना की मुख्य जिम्मेदारी युद्ध के मैदान में दुश्मन से लड़ना और उसका सामना करना है। इस जिम्मेदारी को निभाने वाले सेना कर्मियों को लाइन एजेंसी कहा जाता है। लाइन एजेंसियों में कमांडर, लेफ्टिनेंट, कर्नल, जनरल, मेजर, प्रांत दार, हवलदार, सैनिक आदि माने जाते हैं। इसके विपरीत, वे सैन्य कर्मी जो अपनी मुख्य जिम्मेदारियों को पूरा करने में लाइन एजेंसियों को सहायता और सलाह प्रदान करते हैं, उन्हें स्टाफ एजेंसियां कहा जाता है। ये स्टाफ एजेंसियाँ सेना की द्वितीयक जिम्मेदारियों को पूरा करती हैं। युद्ध में भाग लेने वाली सैन्य इकाइयों की अलग-अलग आवश्यकताएँ होती हैं। अस्त्र-शस्त्र, सेना के लिए चिकित्सा सेवाएं, रसद, दुश्मन के शिविर की गुप्त खुफिया जानकारी, विभिन्न सैन्य अभियानों में हमले की योजना का निर्धारण, ये सभी मामले माध्यमिक जिम्मेदारियों की श्रेणी में आते हैं जिन्हें सहायता एजेंसियों को पूरा करना होता है। एकदम सही। इसी प्रकार, भारत के सार्वजनिक प्रशासन में, विभिन्न सहायक एजेंसियाँ सद्र अमीला यानी प्रधान मंत्री और अन्य रेखीय एजेंसियों को सहायता प्रदान करती हैं।

भारत का प्रधान मंत्री कार्यालय यानी पीएमओ (प्रधान मंत्री कार्यालय) और संघ लोक सेवा आयोग (संघ लोक सेवा आयोग) दो महत्वपूर्ण सहायक संस्थान हैं। देश का प्रधान मंत्री वास्तव में राज्य का प्रमुख होता है और प्रधान मंत्री कार्यालय एक सहायक एजेंसी के रूप में उसे सभी सहायता प्रदान करता है, जिसमें सलाह, विभिन्न नीतियों के लिए इनपुट, सरकार के रोजगार के बारे में प्रधान मंत्री को सूचित करना आदि शामिल है। इसके अलावा, भारत सरकार का कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय (कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय) एक लाइन संगठन है जिसकी प्राथमिक जिम्मेदारी सिविल सेवा में कर्मियों की नियुक्ति है। संघ लोक सेवा आयोग एक पूरक एजेंसी के रूप में कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए सिविल सेवा परीक्षा आयोजित करता है और चयनित सफल उम्मीदवारों की सूची कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय को सिफारिश के रूप में प्रस्तुत करता है।

भारत सरकार का रेल मंत्रालय एक प्रमुख विभाग है जिसकी प्राथमिक जिम्मेदारी भारत के विभिन्न शहरों के बीच रेलवे वाहनों का संचालन करना है। रेल मंत्री से लेकर ट्रेन के इंजीनियर और ड्राइवर तक इस जिम्मेदारी में योगदान देते हैं और लाइन एजेंसी बनाते हैं। रेलगाड़ियाँ चलाने के लिए रेलवे स्टेशनों का निर्माण, रेलवे लाइनों का जाल बिछाना, कर्मचारियों की नियुक्ति करना आवश्यक है। इन सभी मामलों को रेलवे विभाग की गौण जिम्मेदारियां माना जाता है और इन जिम्मेदारियों को सहायक एजेंसियों द्वारा निभाया जाता है जिनमें रेलवे भर्ती बोर्ड, रेलवे निर्माण बोर्ड, रेलवे पुलिस (रेलवे पुलिस) आदि शामिल हैं। संगठन में हाउस-कीपिंग सेवाएँ करने वाली एजेंसियों को अतिरिक्त एजेंसी कहा जाता है। स्टाफ एजेंसियाँ और सहायक एजेंसियाँ सीधे तौर पर संगठनात्मक कार्य नहीं करती हैं लेकिन वे लाइन एजेंसियों को सहायता प्रदान करती हैं।

### **8.5 स्टाफ एजेंसियों की विशेषताएं (Features of Staff Agencies)**

सहायता एजेंसियों की विशेषताएं इस प्रकार हैं:

1. संगठन की माध्यमिक जिम्मेदारियों को पूरा करना
2. जनता से कोई सीधा जुड़ाव नहीं है
3. शक्तियां एवं निर्देश जारी करने में असमर्थ
4. कोई निर्णय लेने का अधिकार नहीं
5. कोई परिचालन दायित्व नहीं
6. पत्र एजेंसियों के लिए बाहरी पत्र निर्देश संलग्न

### **1- संगठन के गौण उत्तरदायित्वों का निर्वाह (Fulfilment of Secondary Responsibility of Organization)**

किसी संगठन में, लाइन एजेंसियां प्राथमिक जिम्मेदारियां निभाती हैं जबकि सहायक एजेंसियां मुख्य कार्यालय और लाइन एजेंसियों को सहायता प्रदान करती हैं और अपनी माध्यमिक जिम्मेदारियां निभाती हैं। सहायता एजेंसियाँ समर्थन और सलाहकार की भूमिका निभाती हैं। उदाहरण के लिए, सेना में विभिन्न सैन्य इकाइयाँ युद्ध के मैदान में लड़ने में लगी हुई हैं, जबकि सेना की रसद इकाइयाँ और चिकित्सा इकाइयाँ सैनिकों के लिए रसद और चिकित्सा सेवाएँ, घायल सैनिकों की ड्रेसिंग और देखभाल प्रदान करती हैं। इसी प्रकार, लोक प्रशासन में, सहायता एजेंसियाँ लाइन एजेंसियों को सलाहकार और सहायता सेवाएँ भी प्रदान करती हैं। विभिन्न नीतियों पर सलाह देना, विभिन्न पहलों के प्रभाव के बारे में सरकार को सूचित करना, निर्णय लेने में महत्वपूर्ण इनपुट प्रदान करना जैसे कर्तव्य सहरी एजेंसियों की जिम्मेदारियों में माने जाते हैं।



## 2- जनता से कोई सीधा संबंध नहीं (No Direct Relation with Public)

स्टाफ एजेंसियाँ जनता के साथ सीधे तौर पर कोई संबंध स्थापित नहीं करतीं। केवल रैखिक एजेंसियाँ ही जनता के साथ सीधा संबंध और संचार बनाए रखती हैं, उनसे संवाद करती हैं और उन्हें अपनी सेवाएँ प्रदान करती हैं। उदाहरण के लिए, एक स्कूल में एक शिक्षक छात्रों को पढ़ाता है, एक पुलिस सिपाही कानून और व्यवस्था बनाए रखता है और नागरिकों की सुरक्षा करता है, एक ट्रेन चालक कई यात्रियों को एक स्थान से दूसरे स्थान तक पहुंचाता है, एक प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र) में एक डॉक्टर चिकित्सा सेवाएँ प्रदान करता है। सार्वजनिक। इसके विपरीत, सहारा एजेंसियां इन क्षेत्रीय एजेंसियों को सहायता सुविधाएं प्रदान करती हैं। स्कूलों में शिक्षकों और छात्रों के लिए अनुकूल माहौल बनाना उनका कर्तव्य है। सहायक एजेंसियां किसी क्षेत्र में चिकित्सा सुविधाओं के लिए मुख्य चिकित्सा अधिकारी को सलाह देने के लिए भी जिम्मेदार हैं। इस प्रक्रिया में इन एजेंसियों का जनता से कोई सीधा संबंध नहीं होता।

## 3- अधिकार लागू करने और निर्देश जारी करने में असमर्थ (Unable to Apply Authority and Issue Orders)

सहायता एजेंसियाँ स्वतंत्र नहीं हैं। संगठन में निर्णय लेने की शक्ति वास्तव में राष्ट्रपति में निहित है। राष्ट्रपति के अलावा रेखीय एजेंसियाँ भी महत्वपूर्ण निर्णय लेने में स्वायत्त हैं। निर्णय लेने की शक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा संबंधित एजेंसियों को सौंपी जाती हैं। सहायता एजेंसियाँ इस निर्णय लेने में केवल सलाहकार के रूप में कार्य करती हैं और ये सलाह बहुत महत्वपूर्ण हैं। सहायता एजेंसियाँ संगठन के निर्णयों को काफी हद तक प्रभावित करती हैं। संघ लोक सेवा आयोग एक प्रस्ताव के रूप में सिविल सेवकों की नियुक्ति के लिए सफल उम्मीदवारों की एक सूची भारत सरकार के कार्मिक मंत्रालय को सौंपता है, जिसे मंत्रालय आम तौर पर स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार, संघ लोक सेवा आयोग का यह परामर्श देश में सार्वजनिक सेवाओं के वर्तमान और भविष्य को निर्धारित करता है और देश में सार्वजनिक प्रशासन तंत्र की प्रकृति को प्रभावित करता है।

## 4- निर्णय लेने का कोई अधिकार नहीं (No Authority of Decision Making)

सहायक एजेंसियों के पास निर्णय लेने की शक्तियाँ नहीं हैं। वे केवल पर्दे के पीछे के संगठन की उच्च एजेंसियों को सहायता प्रदान करते हैं। राष्ट्रपति के बाद, संबंधित एजेंसियों के पास निर्णय लेने का अधिकार होता है। इसके अलावा, लाइन एजेंसियां महत्वपूर्ण निर्देश जारी करने, पर्यवेक्षण करने और निचले स्तर के कर्मचारियों को मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए भी जिम्मेदार हैं। सहायता एजेंसियों को इन जिम्मेदारियों से मुक्त कर दिया गया है।

## 5- कोई कार्यकारी जिम्मेदारी नहीं (No Executive Responsibility)

लोकतांत्रिक सरकार में दो प्रकार की प्रणालियाँ होती हैं। राष्ट्रपति लोकतंत्र और संसदीय लोकतंत्र। भारत एक संसदीय लोकतंत्र है जहाँ कार्यपालिका अपनी नीतियों और कार्यों के लिए विधायिका के प्रति जवाबदेह है। प्रधान मंत्री और अन्य सरकारी मंत्री जो लाइन एजेंसियों के रूप में अपने कर्तव्यों का पालन करते हैं, वे संसद के प्रति जवाबदेह होते हैं और उनका समर्थन करने वाली सहायक एजेंसियाँ कार्यकारी जिम्मेदारी से मुक्त होती हैं।

## 6- लाइन एजेंसियों से कमांड लाइन के बाहर स्थित है। (Situating outside the Line of Command)

लाइन एजेंसियों के सभी स्तर कमांड की एक पंक्ति में जुड़े हुए हैं और कमांड की एकता के अनुसार सभी गतिविधियाँ करते हैं। इसका सबसे अच्छा उदाहरण एक प्रांत के पुलिस विभाग में है जहाँ महानिरीक्षक (आईजी) से लेकर पुलिस कांस्टेबल तक कमांड की एक श्रृंखला का हिस्सा हैं और प्रांत में कानून और व्यवस्था स्थापित करने के लिए जिम्मेदार हैं। इसके विपरीत, पुलिस प्रशिक्षण कॉलेज और पोलेक्स अकादमी कमान से बाहर हैं और उनका उद्देश्य कर्मियों को प्रशिक्षण देना है। इसलिए इस अकादमी को सहरी एजेंसी के नाम से मान्यता प्राप्त है।

## 8.6 स्टाफ एजेंसियों के प्रकार (Types of Staff Agencies)

फ्रिंजर ने तीन प्रकार की सहायता एजेंसियों को परिभाषित किया है। ये इस प्रकार हैं।

1. सामान्य कर्मचारी
2. तकनीकी स्टाफ
3. सहायक कर्मचारी

### 8.6.1 सामान्य कर्मचारी

राष्ट्रपतियों को 'सामान्य' प्रकृति की सलाह और समर्थन की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए, राष्ट्रपति अमीला को प्रतिदिन हजारों ईमेल और पत्र प्राप्त होते हैं। उनके पास उन सबको पढ़ने और उत्तर भेजने का समय नहीं है। इसलिए उनके सहायक उनके लिए यह काम करते हैं। उनकी मेज पर केवल सबसे महत्वपूर्ण पत्र ही रखे जाते हैं। इन पत्रों और ई-मेल का चयन सहारा एजेंसियों के कर्मचारियों द्वारा किया जाता है। इसके अलावा, राष्ट्रपति अमीला को विभिन्न सभाओं और कार्यक्रमों में कई भाषण देने होते हैं। उनके सहायक इन भाषणों की स्क्रिप्ट तैयार करते हैं। उसे कई आगंतुकों से मिलना होता है। इस मामले में, उनके सहायक 'फ़िल्टर और फ़नल' के रूप में कार्य करते हैं। इस प्रकार वे महत्वपूर्ण मामलों में उसका समय और ऊर्जा बचाते हैं और उसका बोझ कम करते हैं। ये सभी कार्य प्राकृतिक रूप से होते हैं। ऐसा करने वालों को 'साधारण कर्मचारी' कहा जाता है। भारत में प्रधान मंत्री कार्यालय और



अमेरिका में व्हाइट हाउस कार्यालय 'सामान्य कर्मचारी' के उदाहरण प्रदान करते हैं। यहां तक कि किसी सरकारी विभाग का स्थायी सचिव, जो मंत्री को सलाह देता है, आमतौर पर एक सामान्यज्ञ और एक अनुभवी प्रशासक होता है। उनकी सलाह भी 'सामान्य' प्रकृति की होती है। वह अपने मंत्री के लिए सामान्य स्टाफ कर्तव्यों का पालन करता है। सामान्य स्टाफ सदस्य आमतौर पर प्रबंधकीय, प्रशिक्षित और अनुभवी व्यक्ति होते हैं। वे तकनीकी विशेषज्ञ नहीं हैं।

### 8.6.2 तकनीकी कर्मचारी

मुख्य कार्यकारी (सीईओ) और अन्य सभी अधिकारियों को कई मामलों में तकनीकी सलाह की आवश्यकता होती है क्योंकि उन्हें निर्णय लेने के लिए संबंधित क्षेत्र के संपूर्ण तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है। इनके अधीन काम करने वाले सामान्य स्टाफ को तकनीकी ज्ञान नहीं है। इसलिए तकनीकी कर्मचारियों की सेवाओं की आवश्यकता है। इस तकनीकी कर्मचारियों में विभिन्न विशेषज्ञ जैसे इंजीनियर, डॉक्टर, वित्तीय विशेषज्ञ, अर्थशास्त्री, योजनाकार आदि शामिल हैं। यह 'तकनीकी स्टाफ' राष्ट्रपति को उनकी विशेषज्ञता के क्षेत्र में तकनीकी मामलों पर सलाह देता है और राष्ट्रपति की ओर से वे अपने क्षेत्र में काम करने वाली एजेंसियों पर तकनीकी पर्यवेक्षण भी प्रदान करते हैं। यदि कोई परमाणु संयंत्र स्थापित करना हो या पनबिजली बांध का निर्माण करना हो या कोई विमान कारखाना स्थापित करना हो तो ऐसे तकनीकी मामलों में विशेषज्ञों से परामर्श करना नितांत आवश्यक है। इसी प्रकार, किसी सरकार को अपनी विदेश नीति बनाने में 'विदेश नीति विशेषज्ञों' की सलाह की आवश्यकता होती है या अपनी रक्षा नीति तैयार करने के लिए रक्षा विज्ञान के विशेषज्ञों की सलाह की आवश्यकता होती है। हमारे देश में प्रशासन में तकनीकी विशेषज्ञों की आवश्यकता तेजी से बढ़ रही है। जैसे-जैसे सरकार के कर्तव्यों का तेजी से विस्तार होगा, भविष्य में प्रौद्योगिकीविदों की आवश्यकता बढ़ती रहेगी। इंटरनेट और ई-गवर्नेंस के युग में तकनीकी कर्मचारियों का महत्व और आवश्यकता और अधिक बढ़ जाती है।

### 8.6.3 सहायक कर्मचारी

सभी प्रशासनिक एजेंसियों को कुछ सामान्य और हाउसकीपिंग सेवाओं की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए, सभी एजेंसियों को भवनों का निर्माण और रखरखाव, फर्नीचर, स्टेशनरी और कार्यालय उपकरण की खरीद, कागजात, दस्तावेजों और रिपोर्टों की छपाई, कर्मचारियों की भर्ती, प्रशिक्षण और प्रशासन, वार्षिक बजट और वित्तीय संतुलन तैयार करना, रखरखाव करना आवश्यक है। खातों का ध्यान रखना होगा। ये सेवाएँ मुख्य रूप से आकस्मिक हैं यानी, वे सीधे एजेंसी की प्राथमिक और मुख्य गतिविधि का हिस्सा नहीं हैं। लेकिन इन सेवाओं के बिना किसी भी संगठन के लिए अपने मुख्य कार्य करना संभव नहीं होगा। ये सभी

संगठनों के लिए नितांत आवश्यक हैं लेकिन प्रकृति में अधीनस्थ और गौण हैं। प्रशासन में इन सेवाओं को 'अतिरिक्त सेवाएँ' कहा जाता है और इन सेवाओं को करने वाली एजेंसियों या इकाइयों को अतिरिक्त कर्मचारी कहा जाता है। लोक निर्माण विभाग, निदेशक आपूर्ति, स्टोर अनुभाग, स्थापना अनुभाग या किसी बड़े संगठन का रिकॉर्ड अनुभाग इसके उदाहरण हैं।

## 8.7 स्टाफ एजेंसियों के कर्तव्य (Function of Staff Agencies)

सहायक एजेंसियों के कर्तव्य इस प्रकार हैं:

### 1- सहायता कार्य (Assistance Functions)

सहायक एजेंसियों का सबसे महत्वपूर्ण कार्य मुख्य कार्यकारी और अन्य लाइन एजेंसियों को उनके काम को पूरा करने में सहायता करना है। वे मुख्य कार्यकारी की ओर से कार्य करते हैं और उसके बोझ को कम करते हैं, उसे नियमित मामलों से मुक्त करते हैं और महत्वपूर्ण मामलों के लिए मुख्य कार्यकारी की ऊर्जा और समय की बचत करते हैं। अमेरिका में व्हाइट हाउस कार्यालय या भारत में प्रधान मंत्री कार्यालय मुख्य रूप से इस सहायता कार्य को करता है। ये एजेंसियाँ मुख्य कार्यकारी के अतिरिक्त कान, आँख और हाथ के रूप में कार्य करती हैं। वे कार्यकारी की सहायता के लिए प्रेस नोट जारी करते हैं, पत्र लिखते हैं, सही डायरियाँ रखते हैं और कई अन्य कार्य करते हैं।

### 2- सूचना कार्य (Information Functions)

सहारा एजेंसियों का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य संबंधित एजेंसियों को सभी प्रासंगिक जानकारी प्रदान करना है। उन्हें अद्यतन जानकारी और डेटा एकत्र करना, संग्रहीत करना और प्रदान करना होगा। सूचना एकत्र करने में अनुसंधान, अध्ययन, पूछताछ और सर्वेक्षण (शोध, अध्ययन, पूछताछ और सेवा) आदि शामिल हैं। एकत्र की गई जानकारी को पचाना, सारांशित करना और संबंधित 'लाइन' अधिकारी को उचित प्रारूप में प्रस्तुत करना होगा। जब भी आवश्यकता हो उपलब्ध कराने के लिए पर्याप्त और प्रासंगिक सांख्यिकीय आंकड़े भी अद्यतन रखे जाने चाहिए। सांख्यिकी ब्यूरो, एक स्थापना इकाई, ऐसे कर्तव्यों का पालन करती है।

### 3- सलाहकारी कार्य (Advisory Functions)

निर्णय लेने के लिए आवश्यक जानकारी और डेटा प्रदान करने के अलावा, सहायता एजेंसियाँ मुख्य कार्यकारी और लाइन एजेंसियों को सलाह भी प्रदान करती हैं। उन्हें अपनी राय मंत्री या मुख्य कार्यकारी के सामने रखनी होगी। यह सलाह संबंधित 'लाइन' अधिकारी द्वारा स्वीकार या अस्वीकार की जा सकती है। लेकिन अंतिम निर्णय लेने से पहले स्टाफ की सलाह ली

जाती है. किसी विभाग का सचिव अपने मंत्री को अपनी सलाह एवं सलाह देता है। इस प्रकार सलाह और परामर्श सभी सहायता एजेंसियों के महत्वपूर्ण कार्य हैं।

#### **4- प्रत्यायोजित कार्य (Delegated Functions)**

कभी-कभी मुख्य कार्यकारी कर्मचारी एजेंसी को कुछ अधिकार सौंप देते हैं। इस मामले में सहायक एजेंसियां मुख्य कार्यकारी द्वारा सौंपे गए कर्तव्यों को स्पष्ट और परिभाषित सीमाओं के भीतर पूरा करती हैं। उदाहरण के लिए, प्रधान मंत्री का एक प्रेस सचिव प्रधान मंत्री की ओर से एक प्रेस नोट जारी करता है या बजट ब्यूरो अमेरिकी राष्ट्रपति की ओर से बजट तैयार करता है या संघ लोक सेवा आयोग भारत सरकार की ओर से आधिकारिक बजट तैयार करता है। कर्मचारियों की भर्ती के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का आयोजन करता है।

#### **5- कार्यकारी कार्य (Executive Function)**

जब राष्ट्रपति द्वारा कोई निर्णय लिया जाता है, तो सहायक एजेंसियों का काम इसे अन्य संबंधित लाइन एजेंसियों तक पहुंचाना और यह देखना है कि निर्णय उनके द्वारा लागू किया गया है। इन कर्तव्यों में कर्मचारी इकाइयों को निर्णय समझाना, इसके कार्यान्वयन में आने वाली कठिनाइयों को दूर करना और राष्ट्रपति की ओर से उनके काम की निगरानी करना शामिल है। उन्हें अपने काम की योजना बनानी होगी और समन्वय करना होगा, सभी संबंधित एजेंसियों के साथ संपर्क बनाए रखना होगा और राष्ट्रपति को उनके काम में सहायता करनी होगी। भारत में कैबिनेट सचिवालय यह कार्यकारी कार्य करता है।

### **8.8 सहायक एजेंसियों का अर्थ (Meaning of Auxiliary Agencies)**

किसी भी संगठन में हाउसकीपिंग सेवाएँ प्रदान करने वाली एजेंसियों को अतिरिक्त एजेंसी कहा जाता है। आपको पता होना चाहिए कि लाइन एजेंसियां संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए सभी सेवाएँ सीधे राष्ट्रपति के आदेशों और निर्देशों के अनुसार करती हैं। ये सहायक एजेंसियां संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए सीधे तौर पर जिम्मेदार नहीं हैं बल्कि लाइन एजेंसियों को सहायता प्रदान करती हैं। यह सहायता वास्तव में लाइन एजेंसियों को सलाह और सुझाव के रूप में प्रदान की जाती है। जबकि अतिरिक्त एजेंसियां संगठन में अतिरिक्त हाउसकीपिंग सेवाएँ करती हैं।

सहायक एजेंसियों की तरह पूरक एजेंसियां, संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने में सीधे तौर पर शामिल नहीं होती हैं। इसलिए, कुछ विचारकों का मानना है कि अतिरिक्त एजेंसियों को सहायक एजेंसियों के हिस्से के रूप में मान्यता दी जानी चाहिए। लेकिन अन्य विचारक इस बात पर जोर देते हैं कि अतिरिक्त एजेंसियों की जिम्मेदारियों की प्रकृति सहायक एजेंसियों से काफी अलग और अलग है। उदाहरण के लिए, सहायता एजेंसियाँ केवल सलाहकारी कार्य करती हैं। उनके पास निर्णय लेने का कोई अधिकार नहीं है। इसके विपरीत, अतिरिक्त एजेंसियों के पास

अपने दायरे में निर्णय लेने की शक्तियाँ सीमित हैं। इसलिए, अतिरिक्त एजेंसियों के महत्व को समझना और उनका विशेष रूप से अध्ययन करना महत्वपूर्ण है।

अंग्रेजी शब्द सहायक एजेंसियों में, सहायक शब्द का शाब्दिक अर्थ सहायक, सहायक, माध्यमिक और अतिरिक्त है। लोक प्रशासन में संगठनात्मक एजेंसियों की ये शर्तें सैन्य इकाइयों से ली गई हैं। सेना में सहयोगी सेनाओं को अतिरिक्त एजेंसियाँ कहा जाता है। ये सैनिक मुख्य लड़ाकू इकाइयों से जुड़े होते हैं और माध्यमिक कर्तव्य निभाते हैं। अतिरिक्त एजेंसियाँ लोक प्रशासन में द्वितीयक जिम्मेदारियाँ भी निभाती हैं। किसी संगठन का अस्तित्व किसी विशिष्ट उद्देश्य के लिए होता है। भारत सरकार का रेलवे विभाग जनता को रेल सेवाएँ प्रदान करने के लिए अस्तित्व में आया है। जनता को रेल सेवाएँ प्रदान करना, उन्हें एक स्थान से दूसरे स्थान तक यात्रा सुविधाएँ प्रदान करना रेलवे विभाग का प्राथमिक कर्तव्य है और इसे क्षेत्रीय एजेंसियों द्वारा पूरा किया जाता है। इनके अलावा, रेलवे विभाग की कुछ माध्यमिक जिम्मेदारियाँ हैं जिन्हें सहायक और अतिरिक्त एजेंसियों द्वारा पूरा किया जाता है। कार्यालय उपकरण और संसाधनों की खरीद, संगठन के खातों का रखरखाव, कार्यालय में साफ-सफाई का प्रशासन आदि को माध्यमिक जिम्मेदारियाँ माना जाता है।

### 8.9 सहायक एजेंसियों की आवश्यकता (Need for Auxiliary Agencies)

भारत में, लोक प्रशासन की कई पंक्तियाँ सरकारी जिम्मेदारियाँ निभाती हैं। ये अलग-अलग संगठन और एजेंसियाँ देश की व्यवस्था को बेहतर बनाने के लिए काम करती हैं। सरकार की विभिन्न लाइन एजेंसियाँ सीधे जनता की सेवा करती हैं और अपने विभाग और प्रकृति के अनुसार अलग-अलग जिम्मेदारियाँ निभाती हैं। अपने मूल कर्तव्यों की पूर्ति में, इन विभिन्न क्षेत्रीय एजेंसियों को कुछ सामान्य हाउसकीपिंग सेवाओं जैसे भवन निर्माण, रखरखाव, वित्तीय सेवाएँ, कंप्यूटर टाइपिंग और प्रिंटिंग प्रेस सेवाएँ, स्वच्छता और चिकित्सा सेवाएँ आदि की आवश्यकता होती है। ये माध्यमिक सेवाएँ किसी संगठन के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए महत्वपूर्ण हैं और अतिरिक्त एजेंसियाँ उनकी पूर्ति के लिए जिम्मेदार हैं।

प्राचीन काल में सभी लाइन एजेंसियाँ अपनी गौण आवश्यकताओं की पूर्ति स्वयं करती थीं। कर्मचारियों की तैनाती, वित्तीय प्रशासन, विभिन्न अभिलेखों का रख-रखाव आदि अतिरिक्त जिम्मेदारियाँ रेखीय एजेंसियों द्वारा की जाती थीं और इसलिए प्राचीन काल में ये एजेंसियाँ आत्मनिर्भर थीं। लेकिन समय बदलने के साथ सरकार और राज्य की जिम्मेदारियाँ बढ़ीं और ये बढ़ोतरी और भी बढ़ गई। औद्योगिक क्रांति के बाद बौद्धिक क्षितिज पर कल्याणकारी राज्य की अवधारणा का आना और विशिष्टतावाद का प्रचलन इस बात का संकेत था कि राज्य और सरकार की संस्थाओं का गठन समय की आवश्यकता के अनुसार किया जाना चाहिए। इसलिए,

यह माना गया कि सभी लाइन एजेंसियों की माध्यमिक ज़रूरतें समान और सामान्य हैं जिन्हें अलग और विशिष्ट एजेंसियों द्वारा पूरा किया जा सकता है। इस अवलोकन ने अतिरिक्त एजेंसियों के अलग अस्तित्व का मार्ग प्रशस्त किया जिसका लाभ प्रधान कार्यालय और लाइन एजेंसियों पर बोझ को कम करने और संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावशीलता को बढ़ाने में हुआ।) में वृद्धि हुई।

