खंड

2

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में प्रयुक्त विभिन्न अभिगम

इकाई 2 अधिकारियतंत्रीय अभिगम	17
इकाई 3 व्यवहारवादी अभिगम	28
इकाई 4 सामान्य तन्त्र अभिगम	35
इकाई 5 संरचनात्मक कार्यात्मक अभिगम	39

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 2 : अधिकारियतंत्रीय अभिगम

इकाई की रूपरेखा

2.0 उद्देश्य

2.1 प्रस्तावना

2.2 अधिकारितंत्रीय अभिगम

2.3 आदर्श रूप निर्मितियों की प्रकृति

2.4 प्राधिकार प्रणालियाँ

2.5 पारम्परिक प्राधिकार

2.6 चमत्कारिक प्राधिकार

2.7 वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार

2.8 समस्याएँ

2.9 सारांश

2.10 संदर्भ

2.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आपः

- तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में प्रयुक्त अधिकारितंत्रीय अभिगम पर चर्चा कर सकेंगे;
- आदर्श रूप निर्मितियों की प्रकृति व प्राधिकार प्रणालियाँ की व्याख्या कर सकेंगे;
- पारम्परिक प्राधिकार, चमत्कारिक प्राधिकार, और वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार का वर्णन कर सकेंगे।

2.1 प्रस्तावना

इस इकाई में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में प्रयुक्त प्रमुख वैचारिक अभिगमों की आधारभूत विशेषताओं का संक्षिप्त परिचय दिया गया है। यह इकाई अधिकारितंत्रीय अभिगम पर संकेन्द्रित है।

प्रारंभ करते हैं मैक्स वेबर के आदर्श–रूप (Ideal Type) के अधिकारितंत्रीय प्रणाली अभिगम से। इस इकाई में अधिकारितंत्रीय अभिगम के विकास में मैक्स बेबर के योगदान का विश्लेषण किया गया है।

वेबर (1860–1920), एक सुख्यात जर्मन समाजशास्त्री थे, जिन्हें कि तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन का 'अग्रणी चिन्तक' माना जाता है।

2.2 अधिकारितंत्रीय अभिगम

मैक्स वेबर की आदर्श–रूप (Ideal Type) की अधिकारितंत्रीय निर्मिति, जो एक वैध–विवेकपूर्ण अधिकार (Legal-Rational Authority) प्रणाली में प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की संरचना का विश्लेषण करती है, तुलनात्मक प्रशासन के अध्ययन में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण संरचना है। वेबर के अधिकारीतंत्रीय प्रतिमान में अधिकारितंत्र की संरचनात्मक

विशेषताओं, जैसे पदसोपान, विशेषीकरण, कार्यों की तर्कसंगत व्यवस्था, एवं योग्यता के आधार पर नियुक्तियों की व्याख्या पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। अधिकारितंत्र पर वेबर द्वारा किये गए विश्लेषण में अधिकारियों (Bureaucrats) और राजनीतिक प्रणाली व अन्य प्रणालियों के सदस्यों के मध्य पारस्परिक क्रिया की व्याख्या भी सम्मिलित है। इसके अन्तर्गत एक ओर तो आर्थिक, सामाजिक, एवं सांस्कृतिक प्रणालियों और दूसरी ओर प्रशासनिक प्रणालियों के बीच सम्बन्धों का सन्दर्भ भी सम्मिलित किया गया है।