विभिन्न देशों में अलग-अलग अतिरिक्त एजेंसियां हैं जो सरकार की जिम्मेदारियों को पूरा करती हैं जिनके बिना क्षेत्रीय एजेंसियों का मिशन और राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित लक्ष्य अधूरे रहेंगे। केंद्रीय लोक निर्माण विभाग, सरकारी प्रिंटिंग प्रेस आदि भारत में पाई जाने वाली ऐसी ही एजेंसियां हैं। ये एजेंसियाँ सभी रैखिक एजेंसियों को अपनी सेवाएँ प्रदान करती हैं। केंद्रीय लोक निर्माण विभाग विभिन्न मंत्रालयों और विभागों के लिए भवन, सड़क आदि का निर्माण करता है।

### **8.10 सहायक एजेंसियों की विशेषताएं (Features of Auxiliary Agencies)**

अतिरिक्त एजेंसियों की मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं।

1. साझा घरेलू सेवाएँ प्रदान करना।
2. सीमित निर्णय लेने की शक्तियाँ।
3. कार्यात्मक जिम्मेदारियाँ।
4. जनता से परहेज।
5. राष्ट्रपति की निगरानी।

अब आप इन सुविधाओं के विवरण पर विचार करेंगे।

#### **1- सामान्य हाउस-कीपिंग सेवाएँ प्रदान करना (Providing Common House-keeping Services)**

अतिरिक्त एजेंसियां किसी संगठन की विभिन्न क्षेत्रीय एजेंसियों को साझा हाउसकीपिंग सेवाएं प्रदान करती हैं। उदाहरण के लिए, यदि मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय हैदराबाद परिसर को एक संगठन के रूप में मान्यता प्राप्त है, तो आपको पता होगा कि विश्वविद्यालय के शेख-उल-जामिया अध्यक्ष के रूप में अपने कर्तव्यों का पालन करते हैं। विश्वविद्यालय का उद्देश्य देश के युवाओं को विभिन्न विषयों में शिक्षा प्रदान करना है। इसलिए, विश्वविद्यालय के सभी शैक्षणिक विभाग क्षेत्रीय एजेंसियों की भूमिका निभाते हैं। जबकि एकेडमिक काउंसिल और एग्जीक्यूटिव काउंसिल सपोर्ट एजेंसियों की तरह काम करती हैं। ये एजेंसियां शेखुल जामिया को परामर्श सेवाएं प्रदान करती हैं।

इसके विपरीत, विश्वविद्यालय की कुछ एजेंसियाँ हैं जो क्षेत्रीय एजेंसियों यानी शैक्षणिक विभागों को माध्यमिक सेवाएँ प्रदान करती हैं। ये माध्यमिक सेवाएँ क्षेत्रीय एजेंसियों के

प्राथमिक उद्देश्यों में सहायक हैं और इनके बिना युवाओं को शिक्षा प्रदान करने का विश्वविद्यालय का लक्ष्य असंभव होगा। मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय का सूचना प्रौद्योगिकी केंद्र (सीआईटी) विश्वविद्यालय के छात्रों और शिक्षकों को तकनीकी सेवाएं प्रदान करता है, अनुवाद अध्ययन केंद्र छात्रों और शिक्षकों को मानक पुस्तकों का अनुवाद प्रदान करता है। और दूरस्थ शिक्षा निदेशालय (डीडीई) इसके लिए जिम्मेदार है। शिक्षण सामग्री को स्वयं लिखना, संपादित करना और संकलित करना, जबकि परीक्षा नियंत्रक विभिन्न प्रतियोगी और पारंपरिक परीक्षाओं का संचालन सुनिश्चित करता है। ये सभी एजेंसियां किसी विश्वविद्यालय में हाउसकीपिंग सेवाएं प्रदान करती हैं। ये सेवाएँ प्रत्येक शैक्षिक क्षेत्र के लिए सामान्य एवं सामान्य हैं। इसलिए, इन सेवाओं को निष्पादित करने वाली इकाइयों को अतिरिक्त एजेंसियां कहा जाता है। विश्वविद्यालय का वित्त अनुभाग, छात्रवृत्ति अनुभाग, भूमि और उद्यान अनुभाग अन्य अतिरिक्त एजेंसियां हैं।

## 2- निर्णय लेने की सीमित शक्तियाँ (Limited Powers of Decision Making)

अतिरिक्त एजेंसियों के पास निर्णय लेने की शक्तियाँ सीमित हैं। ये शक्तियां वास्तव में राष्ट्रपति द्वारा अतिरिक्त एजेंसियों को सौंपी जाती हैं। उदाहरण के लिए, मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय के सूचना प्रौद्योगिकी केंद्र के पास यह निर्धारित करने की सीमित शक्तियाँ हैं कि विश्वविद्यालय परिसर में विभिन्न शैक्षणिक विभागों में किस कंपनी के कंप्यूटर सिस्टम और अन्य मशीनें और उपकरण स्थापित किए जाने चाहिए। एक बार कंपनी निर्धारित हो जाने के बाद, उनकी खरीद से संबंधित सभी निर्णय शेख-उल-जामिया के अधिकार में होते हैं। शेख जामिया विश्वविद्यालय की वित्तीय स्थिति के अनुसार उन्हें खरीदने का अंतिम निर्णय लेते हैं।

इसी प्रकार, मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय के अनुवाद केंद्र के पास अनुवादक के रूप में नियुक्ति करने का सीमित अधिकार है। इसके विपरीत, सहरी एजेंसियों के पास निर्णय लेने में भाग लेने की शक्तियाँ नहीं हैं। विश्वविद्यालय की अकादमिक परिषद और कार्यकारी परिषद केवल सलाहकार सेवाएँ प्रदान करती हैं। विश्वविद्यालय के पक्ष में अंतिम निर्णय लेने का अधिकार शेख-उल-जामिया के पास है।

## 3- कार्यात्मक जिम्मेदारियाँ (Functional Responsibility)

अतिरिक्त एजेंसियां परिचालन जिम्मेदारियां निभाती हैं। सहारा एजेंसियों की तरह इनका दायरा सलाह देने वाले मामलों तक ही सीमित नहीं है। वे सरकार की सामान्य दैनिक गतिविधियों को अंजाम देते हैं। इन गतिविधियों में संगठन के लिए आवश्यक सामान खरीदना, उनकी आपूर्ति बनाए रखना, आधिकारिक मामलों की देखभाल करना और संगठन के वित्तीय



अनुशासन को बनाए रखना आदि शामिल हैं। उदाहरण के लिए, मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय का सूचना प्रौद्योगिकी केंद्र परिसर के भीतर इंटरनेट वाई-फाई को निरंतर बनाता है और परिसर में सभी कंप्यूटर उपकरणों की सटीकता का विशेष ध्यान रखता है।

सूचना प्रौद्योगिकी केंद्र की इन सेवाओं के बिना, विश्वविद्यालय की दिन-प्रतिदिन की गतिविधियाँ बंद हो जाएंगी। आजकल हर संगठन में इंटरनेट हमारे दैनिक कार्यों में एक अनिवार्य आवश्यकता बन गया है। इंटरनेट विश्वविद्यालयों और स्कूलों में शैक्षिक गतिविधियों का एक विशेष हिस्सा बन गया है। इसके अलावा विभिन्न बैठकें, सम्मेलन आदि इंटरनेट के माध्यम से ही संभव हैं। विश्वविद्यालय के वित्त अनुभाग में अधिकांश लेन-देन इंटरनेट के माध्यम से किया जाता है। इस प्रकार आप देख सकते हैं कि सूचना प्रौद्योगिकी केंद्र का अस्तित्व विश्वविद्यालय के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। यह विश्वविद्यालय की विभिन्न कार्यात्मक जिम्मेदारियाँ निभाता है।

#### **4- जनता से दूरी (Distance from Public)**

अतिरिक्त एजेंसियाँ जनता को सीधे सेवाएँ प्रदान नहीं करती हैं। और वे संगठन के मूल उद्देश्यों और लक्ष्यों के लिए सीधे तौर पर जिम्मेदार नहीं हैं। वे जनता से दूर संगठन की गौण जिम्मेदारियाँ निभाते हैं। जनता के साथ उनका अपरिहार्य संबंध है। वे विभिन्न क्षेत्रीय एजेंसियों को सामान्य सेवाएँ प्रदान करते हैं और ये क्षेत्रीय एजेंसियाँ सीधे जनता से जुड़ी होती हैं। मौलाना आज़ाद नेशनल उर्दू यूनिवर्सिटी सेंटर फॉर ट्रांसलेशन सीधे तौर पर छात्रों को शैक्षणिक शिक्षा प्रदान करने के लिए जिम्मेदार नहीं है, लेकिन यह विश्वविद्यालय के विभिन्न शैक्षणिक विभागों को महत्वपूर्ण पुस्तकों का अनुवाद प्रदान करता है, जिसकी मदद से शैक्षणिक विभागों में शिक्षण और शिक्षण किया जा सकता है। सुधार किया जाए। कार्य संतोषजनक ढंग से पूरा हो गया है। विश्वविद्यालय के शैक्षणिक विभाग क्षेत्रीय एजेंसियों के लिए जिम्मेदार हैं और उन्हें कुछ साझा सेवाओं की आवश्यकता होती है। अतिरिक्त एजेंसियाँ शैक्षणिक विभागों की ज़रूरतें पूरी करती हैं।

#### **5- मुख्य कार्यकारी की देखरेख में (Under the Supervision of the Chief Executive)**

अक्सर अतिरिक्त एजेंसियाँ राष्ट्रपति की देखरेख में काम करती हैं। भारत सरकार का वित्त विभाग सीधे राष्ट्रपति की देखरेख में होता है। वित्त मंत्री राष्ट्रपति को इस विभाग के विभिन्न पहलुओं से अवगत कराते रहते हैं। मौलाना आज़ाद राष्ट्रीय उर्दू विश्वविद्यालय का अनुवाद केंद्र शेख जामिया की प्रत्यक्ष देखरेख में सभी क्षेत्रीय एजेंसियों को अपनी सेवाएँ प्रदान करता है।



## 8.11 सहायक एजेंसियों के गुण और दोष (Merits and Demerits of Auxiliary Agencies)

सहायक एजेंसियों के गुण

अतिरिक्त एजेंसियों के लाभ इस प्रकार हैं:

1. अतिरिक्त एजेंसियां संगठनात्मक लक्ष्यों को पूरा करने में लाइन एजेंसियों की सहायता करती हैं।
2. अतिरिक्त एजेंसियां संगठन की लागत कम करती हैं। इससे कार्य का दोहराव कम हो जाता है। एक अतिरिक्त एजेंसी सभी विभागों का संयुक्त कार्य पूरा करती है, जिससे समय और धन की बचत होती है। उदाहरण के लिए, प्रकाशन विभाग सभी विभागों का प्रकाशन करता है।
3. यह प्रणाली अतिरिक्त कार्यों का न्यूनतम निरीक्षण निर्धारित करती है।
4. इससे काम का दायरा बढ़ जाता है और इकाई लागत कम हो जाती है।
5. विभागों के कार्यों को पूरा करने और बनाए रखने के लिए अतिरिक्त एजेंसियां आवश्यक हैं।

सहायक एजेंसियों के अवगुण

अतिरिक्त एजेंसियों के नुकसान इस प्रकार हैं:

1. अतिरिक्त एजेंसियों के निर्माण से विभागों का विखंडन होता है, जिससे क्षेत्रीय एजेंसियों की जिम्मेदारी कम हो जाती है।
2. अतिरिक्त एजेंसियां लाइन एजेंसियों के अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप कर सकती हैं, जिससे दोनों के बीच संघर्ष पैदा हो सकता है।
3. अतिरिक्त एजेंसियां लाइन एजेंसियों के लक्ष्यों पर हावी हो जाती हैं और कल्याणकारी सेवाओं पर ध्यान केंद्रित करने के बजाय कम खर्च और एकरूपता पर अधिक जोर देने लगती हैं।
4. अतिरिक्त एजेंसियों के साथ लंबे पत्राचार के कारण सेवाओं में अक्सर देरी होती है।
5. अतिरिक्त एजेंसियों के पास सीमित शक्तियाँ हैं।
6. वे जनता को सेवाएँ प्रदान नहीं करते हैं।

---

## 8.12 : पाठ की उपलब्धियाँ

इस इकाई में आप करेंगे:

- रैखिक, सहायक और योगात्मक एजेंसियों को परिभाषित करें और उनकी विशेषताओं को समझें।
- एक रेखीय एजेंसी के रूप में सरकारी विभाग की स्थापना, उसके प्रकार एवं विशेषताओं का अध्ययन किया।
- सार्वजनिक निगम की संरचना एवं विशेषताओं का ज्ञान प्राप्त किया।

- विभाग और सार्वजनिक निगम के बीच अंतर को समझें।

### 8.13 : शब्द संपदा

- निर्देश की समानता

एकीकृत कमांड का मतलब है कि किसी भी संगठन में कोई भी व्यक्ति केवल एक निर्देश पत्र के तहत निर्देश प्राप्त करेगा और उसका पालन करेगा। एक से अधिक कमांड होने से संगठन के प्रदर्शन पर असर पड़ता है क्योंकि इससे कर्मचारियों पर तनाव पड़ता है। दूसरे अर्थ में यह कहा जा सकता है कि किसी भी संगठन में केवल एक पर्यवेक्षक ही किसी व्यक्ति को निर्देश दे सकता है। एक ही संगठन के लिए एक से अधिक अभिरक्षक व्यक्ति उपयुक्त नहीं है।

### 8.13 : परीक्षार्थ प्रश्न

#### 8.14.1 वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1- अतिरिक्त एजेंसियाँ संगठन में कौन सी सेवाएँ प्रदान करती हैं?

(क) सेवाओं के बुनियादी सिद्धांत (ख) माध्यमिक सेवाएँ (ग) ये दोनों (घ) इनमें से कोई नहीं

2- कार्यात्मक जिम्मेदारियाँ निभाने वाली एजेंसियाँ हैं:

(क) लाइन एजेंसियाँ (ख) सहायता एजेंसियाँ (ग) अतिरिक्त एजेंसियाँ (घ) ये सभी

3- ऐसी एजेंसियाँ हैं जो सीधे लोगों की सेवा कर रही हैं।

(क) लाइन एजेंसियाँ (ख) सहायता एजेंसियाँ (ग) अतिरिक्त एजेंसियाँ (घ) ये सभी

4- अतिरिक्त एजेंसियों के संबंध में सही अवलोकन क्या है:

(क) अतिरिक्त एजेंसियाँ राष्ट्रपति की प्रत्यक्ष देखरेख में काम करती हैं।

(ख) अतिरिक्त एजेंसियाँ सीधे जनता से जुड़ी होती हैं।

(ग) अतिरिक्त एजेंसियाँ संगठन में मुख्य कार्यों की पूरक हैं।

(घ) अतिरिक्त एजेंसियाँ हाउसकीपिंग और परामर्श सेवाएं प्रदान करती हैं।

5- ऐसी एजेंसियाँ हैं जिनके पास निर्णय लेने की शक्तियाँ सीमित हैं।

(क) लाइन एजेंसियाँ (ख) सहायता एजेंसियाँ (ग) अतिरिक्त एजेंसियाँ (घ) राष्ट्रपति

#### 8.14.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. रैखिक एजेंसियों की विशेषताओं का वर्णन करें।
2. रैखिक एजेंसियों के प्रकारों पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखें।
3. सहायक एजेंसियों और अनुपूरक एजेंसियों के बीच अंतर स्पष्ट करें।
4. अतिरिक्त एजेंसियों की निर्णय लेने की शक्तियों पर एक नोट लिखें।
5. रैखिक एजेंसियों और अतिरिक्त एजेंसियों के बीच अंतर पर एक नोट लिखें।

#### 8.14.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. किसी सार्वजनिक निगम की कॉर्पोरेट स्थिति से क्या तात्पर्य है? विभाग और सार्वजनिक निगम के बीच अंतर स्पष्ट करें।
2. अतिरिक्त एजेंसियों की विशेषताओं पर एक विस्तृत नोट लिखें।

3. पूरक एजेंसियों और पूरक एजेंसियों के बीच समानताएं और अंतर क्या हैं? व्याख्या करना।

---

### 8.15 : पठनीय पुस्तकें

---

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).
2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).
3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
5. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
6. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
7. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
8. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).

**इकाई 9**  
**सार्वजनिक निगम, विभाग और बोर्ड**  
**(Public Corporation, Department and Board)**

इकाई की रूपरेखा

- 9.0 प्रस्तावना
- 9.1 उद्देश्य
- 9.2 सरकारी विभाग
- 9.3 विभागों के प्रकार
- 9.4 विभागों की स्थापना
- 9.5 सार्वजनिक निगम
- 9.6 विभाग और निगम के बीच अंतर
- 9.7 पाठ की उपलब्धियाँ
- 9.8 शब्द संपदा
- 9.9 परीक्षार्थ प्रश्न
- 9.10 पठनीय पुस्तकें

---

**9.0 प्रस्तावना**

---

दुनिया के विभिन्न देशों में आमतौर पर तीन प्रकार की रैखिक एजेंसियां होती हैं।

- सरकारी विभाग
- सार्वजनिक निगम
- स्वतंत्र नियामक आयोग

स्वतंत्र अनुशासनात्मक आयोग विशेष रूप से अमेरिकी लाइन एजेंसियां हैं जिनका गठन वहां की राजनीतिक व्यवस्था और संविधान के अनुसार किया जाता है। ये आयोग अधिकारियों के हस्तक्षेप से स्वतंत्र हैं और इसीलिए इन्हें स्वतंत्र अनुशासनात्मक आयोग का नाम दिया गया है। इसके विपरीत, सरकारी विभाग और सार्वजनिक निगम दुनिया भर के अधिकांश देशों में पाए जाते हैं, विशेष रूप से यूनाइटेड किंगडम, भारत और रूस में। इस इकाई में हम केवल सरकारी विभाग और सार्वजनिक निगम का अध्ययन करेंगे।

---

**9.1 : उद्देश्य**

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आप,

- सार्वजनिक निगम, विभाग एवं बोर्ड का अध्ययन करेंगे।

- जनता निगम, विभागों और बोर्ड की संगठनात्मक संरचना को समझेगी।
- सार्वजनिक निगम, विभागों और बोर्ड की भूमिका का अध्ययन करेंगे।

---

## 9.2 : सरकारी विभाग (Government Department)

---

प्रिय छात्रों! आप इस पाठ्यक्रम की पहली इकाई में फेलिक्स निग्रो के विचारों से परिचित हो चुके हैं। लोक प्रशासनके बारे में निग्रो का मानना है कि लोक प्रशासनसंगठनात्मक आकार के कारण निजी प्रशासन से भिन्न होता है और कोई भी निजी संगठन आकार में सार्वजनिक संगठनों या संस्थानों से प्रतिस्पर्धा नहीं कर सकता है। इस जटिलता के कारण, सरकार की गतिविधियों को विभिन्न विभागों में विभाजित किया जाता है जो सरकार के अधिकांश मामलों को अंजाम देते हैं। जैसे शिक्षा विभाग, रक्षा विभाग, स्वास्थ्य विभाग, वित्त विभाग आदि। ये विभाग सरकारी प्रणाली की बुनियादी इकाइयाँ हैं जो बहुत व्यापक हैं और राष्ट्रपति की प्रत्यक्ष देखरेख में सभी गतिविधियाँ संचालित करती हैं। विश्व स्तर पर विभागीय प्रणाली सरकारी मामलों की सबसे पुरानी प्रणाली है।

सरकारी विभाग राष्ट्रपति की सीधी निगरानी और नियंत्रण में काम करते हैं। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि इनकी स्थापना, व्यवस्था, संगठन तथा पुनर्गठन का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति का हो। उदाहरण के लिए, अमेरिकी राष्ट्रपति प्रणाली में, विभागों की स्थापना विधायिका, यानी कांग्रेस द्वारा की जाती है, और अमेरिकी राष्ट्रपति इस जिम्मेदारी से मुक्त होता है। इसके विपरीत, यूनाइटेड किंगडम और भारत में, राष्ट्रपति स्थापना, व्यवस्था और के लिए जिम्मेदार होता है। विभागों का संगठन जिम्मेदार है। सरकारी विभाग की अन्य विशेषताएँ इस प्रकार हैं।

- सामान्यतः सरकारी विभाग लोक प्रशासन की सबसे बड़ी इकाई होती है।
- सरकारी विभाग प्रशासन की एक प्राचीन एवं पारंपरिक इकाई है।
- यह राष्ट्रपति की प्रत्यक्ष देखरेख में सरकारी मामलों का संचालन करता है।
- वे विभाग प्रमुख के माध्यम से राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं।
- विभागाध्यक्ष विभाग की गतिविधियों को सीधे नियंत्रित और पर्यवेक्षण करता है। एक सरकारी मंत्री अक्सर इस विभाग का प्रमुख होता है।
- राष्ट्रपति के अतिरिक्त सरकारी विभाग विधायिका के प्रति भी उत्तरदायी होता है। यह विधायिका के माध्यम से लोगों के प्रति जवाबदेह है।
- एक विभाग का नेतृत्व एक मंत्री करता है जो एक निर्वाचित नेता के रूप में लोगों का प्रतिनिधित्व करता है। विभाग के सिविल सेवक उनके सहायक होते हैं जो विशेषज्ञ होते हैं। ये विशेषज्ञ विधायिका या कैबिनेट द्वारा बनाई गई नीतियों को लागू करते हैं।

### 9.3 विभागों के प्रकार (Types of Departments)

कार्य की प्रकृति, गहराई तथा विभाग की आंतरिक संरचना के आधार पर विभाग चार प्रकार के हो सकते हैं:

1. बड़े और छोटे विभाग
2. पुराने और नये विभाग
3. एकल-कार्यात्मक और बहु-कार्यात्मक विभाग
4. संचालन एवं समन्वय विभाग

#### 1- बड़े और छोटे विभाग (Large and Small Departments)

आकार की दृष्टि से कोई विभाग बड़ा या छोटा हो सकता है। एक बड़े विभाग का दायरा बहुत व्यापक होता है। भारत सरकार के रेलवे विभाग, वित्त विभाग और रक्षा विभाग प्रमुख विभागों में गिने जाते हैं। दूसरी ओर, कुछ विभाग बहुत छोटे होते हैं और उनका दायरा सीमित होता है। इन विभागों को प्रकाश विभाग कहा जाता है। भारत सरकार का परमाणु ऊर्जा विभाग इसका उदाहरण है।

#### 2- पुराने और नये विभाग (Old and New Departments)

प्रत्येक देश की राजनीतिक व्यवस्था में कुछ विभाग ऐसे होते हैं जिनका इतिहास बहुत पुराना होता है और जो प्राचीन काल से ही स्थापित हैं। इन विभागों को प्राचीन विभाग कहा जाता है। ग्रेट ब्रिटेन का राजकोष विभाग और भारत का वित्त विभाग प्राचीन विभागों में गिने जा सकते हैं। ये विभाग पारंपरिक मामलों को अंजाम देते हैं। और उनका इतिहास और निरंतरता इस बात की गवाह है कि प्राचीन विभाग अपनी जिम्मेदारी बखूबी निभाते हैं। वहीं दूसरी ओर कुछ विभाग ऐसे भी हैं जिनकी स्थापना आज की जरूरत को देखते हुए की गई है। इसका सबसे अच्छा उदाहरण भारत सरकार का सैन्य मामलों का विभाग है। इस विभाग की नींव नरेंद्र मोदी सरकार में 1 जनवरी 2020 को रखी गई थी। यह रक्षा मंत्रालय का एक उप-विभाग है।

#### 3- एकल-कार्यात्मक और बहु-कार्यात्मक विभाग (Single-function and Multi-function Departments)

कार्यात्मक उत्तरदायित्व के अनुसार सरकारी विभाग एकल-कार्यात्मक एवं बहु-कार्यात्मक होते हैं। एकल-कार्यात्मक विभाग वे होते हैं जो केवल एक ही प्रकार का कार्य करते हैं। रक्षा विभाग देश की सीमाओं की सुरक्षा से संबंधित है। जबकि शिक्षा विभाग का एकमात्र उद्देश्य(Objectives) युवाओं को शिक्षा एवं प्रशिक्षण के माध्यम से सशक्त बनाना है। ये दोनों एकल-कार्यात्मक विभाग हैं। इसके विपरीत, बहु-कार्यात्मक विभाग एक ही समय में विभिन्न जिम्मेदारियों से बोझिल होते हैं। भारत सरकार का गृह मंत्रालय एक बहु-कार्यात्मक विभाग का

उदाहरण है जिसकी जिम्मेदारियों में सीमाओं को विनियमित करना, देश की आंतरिक सुरक्षा का निर्धारण करना, जम्मू-कश्मीर और लद्दाख के मामलों की देखभाल करना, पुलिस प्रशासन का प्रशासन करना शामिल है। देश में जांच एजेंसियां और राज्य संबंध स्थापित करने के लिए जिम्मेदार हैं।

#### 4- संचालन एवं समन्वय विभाग (Operating and Coordinating Departments)

क्रियाकलापों की प्रकृति के अनुसार ऐसे विभाग गतिशील विभाग होते हैं जो प्रत्यक्ष रूप से सक्रिय होते हैं तथा अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन स्वयं करते हैं। रेलवे विभाग एक गतिशील विभाग है। संपर्क विभाग वे होते हैं जो विभिन्न विभागों के बीच संबंध और संबंध स्थापित करते हैं। गृह मंत्रालय भारत में एक संपर्क विभाग है।

#### 9.4 विभाग की स्थापना (Foundation of Department)

प्राचीन काल में अरस्तू ने एक विभाग की स्थापना के लिए दो आधार प्रस्तावित किये थे। पहला, व्यक्तियों या मानव वर्गों के आधार पर और दूसरा, प्रदान की गई सेवाओं के आधार पर। आधुनिक युग में विभाग के गठन के लिए लूथर गुलिक (लूथर गुलिक) ने चार आधार प्रस्तुत किये हैं।

1. उद्देश्य
2. प्रक्रिया
3. व्यक्ति
4. जगह

गुलिक द्वारा सुझाए गए चार आधारों के समकक्ष अंग्रेजी शब्द अंग्रेजी अक्षर पी से शुरू होते हैं। इसलिए गुलिक के इन सुझावों को गुलिक के 4पी फॉर्मूला के नाम से भी जाना जाता है।

#### 1- उद्देश्य(Objectives)

विश्व के अधिकांश देशों में विभागों का गठन उनमें होने वाले कार्यों के आधार पर किया जाता है। किसी भी देश की सरकार विभिन्न जिम्मेदारियाँ निभाती है और इन्हीं जिम्मेदारियों के आधार पर सरकारी विभागों का गठन होता है। एक कल्याणकारी लोकतंत्र में, स्वास्थ्य विभाग लोगों को स्वास्थ्य और चिकित्सा सेवाएं प्रदान करने के लिए मौजूद है। रक्षा विभाग का गठन देश की सीमाओं की रक्षा के लिए किया जाता है और शिक्षा विभाग का उद्देश्य(Objectives) युवाओं को शिक्षा और प्रशिक्षण प्रदान करना है।

उद्देश्य के आधार पर विभाग स्थापित करना सबसे आसान और पुराना तरीका है। यह सरकार के कामकाज को सरल बनाता है और विभाग में काम के दोहराव और दोहराव से बचाता है। इससे जनता को भी सुविधा मिलती है क्योंकि वे अपनी आवश्यकताओं के अनुसार विभागों की पहचान कर सकते हैं और उनका समाधान प्राप्त कर सकते हैं।



## 2- प्रक्रिया (Process)

प्रक्रिया से तात्पर्य कार्य करने की तकनीक या कौशल से है। ये कौशल या तकनीकें विशेष प्रकृति की हैं जैसे लेखांकन, टाइपिंग, इंजीनियरिंग और कानूनी सलाह। प्रत्येक संगठन को इन विशिष्ट सेवाओं की आवश्यकता होती है, और इन आवश्यकताओं के कारण विभागों का निर्माण होता है। सरकार का विधि विभाग एवं निर्माण विभाग (लोक निर्माण विभाग) इसके उदाहरण हैं। प्रक्रियात्मक प्रक्रियाओं पर विभाग स्थापित करने से पेशेवर कौशल बढ़ता है और सरकार में दक्षता को बढ़ावा मिलता है।

## 3- व्यक्ति/व्यक्तियों(Persons)

यहां व्यक्तियों से तात्पर्य विभागों के कर्मचारियों से नहीं है, बल्कि जनता के उन पिछड़े वर्गों से है जिन पर राज्य को विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है। इनमें शरणार्थी, आदिवासी, आदिवासी, दलित, अल्पसंख्यक, महिलाएं और बच्चे और अन्य पिछड़े वर्ग शामिल हैं। ये लोग सरकार की कल्याणकारी नीतियों के निशाने पर हैं। भारत सरकार में आदिम जाति कल्याण विभाग, अल्पसंख्यक विभाग, महिला विभाग ऐसे विभाग हैं।