2.3 आदर्श रूप निर्मितियों की प्रकृति

वेबर ने आदर्श रूप निर्मितियों को परिभाषित करते हुए कहा है कि आदर्श रूप निर्मितियों निश्चित सम्बन्धों और ऐतिहासिक जीवन की घटनाओं को एक ऐसी समष्टि में ला देती है, जिससे वे आन्तरिक रूप से एक सुसंगत प्रणाली समझी जाय। यह निर्मिति अपने आप में एक अयथार्थ कल्पना (Utopia) के समान है, जो वास्तविकता के कतिपय (Certain) विशिष्ट तत्त्वों के वैश्लेषिक प्रबलीकरण द्वारा संरचित होती है। अपनी वैचारिक विशुद्धता में यह मानसिक निर्मिति वास्तविक विश्व में अनुभव के रूप में कहीं भी नहीं प्राप्त की जा सकती। ऐतिहासिक अनुसंधान के समक्ष यह निश्चित करने का कार्य है कि प्रत्येक मामले में, किस सीमा तक यह आदर्श निर्मिति वास्तविकता के समीप अथवा दूर है। अतः वेबर के मस्तिष्क में यह स्पष्ट था कि 'आदर्श रूप,' 'वास्तविकता' का स्वयं प्रतिनिधित्व नहीं करता, अपितु यह केवल वास्तविकता के कतिपय तत्त्वों का तार्किक रूप से सूक्ष्म विचार में एक अतिरन्जन एवं अमूर्तीकरण है। वेबर का मत था कि समाज और संस्कृति के अध्ययन में पहला कार्य एक विशिष्ट संरचना में संयुक्त तत्त्वों को स्पष्ट करना और उनको एक आदर्श रूप में एकीकृत करना होना चाहिये। यह आदर्श रूप सामाजिक अनुसन्धान को आगे बढ़ाने में सहायक सिद्ध हो सकेगा।

बेबर के आदर्श रूप प्रतिमान–निर्माण के तुलनात्मक विश्लेषण के साथ घनिष्ठ रूप से सम्बन्द्ध है। इस प्रकार की निर्मितियों में यह निहित है कि सामान्य लक्षणों के विषय में दो समूह तुलनीय होते हैं। सामान्य लक्षणों से सम्बन्धित शोध में सामान्य प्रत्ययों का उपयोग आवश्यक हो जाता है। वेबर ने भी स्वीकार किया है कि समजिक व्यवस्था में विधि संगत नियमितताओं के कारण भूत तत्त्वों को समझने के लिए तुलनीय स्थितियों का परीक्षण आवश्यक है। इसी विचार ने उन्हें ऐतिहासिक मामलों के अध्ययन के लिए प्रेरित किया।

2.4 प्राधिकार प्रणालियाँ

वेबर ने 'सत्ता' को इस प्रकार परिभाषित किया हैः "वह सम्भावना, जिसमें एक पात्र सामाजिक सम्बन्धों के अन्तर्गत इस स्थिति में हो कि प्रतिरोध के बावजूद वह अपनी इच्छा को क्रियान्वित कर सके।'' 'आदेशात्मक नियंत्रण' अथवा 'प्राधिकार' इस प्रकार परिभाषित किया गया हैः "यह सम्भावना कि एक विशिष्ट विषययुक्त आदेश का व्यक्तियों के एक विशिष्ट समूह द्वारा पालन किया जायगा।'' इस प्रकार सत्ता एक अधिक व्यापक पारिभाषिक शब्द है और परिस्थितियों के उन सभी संयोजनों पर लागू होता है, जिनमें व्यक्ति अपनी इच्छा एक सामाजिक स्थिति में लागू कर सकता है। दूसरी ओर, प्राधिकार के प्रयोग में यह अत्यन्त आवश्यक है कि व्यक्ति सफलता के साथ किसी अधीनस्थ समूह को आदेश जारी करे, और वे उस आदेश के औचित्य में विश्वास रखने के कारण उसका पालन करें।

वेबर ने प्राधिकार को उसके औचित्य के दावे के आधार पर वर्गीकृत किया है। वैध प्राधिकार के विशुद्ध प्रकार क्रमशः निम्न तीन आधारों पर आश्रित हैंः