## 4-जगह (Place)

प्रशासनिक सुविधा के लिए क्षेत्र के आधार पर भी विभागों का गठन किया जाता है। उदाहरण के लिए, रेलवे विभाग को पश्चिमी रेलवे, मध्य रेलवे, दक्षिणी रेलवे, उत्तर रेलवे में उप-विभाजित किया गया है। इसके अलावा गृह मंत्रालय के पास जम्मू-कश्मीर और लद्दाख के मामलों के लिए एक अलग विभाग है।

## 9.5 सार्वजनिक निगम (Public Corporation)

वैश्विक स्तर पर सरकारें दो प्रकार के कार्य करती हैं। कुछ ऐसे कार्य हैं जो पारंपरिक हैं और सरकारें उन्हें सदियों से करती आ रही हैं, जिनमें कानून और व्यवस्था स्थापित करना, राजस्व और कर एकत्र करना आदि शामिल हैं। अन्य ऐसे मुद्दे हैं जो प्रकृति में आधुनिक हैं और औद्योगिक क्रांति होने और उपनिवेशवाद की समाप्ति के बाद प्रकाश में आए। सरकार के इन दो मुद्दों को पूरा करने के लिए विभिन्न प्रकार की संस्थाओं की आवश्यकता होती है। पारंपरिक मामलों को चलाने के लिए विभाग अस्तित्व में आए। जबकि सार्वजनिक निगमों की स्थापना सरकार की नई जिम्मेदारियों को निभाने के लिए की गई थी। सरकार की नई जिम्मेदारियों में आर्थिक, आर्थिक और वित्तीय मामलों को शामिल किए जाने के बाद आधुनिक संस्थाओं की कमी को सार्वजनिक निगमों द्वारा पूरा किया जाता है। सार्वजनिक निगम का उद्देश्य(Objectives) सरकार के विशिष्ट मामलों को पेशेवर तरीके से चलाना है ताकि राज्य की कल्याणकारी पहलों

को आर्थिक लाभ के साथ पूरा किया जा सके। सार्वजनिक निगम की स्थापना के विभिन्न कारण इस प्रकार हैं:

- कल्याणकारी राज्य की बढ़ती जिम्मेदारियाँ
- औद्योगीकरण का बढ़ता दायरा
- जनता को बुनियादी सेवाएँ प्रदान करना
- देश के विभिन्न उद्योगों का राष्ट्रीयकरण

एक रेखीय एजेंसी के रूप में सार्वजनिक निगम की विशेषताएं इस प्रकार हैं:

### **1- सरकार की संपत्ति (Property of Government)**

सार्वजनिक निगमों का स्वामित्व सरकार के पास होता है। एक सार्वजनिक निगम की स्थापना सरकार द्वारा किसी विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति के लिए की जाती है और सरकार स्वयं इसमें धन निवेश करती है। सार्वजनिक निगम में खर्च किया जाने वाला धन जनता का होता है, जो विधायिका द्वारा सार्वजनिक खजाने से प्रदान किया जाता है। इसलिए, जनता के पैसे से चलने वाले इन निगमों को सार्वजनिक निगम कहा जाता है।

### **2- कानून द्वारा स्थापित (Established by the Law)**

एक सार्वजनिक निगम की स्थापना केंद्रीय विधानमंडल या राज्य विधानसभा द्वारा पारित अधिनियम के तहत की जाती है। अनुमोदित कानून में निगम का उद्देश्य, उसके लक्ष्य, निदेशक मंडल की संरचना और प्रकृति, बोर्ड के सदस्यों की संख्या, सेवा के नियम और शर्तें, शक्तियां और कर्तव्य आदि स्पष्ट किए गए हैं। सार्वजनिक निगम के आचरण में किसी भी बदलाव के लिए कानून में संशोधन की आवश्यकता होती है। प्रत्येक निगम का एक अलग और अनोखा कानून होता है जो उस निगम को नियंत्रित करता है।

### **3- कॉर्पोरेट की स्थिति (Status of Corporate)**

प्रत्येक निगम को कॉर्पोरेट दर्जा प्राप्त है। इसका मतलब यह है कि कानून की नजर में एक निगम की स्थिति एक व्यक्ति के समान है। निगम की इस व्यक्तिगत स्थिति का मतलब है कि कोई भी निगम किसी व्यक्ति की तरह अचल संपत्ति खरीद और बेच सकता है, किसी व्यक्ति या एजेंसी पर मुकदमा कर सकता है, किसी के खिलाफ मुकदमा दायर कर सकता है या निगम के खिलाफ मुकदमा दायर कर सकता है। एक मामला भी दायर किया जा सकता है। एक सार्वजनिक निगम वास्तव में एक प्रशासनिक एजेंसी है लेकिन कानून की नजर में इसकी स्थिति किसी भी अन्य नागरिक के समान ही है। इस स्थिति को कॉर्पोरेट स्थिति कहा जाता है। अपनी कॉर्पोरेट स्थिति के कारण, निगम की संपत्ति और स्वामित्व निगम के नाम पर पंजीकृत है, न कि

सरकार के नाम पर। अदालत में निगम के खिलाफ मामला दायर किया जा सकता है, सरकार के खिलाफ नहीं।

#### **4- बोर्ड द्वारा प्रशासन (Administration by Board)**

विधायिका या विधानसभा द्वारा अनुमोदित कानून के अनुसार निगम का प्रशासन और नियंत्रण निदेशक मंडल द्वारा किया जाता है। बोर्ड के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है। बोर्ड निगम के रोजमर्रा के कामकाज, निर्णय लेने और निर्णयों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है और इस मामले में स्वतंत्र है। बोर्ड की यह स्वायत्तता सरकार द्वारा निर्धारित व्यापक दिशानिर्देशों द्वारा सीमित है, जिसका उल्लंघन करना निगम के लिए फायदेमंद नहीं है। निगम की वार्षिक रिपोर्ट निदेशक मंडल द्वारा सरकार और विधायिका को सौंपी जाती है जहाँ पूरे वर्ष निगम की गतिविधियों का ऑडिट किया जाता है और देश के लोगों के प्रति जवाबदेही निर्धारित की जाती है।

#### **5- विशिष्ट उद्देश्यों के लिए तैयार किया गया (Formulated for Specific Objectives)**

किसी भी निगम की स्थापना एक विशिष्ट उद्देश्य के लिए की जाती है और उस उद्देश्य के अलावा वह स्वयं को कोई अन्य जिम्मेदारी नहीं सौंप सकता है। निगम की गतिविधियाँ कानून द्वारा बाधित हैं। उदाहरण के लिए, दिल्ली सरकार का दिल्ली मेट्रो रेल कॉर्पोरेशन (डीएमआरसी) केवल मेट्रो रेल वाहनों का संचालन कर सकता है। यह दिल्ली परिवहन निगम (डीटीसी) की बसें चलाने के लिए अधिकृत नहीं है। दिल्ली मेट्रो रेल कॉर्पोरेशन और दिल्ली ट्रांसपोर्ट कॉर्पोरेशन दिल्ली सरकार की दो अलग-अलग एजेंसियाँ हैं जिनके अलग-अलग और विशिष्ट दायरे और जिम्मेदारियाँ हैं।

#### **6- वित्तीय स्वायत्तता (Financial Autonomy)**

सार्वजनिक निगम वित्तीय मामलों में स्वतंत्र हैं। वे सरकार के सख्त नियमों से बंधे नहीं हैं और व्यवसाय की सुविधा के अनुसार पूंजी जुटा सकते हैं, संपत्ति खरीद और बेच सकते हैं, वित्त की घोषणा कर सकते हैं।

#### **7- कार्मिक स्वायत्तता (Personnel Autonomy)**

सार्वजनिक निगमों के पास अपने कर्मचारियों की नियुक्ति, उनके कार्यालय की शर्तें, वेतन आदि निर्धारित करने की शक्ति है। निगम में कर्मचारियों की नियुक्ति लोक सेवा आयोग द्वारा नहीं बल्कि निगम द्वारा स्वतंत्र रूप से की जाती है। हालाँकि, सरकार के व्यापक निर्देशों के अनुसार, सरकार की आरक्षण नीति सहित कुछ सार्वजनिक नीति आदेशों का पालन करना आवश्यक है।

#### **8- दैनिक कार्यों में स्वायत्तता (Autonomy in Daily Works)**

संविधान के अनुच्छेद 19(6)(ii) के अनुसार, सरकार के पास लाभ के लिए उद्योगों, निगमों और व्यवसायों को विनियमित करने की शक्ति है। इस कारण से, निजी व्यावसायिक कंपनियों की तर्ज पर मुनाफा कमाने के लिए सार्वजनिक निगमों की स्थापना की जाती है। इसके लिए, निगम को एक निजी व्यवसाय की तरह एक स्वतंत्र वातावरण प्रदान करना और उन्हें अपने दैनिक व्यवसाय में सरकारी हस्तक्षेप और सख्त नियमों से मुक्त रखना महत्वपूर्ण है। इसलिए, निगम को कानून और नियंत्रण में स्वतंत्र घोषित किया जाता है। उनके दिन-प्रतिदिन के मामले निदेशक मंडल को सौंपे जाते हैं। यह स्वायत्तता और स्वतंत्रता लाभ कमाने वाले सार्वजनिक संस्थानों के लिए नितांत आवश्यक है और उनके अस्तित्व का आधार है।

### **9- सरकार के प्रति उत्तरदायित्व (Responsibility towards Government)**

दिन-प्रतिदिन के मामलों में सभी स्वतंत्रता के बावजूद, निगम सरकार द्वारा निर्धारित व्यापक दिशानिर्देशों से बंधा हुआ है और उसे अपनी सभी गतिविधियों पर राष्ट्रपति को रिपोर्ट करना आवश्यक है।

### **10- विधायिका के प्रति उत्तरदायित्व (Responsibility towards Legislature)**

निगम की वार्षिक रिपोर्ट अध्यक्ष द्वारा संसद में प्रस्तुत की जाती है जहाँ निगम की सार्वजनिक जवाबदेही अध्यक्ष द्वारा निर्धारित की जाती है। निगम में गड़बड़ी, हितों के टकराव और अन्य मामलों से संबंधित प्रश्न संसद में पूछे जाते हैं। संसद की सार्वजनिक उपक्रम समिति विभिन्न स्तरों पर निगम की गतिविधियों की जाँच करती है।

### **9.6 विभाग और निगम के बीच अंतर (Difference between Department & Corporation)**

एक विभाग और एक निगम के बीच मुख्य अंतर इस प्रकार हैं:

विभाग	निगम
1. विभाग का मुखिया एक राजनेता होता है. ये राजनेता एक सरकारी मंत्री हैं. एक या एक से अधिक उप मंत्री उनके सहायक होते हैं।	1. निगम का प्रमुख निदेशक मंडल होता है जिसके सदस्य प्रायः विशेषज्ञ होते हैं। निदेशक मंडल में सरकारी मंत्री शामिल नहीं हैं।
2. मंत्री विभाग की नीति और दिन-प्रतिदिन के प्रशासन के लिए जिम्मेदार है।	2. निगम में नीति सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है लेकिन दिन-प्रतिदिन के मामले निदेशक मंडल की जिम्मेदारी होती है।
3. विभाग में सरकार का सख्त वित्तीय नियंत्रण है.	3. एक निगम आर्थिक रूप से स्वतंत्र होता है।
4. विभाग में कर्मचारियों की नियुक्ति लोक सेवा आयोग द्वारा की जाती है। कर्मचारियों का कार्यकाल, सेवा शर्तें और वेतन आदि सरकार के सख्त नियमों के अनुसार तय किए जाते हैं।	4. निगम शासकीय मामलों में स्वायत्त है। निगम में कर्मचारियों के कार्यकाल, सेवा की शर्तें और वेतन आदि का निर्धारण सरकार के सख्त नियमों से स्वतंत्र है।
5. विभाग का प्रशासन आमतौर पर पारंपरिक तरीके से किया जाता है जहां नए अनुभवों और पहलों के लिए कोई गुंजाइश नहीं होती है।	5. निगम में नये अनुभवों एवं पहलों का स्वागत किया जाता है तथा निर्णय लेने में लचीला रवैया अपनाया जाता है।
6. विभाग संगठनात्मक आकार में बड़े होते हैं और सरकार के पारंपरिक मामलों को पूरा करते हैं।	6. निगमों की स्थापना आधुनिक आर्थिक दायित्वों को पूरा करने के लिए की जाती है और ये छोटे होते हैं।
7. विभागों पर सरकार का सख्त राजनीतिक नियंत्रण होता है।	7. निगम सरकार के सख्त राजनीतिक नियंत्रण से मुक्त हो जाते हैं।

तो यह स्पष्ट हो जाता है कि विभाग और निगम दोनों रैखिक एजेंसियां हैं लेकिन उनके संगठनात्मक लक्ष्यों और उद्देश्यों में कई बुनियादी अंतर हैं।

---

## 9.7 पाठ की उपलब्धियाँ

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आपने,

- सार्वजनिक निगम, विभागों और बोर्ड का अध्ययन किया।
  - सार्वजनिक निगम, विभागों और बोर्ड की संगठनात्मक संरचना को समझा।
  - सार्वजनिक निगम, विभागों और बोर्ड की भूमिका का अध्ययन किया।
- 

## 9.8 शब्द संपदा

---

- स्वतंत्र नियामक आयोग

स्वतंत्र नियामक आयोग अमेरिकी संविधान के तहत स्थापित विशेष अमेरिकी नियामक निकाय हैं। वे प्रशासनिक हस्तक्षेप से मुक्त हैं और स्वतंत्र रूप से प्रशासनिक, अर्ध-न्यायिक और अर्ध-विधायी कार्य करते हैं। इनकी स्थापना अमेरिकी विधायिका यानी कांग्रेस द्वारा की जाती है। संघीय व्यापार आयोग, अंतरराज्यीय वाणिज्य आयोग इसके उदाहरण हैं।

---

## 9.9 परीक्षार्थ प्रश्न

---

### 9.9.1 वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1- विभागों की स्थापना 4 पी फॉर्मूला किसने पेश किया?

(क) यदि मार्क्स (ख) पीटर ड्रकर (ग) मेरी विफलता (घ) लूथर गुलिक

2- भारत में व्यवसाय के रूप में स्थापित सरकारी एजेंसी है:

(क) सरकारी विभाग (ख) सार्वजनिक निगम (ग) संघीय व्यापार आयोग (घ) ये सभी

3- निम्नलिखित में से कौन सी एक रैखिक एजेंसी नहीं है?

(क) डीएमआरसी (ख) डीटीसी (ग) टीएसआरटीसी (घ) पीएमओ

4- प्रधान मंत्री कार्यालय (पीएमओ) है:

(क) राष्ट्रपति का कार्यालय (ख) रैखिक एजेंसी (ग) सहारा एजेंसी (घ) अतिरिक्त एजेंसी

5- संसद का स्थायी भवन है:

(क) लोकसभा (ख) राज्य सभा (ग) ये दोनों (घ) इनमें से कोई नहीं

### 9.9.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. सार्वजनिक निगम क्या हैं और उनके कर्तव्य क्या हैं?
2. सार्वजनिक निगम की सार्वजनिक जवाबदेही पर एक नोट लिखें।
3. राष्ट्रपति की सहायक एजेंसियों पर एक नोट लिखिए।
4. रैखिक एजेंसियों की विशेषताओं का वर्णन करें।
5. रैखिक एजेंसियों के प्रकारों पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखें।

### 9.9.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. किसी सार्वजनिक निगम की कॉर्पोरेट स्थिति से क्या तात्पर्य है? विभाग और सार्वजनिक निगम के बीच अंतर स्पष्ट करें।
  2. लोक प्रशासन में रैखिक एजेंसियों के महत्व की गणना करें। ग्लक के 4-P सूत्र के अनुसार विभागों की स्थापना का आधार क्या है?
  3. विभागों के प्रकारों पर एक विस्तृत नोट लिखिए।
- 

### 9.10 : पठनीय पुस्तकें

---

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).
2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).
3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)
5. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)
6. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
7. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
8. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).



## इकाई 10 अधिकार और नेतृत्व ( Authority and Leadership)

इकाई की रूपरेखा

- 10.0 प्रस्तावना
- 10.1 उद्देश्य
- 10.2 अधिकार का अर्थ एवं परिभाषा
- 10.3 अधिकार के प्रकार
- 10.4 अधिकार की सीमाएँ
- 10.5 नेतृत्व का अर्थ एवं परिभाषा
- 10.6 नेतृत्व के कार्य
- 10.7 नेतृत्व के लक्षण
- 10.8 नेतृत्व के प्रकार
- 10.9 नेतृत्व के गुण
- 10.10 पाठ की उपलब्धियाँ
- 10.11 शब्द संपदा
- 10.12 परीक्षार्थ प्रश्न
- 10.13 पठनीय पुस्तकें

---

### 10.0 : प्रस्तावना

इस इकाई में अधिकार और नेतृत्व का अध्ययन किया जाएगा। अधिकार और नेतृत्व प्रशासन के दो सिद्धांत हैं। प्रारंभिक शास्त्रीय विचारकों के लिए, अधिकार संगठनात्मक प्रक्रिया की एक महत्वपूर्ण अवधारणा है। अधिकार संगठन की आवश्यकताओं और व्यक्तियों की आवश्यकताओं के बीच संघर्ष का समाधान करता है। अधिकार का प्रत्येक रूप स्वयं को अभिव्यक्त करता है और प्रशासन के रूप में अपना कार्य करता है। प्रशासन को अधिकार की आवश्यकता होती है क्योंकि इसका मुख्य कार्य अधीनस्थों को निर्देश देना है। संगठनात्मक पदानुक्रम में, वरिष्ठ के पास हमेशा अपने अधीनस्थों को निर्देश देने का अधिकार होता है और अधीनस्थ इस निर्देश को स्वीकार करते हैं। वस्तुतः जिस प्रशासन में अधिकार का अभाव होता है, उसके अधीनस्थ उसके आदेशों को स्वीकार, सम्मान, निष्ठा तथा पालन नहीं करते हैं। अधिकार प्रशासन की कुंजी है। नेतृत्व प्रशासन का एक सिद्धांत है। नेतृत्व किसी भी इंसान की क्षमता है। यह स्थितिजन्य स्थिति और भूमिका है जिसके माध्यम से एक नेता अपने अनुयायियों या अधीनस्थों को संगठन के सामान्य लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रेरित और निर्देशित करता

है। रिश्तों के माध्यम से अधीनस्थों को प्रेरित करता है। नेता और अच्छे नेतृत्व कौशल किसी भी संगठन के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। किसी भी संगठन की सफलता और विफलता उसके नेतृत्व के कारण होती है। बीच के विवादों को सुलझाता है।

---

### 10.1 : उद्देश्य

---

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद हम अधिकार और नेतृत्व के बारे में ज्ञान प्राप्त करेंगे। इस इकाई का अध्ययन करने के बाद हम सक्षम होंगे:

- अधिकार का अर्थ एवं परिभाषा समझें।
- अधिकार के प्रकार और सीमाओं को समझें।
- नेतृत्व के अर्थ को परिभाषित और समझ सकेंगे।
- नेतृत्व के कर्तव्यों, विशेषताओं एवं गुणों को समझें।

---

### 10.2 : अधिकार का अर्थ एवं परिभाषा (Meaning and Definition of Authority)

---

आधुनिक संगठनों के लिए, अधिकार पद से जुड़ा एक महत्वपूर्ण सिद्धांत है। अधिकार कानूनी है। अधिकार कानून द्वारा प्रदत्त शक्ति है। इसका असर अधिकारियों के रवैये पर पड़ता है। जब तक दूसरों द्वारा स्वीकार नहीं किया जाता, अधिकार का कोई समय और मूल्य नहीं है। अधिकार का मुख्य उद्देश्य उन लोगों द्वारा स्वीकार किया जाना है जिन पर इसे लगाया गया है, इसलिए, किसी संगठन की नीति के कार्यान्वयन के लिए अधिकार के जनादेश की मान्यता आवश्यक है। साइमन एस्टाम्बर्ग और थॉम्पसन और अन्य ने अधिकार को किसी संगठन की एक महत्वपूर्ण विशेषता के रूप में वर्णित किया है।

अधिकार और शक्ति को अक्सर पर्यायवाची के रूप में लिया जाता है जबकि तथ्य यह है कि शक्ति कुछ करने की क्षमता है जबकि अधिकार दूसरों को कुछ करने का निर्देश देने या प्राप्त करने का अधिकार है, जिसे कानूनी दर्जा प्राप्त है। सत्ता की मुख्य विशेषता वैधता है, जबकि शक्ति की मुख्य विशेषता बल का प्रयोग है।

विभिन्न विशेषज्ञों ने अधिकार की निम्नलिखित परिभाषा दी है।

1. मूनी और रेले के अनुसार, अधिकार सहयोग या समन्वय के लिए एक श्रेष्ठ शक्ति के रूप में कार्य करता है।
2. हर्बर्ट साइमन के अनुसार अधिकार का संबंध अन्य अधिकारियों को निर्देश देकर निर्णय लेने की शक्ति से है।
3. हेनरी फ्यूएल के अनुसार, "अधिकार निर्देश देने का अधिकार और पालन करने की शक्ति है।"

4. एलन के अनुसार, अधिकार एक अधीनस्थ को सौंपे गए कार्यों को पूरा करने के लिए सौंपी गई शक्ति और अधिकार है।

5. थियो हेमैन के अनुसार, "अधीनस्थों के प्रशासन से संबंधित निर्णय लेने का अधिकार अधिकार को है"।

6. डेविस के अनुसार, "अधिकार निर्णय लेने और निर्देश देने का अधिकार और शक्ति है"। अधिकार एक प्रशासनिक शक्ति है जिसे उच्च स्तर से प्रत्यायोजित किया जाता है। अधिकार निर्णय लेने, अधीनस्थों को कार्य सौंपने और अधीनस्थों से संतोषजनक कार्य करवाने की एक प्रक्रिया है।

मैरी पार्कर फोलेट, रॉबर्ट टैनेन, चेस्टर बरनार्ड और हर्बर्ट साइमन आदि का मानना है कि एक अधीनस्थ के पास निर्देश देने की शक्ति नहीं है जब तक कि वह अधिकार का पालन नहीं करता है।

लोक प्रशासन में अधिकार के तीन स्रोत निम्नलिखित हैं।

1. अधिकार का पहला स्रोत कानून है, अर्थात् संविधान, संवैधानिक कानून और कर्मचारियों द्वारा कानून का निर्माण, नियम और निर्देश भी अधिकार के स्रोत हैं।

2. अधिकार का एक अन्य स्रोत परंपरा है, अर्थात्, संगठनात्मक अनुष्ठान और अभ्यास, परंपरा और गठन की आदतें।

3. अधिकार का तीसरा स्रोत अधिकार का प्रत्यायोजन है, अर्थात् वरिष्ठ से अधीनस्थ स्तर तक अधिकार प्रदान करना।

### 10.3 अधिकार के प्रकार (Types of Authority)

किसी संगठन में निम्नलिखित प्रकार के अधिकार मौजूद होते हैं।

#### 1- सहायक अधिकार (Line Authority )

यह एक बुनियादी और महत्वपूर्ण विकल्प है। प्रशासन में अधिकार का उपयोग अधिकतर उच्च अधिकारियों द्वारा नीति निर्माण में किया जाता है। अधिकार सभी वरिष्ठों और अधीनस्थों के बीच मौजूद है। यह संगठन को सक्रिय बनाता है। यह सभी लोगों को प्रभावित करने वाले मामलों पर निर्णय लेने, कार्य करने और निर्देश देने का अंतिम अधिकार है।

#### 2- स्टाफ अधिकार (Staff Authority )

यह अधिकार संगठन में कार्यरत कर्मचारियों को सलाह, सूचना और सहायता प्रदान करने के लिए मौजूद है। सहायक अधिकार में, अधिकार वरिष्ठों और अधीनस्थों में निहित होता है। जबकि प्रशासनिक अधिकार संगठन के किसी भी हिस्से में हो सकता है।

### 3- कार्यात्मक अधिकार (Functional Authority )

यह अधिकार विवेकाधीन अधिकार और विवेकाधीन अधिकार दोनों की प्रकृति में मौजूद है। यह अधिकार वह है जिसका प्रयोग किसी संगठन के विशेषज्ञों और उनके विशिष्ट क्षेत्रों के उन विशेषज्ञों द्वारा किया जा सकता है जो अपने काम से संबंधित सीमित निर्देश या अधिकार का उपयोग करते हैं।

### 4- समितियाँ और अधिकार (Committees and Authority )

समितियों को विशिष्ट उद्देश्यों के लिए जांच करने और योजना बनाने की शक्ति के साथ नियुक्त किया जाता है और निर्णय लेने का अधिकार नहीं होता है।

मैक्स वेबर ने तीन प्रकार के अधिकार का वर्णन किया है।

वेबर के अनुसार अधिकार के तीन प्रकार इस प्रकार हैं:

#### 1- पारंपरिक अधिकार (Traditional Authority )

पारंपरिक सत्ता वह सत्ता है जो परंपराओं, अनुष्ठानों और प्रतिमानों पर आधारित होती है। वेबर के अनुसार, पारंपरिक अधिकार की शक्ति को स्वीकार किया जाता है क्योंकि यह परंपरागत रूप से ऐसा ही रहा है। जब कोई भी अधिकार परंपरा और रीति-रिवाज के आधार पर किसी व्यक्ति में निहित होता है। इसकी वैधता मौजूद है क्योंकि इसे लंबे समय से स्वीकार किया गया है। उदाहरण के लिए, ग्रेट ब्रिटेन की महारानी एलिजाबेथ को उत्तराधिकार के पारंपरिक नियमों के आधार पर सिंहासन विरासत में मिला। लोग पारंपरिक सत्ता को स्वीकार करते हैं क्योंकि अतीत में वे परंपरा पर आधारित सत्ता को स्वीकार करने के लिए बाध्य थे। इस प्रकार के अधिकार में, एक शासक के पास आमतौर पर अपनी इच्छा को लागू करने या अपनी स्थिति बनाए रखने की कोई वास्तविक शक्ति नहीं होती है। लेकिन मुख्यतः यह समूह के सम्मान पर निर्भर करता है। पारंपरिक सत्ता हस्तांतरित की जा सकती है।

#### 2- करिश्माई अधिकार (Charismatic Authority)

अनुयायी करिश्माई सत्ता को स्वीकार करते हैं क्योंकि वह सत्ता शासक की व्यक्तिगत क्षमता या क्षमता पर आधारित होती है। अनुयायी उसके करिश्माई गुणों से प्रभावित या आकर्षित होते हैं। अनुयायी उनके करिश्मे के कारण उनकी सत्ता स्वीकार करते हैं। करिश्माई सत्ता हस्तांतरणीय नहीं है एक करिश्माई नेता की अपील असाधारण हो सकती है और अनुयायियों को असाधारण बलिदान करने या बेहद सख्त होने के लिए मजबूर कर सकती है।

#### 3- कानूनी तर्कसंगत अधिकार (Legal Rational Authority)

वेबर के अनुसार, कानून लिखित नियमों और विनियमों द्वारा वैध होते हैं। इस प्रकार के अधिकार में, शक्ति एक विशेष तर्क, प्रणाली या विचारधारा में निहित होती है और जरूरी नहीं कि उस व्यक्ति में हो जो उस विचारधारा की बारीकियों को लागू करता है। जो देश संविधान का

पालन करता है, वह ऐसे अधिकार को लागू करता है। कानूनी तर्कसंगत अधिकार जो कानून, नियमों और सिद्धांतों पर आधारित है। ऐसे अधिकार किसी को हस्तांतरित नहीं किए जा सकते। आम तौर पर, अधिकार का उपयोग निर्देश देने, निर्णय लेने, निर्णय स्वीकार करने, पर्यवेक्षण करने और निर्देश निर्धारित करने के संदर्भ में किया जाता है। हर्बर्ट साइमन ने सत्ता के तीन प्रकार बताए हैं जो इस प्रकार हैं।

- अधिकार जवाबदेही सुनिश्चित करता है।
- अधिकार विशिष्ट निर्णय लेने की शक्ति पर प्रकाश डालता है।
- अधिकार संगठन की विभिन्न गतिविधियों में सहायता प्रदान करता है।

हर्बर्ट साइमन ने सत्ता के चार मुख्य आधारों का वर्णन किया है जो इस प्रकार हैं।

- 1- विश्वास का अधिकार
- 2- 2- एकरूपता का विकल्प
- 3- 3- प्रभावी अधिकार
- 4- 4- कानूनी अधिकार

#### 10.4 अधिकार की सीमाएँ (Limitations of Authority)

निम्नलिखित लोग अधिकार की निगरानी और उसकी सीमाएँ निर्धारित करने में अपनी भूमिका निभाते हैं।

कानूनी चिंता

न्यायिक पर्यवेक्षण

जनता की राय, सार्वजनिक पहुंच और प्रभावशाली लोग

स्टाफ पर्यवेक्षण

अधीनस्थ कर्मचारियों की स्वीकृति

ऑर्डर देने वाले का व्यक्तित्व

नेतृत्व की सीमाएँ

तकनीकी सीमाएँ

मनोवैज्ञानिक सीमाएँ

शारीरिक सीमाएँ

वित्तीय बाधाएं

पर्यावरणीय बाध्यताएं

#### 10.5 नेतृत्व का अर्थ एवं परिभाषा ( Meaning and Definitions of Leadership )

नेतृत्व प्रशासन का एक महत्वपूर्ण पहलू है। नेतृत्व किसी संगठन में प्रभावी प्रयास की नींव है। एक वरिष्ठ अपने अधीनस्थों का प्रभावी ढंग से नेतृत्व करके ही अपने प्रशासनिक कार्य में

सुधार कर सकता है। अधिकार, निर्णय-निर्माण, सहयोग और पर्यवेक्षण आदि नेतृत्व के इर्द-गिर्द घूमते हैं। यदि मुखिया केवल अधिकार पर निर्भर न रहे बल्कि उसे नेतृत्व का समर्थन मिले, तो वह अधिक प्रभावी ढंग से प्रशासन कर सकता है। नेतृत्व दूसरों को अनुसरण करने के लिए बाध्य करने की शक्ति है। किसी संगठन के सफलतापूर्वक कार्य करने और अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए नेतृत्व आवश्यक है। किसी भी संगठन की सफलता या असफलता उसके नेतृत्व पर निर्भर करती है। संगठन में नेता की स्थिति मनुष्य के हाथ के अंगूठे के समान होती है। अंगूठा या हाथ ही संगठन का नेता होता है। उतना ही शक्तिशाली साबित होता है। सफलता और विफलता का श्रेय नेता को दिया जाता है और वह अनुयायियों को सुरक्षा प्रदान करता है। संगठन में नेता की दूसरी स्थिति शून्य है। गणित में शून्य का अपने आप में कोई महत्व नहीं है, लेकिन किसी अन्य संख्या के साथ मिलकर शून्य एक मजबूत परिणाम देता है। स्वस्थ एवं बेहतर नेतृत्व प्रशासन की पहली आवश्यकता है।

नेतृत्व का सामान्य अर्थ किसी संगठन के उच्चतम स्तर पर अपने अनुयायियों या अधीनस्थों को प्रेरित करने के लिए एक उच्च पदस्थ अधिकारी की क्षमता और स्थितियों को संदर्भित करता है। सामान्यतः प्रशासनिक संगठनों के शीर्ष स्तर पर उच्च पदस्थ अधिकारी को इस संगठन का नेता कहा जाता है तथा इसकी प्रक्रिया को नेतृत्व कहा जाता है। नेतृत्व एक व्यक्ति की क्षमता और स्थिति है जो दूसरों का मार्गदर्शन करता है या दूसरों का मार्गदर्शन करता है और दूसरों को प्रभावित करता है। बर्नार्ड के अनुसार नेतृत्व तीन बातों पर निर्भर करता है (i) नेता (ii) अनुयायी (iii) स्थिति।

**नेतृत्व की महत्वपूर्ण परिभाषाएँ निम्नलिखित हैं।**

1. कीथ डेविस के अनुसार, "नेतृत्व दूसरों को लक्ष्य प्राप्त करने के लिए प्रेरित करने की शक्ति है।"
2. जॉर्ज आर. टेरी के अनुसार, "नेतृत्व वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक व्यक्ति लोगों को वह करने के लिए प्रभावित करता है जो वे लक्ष्य प्राप्त करना चाहते हैं।"
3. 3 कून्टज़ और ओ'डोनेल (Koontz and O'Donnell) के अनुसार "नेतृत्व सहयोग की गतिविधि है और लोगों को एक सामान्य लक्ष्य प्राप्त करने में सक्षम बनाता है।"
4. एम. पी. फोलेट के अनुसार, "एक नेता किसी विभाग का प्रमुख या किसी संगठन में उच्च पदस्थ व्यक्ति नहीं है, बल्कि एक व्यक्ति है जो किसी स्थिति को देख सकता है और उसे महसूस कर सकता है।" कोई एक स्थिति से दूसरी स्थिति में कैसे जाता है?
5. बर्नार्ड के अनुसार, "नेतृत्व व्यक्तियों की व्यवहार संबंधी विशेषताओं को संदर्भित करता है जिसके माध्यम से वे किसी संगठन में लोगों की गतिविधियों को निर्देशित करते हैं।"

6. शेरवुड के अनुसार, नेता वह है जो किसी संगठन की गतिविधियों को पूरा करता है।
7. सेक्लर हडसन के अनुसार, "नेतृत्व बड़े संगठनों में लोगों को संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए एकीकृत प्रयास में एक साथ काम करने के लिए प्रभावित करने और सशक्त बनाने के बारे में है।"

उपरोक्त परिभाषाओं का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट रूप से कहा जा सकता है कि नेतृत्व एक कौशल है। परिस्थितिजन्य नेतृत्व वह स्थिति और भूमिका है जिसके माध्यम से एक नेता सामान्य लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए अनुयायियों या अधीनस्थों को प्रेरित और निर्देशित करता है। संक्षेप में, नेतृत्व का तात्पर्य एक ऐसे व्यक्ति से है जो दूसरों की गतिविधियों को निर्देशित करता है।

### 10.6 नेतृत्व के कार्य (Functions of Leadership)

एक प्रशासन संगठन में नेतृत्व के कर्तव्यों का विश्लेषण निम्नलिखित विचारकों और बुद्धिजीवियों द्वारा किया गया है।

फिलिप सेल्ज़ुनिक के अनुसार,

- संगठनात्मक उद्देश्य निर्धारित करना और नीति तैयार करना
  - संगठन के निचले स्तर पर नीतियों को लागू करने में मदद करना।
  - संगठन के मुख्य व्यवसाय और विशिष्ट पहचान को बनाए रखना।
  - संगठन में प्रतिस्पर्धी हितों के बीच संतुलन बनाए रखना।
- हिक्स और गुलेट ने एक नेता के निम्नलिखित कर्तव्यों की पहचान की है।
- संगठन के सदस्यों को संगठनात्मक उद्देश्य समझाना।
  - संगठन के सदस्यों के बीच विवाद में निर्णायक भूमिका निभाना।
  - अधीनस्थ कर्मचारियों को सक्रिय रहने के लिए प्रेरित करना।
  - अधीनस्थ कर्मचारियों को संगठन के प्रति चिंतित करना।
  - संगठनात्मक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अधीनस्थ कर्मचारियों को प्रभावी ढंग से काम करने के लिए प्रेरित करना।
  - अधीनस्थों की पहचान और सम्मान की जरूरतों को पूरा करने के लिए उनकी सराहना करना।
  - किसी भी समस्या का सामना करने की स्थिति में अधीनस्थ कर्मचारियों को सुरक्षा प्रदान करना।



- संगठन के सदस्यों के प्रतीक के रूप में कार्य करना और दूसरों के सामने संगठन का प्रतिनिधित्व करना।

चेस्टर बर्नार्ड के अनुसार, एक नेता चार महत्वपूर्ण कार्य करता है।

- उद्देश्य निर्धारित करना या निर्धारित करना
  - साधनों या संसाधनों पर निगरानी रखना
  - संसाधन प्रशासन
  - परंपराओं को जीवित रखना सुसंगत या सामंजस्यपूर्ण है
- लिटिल फील्ड और फ्रैंक राचेल ने एक नेता के निम्नलिखित कर्तव्यों का वर्णन किया है।
- लक्ष्य निर्धारित करना
  - कार्य योजना विकसित करें
  - एक अच्छा नेता हमेशा अपने कर्मचारियों के योगदान को अधिकतम करने के लिए कई कदम उठाता है।
  - सार्वजनिक वितरण
  - वरिष्ठ अधिकारियों के साथ काम कर रहे हैं
  - समान पदों पर कार्य करना
  - अधीनस्थ कर्मचारियों के साथ कार्य करना।

अतः सभी विचारकों के विचारों का अध्ययन करने के बाद नेतृत्व के निम्नलिखित कर्तव्य बताये जा सकते हैं।

1. पहल: एक नेता का मुख्य कर्तव्य अपने अनुयायियों में पहल करने की आदत पैदा करना है।
2. प्रतिनिधित्व: एक नेता का एक महत्वपूर्ण कर्तव्य अपने विभाग या संगठन के बाहर अपने संगठन या विभाग का प्रतिनिधित्व करना भी है।
3. प्रशासन की जिम्मेदारी: नेता की एक महत्वपूर्ण जिम्मेदारी होती है कि यदि किसी संगठन में प्रशासन कर्तव्यों को निभाने में विफलता होती है, तो इसे नेता की विफलता के रूप में पहचाना जाना चाहिए और सभी स्तरों पर प्रशासन में सुधार के प्रयास किए जाने चाहिए।
4. व्याख्या करना: नेता का एक महत्वपूर्ण कर्तव्य संगठन में सदस्यों के बीच किसी भी त्रुटि, अफवाह या गलतफहमी को फैलने नहीं देना है। यदि नेता के किसी कार्य से अनुयायियों में समस्या उत्पन्न हो रही हो तो नेता को अपने लक्ष्य स्पष्ट कर समस्या दूर करनी चाहिए।
5. लक्ष्य निर्धारित करना
6. संगठन में एकता
7. अनुयायियों को समझाना

8. निर्णय लेना
9. कार्य की जाँच करना
10. नैतिक भावना को प्रोत्साहित करना

### 10.7 नेतृत्व के लक्षण (Characteristics of Leadership)

नेतृत्व को लेकर विद्वानों में मतभेद है। कुछ विद्वानों का मानना है कि नेता पैदा होते हैं, बनाये नहीं जाते, जबकि कुछ का मानना है कि नेतृत्व के गुण अर्जित किये जा सकते हैं। इसलिए, नेता पैदा होते हैं और निर्मित होते हैं। नेतृत्व की महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि वे अपने व्यवहार से दूसरों को प्रभावित करते हैं। नेतृत्व की विशेषताएं इस प्रकार हैं।

1. अनुयायियों को एकीकृत करना.
2. चरित्र और दृष्टिकोण को प्रभावित करना.
3. आपसी संबंध स्थापित करना.
4. सामान्य लक्ष्य प्राप्त करना।
5. नेतृत्व एक गतिशील प्रक्रिया है. किसी संगठन में नेतृत्व हमेशा मौजूद रहता है। एक अच्छे नेता के बिना कोई भी संगठन अपने लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सकता और अपनी समस्याओं का समाधान नहीं कर सकता।
6. नेतृत्व के लिए स्थितियों को महत्वपूर्ण माना जाता है क्योंकि परिस्थितियाँ आवश्यकताएँ, रुचियाँ, चिंताएँ और परिवर्तन पैदा करती हैं और नेतृत्व की जाँच केवल कुछ स्थितियों में ही की जाती है।
7. एक नेता को अपने अनुयायियों से अधिकतम समर्थन प्राप्त करने का प्रयास करना चाहिए और समर्थन दोनों के लिए आवश्यक है। सहयोग के बिना कोई भी कार्य ठीक से नहीं हो सकता।
8. नेतृत्व और सत्ता का गहरा संबंध है। शक्ति के बिना नेतृत्व मशाल और मजबूत नहीं हो सकता।
9. नेतृत्व के लिए सहयोग आवश्यक है और नेता द्वारा स्पष्ट निर्देश दिए जाने चाहिए। निर्देश को अधीनस्थों द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिए।

### 10.8 नेतृत्व के प्रकार (Types of Leadership)

टेरी ने निम्नलिखित छह प्रकार के नेतृत्व का वर्णन किया है।

- |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. व्यक्तिगत नेतृत्व     | 2. गैर-व्यक्तिगत नेतृत्व |
| 3. अधिनायकवादी नेतृत्व   | 4. लोकतांत्रिक नेतृत्व   |
| 5. पितृसत्तात्मक नेतृत्व | 6. स्वदेशी नेतृत्व       |

क्रिस आर्गिरिस ने तीन प्रकार के नेतृत्व का वर्णन किया है।

1. निर्देशक प्रकार के नेता

2. अनुमोदक प्रकार के नेता
3. सहभागी प्रकार के नेता

### 1- निर्देशक प्रकार के नेता (The Directive Type Leader)

यह अपने अधीनस्थों का शोषण एवं दण्ड देता है। उनके अधीनस्थ स्वयं को उनका अधीनस्थ मानते हैं और स्वयं को सक्रिय नहीं मानते हैं। उनमें आत्मविश्वास बहुत कम होता है जिसके कारण उनमें नेतृत्व का विकास नहीं हो पाता है।

### 2- अनुमोदक प्रकार के नेता (The Permissive Type Leader)

ऐसा नेता दूसरों के लिए काम करता है, उच्च सहनशीलता रखता है और दूसरों की भावनाओं के प्रति बहुत संवेदनशील होता है।

### 3- सहभागी प्रकार के नेता (The Participative Type Leader)

ऐसा नेता दूसरों को पहल करने की शक्ति और काम करने के तरीके विकसित करने में मदद करता है। वह अपनी भावनाओं को खुलकर व्यक्त करते हैं।

दिहो स्टेट यूनिवर्सिटी रिसर्च बोर्ड ने नेतृत्व को पांच श्रेणियों में वर्गीकृत किया है।

1. नौकरशाह ऐसा नेता केवल कुछ कार्यों में ही अपनी सेवाएँ देता है। वरिष्ठों को खुश करने की कोशिश करता है और अधीनस्थों का अपमान करता है।
2. निरंकुश नेता: ऐसा नेता नेता होता है और मान-सम्मान चाहता है। ऐसे नेता के अधीन कर्मचारी विरोधी हो जाते हैं और अपने हितों की बात करते हैं।
3. कूटनीतिक नेता अवसरवादी होता है और अपने अधीनस्थों का शोषण करता है, लोग उन पर भरोसा नहीं करते।
4. विशेषज्ञ: ऐसा नेता केवल अपने क्षेत्र का होता है, वह अपने अधीनस्थों की मदद करता है और उनके साथ अच्छा व्यवहार करता है, उसके अधीनस्थ उसका सम्मान करते हैं और उसका सम्मान करते हैं, लेकिन वह किसी भी बदलाव के खिलाफ होता है।
5. क्रेटर बैक ऐसा नेता अपने अधीनस्थों के साथ घनिष्ठ संबंध स्थापित करता है, भले ही उसके वरिष्ठ उससे नाखुश हों।

## 10.9 नेतृत्व के गुण (Qualities of Leadership )

विभिन्न बुद्धिजीवियों ने एक नेता के विभिन्न गुणों का वर्णन किया है।

लिटिल फील्ड और फ्रैंक राचेल के अनुसार, एक नेता के सामान्य गुण इस प्रकार हैं।

1. अधीनस्थों के साथ वास्तविक संबंध, सम्मान और ईमानदारी होनी चाहिए।
2. एक नेता में रुचि, बुद्धिमत्ता और प्रेरित करने की क्षमता होनी चाहिए।

बर्नार्ड के अनुसार एक अच्छे नेतृत्व में निम्नलिखित गुण अवश्य होने चाहिए।

1. जीवन शक्ति और सहनशक्ति
2. निर्णायकता
3. अनुनय
4. जिम्मेदारी और बुद्धिमत्ता (जिम्मेदारी और बौद्धिक क्षमता)

ऑर्डवे टीड ने एक अच्छे नेता के निम्नलिखित गुणों का वर्णन किया है।

1. शारीरिक और मानसिक तनाव
2. उद्देश्यों एवं निर्देशों की भावना
3. जुनून
4. दूसरों में रुचि
5. तकनीकी सिद्धांत से परिपूर्ण
6. बुद्धि
7. बेहतर चरित्र
8. एक बेहतर शिक्षक
9. निर्णय लेने की क्षमता
10. दृढ़ संकल्प

मिलेट (मिलेट) ने अच्छे नेतृत्व के निम्नलिखित गुणों का वर्णन किया है।

1. अच्छा स्वास्थ्य
2. काम के प्रति जुनून
3. दूसरों में रुचि
4. बुद्धिमत्ता
5. ईमानदारी
6. प्रेरित करने की क्षमता
7. निर्णय लेने की क्षमता
8. निष्ठा

टेरी ने नेतृत्व के निम्नलिखित गुणों का वर्णन किया है।

1. काम के प्रति जुनून
2. भावनात्मक स्थिरता
3. मानवीय संबंधों का ज्ञान
4. व्यक्तिगत जुनून
5. संचार क्षमता
6. सामाजिक कौशल
7. सिखाने की क्षमता
8. तकनीकी क्षमता

पॉल एच. एप्पलबी ने भारतीय लोक प्रशासन संस्थान में अपने भाषण में अच्छे नेतृत्व के निम्नलिखित गुणों का वर्णन किया है।

1. एक अच्छे नेता में जिम्मेदारी लेने की क्षमता होनी चाहिए।
2. एक अच्छे नेता को निरंतर व्यक्तिगत विकास प्रदर्शित करना चाहिए।
3. एक अच्छे नेता को अपने अधीनस्थों की बातों को प्राथमिकता देनी चाहिए।
4. एक अच्छे नेता को सभी प्रकार के लोगों के साथ काम करने में सक्षम होना चाहिए।
5. उसे पता होना चाहिए कि लोगों के साथ प्रभावी ढंग से कैसे व्यवहार करना है।
6. वह अपने आसपास सबसे अच्छे अधीनस्थों को रखना पसंद करते हैं।
7. एक अच्छे नेता में आत्मविश्वास होना चाहिए।
8. संगठन में सुधार लाने के लिए लगातार प्रयासरत रहते हैं।
9. उसे अपने अधीनस्थों का सम्मान करना चाहिए और उन्हें सांत्वना देनी चाहिए।

उपरोक्त गुणों के आधार पर ऐसा कहा जा सकता है। आम तौर पर, किसी संगठन का नेतृत्व करने वाले नेता में निम्नलिखित गुण और क्षमताएं होनी चाहिए।

1. सफल नेतृत्व के लिए नेता को दूसरों से अधिक बुद्धिमान होना चाहिए।
2. नेतृत्व के लिए रचनात्मकता आवश्यक है।

3. एक नेता के महत्वपूर्ण गुणों में से एक है आत्मविश्वास, जिस व्यक्ति में आत्मविश्वास नहीं होता वह नेतृत्व करने में असफल रहता है।
  4. एक नेता को समाज में रहने वाले लोगों के साथ अच्छे संबंध रखने चाहिए।
  5. सज्जनता नेतृत्व का एक महत्वपूर्ण गुण है।
  6. एक अच्छे नेता को ईमानदार, अच्छा निर्णय लेने वाला, खुले दिल वाला, विचारशील, उदार, दूसरों के कल्याण का ख्याल रखने वाला और अच्छा चरित्र वाला होना चाहिए।
  7. एक अच्छे नेता को तुरंत निर्णय लेने में सक्षम होना चाहिए।
  8. एक नेता में संगठन की समस्याओं को सुलझाने की क्षमता होनी चाहिए।
  9. एक अच्छे नेता का व्यक्तित्व प्रेरक होना चाहिए।
  10. एक नेता को दूरदर्शी होना चाहिए।
- जॉन ए विग का कहना है कि एक लीडर को काम में जुनून और व्यक्तित्व के बीच संतुलन बनाना चाहिए।

---

### 10.10 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

इस इकाई में आपने -

- अधिकार की परिभाषा एवं अर्थ, अधिकार के प्रकार एवं अधिकार की सीमाओं का गहराई से अध्ययन किया।
- नेतृत्व की परिभाषा एवं अर्थ, नेतृत्व के कर्तव्य, नेतृत्व के गुण को समझा। नेतृत्व के प्रकार और नेतृत्व के गुणों के बारे में सीखा।

---

### 10.11 : शब्द संपदा

---

1. शक्ति - शक्ति किसी व्यक्ति की दूसरों के कार्यों, विश्वासों या व्यवहारों को प्रभावित करने की क्षमता है।
2. प्रतिनिधि मंडल- अधिकार के प्रत्यायोजन से तात्पर्य समय और स्थिति की आवश्यकता के अनुसार किसी संगठन में वरिष्ठ द्वारा अपने अधीनस्थ कर्मचारी को कुछ अधिकार हस्तांतरित करना है। इसे प्रत्यायोजित अधिकार कहा जाता है।
3. उत्तराधिकारी - उत्तराधिकारी वह व्यक्ति होता है जिसे अपने बड़ों के रोजगार से सेवानिवृत्त होने के बाद उनकी सभी शक्तियां विरासत में मिलती हैं।
3. समर्थक - अनुयायी वह होता है जिसकी किसी में गहरी या सक्रिय रुचि होती है।
4. तानाशाह - वह एक ऐसे नेता हैं जो पूरी शक्ति और अधिकार के साथ शासन करते हैं।

---

## 10.12 : परीक्षार्थ प्रश्न

---

### 10.12.1 वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1. अधिकार सदैव कहाँ प्रवाहित होता है?

(क) वरिष्ठ से अधीनस्थ तक (ख) अधीनस्थ से वरिष्ठ तक (ग) ये दोनों (घ) इनमें से कोई नहीं

2. निम्नलिखित में से कौन बौद्धिक अधिकार से सम्बंधित है?

(क) हॉब्स (ख) लोके (ग) रूसो (घ) मैक्स वेबर

3. मैक्स वेबर ने कितने प्रकार के अधिकार का प्रस्ताव रखा?

(क) 2 (ख) 3 (ग) 4 (घ) 5

4. निम्नलिखित में से कौन सा एक विकल्प प्रकार नहीं है.

(क) पारंपरिक अधिकार (ख) करिश्माई अधिकार

(ग) कानूनी अधिकार (घ) राजनीतिक विवेक

5. जिनका कहना है कि "निर्णय लेने और निर्देश देने का अधिकार और शक्ति ही सत्ता है"।

(क) डेविस (ख) हेनरी फेवेल (घ) मैलेट (घ) एलन

### 10.12.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. अधिकार का अर्थ एवं परिभाषा बताइये।

2. अधिकार के प्रकार बताइये।

3. नेतृत्व के कर्तव्यों का वर्णन कीजिए।

4. नेतृत्व की विशेषताएँ बताइये।

5. एक अच्छे नेता के गुणों का वर्णन कीजिये।

### 10.12.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. अधिकार को परिभाषित करें तथा विभिन्न प्रकारों की व्याख्या करें।

2. नेतृत्व का अर्थ एवं प्रकार बताइये।

3. नेतृत्व को परिभाषित करें और किसी संगठन में नेता के कर्तव्यों की व्याख्या करें।

---

## 10.13 पठनीय पुस्तकें

---

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).

2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).

3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).

4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)

5. M.P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice (Allahabad: Kitab Mahal, 2018)

6. Saroj Kumar Jena, Fundamentals of Public Administration (New Delhi: Anmol Publications, 2001).
7. E. N. Gladen, An Introduction to Public Administration (London: Staples Publication, 1966).
8. S. L. Goel, Public Administration: Theory and Practice (New Delhi: Deep and Deep, 2003)
9. Abdul Qayyum, Nazm-o Nasq-e-Ammah (Hyderabad: Nisab Publishers, 2018).



# इकाई 11

## निर्णय लेना

### (Decision Making)

इकाई की रूपरेखा

- 11.0 प्रस्तावना
- 11.1 उद्देश्य
- 11.2 हर्बर्ट साइमन का जीवन और योगदान
- 11.3 निर्णय लेने का अर्थ
- 11.4 निर्णय लेने की विशेषताएँ
- 11.5 निर्णय लेने के कारक
- 11.6 साइमन का निर्णय लेने का सिद्धांत
- 11.7 निर्णय लेने में तर्क संगतता
- 11.8 तथ्यों एवं मूल्यों की भूमिका
- 11.9 निर्णय लेने के मॉडल
- 11.10 समीक्षात्मक विश्लेषण
- 11.11 पाठ की उपलब्धियाँ
- 11.12 शब्द संपदा
- 11.13 परीक्षार्थ प्रश्न
- 11.14 पठनीय पुस्तकें

---

#### 11.0 : प्रस्तावना

निर्णय लेना एक संगठन का संयुक्त प्रयास है। यह प्रशासन के सभी स्तरों पर लोगों को शामिल करने वाली एक संयुक्त गतिविधि है। सभी प्रशासन समस्याएं निर्णय समस्याएं हैं। इसलिए, निर्णय लेना एक मानवीय आवश्यकता और विशेषता है। निर्णय लेना है। सभी मनुष्यों के अलग-अलग निर्णय होते हैं -निर्माण शक्तियाँ। सार्वजनिक व्यवस्था के अध्ययन में निर्णय लेने का एक निश्चित महत्व माना जाता है। प्रशासन निर्णय लेने के आधार पर संचालित होता है। यह अभ्यास और कानून के अध्ययन से संबंधित है। कुछ बुद्धिजीवियों का मानना है कि सार्वजनिक व्यवस्था का आधार निर्देश निर्णय लेने वाला है।

---

#### 11.1 : उद्देश्य

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आप:

- हर्बर्ट साइमन के जीवन और कार्यों का अध्ययन करेंगे।
- हर्बर्ट साइमन द्वारा प्रस्तुत निर्णय लेने के सिद्धांतों का अध्ययन करेंगे।

- निर्णय लेने के विभिन्न तत्वों को समझें।
- साइमन की सेवाओं की आलोचनात्मक समीक्षा करेंगे।

## 11.2 : हर्बर्ट साइमन का जीवन और योगदान (Life & Contribution of Herbert)

हर्बर्ट साइमन एक अमेरिकी व्यवहारवादी प्रशासन विचारक होने के साथ-साथ एक सामाजिक और राजनीतिक विचारक भी थे। उन्होंने निर्णय लेने की अवधारणा पेश की। प्रशासन में उनकी सेवाओं को सदैव याद रखा जायेगा। सार्वजनिक नीति, समाजशास्त्र, प्रशासन, अर्थशास्त्र, मनोविज्ञान, गणित, सांख्यिकी और कंप्यूटर विज्ञान में उनका योगदान अविस्मरणीय है। वे वास्तव में अनुशासन के मुहावरे हैं। 1947 में उनकी सबसे प्रसिद्ध पुस्तक "एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर" प्रकाशित हुई। इसी किताब के लिए उन्हें 1978 में नोबेल पुरस्कार से सम्मानित किया गया था। उन्होंने राजनीति विज्ञान और सार्वजनिक व्यवस्था के बीच अंतर को महत्व नहीं दिया है। उन्होंने कहा कि निर्णय लेना ही अनुशासन का जीवन है। उन्होंने संगठन की संरचना का स्पष्ट उल्लेख किया है। सबसे पहले उन्होंने निर्णय लेने के सिद्धांत को पूर्ण एवं तार्किक रूप में प्रस्तुत किया और अपने निर्णय लेने के सिद्धांत को चरम सीमा तक पहुंचाया। सार्वजनिक नीति में साइमन का मुख्य योगदान निर्णय लेने की प्रक्रिया है। यह कहना सही है कि यदि मैक्स वेबर ने ऑफिस की एनाटॉमी का उल्लेख किया है, तो साइमन ने संगठन की फिजियोलॉजी का उल्लेख किया है।

हर्बर्ट साइमन अलेक्जेंडर का जन्म 1916 में अमेरिका के मिल्वौकी नामक स्थान पर एक सम्मानित यहूदी और शिक्षित परिवार में हुआ था। वह बचपन से ही शिक्षा और संगीत से परिचित थे। उनके पिता आर्थर साइमन एक इलेक्ट्रिकल इंजीनियर थे और उनकी माँ एक संगीतकार थीं। उनके पिता काम की तलाश में जर्मनी से अमेरिका आए थे। उनकी प्रारंभिक शिक्षा मिलवौकी (अमेरिका) में पूरी हुई। उन्होंने शिकागो विश्वविद्यालय से राजनीति विज्ञान में डॉक्टरेट की उपाधि प्राप्त की। राजनीति विज्ञान में डिग्री प्राप्त करने के बाद, उन्होंने 1936 में शिकागो विश्वविद्यालय में अनुसंधान सहायक का पद संभाला। 1938 तक शोधकर्ता के पद पर रहने के बाद, 1930 से 1939 तक, वह इंटरनेशनल सिटी मैनेजर्स एसोसिएशन के स्टाफ सदस्य थे। 1939 से 1942 तक, साइमन ने कैलिफोर्निया विश्वविद्यालय के ब्यूरो ऑफ पब्लिक मैनेजमेंट के प्रमुख के रूप में कार्य किया। साथ ही अपना शोध भी जारी रखा। प्रबंधकीय निर्णय लेने पर. 1942 में, साइमन इलिनोइस टेक्निकल एंड लॉजिकल इंस्टीट्यूट में राजनीति विज्ञान के स्थायी प्रोफेसर बन गए। उन्हें जल्द ही प्रोफेसर के पद पर पदोन्नत किया गया। उन्होंने शिकागो विश्वविद्यालय छोड़ दिया और पेन्सबर्ग चले गए। 1949 में, साइमन कैर नेगी मिलान विश्वविद्यालय में सार्वजनिक प्रशासन के प्रोफेसर बन गए, और 1965 में रिचर्ड किंग मिलान

विश्वविद्यालय में कंप्यूटर और मनोविज्ञान के प्रोफेसर बन गए। 1975 में, कंप्यूटर विज्ञान में उनके महत्वपूर्ण योगदान के लिए उन्हें मानक ए से सम्मानित किया गया। 1968 में, साइमन को राष्ट्रीय पदक से सम्मानित किया गया। 1993 में, मनोविज्ञान के क्षेत्र में उनकी महत्वपूर्ण उपलब्धियों के लिए अमेरिकन साइकोलॉजिकल एसोसिएशन द्वारा उन्हें मनोविज्ञान में मानक पुरस्कार से सम्मानित किया गया। इसके अलावा 1994 में चाइनीज एकेडमी ऑफ साइंसेज और 1996 में अमेरिकन पब्लिक पॉलिसी सोसाइटी द्वारा ड्वाइट वाल्ड को महत्वपूर्ण शोध कार्य के लिए इंटरनेशनल ज्वाइंट कॉन्फ्रेंस, आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस अवार्ड से सम्मानित किया गया।

### प्रकाशन (Publications)

साइमन एक उच्च कोटि के शोधकर्ता थे। वह अर्थशास्त्र, राजनीति विज्ञान, लोक प्रशासन, प्रशासन और कंप्यूटर विज्ञान में रुचि रखते थे। उन्होंने एल्टन मेक थ्योरी ऑफ ह्यूमन रिलेशंस एम. वह पी. फोलेट के संगठन में समूह गतिशीलता के सिद्धांत और चेस्टर बर्नार्ड के भूमिका सिद्धांत से काफी प्रभावित थे। वह एक बहुआयामी व्यक्तित्व थे। वह एक बेहद अनुभवी शोधकर्ता थे। उन्होंने अपने जीवनकाल में 600 से अधिक पत्र और 02 किताबें प्रकाशित कीं। इसके अलावा कई किताबें भी थीं। उनके नाम से प्रकाशित किया गया। उनकी महत्वपूर्ण पुस्तकें इस प्रकार हैं।

1. Administrative Behaviour
2. Fundamental Research in Administration
3. Models of Man: Social and Rational
4. Shape of Automation
5. The New Science of Management Decisions

इन पुस्तकों में सबसे प्रसिद्ध एवं महत्वपूर्ण पुस्तक एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर है, जो 1947 में प्रकाशित हुई। इसी बीच उनकी प्रसिद्ध पुस्तक "एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर" प्रकाशित हुई। इस पुस्तक की लोकप्रियता का अंदाजा इसी बात से लगाया जा सकता है कि यह दुनिया की बारह प्रमुख भाषाओं जैसे जर्मन, इतालवी, स्पेनिश, पुर्तगाली, जापानी, तुर्की, फारसी, डच, कोरियाई, स्वीडिश, पॉश, फिनिश में प्रकाशित हो चुकी है, फ्रेंच और चीनी. . इसलिए साइमन के.पी. द्वारा लिखित "एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर" नामक यह पुस्तक। एच। डी की थीसिस थी जिसे उन्होंने 1942 में शिकागो विश्वविद्यालय में प्रस्तुत किया था। इस पुस्तक के लिए साइमन को 1978 में नोबेल पुरस्कार से सम्मानित किया गया था। अपना पूरा जीवन शोध में बिताने के बाद 9 फरवरी 2001 को पिट्सबर्ग में साइमन की मृत्यु हो गई।

### 11.3 निर्णय लेने का अर्थ (Meaning of Decision Making)

निर्णय लेने का तात्पर्य किसी के दिमाग में एक विचार या कार्रवाई के तरीके को तय करना है। यह किसी विशेष स्थिति में विकल्पों में से एक को चुनना है। साइमन को निर्णय लेने के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण विचारक के रूप में पहचाना जाता है। यह क्या है। उनका कहना है कि निर्णय लेना प्रशासन का हृदय है। जॉर्ज टेरी का भी यही विचार है। उनके अनुसार, प्रशासन का मुख्य कर्तव्य निर्णय लेना है। इसलिए यह स्पष्ट है कि निर्णय लेना प्रशासन का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है। जब तक कि बदलती परिस्थितियों में हस्तक्षेप करके निर्णय नहीं लिया जाता है या निर्णय स्थायी नहीं होगा। उन्हें अलग-अलग परिस्थितियों में भी कार्य करना होगा। इसलिए निर्णय लेने का वास्तव में मतलब एक कार्रवाई को दूसरे पर प्राथमिकता देना और बदलती दुनिया के माध्यम से करना है। आधुनिक समस्याओं का समाधान एक बेहतर तरीका निर्णय लेने का नाम है। निर्णय लेना किसी भी इंसान की दैनिक गतिविधि है। निर्णय लेना एक प्रक्रिया और आदत है। उद्धार करता है। निर्णय लेना किसी भी प्रशासन का एक अभिन्न अंग है। निर्णय लेना एक महत्वपूर्ण गतिविधि है प्रशासन का। साइमन के अनुसार, प्रशासन की भावना निर्णय लेने के इर्द-गिर्द घूमती है। इसलिए, निर्णय लेना प्रशासन का दिल है।

निर्णय लेने की परिभाषा को विभिन्न बुद्धिजीवियों द्वारा अलग-अलग तरीकों से प्रस्तुत किया गया है जो इस प्रकार हैं।

- सेक्लर हडसन निर्णय लेना एक बहुआयामी गतिविधि है। यह एक व्यक्तिगत गतिविधि है। निर्णय लंबे विचार-विमर्श का परिणाम होते हैं जिसमें लोग और संस्थान भाग लेते हैं। क्योंकि शीर्ष नेतृत्व अंतिम निर्णय लेता है। क्योंकि शीर्ष नेतृत्व ये निर्णय लेता है। परिणामों के लिए जिम्मेदारी और जवाबदेही स्वीकार किया जाना चाहिए।
- शब्दकोष के अनुसार, निर्णय लेने का तात्पर्य किसी कार्य या कार्य के संबंध में अपना मन या विचार बनाना है।
- बरनार्ड के अनुसार, निर्णय लेना आम तौर पर विकल्पों को सीमित करने की एक तकनीक है।
- जी.एल.एस.शकेल के अनुसार, निर्णय लेना रचनात्मक मानसिक प्रक्रिया का केंद्र बिंदु है जहां ज्ञान, विचार, भावनाएं और कल्पना मिलकर कार्य को पूरा करते हैं।
- टेरी के अनुसार दो हजार से अधिक संभावित विकल्पों में से एक उपयुक्त विकल्प चुनना निर्णय लेना कहलाता है।
- हेनरी फ्यूएल के अनुसार, निर्णय लेना आम तौर पर अस्वीकृति और अधिकार से जुड़ी एक प्रक्रिया है।

## 11.4 निर्णय लेने की विशेषताएं (Features of Decision Making)

निर्णय लेने की विशेषताएँ इस प्रकार हैं।

1. साइमन के अनुसार, निर्णय लेना सुलह या समझौते का मामला है क्योंकि इसमें अलग-अलग विकल्प होते हैं। निर्णय लेने से पहले, जब निर्णय लेने वाला कोई निर्णय लेता है, तो वह एक या अधिक विकल्प चुनता है। जो उसके लिए सुविधाजनक हो या जो उसके हित में हो।
2. निर्णय लेना उचित एवं तर्कवाद पर आधारित होना चाहिए।
3. निर्णय लेने का काम किसी एक व्यक्ति द्वारा नहीं किया जाना चाहिए। यह किसी एक व्यक्ति के दिमाग की उपज नहीं होना चाहिए। यह संगठन में एक साथ काम करने वाले सभी लोगों द्वारा साझा निर्णय लेने की प्रक्रिया होनी चाहिए।
4. निर्णय लेना किसी एक प्रतिवादी या प्रश्न से संबंधित नहीं होना चाहिए बल्कि एक अलग प्रतिवादी पर आधारित होना चाहिए।
5. निर्णय का मुख्य उद्देश्य(Objectives) संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करना होना चाहिए। प्रत्येक निर्णय का कोई न कोई उद्देश्य(Objectives) होता है। कोई भी निर्णय बिना उद्देश्य(Objectives) के नहीं किया जा सकता।
6. निर्णय लेने में शामिल मौजूदा विकल्पों की जांच या जांच की जानी चाहिए।
7. निर्णय लेना एक मानसिक प्रक्रिया है।
8. निर्णय लेना एक जटिल एवं कठिन प्रक्रिया है।
9. निर्णय लेना एक सतत प्रक्रिया है। सभी प्रबंधकीय गतिविधियाँ निर्णय लेने पर निर्भर करती हैं।

## 11.5 निर्णय लेने के कारक (Factors of Decision Making)

निर्णय लेने के महत्वपूर्ण तत्व निम्नलिखित हैं।

- भूमिका धारणा (Role Perception)
- बाहरी दबाव(Outsid Pressures)
- विफल लागत(Sunk Costs)
- व्यक्तित्व विशेषतायें (Personality Characteristics)
- बाहरी संदर्भ समूह का प्रभाव(Influence of Outside Refrence Group)
- व्यक्तिगत मतभेद(Personal Differnces)
- ज्ञान की भूमिका(Role of Knwoledge)
- संस्थागत और व्यक्तिगत कारक (Institutional and Personal Factors)

## 11.6 साइमन का निर्णय लेने का सिद्धांत (Simon's Decision Making Theory)

साइमन का अधिक महत्व उसके निर्णय-निर्माण सिद्धांत के कारण है। उसने निर्णय-निर्माण का एक सिद्धांत प्रस्तुत किया। उनके अनुसार निर्णय लेना संगठन की एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया है। वस्तुतः साइमन निर्णय लेने के सिद्धांत के निर्माता हैं। उनका मानना था कि यदि संगठन में निर्णय सही ढंग से एवं समय पर नहीं लिया जाता है तो संगठन के उद्देश्यों को पूरा नहीं किया जा सकता है। हासिल किया। संगठन बर्बाद हो जाएगा। इसलिए निर्णय हमेशा सही और समय पर लेना चाहिए। और उसके कार्यान्वयन पर अधिक जोर देना चाहिए। इसलिए निर्णय लेना और कार्यान्वयन दोनों महत्वपूर्ण हैं। यही कारण है कि साइमन प्रसिद्ध और अच्छे हैं -निर्णय निर्माण मॉडल के प्रसिद्ध महान विचारक। और एक अनुभववादी के रूप में पहचाने जाते हैं। उनका मानना था कि प्रशासन कुछ कार्यों के उद्देश्यों के लिए स्थापित किया जाता है और किसी भी मानवीय कार्य को भौतिक या गुणात्मक रूप से पूरा करने के लिए सबसे पहले मानसिक या मानसिक निर्णय की आवश्यकता होती है। यानी सबसे पहले एक निर्णय प्रक्रिया शुरू होती है। और यहीं यह समाप्त हो जाता है। वहां कार्य संबंधी निर्णय लिया जाता है। यदि अभी निर्णय नहीं लेना है तो वह भी निर्णय ही है। और प्रबंधक के कार्य और प्रतिक्रियाएँ निर्णयों और उप-निर्णयों से संबंधित होती हैं। उनके अनुसार, निर्णय लेने की प्रक्रिया प्रशासन संगठन का केंद्रीय फोकस है। साइमन का मानना था कि प्रशासन गतिविधियाँ निर्णय लेने वाली गतिविधियाँ हैं। किसी भी संगठन में निर्णय लेना सर्वोच्च भूमिका निभाता है। और संगठन में बाकी सभी लोग इसका अनुपालन करते हैं। यदि नीति निर्माण प्रशासन या संगठन में उच्च स्तर पर किया जाता है, तो यह एक कानूनी, गंभीर या जटिल व्यापक निर्णय है। जिसमें राजनीतिक और प्रशासनिक प्रतिक्रियाएं आपस में जुड़ी हुई हैं। इसी प्रकार नीति कार्यान्वयन के क्षेत्र में संगठन के सभी स्तरों के लोगों को प्रबंधकीय निर्णय लेने का अधिकार है। निर्णय लेने के क्षेत्र में साइमन की सेवाएँ महत्वपूर्ण हैं। उन्होंने निर्णय लेने को प्रशासन का पर्याय माना। अर्थात् निर्णय लेना प्रशासन का मुख्य कार्य है क्योंकि संगठन स्वयं एक निर्णय लेने वाली संरचना है। उनका मानना था कि निर्णय लेने का कार्य सामान्य नीति-निर्माण कार्य तक ही सीमित नहीं है, बल्कि यह नीति कार्यान्वयन की तरह संगठन के सभी स्तरों और भागों में मौजूद है।

साइमन का निर्णय-निर्माण विभिन्न मौजूदा विकल्पों में से किसी एक सर्वोत्तम विकल्प के चयन को संदर्भित नहीं करता है, बल्कि यह निर्णय लेने की पूरी प्रक्रिया को निर्णय-निर्माण के रूप में अपनाता है। लेकिन आम तौर पर यह कहा जाता है कि विभिन्न विकल्पों में से किसी एक को चुनना ही निर्णय लेना है। उनके अनुसार प्रशासनिक प्रक्रिया को निर्णय लेने की प्रक्रिया के रूप में मान्यता प्राप्त है। उन्होंने संगठन की समस्याओं को सामाजिक एवं मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से देखा है। उनके लिए निर्णय लेना एक प्रक्रिया है। जिससे एक निष्कर्ष पर पहुंचा जाता है। किसी निष्कर्ष पर पहुंचने से पहले प्रक्रिया को कौन से कारक प्रभावित करते हैं और यह प्रभाव निर्णयों

को कैसे बदलता है। दूसरे शब्दों में, साइमन के अनुसार, निर्णय लेने का व्यवहार "प्रशासनिक व्यवहार" का एक मनोवैज्ञानिक अध्ययन है।

साइमन निर्णय लेने को तीन मुख्य स्तरों में विभाजित करता है।

- निर्णय लेने के अवसर ढूँढना।
- कार्य को पूरा करने के लिए संभावित विकल्पों की पहचान करना।
- संभावित विकल्पों में से एक विकल्प खोजना।

स्पष्टतः, पर्सिमोन के अनुसार, निर्णय लेने के निम्नलिखित तीन चरण हैं।

- प्रथम चरण: बौद्धिक गतिविधि (प्रथम चरण-बुद्धिमत्ता गतिविधि)
- दूसरा चरण: डिजाइनिंग गतिविधि
- तीसरा चरण: चयन गतिविधि

### **बौद्धिक गतिविधि (Intellegence Activity)**

निर्णय लेने की प्रक्रिया में यह पहला कदम है। पहले चरण में, निर्णय के अवसरों की जानकारी दी जाती है और इस चरण में समस्या से संबंधित सभी जानकारी की जाती है और आवश्यक जानकारी, डेटा और घटनाओं को एकीकृत किया जाता है। अर्थात् इस चरण में निर्णय लेने के अवसरों और परिस्थितियों का पता लगाया जाता है। निर्णय लेने के पहले चरण में यह पता चलता है कि कब और कहाँ निर्णय की आवश्यकता है। यह उचित निर्णय लेने के लिए आंतरिक और पारस्परिक वातावरण का पता लगाता है। स्पष्टतः, निर्णय लेने की प्रक्रिया का पहला चरण जानकारी, विचार और समस्याओं की स्वीकृति से संबंधित है। जिसमें कीमतों और घटनाओं के बीच सामंजस्य नहीं बल्कि अंतर नजर आता है।

### **डिजाइनिंग गतिविधि (Designing Activity)**

निर्णय लेने का दूसरा चरण आरेख तैयार करने की गतिविधि से संबंधित है। यह चरण संभावित कार्य गतिविधि घटनाओं का भी पता लगाता है। निर्णय लेने के दूसरे चरण में विभिन्न विकल्पों की खोज, विकास और विश्लेषण शामिल है। यह चरण समस्या के समाधान और उसके संभावित विकल्पों से संबंधित है।

### **चयन गतिविधि (Choice Activity)**

साइमन विकल्पों के चयन को निर्णय लेने के अंतर्गत तीसरा और अंतिम चरण मानते हैं। किसी विकल्प को क्रांतिकारी सिद्धांत पर उसकी श्रेष्ठता के आधार पर ही चुना जा सकता है। इस प्रकार, निर्णय लेने की शुरुआत समस्याओं की पहचान करने से लेकर, समस्याओं को हल करने के लिए विभिन्न विकल्पों में से विशिष्ट विकल्प का चयन करने और अंततः उसके



कार्यान्वयन तक होती है। जाहिर है, निर्णय लेने वाले को अपने कार्यों को पूरा करते समय निर्णय लेने के लिए अपने अनुभव, विचारों और विचारों आदि की गहराई का उपयोग करना चाहिए। कोई निर्णय वैज्ञानिक रूप से तब मान्य होता है जब निर्णय लेने वाला निर्णय लेने के सभी पहलुओं से अवगत होता है। इस प्रकार निर्णय समस्या समाधान का अंतिम विकल्प है। सभी तीन स्तरों पर, निर्णय निर्माता को यह चुनने के लिए अध्ययन के पैमाने को चिह्नित करना होगा कि क्या यह एक बौद्धिक गतिविधि है या प्रारंभिक योजना गतिविधि या चयन गतिविधि है। साइमन पूरा होने के बाद निर्णय को लागू करने की महत्वपूर्ण प्रक्रिया को भी पहचानता है तीन चरण. उनका मानना था कि बौद्धिक गतिविधि प्रारंभिक स्केचिंग की गतिविधि की ओर ले जाती है और स्केचिंग की गतिविधि चयन की गतिविधि में बदल जाती है। ये तीनों गतिविधियाँ आपस में जुड़ी हुई हैं। संक्षेप में, निर्णय लेना एक समग्र प्रक्रिया है जिसमें तीनों गतिविधियाँ शामिल होती हैं।

**निर्णय के प्रकार**

साइमन ने सभी प्रशासन निर्णयों को निम्नलिखित दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया।

### **1. क्रमादेशित निर्णय(Programmed Decision)**

साइमन के अनुसार कार्यक्रम संबंधी निर्णय या दिन-प्रतिदिन के निर्णय इसी प्रकार होते हैं। जो दिन-प्रतिदिन के कार्यों से संबंधित हैं और इस प्रकार निर्णय प्रक्रियाओं को पूर्व निर्धारित करते हैं। ऐसे निर्णय नैतिक और बार-बार दोहराए जाने वाले होते हैं। ये निर्णय इसलिए आसान लगते हैं क्योंकि ये एक औपचारिक या औपचारिक प्रणाली द्वारा निर्धारित होते हैं। प्रशासन संगठनों में, कार्यक्रम का निर्णय कर्मचारियों को भुगतान करने, आवेदन स्वीकार करने और रिपोर्ट भेजने आदि के लिए किया जाता है। साइमन का मानना था कि कार्यक्रम के निर्णय लेने में पारंपरिक तकनीकों का उपयोग किया जाता है। जैसे आदतें (आदतें) दैनिक संगठनात्मक गतिविधियाँ, कार्य करने के लिए निश्चित प्रतिक्रियाएँ, संगठन की संचार प्रणाली (संचार प्रणाली), संगठन की आंतरिक संरचना, लोगों की मानसिकता और संगठन के मूल उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए स्थापित छोटे-छोटे उपायों का उपयोग उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए किया जाता है। कंप्यूटर आदि का उपयोग एक आधुनिक तकनीक है जो निर्णय लेने में मदद कर सकती है।

### **2. अक्रमादेशित निर्णय (Non-Programmed Decision)**

साइमन के अनुसार कार्यान्वयन न करने वाले निर्णय को अभिनव निर्णय भी कहा जा सकता है। ऐसे निर्णय विशिष्ट प्रकृति के होते हैं। इन्हें गैर-मनमाना निर्णय कहा जाता है। तात्कालिक निर्णय ऐसे निर्णय होते हैं जो आधुनिक, अनिर्धारित और अचानक प्रकृति के होते हैं। इसलिए, निर्णय लेने की प्रक्रिया पूर्व निर्धारित नहीं की जा सकती। इसकी भविष्यवाणी नहीं की



जा सकती. यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि गैर-निर्णयात्मक निर्णयों के लिए अधिक रचनात्मकता, धैर्य और विश्लेषणात्मक शक्ति की आवश्यकता होती है। इस श्रेणी में संगठन के नये कार्यों एवं परियोजनाओं को शामिल किया जाता है। जैसे किसी व्यापार को बंद करना, व्यापार को किसी नए स्थान पर स्थानांतरित करना आदि। साइमन का मानना था कि किसी संगठन में निर्णय लेने का काम निचले स्तर पर होता है और न लेने वाले निर्णय उच्च स्तर पर होते हैं।

### 11.7- निर्णय लेने में तर्कसंगतता (Rationality in Decision Making)

साइमन ने निर्णय लेने की प्रक्रिया में बुद्धिवाद का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया है। उन्होंने निर्णय लेने की प्रक्रिया में बुद्धिवाद की वकालत की है। इस स्थिति में कोई निर्णय उचित कहा जाता है। जब बताए गए उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए उपयुक्त संसाधनों का चयन किया जाता है। साइमन के अनुसार, निर्णय लेने में विकल्प शामिल होता है। निर्णय लेना एक तर्कसंगत प्रक्रिया है। तर्कसंगत निर्णय लेने की तीन मुख्य विशेषताएं हैं। (1) समस्याओं और विकल्पों का ज्ञान। हल करना (2) प्रत्येक विकल्प के परिणामों को जानना। (3) पूर्व निर्धारित विकल्प चुनने के मानदंडों को जानना। उनका मानना था कि किसी संगठन में सभी निर्णय किसी तथ्य और मात्रा पर आधारित होते हैं। साइमन का मानना था कि सभी संगठनात्मक निर्णय तर्कसंगतता पर आधारित होते हैं। उनका मानना था कि कोई भी निर्णय तभी उचित माना जाएगा जब उसके उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए उचित साधनों का उपयोग किया जाएगा। उनके अनुसार, किसी भी प्रशासनिक निर्णय की तर्कसंगतता एक संबंधित या पूरक मामला है। यह निर्णय तभी उचित है। जबकि वह अपने घोषित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए उचित साधन चुनता है। निर्णय लेना एक जटिल प्रक्रिया है। जो एक अंतर्संबंधित और अंतहीन निर्णय है। जिसमें एक श्रृंखला होती है। साइमन का मानना था कि निर्णयों में साधन और साध्य के बीच का संबंध महत्वपूर्ण है। किसी भी लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण साधनों का उपयोग करता है। निचले स्तर का लक्ष्य उच्च स्तर के लक्ष्य के लिए संसाधन बन जाता है। संगठन में यह व्यवहार निरंतर चलता रहता है।

साइमन साधन और साध्य के अपने विश्लेषण में कुछ महत्वपूर्ण बिंदुओं की ओर ध्यान आकर्षित करते हैं।

- लक्ष्य प्राप्ति का रास्ता हमेशा अधूरा और झूठा साबित होता है।
- वास्तविक स्थितियों में साधनों को साध्य से अलग करना कठिन प्रतीत होता है।
- साधन-साध्य सिद्धांत के कारण, निर्णय लेने में समय के तत्वों की भूमिका अस्पष्ट हो जाती है। यदि उद्देश्य निर्धारित हों तो एक समय में केवल एक ही लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है।

निर्णय लेने में तर्कसंगतता की सराहना करते हुए साइमन कहते हैं कि मूल्यों और तथ्यों को महत्वपूर्ण माना जाता है। तथ्यों और संसाधनों का पर्याय है, जबकि तर्कसंगतता विशिष्ट उद्देश्यों की पूर्ण प्राप्ति के लिए उपयुक्तता को संदर्भित करती है। मानवीय तार्किकता मनोवैज्ञानिक वातावरण में ही सम्पन्न होती है। निर्णय लेने में यह महत्वपूर्ण है कि निर्णय लेने वाले को सभी विकल्पों के बारे में पता हो और प्रत्येक विकल्प के परिणामों के बारे में भी पता हो। साइमन ने निर्णयों की तर्कसंगतता के निम्नलिखित छह प्रकार बताए हैं।

1. वस्तुनिष्ठ रूप से तर्कसंगत कोई निर्णय वस्तुनिष्ठ रूप से तर्कसंगत हो सकता है। यदि यह किसी निश्चित अवस्था में कुछ मानों से अधिक हो जाता है, तो यह वृद्धि करने का सही तरीका है।

2. सब्जेक्टिवली रेशनल (विषयपरक रूप से तर्कसंगत) वह निर्णय जिसमें व्यक्ति के वास्तविक ज्ञान की तुलना में उपलब्धि अधिक बढ़ जाती है। यदि किसी व्यक्ति के ज्ञान के अनुपात में उपलब्धि बढ़ती है तो यह निर्णय व्यक्तिपरक हो सकता है।

3. सचेतन तर्कसंगतता सचेतन या सचेतन तर्कसंगतता का तात्पर्य साधनों और उद्देश्यों की समायोजन प्रक्रिया से है।

4. जानबूझकर तर्कसंगत जानबूझकर तर्कसंगतता एक निर्णय को संदर्भित करती है जिसमें साधन और साध्य के बीच एक जानबूझकर अनुकूलता स्थापित की जाती है।

5. संगठनात्मक तर्कसंगतता वह निर्णय है जो संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने में मदद करता है।

6. व्यक्तिगत रूप से तर्कसंगत कोई निर्णय उस समय व्यक्तिगत रूप से तर्कसंगत हो सकता है। जबकि यह व्यक्तिगत लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायक है। इसे व्यक्तिगत तर्कसंगतता कहा जाता है। साइमन के अनुसार, प्रबंधकीय व्यवहार या निर्णय न तो पूरी तरह तर्कसंगत है और न ही पूरी तरह से तर्कहीन है। पूर्ण तर्कसंगतता का सिद्धांत यह है कि निर्णय लेने वाला सभी विकल्पों को जानता है, सभी विकल्पों के मूल्यों को जानता है और विकल्पों में से एक को प्राथमिकता देता है। साइमन पूर्ण तर्कसंगतता के सिद्धांत की आलोचना करते हैं और इसके स्थान पर सीमित तर्कसंगतता पर जोर देते हैं। उनका मानना था कि पूर्ण तर्कसंगतता संभव नहीं है क्योंकि निर्णय लेने वाले का ज्ञान सीमित है। उसे सोचना मुश्किल लगता है और उसके व्यवहार संबंधी विकल्प सीमित हैं। साइमन के अनुसार मानव व्यवहार न तो पूर्णतः तर्कसंगत है और न ही पूर्णतः अतार्किक है, बल्कि यह सीमित तर्कसंगतता है। साइमन पूर्ण तर्कसंगतता की निम्नलिखित सीमाएँ बताता है।

- ज्ञान का अपूर्ण होना।
- प्रत्याशा में कठिनाइयाँ।
- व्यवहार विकल्पों की सीमा

## 11.8 -तथ्यों और मूल्यों की भूमिका (Role of Facts and Values)

साइमन निर्णय लेने में मूल्यों और तथ्यों को भी महत्वपूर्ण मानते हैं। उनके अनुसार निर्णय लेना सर्वोत्तम विकल्प चुनने का नाम है। निर्णय लेना उद्देश्यों पर आधारित एक तर्कसंगत प्रक्रिया है। निर्णय अंत का एक साधन है, साध्य नहीं। कोई भी निर्णय किसी विशेष समस्या के लिए किया जाता है और उसकी प्रकृति निश्चित नहीं होती तथा वह बदलती रहती है। उन्होंने तथ्यों और मूल्यों को स्पष्ट करते हुए कहा है कि तथ्य और मूल्य प्रशासनिक नीति और निर्णयों के बीच अंतर को स्पष्ट करते हैं। साइमन इस बात पर जोर देते हैं कि तथ्यों से उनका तात्पर्य किसी तथ्य के कथन से है जबकि मूल्यों से उनका तात्पर्य किसी से है। पसंद की अभिव्यक्ति. उनके मुताबिक फैसले भविष्य से जुड़े होते हैं. इसलिए वे न केवल तथ्य के बयान हैं बल्कि कार्रवाई का आधार भी हैं। साइमन के अनुसार, वास्तविकता सत्य का मार्गदर्शन करती है जबकि मूल्य न तो वास्तविकता पर और न ही साध्य पर आधारित होते हैं। चूँकि निर्णय में तथ्य और मूल्य दोनों शामिल होते हैं। उद्देश्यों के बारे में निर्णय का आधार मूल्यवान है। इसलिए यह परिभाषित करना कठिन है कि कोई निर्णय उचित है या गलत, लेकिन तथ्यों के आधार पर निर्णय उचित या गलत कहा जा सकता है। साइमन का मानना था कि यदि अनुशासन को विज्ञान माना जाए तो निर्णय तथ्यों के आधार पर लिया जाना चाहिए। और लागत प्रभाव को कम करना होगा। चूँकि मूल्यों को पूर्णतः समाप्त नहीं किया जा सकता। इसलिए, साइमन ने सोचा कि निर्णय तथ्यों और मूल्यों का मिश्रण है। उनका मानना था कि निर्णय लेना संगठन की दृष्टि से भी महत्वपूर्ण है। उनका मानना था कि निर्णय लेने की यह विशेष पद्धति केवल सैद्धांतिक महत्व की थी। इसका उपयोग निर्णय लेने की स्थितियों में नहीं किया जाता है। यह पूरी तरह से सच नहीं है। इस संबंध में उन्होंने अपने दिये गये सिद्धांत का उचित मूल्यांकन नहीं किया है। इसलिए यह निर्णय लेने की प्रक्रिया को स्पष्ट करने में बहुत सहायक है।

## 11.9- निर्णय लेने के मॉडल (Role of Facts and Values)

साइमन ने अपने कार्य "मॉडल ऑफ मैन" में आर्थिक, प्रबंधकीय और मनोवैज्ञानिक सिद्धांत की व्याख्या की। हर्बर्ट साइमन ने निर्णय लेने के तीन मुख्य मॉडलों का वर्णन किया है जो इस प्रकार हैं।

- मनोवैज्ञानिक व्यक्ति(Psychological Man)
  - अर्थशास्त्री(Economic Man)
  - प्रशासनिक व्यक्ति(Administrative Man)
1. साइकोलॉजिकल मैन मॉडल (Psychological Man model) मनोवैज्ञानिक व्यक्ति मॉडल को सोशल मैन मॉडल भी कहा जाता है। मनोविज्ञान का वह खंड जो फ्रायड की इस

स्वीकृति की वकालत करता है कि मनुष्य की अपनी धारणाएँ, इच्छाएँ, मूल्य और चिंताएँ हैं। इसलिए वह तार्किकता से प्रभावित हुए बिना अपनी इच्छा से ही कोई निर्णय लेता है।

2. इकोनॉमिक मैन मॉडल (Economic Man model) साइमन ने तर्कवाद पर आधारित मॉडल को इकोनॉमिक मैन मॉडल का नाम दिया है। जिसमें मनुष्य को अर्थशास्त्री के रूप में पहचाना जाता है। यह मॉडल दो सिद्धांतों पर आधारित है। (1) मनुष्य आर्थिक रूप से तर्कसंगत है (2) मनुष्य व्यवस्थित तरीके से लाभ प्राप्त करने के लिए अधिक प्रयास करता है। पर आधारित हैं

3. एडमिनिस्ट्रेटिव मैन मॉडल या बाउंडेड रेशनलिटी मॉडल (Administration Man model या Bounded Rationality मॉडल) साइमन ने आर्थिक मैन मॉडल और मनोवैज्ञानिक मैन मॉडल के मध्य मॉडल को एडमिनिस्ट्रेटिव मैन मॉडल या बाउंडेड रेशनलिटी कहा है। इस मॉडल के अनुसार, कोई व्यक्ति न तो पूरी तरह से तर्कसंगत रूप से और न ही पूरी तरह से भावनात्मक रूप से निर्णय लेता है। साइमन के अनुसार, आर्थिक व्यक्ति उच्चतम लाभ के लिए सबसे अच्छा विकल्प चुनता है। दूसरी ओर, प्रशासनिक व्यक्ति ऐसे निर्णय की तलाश में रहता है जो संतोषजनक हो। ऐसे निर्णय व्यक्ति की नजर में बेहतर होते हैं। इसलिए, वह निर्णय के लिए एक संतोषजनक विकल्प चुनता है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि व्यक्ति के पास उसकी तुलना में अधिक जानकारी और तथ्य होते हैं। शक्ति। बेहतर विकल्प चुनने से पहले निचले स्तर पर निर्णय लिया जाता है। साइमन ने सामाजिक और आर्थिक मनुष्य के बीच संबंध को प्रबंधकीय मनुष्य मॉडल या बंधी हुई तर्कसंगतता कहा है।

### 11.10 - समीक्षात्मक विश्लेषण (Critical Analysis)

साइमन द्वारा प्रस्तुत सिद्धांत प्रशासन की दुनिया में आम तौर पर स्वीकार किये जाते हैं लेकिन उनके सिद्धांतों की काफी आलोचना भी की गयी है जो इस प्रकार हैं।

- कुछ विद्वानों ने साइमन के सिद्धांतों की इस आधार पर आलोचना की है कि उनके सिद्धांतों में नवीनता या मौलिकता का अभाव है। उन्होंने पारंपरिक सिद्धांत को नये ढंग से प्रस्तुत किया है।
- साइमन निर्णय लेने के मनोविज्ञान को नजरअंदाज करता है और निर्णय लेने के व्यवहार को सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक प्रतिनिधित्व से जोड़ता है जो 100% गलत है।
- साइमन द्वारा प्रस्तुत निर्णय लेने का सिद्धांत किसी संगठन की स्पष्ट एवं संपूर्ण तस्वीर प्रकट नहीं कर सकता। निर्णय लेने का व्यवहार परिवर्तन और संगठनात्मक स्थितियों से भी संबंधित हो सकता है।

- साइमन द्वारा प्रस्तुत निर्णय-निर्माण सिद्धांत तथ्यों और मूल्यों से संबंधित है। जिस तरह से इसे पेश किया गया है वह उचित नहीं है। साइमन तथ्य-आधारित प्रशासन की वकालत करता है और प्रबंधकीय मूल्यों की उपेक्षा करता है। हालाँकि, प्रबंधकीय व्यवहार में केवल निर्णय पर ध्यान केंद्रित करना उचित नहीं ठहराया जा सकता है। प्रशासन केवल निर्णयों द्वारा नहीं चलाया जा सकता है। कई अन्य कारक भी हैं।
- कुछ विचारकों का कहना है कि साइमन का सिद्धांत प्रशासन में यंत्रवत सिद्धांत को जन्म देता है और संसाधनों और लक्ष्यों के बीच आदान-प्रदान का दृष्टिकोण स्थापित करता है। प्रदर्शन ही एकमात्र प्रशासन उद्देश्य नहीं हो सकता।
- साइमन का सिद्धांत कहता है कि प्रशासन सभी समाजों में समान भूमिका बनाता है। परन्तु यह सत्य है कि विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्था विकसित देशों की प्रशासनिक व्यवस्था से लगभग भिन्न प्रतीत होती है।
- कुछ विचारक निर्णय लेने की प्रक्रिया के चरणों से भी असहमत हैं। उनके अनुसार, बौद्धिक गतिविधि स्केचिंग गतिविधि से पहले होती है और चयन गतिविधि स्केचिंग गतिविधि के बाद पूरी होती है। यह सूची हमेशा सही नहीं होती है।

---

### 11.11 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

प्रिय विद्यार्थियों, इस इकाई में आप:

- हर्बर्ट साइमन के जीवन और कार्यों का अध्ययन किया।
- हर्बर्ट साइमन द्वारा प्रस्तुत निर्णय लेने के सिद्धांतों का अध्ययन किया।
- निर्णय लेने के विभिन्न तत्वों को समझे।
- साइमन की सेवाओं की आलोचना की।

---

### 11.12 : शब्द संपदा

---

#### 1. नवशास्त्रीय सिद्धांत या मानवीय संबंधों का सिद्धांत

यह अवधारणा 1920 और 1950 के बीच विकसित की गई थी। इस सिद्धांत का मानना था कि कर्मचारी केवल कानूनी अधिकार और आर्थिक सुविधाओं के कारण तर्कसंगत रूप से कार्य नहीं करते हैं, बल्कि वे सामाजिक आवश्यकताओं और व्यवहार और दृष्टिकोण से भी प्रभावित होते हैं। यह सत्य है कि औद्योगिक क्रांति के शुरुआती दौर में प्रौद्योगिकी और विज्ञान पर अधिक जोर था। मानव व्यवहार पर जोर नहीं दिया गया लेकिन इस सिद्धांत ने मानव व्यवहार पर बहुत जोर दिया।

## 2. व्यवहार सिद्धांत

संगठनात्मक व्यवहार सिद्धांत क्रिस आर्गर्स, डगलस मैक्स ग्रेगर, अब्राहम मास्लो और ब्रेस्वर्गर ने प्रशासन सिद्धांत विकसित करने के लिए मनोविज्ञान, समाजशास्त्र और मानवविज्ञानी का उपयोग किया।

---

### 11.13 : परीक्षार्थ प्रश्न

---

#### 11.13.1- वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1. किस विचारक ने सार्वजनिक व्यवस्था को एक मिथक एवं मुहावरा मात्र माना है?  
(क) चेस्टर बरनार्ड (ख) एल डी व्हाइट (ग) हर्बर्ट साइमन (घ) इनमें से कोई नहीं
2. किस विचारक ने कहा था कि 'निर्णय लेना प्रशासनिक संगठनों का हृदय है'?  
(क) जॉन मिलेट (ख) मिक फ़ारलैंड (ग) हर्बर्ट साइमन (घ) इनमें से कोई नहीं
3. हर्बर्ट साइमन का निर्णय लेने का मॉडल किस पर आधारित है?  
(क) पूर्ण तर्कसंगतता (ख) सीमित तर्कसंगतता (ग) अनंत तर्कसंगतता (घ) इनमें से कोई नहीं
4. वास्तव में, वह निर्णय-निर्माता क्या है जो सीमित तर्कसंगतता के आधार पर निर्णय लेता है?  
(क) आर्थिक आदमी (ख) मानव अनुशासन (ग) मानवीय तर्कसंगतता (घ) सामाजिक व्यक्ति
5. किस विचारक ने तर्कवादी निर्णय लेने का मॉडल प्रस्तावित किया?  
(क) पीटरसेल्फ (ख) मार्च (ग) हर्बर्ट साइमन (घ) जॉन मिलेट

#### 11.13.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. निर्णय लेने को परिभाषित करें।
2. निर्णय लेने से क्या तात्पर्य है?
3. साइमन के प्रबंधकीय मानव मॉडल की विशेषताओं का वर्णन करें।
4. आप साइमन के बारे में क्या जानते हैं?
5. सीमित तर्कसंगतता से क्या तात्पर्य है?

#### 11.13.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. हर्बर्ट साइमन की सेवाओं का वर्णन करें।
2. निर्णय लेने में तर्कसंगतता के महत्व पर चर्चा करें।
3. साइमन के निर्णय निर्माण सिद्धांत का आलोचनात्मक मूल्यांकन करें।

---

### 11.14 : पठनीय पुस्तकें

---

1. Ashutosh Kumar and Manoj Kumar Singh, Administrative Thinkers, Anmol Publications, New Delhi, 2010.
2. P.B. Rathod, The Galaxy of Administrative Thinkers, ABD Publisher, Jaipur, 2006.
3. Rakesh Hooja and Ramesh K. Arora, Administrative Theories, Approaches, Concepts and Thinkers in Public Administration, Rawat Publications, Jaipur, 2007.
4. Shriram Maheshawari, Administrative Thinkers, Macmillan, New Delhi, 2003.
5. R. K. Saprú, Administrative Theory and Management Thought, Prentice Hall of India, New Delhi, 2006,
6. S. L. Goel, Administrative and Management Thinkers: Relevance in New Millennium, Deep and Deep Publications, New Delhi, 2008.
7. Jyanta K. Nanda, Management Thought, Sarup and Sons, New Delhi, 2006.
8. M. P. Sharma and B. L. Sadana, Public Administration in Theory and Practice, Kitab Mahal, India.
9. Ishtiyag Ahmad, Azeem Intezami Mufakkareen, Educational Publications, New Delhi, 2015.



## इकाई 12

### संचार और प्रेरणा

(Communication and Motivation)

इकाई की रूपरेखा

- 12.0 प्रस्तावना
- 12.1 उद्देश्य
- 12.2 संचार का अर्थ एवं परिभाषा
- 12.3 संचार के प्रकार
- 12.4 संचार का महत्व
- 12.5 संचार के तत्व एवं प्रक्रियाएँ
- 12.6 संचार के स्रोत
- 12.7 प्रभावी संचार में बाधाएं
- 12.8 संचार बाधाओं को दूर करने के तरीके
- 12.9 अब्राहम मास्लो का जीवन और योगदान
- 12.10 प्रेरणा सिद्धांत
- 12.11 आवश्यकताओं का पदानुक्रम
- 12.12 डगलस मैकग्रेगर का जीवन और योगदान
- 12.13 डगलस मैकग्रेगर का एक्स सिद्धांत
- 12.14 डगलस मैकग्रेगर का वाई सिद्धांत
- 12.15 पाठ की उपलब्धियाँ
- 12.16 शब्द संपदा
- 12.17 परीक्षार्थ प्रश्न
- 12.18 पठनीय पुस्तकें

---

### 12.0 : प्रस्तावना

इस इकाई में हम संचार और जनसंपर्क का अध्ययन करेंगे। संचार मानव सभ्यता जितनी ही प्राचीन प्रक्रिया है, जब कोई व्यक्ति जन्म लेता है और अपनी मृत्यु तक किसी न किसी रूप में संचार करता है। संचार प्रशासन का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है, इसे प्रशासन का मुख्य सिद्धांत कहा जाता है। इसके बिना प्रशासन अप्रभावी है। तेजी से औद्योगीकरण के कारण संगठनों के दायरे में वृद्धि, तकनीकी जटिलता, श्रमिक संघों के विस्तार, मानवीय संबंधों पर जोर और सामाजिक जवाबदेही में वृद्धि से संचार की प्रक्रिया जटिल हो गई है। क्योंकि वर्तमान युग में टेलीफोन, टेलीग्राफ, रेडियो, टीवी, टेलेक्स, इंटरनेट आदि ने सूचनाओं और संदेशों के प्रसारण को आसान बना दिया है, लेकिन ये सभी संचार के साधन नहीं हैं, बल्कि ये संचार प्रसारित

करने के बेहतर साधन हैं। संचार का महत्व प्रशासन कार्यों के हर स्तर पर मौजूद है। संचार के बिना मानव जीवन की कल्पना करना असंभव है। संगठनात्मक प्रणालियों की अधिकांश समस्याएँ और प्रक्रियाएँ सीधे संचार से संबंधित हैं, फ्रेड लुथन्स का कहना है कि संचार का उपयोग मानव जीवन के तीन-चौथाई सक्रिय भाग में किया जाता है। विश्व की विभिन्न समस्याओं का मूल कारण अकुशल एवं अप्रभावी संचार व्यवस्था है।

लोगों के स्वभाव और हितों को ध्यान में रखते हुए संबंध स्थापित करना ही बेहतर जनसंपर्क है। किसी संगठन या संस्था को जनता के बीच विश्वास कायम करने के लिए जनसंपर्क की आवश्यकता होती है। कोई भी संगठन अपनी प्रतिष्ठा सुधारने तथा अपने संगठन के हितों को प्राप्त करने के लिए जनसंपर्क का उपयोग करता है। जनसंपर्क जनता का विश्वास हासिल करने का बेहतर प्रयास है। इन सबके बावजूद जनसंपर्क मानवीय संबंधों को स्थापित करने का एक साधन है। इसमें बेहतर दृष्टिकोण और संबंध स्थापित करके ही लोगों से संबंध स्थापित किये जा सकते हैं और उनका दिल जीता जा सकता है तथा संगठन और संस्था की प्रतिष्ठा को मजबूत किया जा सकता है। जनसंपर्क संगठन और लक्ष्य समूह के बीच क्रियान्वित एक योजनाबद्ध और मजबूत संचार कार्यक्रम है।

---

### 12.1 : उद्देश्य

---

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद हम निम्नलिखित को समझ सकेंगे।

- संचार का अर्थ, परिभाषा एवं प्रकार.
- संचार के तत्व एवं प्रक्रियाएँ।
- संचार की विशेषताएँ, प्रभावी संचार के साधन और बाधाएँ।
- अब्राहम मास्लो और डगलस मैकग्रेगर के प्रेरणा के सिद्धांतों का अध्ययन किया जाएगा।
- प्रेरणा के विभिन्न तत्वों के बारे में जानकारी।

---

### 12.2 : संचार का अर्थ एवं परिभाषा (Meaning and Definition of Communication)

---

संचार दो से अधिक लोगों के बीच भावों, ध्वनियों, प्रतीकों, इशारों और भावों के माध्यम से एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति तक विचारों, सूचनाओं, विचारों, भावनाओं का स्थानांतरण है। संचार एक से अधिक व्यक्तियों के बीच संचार है, मौन या आत्म-चर्चा नहीं। यह एक-तरफ़ा प्रक्रिया नहीं है, यह दो-तरफ़ा प्रक्रिया है। संचार का सामान्य अर्थ किसी सूचना या संदेश को दूसरे व्यक्ति तक पहुंचाना है। संचार शब्द अंग्रेजी शब्द कम्युनिकेशन का पर्याय है, जो लैटिन शब्द कम्यूनस से लिया गया है। कम्यूनस शब्द का अर्थ है समझना, इस प्रकार संचार एक

संदेश देने की प्रक्रिया है जिसमें संदेश भेजने वाला और प्राप्तकर्ता एक दूसरे के साथ तथ्यों, सूचनाओं, विचारों, अनुभवों, भावनाओं और ज्ञान का आदान-प्रदान करते हैं।

विभिन्न विचारकों द्वारा संचार को इस प्रकार परिभाषित किया गया है।

1. लारेंस एप्पलबी के अनुसार "संचार वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक व्यक्ति अपने विचारों और विचारों को दूसरों के सामने व्यक्त करता है"।

2. मैक फारलैंड के अनुसार, "संचार मनुष्यों के बीच लाभकारी बातचीत की प्रक्रिया है"।

3. मिलेट (बाजरा) ने "संचार को एक प्रशासन संगठन की जीवनधारा" के रूप में वर्णित किया है।

4. फ्रिफ़नर के अनुसार, "संचार प्रशासन का हृदय है"।

5. न्यूमैन और समर (Newman and Summer) के अनुसार "संचार दो या दो से अधिक लोगों के बीच तथ्यों, विचारों, विचारों और भावनाओं का आदान-प्रदान है"।

6. ऑर्डवे टीड के अनुसार "संचार वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा एक व्यक्ति अपने विचारों और भावनाओं को दूसरों तक स्थानांतरित करता है"।

उपरोक्त परिभाषाओं के आधार पर यह कहा जा सकता है कि संचार दो या दो से अधिक लोगों के बीच तथ्यों, सूचनाओं, विचारों, विचारों, अनुभवों और भावनाओं का आदान-प्रदान है।

### 12.3 संचार के प्रकार (Types of Communication )

संचार स्रोतों और प्रवाह आदि के आधार पर विभिन्न प्रकार का होता है:

सूत्रों पर आधारित संचार

सूत्रों के आधार पर संचार निम्नलिखित तीन प्रकार का होता है:

#### 1. मौखिक संचार (Oral Communication)

जब सूचना बोलकर और बोलकर तथा सुनकर प्रसारित की जाती है तो इसे मौखिक संचार कहा जाता है, दैनिक जीवन में संचार का सबसे लोकप्रिय और पारंपरिक तरीका मौखिक संचार है। संचार कभी-कभी एक-तरफ़ा और दो-तरफ़ा भी होता है।

#### 2. लिखित संचार (Written Communication)

जब सूचना लोगों तक लिखित रूप में पहुंचाई जाती है तो उसे लिखित संचार कहा जाता है। किताबें, समाचार पत्र, पत्रिकाएँ, मैनुअल और चार्ट आदि लिखित संचार के अच्छे उदाहरण हैं।

#### 3. प्रतीकात्मक संचार (Symbolic Communication)

कुछ संचार न तो मौखिक और न ही लिखित होते हैं बल्कि इशारे या प्रतीक होते हैं जैसे हाथों पर मुस्कुराहट, शौचालय जाने का संकेत देने के लिए उंगली उठाना, आश्वासन के संकेत के

रूप में किसी की पीठ पर हाथ रखना, गर्दन हिलाना, सहमति व्यक्त करना और होंठ हिलाना। असहमत होना। इशारा करना, क्रिकेट में अंपायर की उंगली उठाना, जीत पर उंगली का V चिन्ह बनाना और अंगूठा उठाकर प्रोत्साहन देना आदि।

## प्रवाह पर आधारित संचार(Communication based on Flow)

### 1. अधोमुखी संचार (Downward Communication)

इसे अधीनस्थ-श्रेष्ठ संचार भी कहा जाता है। जब किसी संगठन में वरिष्ठ अपने अधीनस्थों को सूचना या निर्देश प्रेषित करते हैं, तो यह अधोमुखी संचार होता है। जब संचार का प्रवाह प्रकृति में ऊपर से नीचे और हमेशा प्रभावी होता है। अधोमुखी संचार में मौखिक, लिखित और प्रतीकात्मक तीनों प्रकार के संचार शामिल हो सकते हैं। नीचे की ओर संचार लिखित या मौखिक आदेशों, निर्देशों, पत्रों, पोस्टरों और साइनबोर्डों, कंपनी पत्रिकाओं, कर्मचारी पुस्तिकाओं, सूचना रैक, वार्षिक रिपोर्ट, गश्त, मैनुअल, बजट स्वीकृति और कर्मचारी रेफरल, आदि और अन्य स्रोतों के माध्यम से होता है। इस तरह के संचार से अधीनस्थों को अपने वरिष्ठों के इरादों का पता चलता है।

### 2. उर्ध्व संचार (Upward Communication)

उर्ध्व संचार में संवाद का प्रवाह अधीनस्थों से वरिष्ठों तक होता है। जब किसी संगठन में सूचना का प्रवाह नीचे से ऊपर की ओर होता है तो इसे उर्ध्व संचार कहा जाता है। इसका स्वभाव सदैव याचना करने वाला होता है। उर्ध्व संचार के माध्यम से, शीर्ष प्रशासन को संगठन के निचले स्तर पर क्या हो रहा है, इसके बारे में जानकारी मिलती है, जिसके माध्यम से शीर्ष प्रशासन को विशेष रूप से वित्तीय, सांख्यिकीय और कर्मचारी विचारों के बारे में जानकारी मिलती है। यह संचार पदानुक्रम के आधार पर प्रशासन के निचले स्तर से ऊपरी स्तर तक संकल्पों, रिपोर्टों, सिफारिशों, सुझावों आदि के रूप में होता है। प्रभावी संगठनात्मक प्रदर्शन के लिए नीचे की ओर संचार के साथ-साथ ऊपर की ओर संचार भी आवश्यक है। ऊपर की ओर संचार नीचे की ओर संचार पर प्रतिक्रिया देता है। इसे निगरानी के साधन के तौर पर भी देखा जा सकता है।

### 3. क्षैतिज या पार्श्व संचार (Horizontal or Lateral Communication)

पारस्परिक संचार को क्षैतिज संचार भी कहा जाता है। यह संचार अधिकारियों, कर्मचारियों के बीच एक प्रकार का आदान-प्रदान है। फ्रेड लूथनेस इसे पारस्परिक प्रभावी संचार कहते हैं। इस प्रकार के संचार में लिखित, मौखिक, रिपोर्ट, समूह कार्य, जनमत तथा सम्मेलन आदि विधियों का प्रयोग किया जाता है। संगठन में सामंजस्य और तालमेल बनाए रखने के लिए

क्षैतिज संचार महत्वपूर्ण है, लेकिन इससे कार्य निष्पादन में देरी होती है और काम में बाधा आती है।

### **अनौपचारिक संचार या ग्रेपवाइन (Informal Communication or Grapevine)**

अनौपचारिक या ग्रेपवाइन संचार वह है जो संगठन में काम करने वाले कर्मचारियों के पारस्परिक संबंधों के आधार पर होता है। संचार उच्च और अधीनस्थ पदों के बिना सामाजिक संबंधों पर आधारित है। अनौपचारिक संचार के संस्थापक कीथ डेविस मानते हैं कि ऐसे संचार को समाप्त या अस्वीकार नहीं किया जा सकता है। मित्रों के समूह, क्लब, प्रशासनिक विभाग, जासूसी आदि अनौपचारिक संचार के उदाहरण हैं।

### **12.4 संचार का महत्व (Importance of Communication)**

संचार प्रशासन का मुख्य सिद्धांत है। सरकार और प्रशासन के लिए प्रभावी संचार बहुत महत्वपूर्ण है। संचार दोतरफा प्रक्रिया है। प्रशासन प्रभावी संचार की आवश्यकता में विश्वास करता है। प्रभावी संचार के अभाव में प्रशासन अकल्पनीय है।

**आधुनिक संगठनों में संचार का महत्व निम्नलिखित है।**

1. प्रभावी योजना और कार्यान्वयन के लिए संचार आवश्यक है। नियोजन प्रशासन का सबसे महत्वपूर्ण एवं बुनियादी कार्य है। प्रशासन की सफलता एक प्रभावी योजना के प्रभावी कार्यान्वयन पर आधारित है।
2. प्रभावी संचार संगठन में प्रेरणा और प्रदर्शन का माहौल बनाता है।
3. संचार व्यवस्था के अभाव में संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करना संभव नहीं है।
4. संचार के माध्यम से निर्णय और अधिकार दूसरों को हस्तांतरित किये जाते हैं।
5. समन्वय, संगठन, पर्यवेक्षण के लिए संचार एक शक्तिशाली उपकरण है।
6. प्रशासन के माध्यम से कर्मचारियों को प्रेरित करने के लिए संचार की आवश्यकता है।
7. संचार प्रशासन को मजबूत और सशक्त बनाता है।
8. संचार के माध्यम से वरिष्ठों और अधीनस्थों के बीच गलतफहमियों को दूर किया जा सकता है।

### **12.5 संचार के तत्व एवं प्रक्रिया (Elements and Process of Communication )**

संचार एक सतत प्रक्रिया है। मनुष्य एक सामाजिक और राजनीतिक प्राणी है और उसे अपने विचारों और विचारों को व्यक्त करने के लिए संचार पर निर्भर रहना पड़ता है। संचार मनुष्य की अनिवार्य आवश्यकता है और मानव जीवन का आधार भी। समाज में संबंध स्थापित करने के लिए लोगों को एक-दूसरे से संवाद करना पड़ता है, इसलिए मानव समाज को चलाने की प्रक्रिया संचार के माध्यम से ही संभव है। इसके अभाव में मानव समाज की कल्पना नहीं की जा सकती। इसके बिना किसी भी प्रकार के समाज का निर्माण संभव नहीं है।

संचार केवल एक प्रक्रिया नहीं बल्कि जीवन की एक आवश्यकता है। यह एक सतत प्रक्रिया है, संचार प्रक्रिया के लिए कम से कम दो लोगों की आवश्यकता होती है। ये व्यक्ति सूचना प्रेषक और सूचना प्राप्तकर्ता हैं। संचार का यह सरल मॉडल दर्शाता है कि संचार के लिए तीन आवश्यक तत्व हैं। यदि इनमें से एक भी तत्व अनुपस्थित है, तो संचार नहीं हो सकता है। कई प्रबंधकों को लगता है कि उन्होंने संदेश भेजकर अपने संचार कर्तव्यों को पूरा कर लिया है। लेकिन संदेश भेजना तो बस शुरुआत है। एक प्रबंधक सैकड़ों संदेश भेज सकता है लेकिन इसे तब तक संचार नहीं कहा जा सकता जब तक कि इसे प्राप्तकर्ता द्वारा प्राप्त, पढ़ा और समझ न लिया जाए।

संचार प्रक्रिया में शामिल तत्व इस प्रकार हैं।

- |                |                                |
|----------------|--------------------------------|
| 1. प्रेषक      | 2. एन्कोडिंग (एन्कोडिंग)       |
| 3. संदेश       | 4. सूचना स्रोत (माध्यम)।       |
| 5. डिकोडिंग    | 6. संदेश प्राप्तकर्ता (रिसीवर) |
| 7. प्रतिक्रिया |                                |

1. **प्रेषक** : संचार प्रक्रिया का पहला तत्व संदेशवाहक है। संचार दूत से शुरू होता है। यह संचार प्रदान करता है। संदेशवाहक वह व्यक्ति होता है जो सूचना, डेटा, विचार, भावनाएँ आदि दूसरे व्यक्ति तक पहुँचाना चाहता है। उदाहरण के लिए, जब कोई वरिष्ठ चाहता है कि उसके अधीनस्थ कुछ करें, तो वह उस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए निर्देश जारी करता है।

2. **एन्कोडिंग** : संचार प्रक्रिया का दूसरा चरण एन्कोडिंग है। इसका अर्थ है संदेशवाहक द्वारा संदेशों को प्रतीकों में बदलना। संदेशवाहक अपने विचारों को शब्दों, चित्रों और इशारों में व्यक्त कर सकता है। एन्कोडिंग महत्वपूर्ण है क्योंकि सूचना केवल प्रतीकों के माध्यम से प्रसारित की जा सकती है।

3. **संदेश** : एन्कोडिंग प्रक्रिया का परिणाम संदेश है। संदेशवाहक की इच्छा, भावना या पहल को संदेश के रूप में व्यक्त किया जाता है। संदेश लिखित या मौखिक हो सकता है। संदेश इस रूप में हो सकता है कि संदेश प्राप्तकर्ता समझ सके। लिखे हुए शब्द पढ़े जा सकते हैं। संकेतों को देखा या महसूस किया जा सकता है। भाषण सुना जा सकता है।

4. **माध्यम** : जब प्रेषक अपना संदेश प्राप्तकर्ता को भेजना चाहता है, तो वह यह निर्णय लेता है कि वह इसे किस माध्यम से प्रेषित करेगा। एक माध्यम एक संदेश को एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति तक पहुंचाता है। उच्च अधिकारी के सामने विभिन्न प्रकार के मीडिया उपलब्ध होते हैं जो बोलना, लिखना, संकेत दिखाना, निर्देश देना, समूह बैठक आदि के माध्यम से प्रभावी संचार के लिए आवश्यक हैं और इसलिए उपयुक्त मीडिया का चयन किया जाना चाहिए।

5. **डिकोडिंग** : जब सूचना संदेश रिसीवर को प्रेषित किया जाता है, तो वह इसे डिकोड करता है। वह इसे महसूस करता है, इसका अर्थ समझता है और इसका उद्देश्य(Objectives) समझता है।

6. **संदेश प्राप्तकर्ता** : संदेश का प्राप्तकर्ता वह व्यक्ति होता है जिसे सूचना या संदेश प्रेषित किया जाता है। यह आवश्यक नहीं है कि संदेशवाहक द्वारा प्रेषित सूचना या संदेश संदेशवाहक के इच्छित तरीके से प्रसारित हो।

7. **प्रतिक्रिया** : संदेश प्राप्त करने के बाद प्राप्तकर्ता द्वारा दी गई प्रतिक्रिया को फीडबैक कहा जाता है। फीडबैक देते समय संदेश प्राप्त करने वाले की भूमिका प्रेषक की हो जाती है।

### 12.6 संचार के स्रोत (Sources of Communication)

संचार के साधनों को तीन मुख्य श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है।

1. **श्रवण (ऑडियो)** : रेडियो, समितियाँ, बैठक, संगोष्ठी, सम्मेलन, टेलीफोन, साक्षात्कार, व्यक्तिगत राय परामर्श, बैठक आदि श्रवण स्रोत हैं जिन्हें सुनकर संचार या सूचना प्राप्त होती है।

2. **दृश्य स्रोत** : दृश्य स्रोतों में किताबें, दस्तावेज़, रिपोर्ट, गश्त, चित्र, फोटो, झंडे, स्लाइड, पोस्टर, होर्डिंग, मूर्तियाँ, प्रतीक, भौतिक चिह्न, समाचार पत्र, पत्रिकाएँ आदि शामिल हैं।

3. **श्रव्य-दृश्य स्रोत** : वे स्रोत जिनसे एक ही समय में सुनकर और देखकर जानकारी प्राप्त की जाती है, श्रव्य-दृश्य स्रोत कहलाते हैं। इस श्रेणी में टेलीविजन, वीडियो फ़िल्में, नाटक और व्यक्तिगत प्रस्तुतियाँ शामिल हैं।

### 12.7 प्रभावी संचार में बाधाएँ (Hinderances to Effective Communication)

प्रभावी संचार के रास्ते में निम्नलिखित बाधाएँ आ सकती हैं।

- खराब सुनने का कौशल, जानकारी की अधिकता, उपेक्षा, भावनाएँ और कम ध्यान आदि।
- जैसे टेलीफोन, शोर, खराब रोशनी, असुविधाजनक बैठना, अस्वस्थ कमरा, असुविधाजनक वातावरण।
- जैसे ग़लतफ़हमी, फ़िल्टरिंग, अविश्वास, दुखी भावनाएँ और लोगों की मानसिक स्थिति आदि।
- जैसे सामाजिक मानक, मूल्य, आयु, लिंग और सामाजिक-आर्थिक स्थिति आदि।
- जैसे सांस्कृतिक मानदंड, मूल्य, परंपराएं और सांस्कृतिक व्यवहार आदि।
- जैसे भाषा, अकारण निन्दा और अपशब्द आदि।
- जैसे व्यक्तिगत भाषाई क्षमता और कठिन एवं अनुपयुक्त शब्दावली आदि।



- जैसे तकनीकी विफलता, समय का दबाव, जटिल संगठनात्मक संरचना, पदानुक्रमित स्तर आदि।
- अस्पष्ट संदेश, प्रतिक्रिया की कमी, संचार के अनुचित साधन, रूढ़िवादिता या घिसी-पिटी बातें आदि।

## 12.8 संचार बाधाओं को दूर करने के तरीके (Methods to Overcome Communication Barriers )

संचार बाधाओं को दूर करने के निम्नलिखित तरीके हैं:

1. जहां तक संभव हो संदेश सीधे संबंधित व्यक्ति को दिया जाना चाहिए।
2. संदेश की भाषा संदेशवाहक के मानसिक स्तर के अनुरूप होनी चाहिए। सरल भाषा संचार लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायक होती है। बेहतर भाषा का प्रयोग करना चाहिए।
3. संगठन के सभी कर्मचारियों के बीच बेहतर मानवीय संबंध होने चाहिए। बेहतर मानवीय रिश्ते प्रभावी संचार के लिए उत्प्रेरक का काम करते हैं।
4. संचार स्पष्ट और पूर्ण होना चाहिए।
5. संचार समय पर और उचित होना चाहिए।
6. संदेश प्राप्तकर्ता द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिए।
7. संचार एक सतत गतिविधि है, इसे सदैव चलते रहना चाहिए।
8. संचार के उद्देश्य प्रेषक और प्राप्तकर्ता दोनों के लिए स्पष्ट होने चाहिए।
9. संचार ऊपर से नीचे और नीचे से ऊपर दोनों होना चाहिए।

संचार बहुत महत्वपूर्ण है। एक खुशहाल और पूर्ण जीवन जीने के लिए अपने विचारों और भावनाओं को साझा करना महत्वपूर्ण है। प्रभावी संचार किसी भी संगठन को सफल बनाता है। बेहतर संचार के माध्यम से संगठन और कर्मचारियों की समस्याओं का समाधान किया जाता है। बेहतर संचार किसी भी संगठन और संस्था की समृद्धि का संकेत देता है। संचार किसी भी संगठन का एक अनिवार्य हिस्सा है।

## 12.9 - अब्राहम मास्लो का जीवन और योगदान (Life and Contribution of Abraham Maslow)

मनोवैज्ञानिक अब्राहम एच. मास्लो का जन्म 1908 में ब्रुकलिन, न्यूयॉर्क, अमेरिका में हुआ था। उनका परिवार रूस का एक यहूदी परिवार था। उनके माता-पिता पढ़े-लिखे नहीं थे। लेकिन इसके बावजूद वे अपने बच्चों को उच्च शिक्षा दिलाकर उनके जीवन को आधुनिक बनाने का प्रयास कर रहे थे। उनका प्रारंभिक जीवन कष्टमय रहा। बचपन से ही मास्लो का व्यक्तित्व आकर्षक था लेकिन वह शर्मीले थे। वह बचपन से ही अकेले थे और उन्हें किताबों में बहुत रुचि थी। उनकी प्रारंभिक शिक्षा ब्रुकलिन में हुई। ब्रुकलिन में अपनी प्रारंभिक शिक्षा के बाद, मास्लो

ने अपने पिता के अनुरोध पर कानून का अध्ययन करने के लिए न्यूयॉर्क के सिटी कॉलेज में दाखिला लिया। लेकिन तीन सेमेस्टर पूरे करने के बाद उन्होंने यूनिवर्सिटी को अलविदा कह दिया और कॉर्नेल आ गए। कुछ दिनों बाद, मास्लो न्यूयॉर्क लौट आया और अपने माता-पिता की इच्छा के विरुद्ध, एक रिश्तेदार की बेटी बर्था से शादी कर ली।

1937 से 1951 तक, मास्लो ने ब्रुकलिन कॉलेज, न्यूयॉर्क में पढ़ाया, जहाँ उनकी मुलाकात दो विश्वसनीय गुरुओं से हुई। ये दो भरोसेमंद कामशेर डोथ बेनेडिक्ट और मैक्सर विदथेमार्थे थे। मास्लो उन दोनों के व्यक्तित्व और उनके काम करने के तरीके से बहुत प्रभावित हुआ। उन्होंने कहा कि इन दोनों बुद्धिजीवियों ने अपनी योग्यता और क्षमता के आधार पर आत्म-ज्ञान की आवश्यकताओं को हासिल किया था। उसी कॉलेज में पढ़ाते समय मास्लो का प्रसिद्ध पेपर ए थ्योरी ऑफ ह्यूमन मोटिवेशन प्रकाशित हुआ। इस पेपर में उन्होंने मानव आवश्यकताओं के वर्गीकरण का अध्ययन किया। उन्होंने 1951 में ब्रुकलिन कॉलेज छोड़ दिया और ब्रैंडिस विश्वविद्यालय में मनोविज्ञान विभाग के प्रोफेसर और अध्यक्ष बन गए। 1954 में, मास्लो का मौलिक काम "मोटिवेशन एंड पर्सनैलिटी" प्रकाशित हुआ। वह अमेरिकन ह्यूमनिस्ट एसोसिएशन के अध्यक्ष भी थे। 1954 में, मास्लो ने ब्रैंडिस विश्वविद्यालय छोड़ दिया और कैलिफोर्निया में लाफ्टीन विश्वविद्यालय में अपना काम जारी रखा, जहां 8 जून, 1970 को दिल का दौरा पड़ने से उनकी मृत्यु हो गई।

### **प्रकाशन(Publications)**

मास्लो ने शोध पत्रिकाओं और पत्रिकाओं में 150 से अधिक पत्र लिखे। उनकी महत्वपूर्ण पुस्तकें इस प्रकार हैं:

1. असामान्य मनोविज्ञान के सिद्धांत
2. सामाजिक व्यक्तित्व सूची
3. प्रेरणा और व्यक्तित्व
4. विज्ञान का मनोविज्ञान
5. मानवीय मूल्यों में नया ज्ञान

### **12.10 प्रेरणा सिद्धांत(Principal of Motivation)**

मास्लो के अनुसार मानव स्वभाव मनुष्य के विभिन्न पहलुओं से संबंधित है। मनुष्य के स्वभाव का मूल्यांकन उसकी गतिविधियों और संबंधित ज्ञान के आधार पर किया जा सकता है। यह सिद्धांत कि मनुष्य एक उच्च विचारधारा वाला व्यक्ति है, सिगमंड फ्रायड के समय से ज्ञात है। इसी आधार पर मास्लो ने मानव व्यवहार को मानवीय आवश्यकताओं एवं उच्च आदर्शों के माध्यम से परखकर सामाजिक मनोविज्ञान को एक नई दिशा दी। उनके शब्दों में प्रेरणा का सिद्धांत व्यवहार के सिद्धांत के समान नहीं है, प्रेरणा का व्यवहार केवल एक स्तर का है। यह

व्यवहार का प्रतिनिधित्व नहीं करता बल्कि हमेशा प्रेरित करता है। यह हमेशा जैविक, सांस्कृतिक और परिस्थितिजन्य कारकों से प्रभावित होता है। मैसीलोन ने प्रेरणा के सिद्धांतों के अंतर्गत मानव व्यवहार के आधार पर आवश्यकताओं के वर्गीकरण का सिद्धांत प्रस्तुत किया। उनकी महत्वपूर्ण सेवाओं को स्वीकार किया जाता है। 1938 में, मास्लो ने पहली बार प्रेरणा के सिद्धांतों का प्रस्ताव रखा। प्रेरणा का आधुनिक अर्थ उस प्रक्रिया को संदर्भित करता है जो कार्य करने की शक्ति और कार्य करने की इच्छा के बीच एक पुल का काम करती है।<sup>22</sup> यह प्रक्रिया मुख्य रूप से आवश्यकता से शुरू होती है। और कई लक्ष्य और प्रोत्साहन प्राप्त करता है। इस बीच, मकसद अपनी भूमिका निभाते हैं।

मैस्लो का मत है कि प्रत्येक मनुष्य हर समय प्रेरणा की स्थिति में रहता है, लेकिन प्रत्येक मनुष्य में प्रेरणा की मात्रा अलग-अलग होती है। उसने मनुष्य की कमजोरी का वर्णन किया है और उसकी ताकत का अपमान किया है। इसके लिए पर्यावरण को जिम्मेदार ठहराया गया है। मनुष्य इसलिए कि मनुष्य अनिवार्य रूप से विनाशकारी या हिंसक है यदि उसकी आंतरिक प्रकृति परेशान है। के पांचवें अंक में प्रकाशित उनके लेख "ए प्रीफेस टू मोटिवेशन थ्योरी" में ये सुझाव इस प्रकार हैं।

- प्रेरणा के सिद्धांत का मूल तथ्य मानव एकीकरण या एकता पर आधारित है। दूसरे शब्दों में, एक व्यक्ति उत्तेजना से पूरी तरह प्रभावित होता है। व्यक्ति का एक भी अंग प्रभावित नहीं होता।
- ड्राइविंग सिद्धांत में भूख गतिशील केंद्र बिंदु नहीं है।
- ड्राइविंग सिद्धांत अंतिम लक्ष्यों पर आधारित होना चाहिए न कि आंशिक लक्ष्यों पर। इसी प्रकार, इसे प्राथमिक उद्देश्यों के बजाय आंशिक या सतही उद्देश्यों पर निर्भर होना चाहिए। मास्लो प्रेरणा को सार्वभौमिक और सामान्यीकरणीय मानता है।
- वस्तुतः सभी जीवन स्थितियों को प्रेरक स्थितियों के रूप में सामान्यीकृत किया जाना चाहिए।
- सभी मानवीय आवश्यकताओं को मजबूत पदानुक्रम या प्रधानता के अनुसार व्यवस्थित किया जाता है।
- किसी भी उत्तेजना को उत्तेजना की विशिष्टता या सामान्यीकरण के स्तर के आधार पर वर्गीकृत किया जाना चाहिए। ये प्रेरणाएँ प्रेरक लक्ष्यों पर आधारित होनी चाहिए न कि प्रेरक व्यवहार पर।
- प्रेरणा का सिद्धांत पशु-केन्द्रित न होकर मानव-केन्द्रित होना चाहिए। प्रेरणा का सिद्धांत मनुष्य के मूल उद्देश्य पर आधारित है।

- प्रेरणा का सिद्धांत सिद्धांत के समान नहीं है। प्रेरणा का सिद्धांत मानव व्यवहार का एक हिस्सा है। जबकि मानव व्यवहार अधिकतर प्रेरित होता है। इसे लगभग हमेशा जैविक, सांस्कृतिक और स्थितिजन्य रूप से परिभाषित किया जाता है। मानव व्यवहार सदैव एक से अधिक आवश्यकताओं को प्रतिबिंबित करता है। जब उसकी एक आवश्यकता पूरी हो जाती है तो वह दूसरी आवश्यकता पूरी करना चाहता है, यह उसका मानव स्वभाव है।

### 12.11 आवश्यकताओं का पदानुक्रम (The Hierarchy of Needs)

मास्लो ने प्रेरक आवश्यकताओं के पदानुक्रम का सिद्धांत प्रस्तुत किया। प्रेरक आवश्यकताओं के वर्गीकरण का उनका सिद्धांत प्रेरणा के सभी सिद्धांतों में प्रमुख स्थान रखता है जिसके अनुसार मनुष्य की कुछ निश्चित आवश्यकताएँ होती हैं जिन्हें प्राप्त करने के लिए वह प्रेरित होता है और किसी संगठन या समिति से जुड़ा होता है। यह मानव आपूर्ति पर निर्भर करता है। वह मानवीय आवश्यकताओं को एक पदानुक्रम के रूप में देखता है और प्रत्येक मनुष्य की आवश्यकता आरोही क्रम में शुरू होती है, यह आवश्यकता सबसे कम की ओर आकर्षित होती है और जब मनुष्य की आवश्यकता पूरी हो जाती है, तो वह तुरंत पूरी हो जाती है। दूसरी आवश्यकता है चाहना। अर्थात् आवश्यकता कभी पूरा नहीं होता। मास्लो के अनुसार मनुष्य की केवल एक ही आवश्यकता नहीं है, बल्कि ये आवश्यकताएँ असीमित हैं। मनोवैज्ञानिकों, सामाजिक वैज्ञानिकों और प्रशासन विशेषज्ञों मैसिलॉन ने संगठन में निम्नलिखित पांच मानवीय आवश्यकताओं की पहचान की है।

1. शारीरिक आवश्यकताएँ
2. सुरक्षा आवश्यकताएँ
3. सामाजिक आवश्यकताएं
4. स्वाभिमानी आवश्यकताएँ
5. आत्मबोध की आवश्यकता

#### 1. शारीरिक आवश्यकताएँ (Physical Needs)

भौतिक आवश्यकताओं को एक प्रकार से जैविक आवश्यकताएँ माना जा सकता है। ये आवश्यकताएँ मानव जीवन के अस्तित्व को बनाए रखने के लिए न्यूनतम आवश्यक हैं। इन आवश्यकताओं को बुनियादी आवश्यकताएँ भी कहा जाता है। मानव जीवन जीने के लिए शारीरिक आवश्यकताएँ सबसे शक्तिशाली और बुनियादी हैं। ये आवश्यकताएँ मूल रूप से भूख, कपड़ा, मकान, पानी, हवा और यौन संबंध आदि हैं। जब तक इंसान की ये बुनियादी जरूरतें पूरी नहीं हो जातीं तब तक वह किसी अन्य जरूरत की चिंता नहीं कर सकता। इससे ज्यादा नींद इंसान को तभी आएगी जब उसकी शारीरिक जरूरतें पूरी हो जाएंगी। उदाहरण के लिए, एक भूखा व्यक्ति तब तक दूसरी चीजों के बारे में नहीं सोच सकता जब तक उसकी भूख शांत न

हो जाए। जब तक भूख व्यक्ति की भूख खत्म नहीं हो जाती, तब तक वह न केवल भोजन के बारे में सोचता है, बल्कि शरीर की अन्य इच्छाओं को भी भोजन के माध्यम से पूरा करने का प्रयास करता है। एक ऐसा व्यक्ति जिसके जीवन की अधिकांश आवश्यकताएं गौण (सहायक) हो गई हैं। इसलिए वह केवल शारीरिक आवश्यकताओं से ही प्रेरित हो सकता है। ऐसे व्यक्ति के लिए स्वतंत्रता, प्रेम, संप्रदाय, जाति और सामाजिक जीवन आदि जैसी अन्य चीजें भौतिक आवश्यकताओं के लिए गौण हो जाती हैं। जिन लोगों के जीवन में हमेशा भोजन की समस्या रहती है उनके लिए भूख सबसे पहली और सबसे महत्वपूर्ण जरूरत है। व्यक्ति की सारी इच्छाएं भूख के साथ ही खत्म हो जाती हैं जिसे वह हासिल करना चाहता है। 44 किसी भी इंसान की सोच सामाजिक जरूरतों की ओर तभी जाती है जब उसकी शारीरिक जरूरतें पूरी हो जाती हैं जब तक इंसान की शारीरिक जरूरतें पूरी नहीं हो जातीं। तब तक वह सामाजिक जरूरतों के बारे में सोचता भी नहीं है और उस पर ध्यान भी नहीं देता है। अगर किसी व्यक्ति को भूख से राहत मिलती है तो उस समय भूख उसके लिए सबसे महत्वपूर्ण चीज होती है। मास्लो का कहना था कि यदि कोई व्यक्ति अपनी भूख से संतुष्ट नहीं है तो उसके लिए किसी भी चीज़ का कोई महत्व नहीं है। इंसान अपनी भूख मिटाने के लिए हर साधन का इस्तेमाल करता है, चाहे वो जायज हो या नाजायज, अपनी बुनियादी और सबसे अहम जरूरत को पूरा करने के लिए।

## 2. सुरक्षा आवश्यकताएँ (Security Needs)

मास्लो के अनुसार, अन्य मानवीय आवश्यकताएँ सुरक्षा या सुरक्षा आवश्यकताएँ हैं। 74: जब व्यक्ति की भौतिक आवश्यकताएं जैसे रोटी, कपड़ा, मकान, पानी, हवा और शारीरिक संबंध पूर्ण हो जाते हैं, तब वह अपनी सुरक्षा महसूस करता है। प्राकृतिक आपदाओं और खतरों से बचने के उपाय करता है, इसलिए कहा जाता है कि मनुष्य एक सुरक्षात्मक प्राणी है। सुरक्षा की सुरक्षा। सुरक्षा की सुरक्षा। बीमा और पेंशन शर्तों की सुरक्षा चाहता है। 94 मास्लो का कहना है कि जिस प्रकार एक बच्चा अपनी सुरक्षा से संतुष्ट रहता है और अपने माता-पिता की गोद में स्वयं को सुरक्षित मानता है, उसी प्रकार प्रत्येक मनुष्य सरकार और उसकी संस्था से सुरक्षा चाहता है। 05. सरकार की यह जिम्मेदारी है। उसे होनी चाहिए सभ्य की सुरक्षा प्रदान करें भारतीय समाज में प्रत्येक माता-पिता अपने बुढ़ापे में उनकी रक्षा के लिए एक बच्चे की कामना करते हैं।

## 3. सामाजिक आवश्यकताएं (Social Needs)

एक बार जब किसी व्यक्ति की शारीरिक या मनोवैज्ञानिक या सुरक्षा आवश्यकताएं पूरी हो जाती हैं, तो प्रत्येक व्यक्ति को संगठन या समाज के साथ स्नेह, प्यार, दोस्ती, अभिवादन और संबंध बनाने और उसके लोगों के साथ संबंध स्थापित करने की इच्छा होती है, जीवनसाथी,

दोस्तों और की आवश्यकता महसूस होती है। पड़ोसी। वह उनके साथ अपने गहरे रिश्ते स्थापित करता है। ये मानवीय ज़रूरतें जैसे शारीरिक और सुरक्षा ज़रूरतें पूरी होने के तुरंत बाद सामने आती हैं। चूँकि मनुष्य एक सामाजिक व्यक्ति है, इसलिए वह समाज से प्रेम, स्नेह और सम्मान चाहता है। वह कई संस्थाओं और संगठनों का सदस्य बन जाता है। यदि किसी संगठन में अच्छे संबंध हैं, तो वह मनुष्य की सामाजिक आवश्यकताओं के कारण ही हैं। इन आवश्यकताओं को प्राप्त करने के लिए, मनुष्य दूसरों का सम्मान करता है और कई लोगों से शराब पीता है। ये इच्छाएँ उनके व्यवहार को चेतन और अचेतन दोनों तरीकों से प्रेरित करती हैं। हर इंसान दूसरे इंसान के साथ अपने रिश्ते मधुर बनाना चाहता है और चाहता है कि दूसरे इंसान भी उसके साथ रिश्ते मधुर बनाएं। यह हर इंसान का निजी स्वभाव है।

#### 4. आत्मसम्मान से जुड़ी आवश्यकताएं (Self Esteemed Needs)

मास्लो का कहना है कि चौथी मानवीय आवश्यकता गरिमा की आवश्यकता है। ये ज़रूरतें हैं आत्म-सम्मान, गरिमा, पहचान और शक्ति, आत्मविश्वास, किसी के मूल्य की भावना, किसी के व्यक्तित्व के गुण और स्वीकृति की भावना। उसके काम की सराहना करें और उसका अनुमोदन करें। मनुष्य में ये आवश्यकताएँ तभी उत्पन्न होती हैं जब उपरोक्त आवश्यकताएँ पूरी हो जाती हैं। मनुष्य हमेशा अपने आप को बढ़ा-चढ़ाकर बताता है। वह हर काम को अपने तरीके से करना पसंद करता है। वह अपने द्वारा बनाए गए पैमाने और विश्वसनीयता पर खरा उतरना चाहता है। सम्मान की आवश्यकताएँ दो प्रकार की होती हैं (1) उपलब्धि की आवश्यकताएँ (2) मान्यता की आवश्यकताएँ (मान्यता की आवश्यकताएँ)। इच्छा की स्वतंत्रता के रूप में व्यक्त की जा सकती हैं। जबकि अनुमोदन या मान्यता की ज़रूरतों को दूसरों से सम्मान की उम्मीद, समाज में किसी के व्यक्तित्व की पहचान की उम्मीद, लोगों को अपनी ओर आकर्षित करने की उम्मीद और एक महत्वपूर्ण व्यक्ति बनने की इच्छा के रूप में व्यक्त किया जाता है। ये ज़रूरतें पूरी होने पर संतुष्ट होती हैं। लेकिन दूसरों से सम्मान की चाहत व्यक्ति को स्वावलंबी, स्वावलंबी और लाभकारी बनाती है। इन इच्छाओं से संतुष्ट न होने पर व्यक्ति खुद को हीन, कमजोर और मजबूर महसूस करता है।<sup>75</sup> ये ज़रूरतें किसी व्यक्ति के व्यक्तित्व को चित्रित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। ये आवश्यकताएँ मनुष्य के महत्व को दर्शाती हैं। और मनुष्य में आत्मविश्वास जगाता है। अतः स्वायत्तता एवं गरिमा की आवश्यकता ही मनुष्य की मुख्य प्रेरक शक्ति है।

#### 5. आत्म विवशेषण की आवश्यकता (Needs Of Self Actualisation)

मास्लो के अनुसार, आत्म-बोध की आवश्यकता मानव की पाँचवीं आवश्यकता है। जब मनुष्य की निम्नलिखित चार आवश्यकताएँ पूरी हो जाती हैं। इसलिए उसे आत्म-पहचान की आवश्यकता महसूस होती है। ये इंसान की सर्वोच्च ज़रूरतें हैं।<sup>95</sup> ऐसी ज़रूरतों को पूरा करने के



बाद इंसान अपने काम और जीवन से संतुष्ट हो जाता है। चिंतित हो जाता है। और वह अपने पसंदीदा काम या शौक में महारत हासिल करना चाहता है। उदाहरण के लिए, बहुत से लोग एक आदर्श शिक्षक, एक वैज्ञानिक, एक आदर्श नेता या एक आदर्श माता-पिता बनना चाहते हैं। जैसे, किसी रचनात्मक व्यक्ति के लिए ये आवश्यकताएं अनिवार्य नहीं हैं। एक बात तो यह है कि किसी भी समाज में ऐसे संतुष्ट लोगों की संख्या बहुत कम होती है, साथ ही ऐसे लोग भी होते हैं जो इस तरह की शांति चाहते हैं। इन सभी चीजों के बावजूद, उदाहरण के लिए, हमारे आसपास ऐसे कई लोग हैं जो जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में उच्च स्तर या विशेषज्ञता की स्थिति तक पहुंच गए हैं। मास्लो ने स्वयं पाया है कि ये आवश्यकताएँ शोध के लिए एक चुनौतीपूर्ण समस्या हैं। मास्लो के आवश्यकताओं के पदानुक्रम सिद्धांत में कहा गया है कि एक व्यक्ति को पहले अपनी बुनियादी जरूरतों को पूरा करना चाहिए और उसके बाद ही उसे उच्च स्तर की जरूरतों को पूरा करने की चिंता करनी चाहिए, उदाहरण के लिए यदि किसी व्यक्ति को समय पर भोजन करने की आवश्यकता है तो असंतुष्ट मित्रता की जरूरतें अर्थहीन हैं। मास्लो ने व्यापक स्पेक्ट्रम की ओर ध्यान आकर्षित किया आवश्यकताओं की। एक संतोषजनक आवश्यकता कोई मानवीय आवश्यकता नहीं है, बल्कि उसके स्थान पर एक आधुनिक आवश्यकता निर्मित होती है।

एक सामान्य इंसान के लिए आत्म-बोध की आवश्यकता एक बहुत बड़ी अपेक्षा है। लेकिन एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है कि आत्म-जागरूक व्यक्ति की क्या विशेषताएँ होती हैं। मास्लो ने इन प्रश्नों को प्राप्त करने के लिए कई शोध या अध्ययन किए।

1. एक आत्म-जागरूक व्यक्ति वह होता है जो आम आदमी से संबंधित विचलन, मिथ्या, असत्य, मिथ्या, मिथ्या, मिथ्या, स्व-धर्मी, आत्म-धर्मी, भ्रमपूर्ण, मिथ्या, बेईमान और धोखेबाज व्यवहार का पता लगाने की क्षमता रखता है। एक सटीक निदान करें।
2. ऐसा व्यक्ति अपराधबोध, आवेश, चिंता और अनावश्यक लज्जा से दूर रहता है। और आत्मकेन्द्रित न होकर समस्या केन्द्रित हो जाता है।
3. ऐसे लोग एकान्तवासी होते हैं और अपने निजी जीवन के बारे में सोचते हैं। और ऐसे लोग किसी भी परिस्थिति में अपना मान-सम्मान बनाए रखते हैं, चाहे परिस्थिति उनके विपरीत ही क्यों न हो।
4. ऐसे लोगों के जीवन के इरादे और लक्ष्य स्पष्ट होते हैं।
5. ऐसे लोग गुप्त, गुप्त अनुभवों के धनी होते हैं। ऐसे लोग आज्ञादी पसंद करते हैं और आज्ञाद रहना पसंद करते हैं। ऐसे लोग लोकतंत्र से प्यार करते हैं और आसानी से सही और गलत में अंतर कर लेते हैं।



6. ऐसा व्यक्ति सार्वजनिक रूप से सोचने और महसूस करने का तरीका और उच्च साहस, उच्च साहस, अच्छे स्वभाव वाली विचारधारा, परोपकारी, दयालु, दयालु, कोमल हृदय, दयालु हृदय और खुशियाँ लाने वाला होता है।

7. मास्लो के अनुसार ऐसे लोग समाज में बहुत कम होते हैं। ऐसे लोग मेहनती, लगनशील, लगनशील, दृढ़निश्चयी, उत्कृष्ट और महत्वाकांक्षी होते हैं। इनके लिए प्रेरणा केवल चरित्र विकास, चरित्र विकास और विकास के लिए होती है।

### 12.12 डगलस मैकग्रेगर का जीवन और योगदान (Life and Contribution of McGregor)

प्रशासन विचारकों में डगलस मैकग्रेगर का महत्वपूर्ण स्थान है। उनके विचारों को लंबे समय तक याद रखा जाएगा क्योंकि उन्होंने प्रशासन के विज्ञान और कला को बहुत प्रभावित किया। डगलस द्वारा प्रस्तुत सिद्धांत एवं मातृ सिद्धांत प्रशासन की दुनिया में सबसे महत्वपूर्ण हैं। उनकी पहचान एक परिष्कृत विचारक के रूप में की जाती है। प्रेरणा के सिद्धांत पर उनकी गहरी नजर थी। वे प्रशासन व्यवहार के सुप्रसिद्ध विचारक थे। मैकग्रेगर का जन्म 1906 में डेट्रॉइट, संयुक्त राज्य अमेरिका में हुआ था। उनकी प्रारंभिक शिक्षा डेट्रॉइट में हुई और फिर रंगून इंस्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी से मैकेनिकल इंजीनियरिंग में डिग्री प्राप्त की। उन्होंने 1932 में वेन स्टेट यूनिवर्सिटी से बीए और 1933 में एमए और 1935 में हार्वर्ड यूनिवर्सिटी से मनोविज्ञान में पीएचडी की उपाधि प्राप्त की। उन्होंने प्रतिष्ठित मैसाचुसेट्स इंस्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी में औद्योगिक प्रशासन के सहायक प्रोफेसर के रूप में 11 वर्षों तक सेवा की। वह 1948-54 तक एंटिओक कॉलेज के अध्यक्ष रहे और 1964 में मैसाचुसेट्स इंस्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी में प्रोफेसर बने। मैकग्रेगर मास्लो के प्रेरक पदानुक्रम और रेंस लिंकर्ट के प्रशासन सिद्धांत से बहुत प्रभावित थे। वह मानव व्यवहार अनुशासनात्मक अनुसंधान प्रशासन समिति के सदस्य भी थे और लोगों को अपनी क्षमता से अवगत कराते थे। मैकग्रेगर अपने काम में विशेषज्ञ होने के साथ-साथ मानव स्वभाव और मनोविज्ञान के अध्ययन में रुचि रखते थे। 1964 में, उन्होंने मानव प्रेरणा के सिद्धांत पर अपना काम प्रस्तुत किया। 1964 में, मैकग्रेगर की 58 वर्ष की आयु में अचानक मृत्यु हो गई। डगलस एक हार्ड-प्रोफाइल शोधकर्ता थे। उन्होंने इस प्रकार कई पुस्तकें और लेख लिखे:

- उद्यम का मानवीय पक्ष
- नेतृत्व और प्रेरणा
- पेशेवर प्रबंधक

1960 में उन्होंने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक "द ह्यूमन साइड ऑफ एंटरप्राइज" प्रकाशित की जो प्रशासन साहित्य की एक दुर्लभ पुस्तक है। उन्होंने अपनी पुस्तक में मानव व्यवहार से संबंधित दो प्रकार की परिकल्पनाएँ प्रस्तुत कीं। पहली परिकल्पना को कानून का सिद्धांत कहा

जाता है और दूसरी परिकल्पना को माँ का सिद्धांत कहा जाता है। उनका कानून और माँ का सिद्धांत मानव व्यवहार पर आधारित है। उन्होंने अपनी अंतिम पुस्तक "द प्रोफेशनल मैनेजर" में प्रशासन की पारंपरिक अवधारणा प्रस्तुत की।

### 12.13 डगलस मैकग्रेगर का एक्स सिद्धांत (Theory X Of Douglas McGregor)

डगलस मैकग्रेगर ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक "द ह्यूमन साइड ऑफ एंटरप्राइज" में विरोधी सिद्धांत 'कानून सिद्धांत और मातृ सिद्धांत' प्रस्तुत किया। उनका सिद्धांत निराशावादी है और जबकि मातृ सिद्धांत आशावादी है। कानून का सिद्धांत और माँ का सिद्धांत आम तौर पर पारंपरिक कहा जा सकता है और आधुनिक सिद्धांत। कानून के सिद्धांत के दोषों को दूर करने के लिए मैकग्रेगर ने माँ का सिद्धांत प्रस्तुत किया है। उनका कानून का सिद्धांत एक पारंपरिक सिद्धांत है। यह सिद्धांत सत्ता की सर्वोच्चता के मुख्य सिद्धांत के आधार पर काम करता है। इस सिद्धांत के अनुसार, जिस संगठन में कोई व्यक्ति काम करता है उसके पास कोई सलाह देने या निर्णय लेने का अधिकार नहीं होता है। ग़लत या ग़लत। वह अपने मालिक के आदेशों का पालन करता है, जिस संगठन से वह जुड़ा है उसके नियम-कानून और आदेशों को मानता है। उनसे ऐसा करवाने के लिए उन्हें डराना, धमकाना, अपमानित करना या किसी अन्य तरीके से भयभीत करना आवश्यक है। कार्य। उन्होंने भय और दंड सिद्धांत, पुरस्कार सिद्धांत, प्रेरणा या दंड सिद्धांत को सिद्धांतों के रूप में मान्यता दी। एक भ्रामक धारणा पर आधारित है। मनुष्य असुरक्षित, अप्रिय और किसी को उत्तर देने से डरता है। मनुष्य आमतौर पर या स्वभाव से काम करने वाला होता है, उसे काम में रुचि नहीं होती है, वह काम करने से डरता है, वह आलसी और सुस्त होता है और वह अपनी जिम्मेदारी स्वीकार नहीं करता है और अपनी जिम्मेदारी को ठीक से नहीं निभाना चाहता है। जबकि प्रशासन अधिक काम चाहता है और जिस संगठन से वह जुड़ा होता है, वहां से अधिक आउटपुट मिलता है, इसलिए प्रशासन अपने कर्मचारियों को अधिक काम लेने के लिए डराता-धमकाता है और उन पर कड़ी निगरानी रखता है। लेकिन कुछ कर्मचारी काम के प्रति इतने उदासीन होते हैं कि किसी प्रकार के इनाम का लालच भी उन्हें काम करने के लिए आकर्षित नहीं करता है, इसलिए प्रशासन को उन्हें पुरस्कृत करने के बजाय दंड के तरीकों को अपनाना पड़ता है। गैर-कारण की ऐसी अवधारणा के कारण ही मैकग्रेगर ने कानून के सिद्धांत को गलत ठहराया है। उनके 'कानून के सिद्धांत' में निम्नलिखित धारणाएं हैं:

1. मैकग्रेगर ने अपने 'एक्स के सिद्धांत' में दावा किया है कि सामान्य लोगों को अपने काम में रुचि नहीं होती है, वे बेचैन और आलसी होते हैं, इसलिए वे जितना संभव हो उतना कम काम करना चाहते हैं। मनुष्य का अपने काम में रुचि न होना उसके नकारात्मक दृष्टिकोण को दर्शाता है, वह इस बात पर जोर देता है कि मनुष्य की काम में रुचि न होने के कारण वह काम

से दूर भागना चाहता है, इसलिए वह इस बात पर जोर देता है कि यदि कोई व्यक्ति अपने काम में रुचि नहीं लेता है और अपना काम नहीं करता, तो वह दण्ड का पात्र है।

2. उनका कहना है कि आम तौर पर मनुष्य श्रेष्ठ नहीं होता, श्रेष्ठ नहीं होता और अपने उत्तरदायित्वों को भली-भांति निभाना नहीं चाहता। वह दूसरों के नेतृत्व और मार्गदर्शन में काम करना पसंद करता है ताकि वह सुरक्षित रहे। वह संगठन के प्रति वफादारी से अधिक अपना कल्याण और सुरक्षा चाहता है। वह स्थिति से संतुष्ट है।

3. उनका कहना है कि मनुष्य स्वभाव से स्वार्थी और लापरवाह होता है, इसलिए वह संगठन के हित के लिए काम नहीं करता, बल्कि अपने हित की बात करता है, इसकी जरूरत है।

4. मैकग्रेगर के एक्स के सिद्धांत के अनुसार, मनुष्य संगठन में रुचि के कारण कार्य नहीं करता है, इसलिए संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उन्हें नियंत्रित किया जाना चाहिए और कार्य पूरा नहीं होने पर उन्हें दंडित किया जाना चाहिए। उनके कानून के सिद्धांत के अनुसार, लोगों का काम नहीं होता तो उन्हें काम पूरा करने के लिए डराया, धमकाया, अपमानित या दंडित किया जाना चाहिए।

5. नकारात्मक विशेषताओं के बावजूद भी मनुष्य महान होते हैं और संगठन में विभिन्न समस्याओं का शिकार हो जाते हैं। संगठन में उत्पन्न होने वाली समस्याओं को हल करने के लिए अधिकांश लोगों में प्रशासन क्षमता का अभाव होता है। इसलिए, वे संगठन और संगठनात्मक समस्याओं में परेशान रहते हैं। नहीं कर पाते हैं। आसानी से हल किया जा सके।

6. इंसान आसानी से धोखा खा जाता है, वह ज्यादा चतुर और बुद्धिमान नहीं होता, हर दिल अजीब होता है और उसे आसानी से बेवकूफ बनाया जा सकता है।

7. संगठनात्मक समस्याओं को हल करने के लिए रचनात्मकता आवश्यक है, लेकिन मैकग्रेगर का सिद्धांत बताता है कि अधिकांश लोगों में रचनात्मकता की कमी है। संगठनात्मक समस्याओं को सहयोग के माध्यम से हल किया जा सकता है।

मैकग्रेगर का एक्स का सिद्धांत इस बात पर जोर देता है कि मनुष्य का दृष्टिकोण नकारात्मक, उदास और निराशावादी है। यह सिद्धांत किसी के काम में रुचि की कमी, उच्च मनोबल की कमी, जिम्मेदारी स्वीकार न करना, संरक्षण को महत्व देना, रचनात्मकता की कमी, शारीरिक और सुरक्षा आवश्यकताओं पर जोर देता है। सिद्धांत कानून इस बात पर जोर देता है कि मनुष्य आलसी, सुस्त, निष्क्रिय और बेकार हैं। संगठनात्मक लक्ष्यों और संगठनात्मक परिवर्तन का विरोध। संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उन्हें डराने, पुरस्कृत करने, अपमानित करने या दंडित करने से संगठनात्मक लक्ष्य प्राप्त होते हैं। कानून सिद्धांत इस बात पर जोर देता है कि

निचले स्तर की जरूरतें, सुरक्षा और सामाजिक जरूरतें मानव व्यवहार पर हावी होती हैं और धन, वेतन या मजदूरी के अलावा सजा आदि व्यक्ति को सही दिशा में लाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

स्पष्ट है कि डगलस मैकग्रेगर द्वारा प्रस्तुत सिद्धांत प्रशासन रणनीति के परिणामों के बारे में जानकारी प्रदान करता है। अपने इस परिवर्तित सिद्धांत को आवश्यक रूप से अस्वीकार करते हुए उन्होंने माँ का सिद्धांत प्रस्तुत किया। बदलती परिस्थितियों में मैकग्रेगर को एहसास हुआ कि 'X सिद्धांत' उपयुक्त नहीं है मानव व्यवहार की दृष्टि से. चूँकि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है, वह एक सभ्य समाज में रहता है और उसकी आवश्यकताएँ, शिक्षा, भरण-पोषण का स्तर परिवर्तन के अनुसार सुधरता रहता है। वह संस्था के मुखिया से बेहतर व्यवहार की अपेक्षा रखता है। माँ के सामने पेश किया गया।

#### 12.14 - डगलस मैकग्रेगर का वाई सिद्धांत (Theory Y Of Douglas McGregor)

मैकग्रेगर ने X के सिद्धांत के दोषों को दूर किया और Y के सिद्धांत को प्रस्तुत किया। इसका सिद्धांत Y आधुनिक या प्रगतिशील सिद्धांत की नींव पर आधारित है। यह सिद्धांत मानवीय मूल्यों और लोकतांत्रिक व्यवस्था पर आधारित है। वाई के सिद्धांत के अनुसार मनुष्य आशावादी और रचनात्मक सोच वाला होता है। वह ईमानदारी से काम करना चाहता है। तदनुसार, वाई सिद्धांत यह मानता है कि यदि किसी व्यक्ति को सही तरीके से प्रेरित किया जाए, तो वह अधिक से अधिक रचनात्मक कार्य करेगा। उनके सिद्धांत की मुख्य मान्यताएँ इस प्रकार हैं।

1. उनका वाई सिद्धांत इस बात पर जोर देता है कि मनुष्य के लिए काम उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि खेल और आराम। मनुष्य को काम की ऐसी अनुकूल परिस्थितियाँ प्रदान की जानी चाहिए ताकि उसे काम में वही आनंद महसूस हो जो उसे खेलने और आराम करने में महसूस होता है।
2. इस प्रकार, मैकग्रेगर का सिद्धांत सकारात्मक अवधारणा पर आधारित है जिसमें मनुष्य को अनुकूल परिस्थितियाँ प्रदान की जाती हैं। लेकिन वह काम रुचि से करता है.
3. वाई का उनका सिद्धांत इस बात पर भी जोर देता है कि यदि संगठन को अपने लक्ष्यों को प्राप्त करना है तो आत्म-नियमन आवश्यक है। मनुष्य अनुभव से बहुत कुछ सीखता है, इसलिए वह काम से नहीं डरता, वह किसी भी प्रकार की जिम्मेदारी से नहीं डरता। यदि कोई व्यक्ति है अनुकूल परिस्थितियाँ मिलने पर उसकी काम में रुचि रहेगी।

4. उनके अनुसार परस्पर पर्यवेक्षण, भय, दण्ड, कठोर अनुशासन आदि विधियाँ ही किसी व्यक्ति को काम करने के लिए आकर्षित नहीं करतीं, बल्कि यदि उसे उचित रूप से प्रेरित किया जाये तो वह स्वहित से कार्य करेगा।
5. मैकग्रेगर का कहना है कि यदि किसी व्यक्ति को अनुकूल परिस्थितियाँ प्रदान की जाएं तो वह अपनी जिम्मेदारियों और कर्तव्यों को पूरी तरह से स्वीकार कर प्रोत्साहित हो सकता है।
6. उनके अनुसार, व्यक्ति वह व्यक्ति है जो प्रकृति का आनंद लेता है और मेहनती है, वह व्यक्ति है जो सक्षम है, जिम्मेदारी स्वीकार करता है और कुछ शुरू करने की क्षमता, क्षमता और शक्ति रखता है। वह दूसरों की देखरेख और नेतृत्व में काम करना पसंद नहीं करता है। वह स्व-निर्देशित और आत्म-सुरक्षात्मक है और संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने से चिंतित है। उसका दिमाग रचनात्मक और निरंतर सीखने के लिए उत्सुक रहता है। मनुष्य आर्थिक और गैर-आर्थिक है।
7. उनका सिद्धांत मानव संसाधनों के विकास पर जोर देता है और लोकतांत्रिक व्यवस्था का समर्थन करता है। इस प्रकार, माँ का सिद्धांत मनुष्य के काम के प्रति प्राकृतिक लगाव को दर्शाता है और वह इस बात पर जोर देता है कि यह संगठन के प्रमुख की जिम्मेदारी है कि वह मनुष्य को बेहतर परिस्थितियाँ प्रदान करे और लोगों को रुचि के साथ काम करने हेतु प्रोत्साहित करे।
8. मैकग्रेगर का वाई धारणाओं का सिद्धांत कार्यकर्ता और संगठन दोनों के पक्ष में उपयोगी साबित होगा।
9. एक व्यक्ति संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करना चाहता है और संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने तथा संगठन में परिवर्तन के बारे में चिंतित रहता है।  
Y थ्योरी इस बात पर जोर देती है कि यदि बेहतर परिस्थितियाँ प्रदान की जाएँ तो अधिक लोग खेल की तरह रुचि लेकर काम करेंगे। सभी लोग खुद की निगरानी करना पसंद करते हैं और किसी के नेतृत्व में काम करना पसंद नहीं करते हैं और अपना काम खुद ही करते हैं। काम को व्यवस्थित ढंग से करना पसंद करते हैं, समाधान करते हैं उनकी रचनात्मकता के आधार पर संगठन की समस्याएं।

---

### 12.15 : पाठ की उपलब्धियाँ

---

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद हमें निम्नलिखित बातें समझ में आईं।

- संचार का अर्थ, परिभाषा एवं प्रकार।
- संचार के तत्व एवं प्रक्रियाएँ।
- संचार की विशेषताएँ, प्रभावी संचार के साधन और बाधाएँ।
- अब्राहम मास्लो और डगलस मैकग्रेगर के प्रेरणा के सिद्धांतों का अध्ययन किया।

- प्रेरणा के विभिन्न तत्वों को समझे।

---

## 12.16 : शब्द संपदा

---

- सामाजिक जिम्मेदारी

इसका तात्पर्य सार्वजनिक अधिकारियों, राजनेताओं और सेवा प्रदाताओं को उनके आचरण और प्रदर्शन के लिए जनता और उपभोक्ताओं के प्रति जवाबदेह बनाना है।

- छनन

फ़िल्टरिंग से तात्पर्य किसी चीज़ को फ़िल्टर करने से है।

- सांस्कृतिक व्यवहार

"यह एक ऐसा दृष्टिकोण है जो नस्ल, लिंग, लिंग भूमिका, यौन अभिविन्यास आदि सहित विभिन्न कारकों से प्रभावित होता है।"

---

## 12.17 : परीक्षार्थ प्रश्न

---

### 12.17.1 वस्तुनिष्ठ उत्तर प्रकार के प्रश्न

1. किस विचारक ने कहा था कि "मानव जीवन का तीन-चौथाई सक्रिय भाग संचार का उपयोग है"।

(क) फ्रेड लुथंस (ख) न्यूमैन और समर (ग) थियोहिमेन (घ) ऑर्डवे टेड

2. निम्नलिखित में से कौन सा संचार का तत्व नहीं है?

(क) मैसेंजर (ख) परिवहन (ग) स्रोत (घ) संदेश

3. निम्नलिखित में से कौन सा तत्व संचार प्रक्रिया में शामिल नहीं है?

(क) मैसेंजर (ख) अधिसूचना के स्रोत (ग) संदेश का प्राप्तकर्ता (घ) अंगूर सफेद

4. निम्नलिखित में से कौन संचार के साधन हैं?

(क) सुनवाई का संचालन (ख) समेकन के साधन  
(ग) सुनने और देखने के साधन (घ) ये सभी

5. आवश्यकताओं के वर्गीकरण का सिद्धांत किसने प्रतिपादित किया?

(क) चेस्टर बरनार्ड (ख) अब्राहम मास्लो  
(ग) हर्बर्ट साइमन (घ) डगलस मैकग्रेगर

### 12.17.2 लघु उत्तरीय प्रश्न

1. संचार से क्या तात्पर्य है?
2. संचार की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
3. संचार के साधन स्पष्ट करें।
4. ग्रेगोर का नियम क्या है?

5. आवश्यकताओं का वर्गीकरण क्या है?

### 12.17.3 दीर्घ उत्तरीय प्रश्न

1. डगलस मैकग्रेगर के कानून के सिद्धांत और माता के सिद्धांत की व्याख्या करें।
  2. संचार की परिभाषा समझाइये, संचार के महत्व एवं स्रोत बताइये।
  3. प्रभावी संचार में आने वाली बाधाओं और उन्हें दूर करने के तरीकों का वर्णन करें।
- 

### 12.18 : पठनीय पुस्तकें

---

1. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Mac Millan, 1926).
2. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1965).
3. Rumki Basu, Public Administration: Concepts and Theories (New Delhi: Sterling Publications, 2012).
4. Avasthi and Maheshwari, Public Administration (New Delhi: Lakshmi Narain Agarwal, 2017)



**नमूना परीक्षा पत्र**  
**लोक प्रशासन का प्रस्तावना**

समय: 3 घंटे

कुल अंक: 70

**निर्देश:**

इस पेपर में तीन भाग हैं, भाग I, भाग II, भाग III। प्रत्येक उत्तर के लिए शब्दों की संख्या दर्शाई गई है। सभी भागों के प्रश्नों का उत्तर देना अनिवार्य है।

1. भाग I में 10 अनिवार्य प्रश्न हैं जो वस्तुनिष्ठ प्रश्न / रिक्त स्थान भरे / लघु उत्तरीय प्रश्न हैं। प्रत्येक प्रश्न का उत्तर अनिवार्य है। प्रत्येक प्रश्न के लिए एक अंक आवंटित किया गया है।

(10 x1=10 अंक)

2. भाग II में 8 प्रश्न हैं। इसमें से छात्र को किन्हीं 5 प्रश्नों का उत्तर देना है। प्रत्येक प्रश्न के उत्तर में लगभग दो सौ (200) शब्द होने चाहिए। प्रत्येक प्रश्न के लिए 06 अंक निर्धारित हैं।

(5x6=30 अंक)

3. तीसरे भाग में 5 प्रश्न हैं। इसमें से छात्र को किन्हीं 3 प्रश्नों का उत्तर देना है। प्रत्येक प्रश्न के उत्तर में लगभग पांच सौ (500) शब्द होने चाहिए। प्रत्येक प्रश्न के लिए 10 अंक निर्धारित हैं।

(3x10=30 अंक)

**भाग I**

**प्रश्न 1**

(i) लोक प्रशासन कब लागू हुआ?

(क) 1587

(ख) 1687

(ग) 1787

(घ) 1887

(ii) लोक प्रशासन के विकास के इतिहास को कितने भागों में बाँटा गया है?

(क) तीन

(ख) चार

(ग) पांच

(घ) छह

(iii) लोक प्रशासन अपने कर्तव्यों के प्रति किसके प्रति जवाबदेह है।

(क) प्रधानमंत्री

(ख) गणतंत्र के राष्ट्रपति

(ग) आम लोग

(घ) इनमें से कोई नहीं

(iv) पर्यवेक्षण के दायरे के सिद्धांत से क्या तात्पर्य है?

(क) एक कर्मचारी को केवल अपने वरिष्ठ से निर्देश लेना चाहिए

(ख) सुपरऑर्डिनेट नियंत्रण

या पर्यवेक्षण

(ग) एक वरिष्ठ कितने अधीनस्थों का प्रभावी ढंग से पर्यवेक्षण कर सकता है? (घ) इनमें से कोई

नहीं

- (v) किसी भी संगठन में निम्नलिखित में से क्या नियुक्त किया जाता है?  
 (क) विकल्प (ख) पर्याप्त (ग) जवाबदेही (घ) उन सभी को
- (vi) सामान्यतः नेतृत्व से क्या तात्पर्य है?  
 (क) प्रसिद्ध होना (ख) दूसरों से आगे निकलना (ग) रास्ता दिखाएं (घ) ये सभी
- (vii) निम्नलिखित में से किसे प्रशासन के पहले सिद्धांत के रूप में मान्यता प्राप्त है?  
 (क) परिवहन (ख) नेतृत्व (ग) निर्णय लेना (घ) इनमें से कोई नहीं
- (viii) निम्नलिखित में से सहारा एजेंसी;(स्टाफ एजेंसी) के पास कर्तव्य नहीं हैं?  
 (क) योजना (ख) काउंसिलिंग (ग) निर्देश (घ) किसी भी उद्देश्य को प्राप्त करना;
- (ix) निम्नलिखित में से किस देश में संसदीय स्टाफ है?  
 (क) संयुक्त राज्य अमेरिका (ख) ब्राजील (ग) इंग्लैंड (घ) भारत
- (x) संसदीय सरकार में वास्तविक प्रमुख कौन होता है?  
 (क) गणतंत्र के राष्ट्रपति (ख) प्रधान मंत्री (ग) साम्राज्य  
 (घ) वे सभी

### भाग द्वितीय

- (2) लोक प्रशासन से क्या तात्पर्य है और इसकी परिभाषा बताइये।  
 (3) लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में अंतर स्पष्ट करें।  
 (4) राजनीति विज्ञान और लोक प्रशासन के बीच क्या संबंध है? यह स्पष्ट करना।  
 (5) एकता निर्देश से क्या तात्पर्य है?  
 (6) नेतृत्व का अर्थ एवं परिभाषा स्पष्ट करें।  
 (7) राष्ट्रपति के कर्तव्य बताइये।  
 (8) नियोजन से क्या तात्पर्य है?  
 (9) लाइन एजेंसी एवं स्टाफ एजेंसी की परिभाषा स्पष्ट करें।

### भाग III

- (10) प्रशासन की परिभाषा एवं उसके कार्यक्षेत्र को स्पष्ट कीजिये।  
 (11) लोक प्रशासन और समाजशास्त्र के बीच संबंध स्पष्ट करें।  
 (12) प्रशासन में संचार का क्या महत्व है? इसके मुख्य तत्वों को समझाइये।  
 (13) राजनीतिक कारक से क्या तात्पर्य है? राजनीतिक कारक और स्थायी कारक के बीच संबंध स्पष्ट करें।  
 (14) सहारा एजेंसी से क्या तात्पर्य है? सहारा एजेंसी और लीनियर एजेंसी में क्या अंतर है? विस्तार से व्याख्या।