1. **विवेक–संगत आधार**–आदर्शात्मक नियमों की संरचना की वैधता में आस्था पर, और उच्च पदाधिकारियों के उस प्रकार के नियमों के अधीन आदेश देने के उनके अधिकार में आस्था पर आधारित (विधि–सम्मत प्राधिकार);
2. **पारम्परिक आधारः** स्मरणाश्रित परम्पराओं की पवित्रता में आस्था पर आधारित, और उनके अन्तर्गत प्राधिकार को प्रयुक्त करने वालों की स्थिति की वैधता में आस्था पर आधारित (पारम्परिक प्राधिकार);
3. **चमत्कारिक आधारः** विशिष्ट और असाधारण पवित्रता, किसी व्यक्ति की वीरता अथवा अनुकरणीय चरित्र, और चमत्कारिक व्यक्तित्व द्वारा उद्‌घाटित या आदेशित आदर्शात्मक परम्पराओं तथा निर्देश में निष्ठा पर आधारित (चमत्कारिक प्राधिकार)

वास्तव में, उपर्युक्त प्राधिकार केवल एक सामूहिक संगठन में उच्चाधिकारी–अधीनस्थ सम्बन्ध पर ही लागू नहीं होते, उनका क्षेत्र अधिक व्यापक है। वे एक सर्वोच्च शासक (जैसे एक पैगम्बर, राजा अथवा संसदीय नेतृत्व), एक प्रशासनिक संस्था (अर्थात शिष्य, शासकीय सेवक, अथवा अधिकारी) और शासित जनता के बीच सम्बन्धों को सूचित करते हैं।

2.5 पारम्परिक प्राधिकार

पारम्परिक प्राधिकार (Traditional Authority) के संदर्भ में प्राधिकार और प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति का वर्णन सारिणी 1 में दिया जा रहा है।

सारिणी 1ः पारम्परिक प्राधिकार

औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति	प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति
1. "आदेश की पवित्रता'' के आधार पर घोषित और स्वीकृत औचित्य।	1. कर्मचारियों की भर्ती के दो स्रोत हैं : (अ) आनुवंशिक व्यक्ति परम्परागत निष्ठा द्वारा प्रमुख से बद्ध। (ब) आनुवंशिकेत्तर–विशुद्ध रूप से वैयक्तिक निष्ठा (कृपापात्र), जागीरदार (स्वामिभक्त के सम्बन्ध), अथवा वे, जिन्होंने मुक्त रूप से इस प्रकार सम्बन्ध के लिए समझौता किया है।
2. आज्ञाकारिता, नियमों द्वारा निर्धारित नहीं. बल्कि व्यक्तियों द्वारा जिनके आदेश का औचित्य (अ) किसी क्षेत्र में प्रचलित परम्परा; (ब) प्रमुख का स्वतन्त्र व्यक्तिगत निर्णय (विशेषाधिकार) द्वारा निर्देशित हो।	2. बहुत से पद पारिवारिक सम्बन्धों के आधार पर भरे जाते हैं, लेकिन दास भी उच्च पद पर आरूढ़ हो सकते हैं।
3. नियमों का विधिकरण नहीं किया जाता। सभी स्थितियों में पूर्ववर्ती परम्परा का आश्रय लिया जाता है, अर्थात् प्रवर्तक की बुद्धि का।	3. कर्मचारी वर्ग का विकास आनुवंशिकेत्तर प्रभाव के समूहों से होता है, लेकिन यह प्रायः आरम्भिक रूप से प्रमुख के वैयक्तिक अनुयायी होते थे।

	4. प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग में निम्न तत्त्वों की कमी की रहती है: (अ) कार्याधिकार क्षेत्र स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं होते। (ब) एक पदसोपान में पदों की विवेकपूर्ण व्यवस्था नहीं होती। (स) नियमित नियुक्तियाँ और पदोन्नतियाँ नहीं होती। (द) नियमित आवश्यकता के रूप में, प्राविधिक प्रशिक्षण नहीं होता।
	5. परम्परागत शासन के अन्तर्गत कर्मचारी वर्ग के प्रकार : (अ) 'वृद्ध तन्त्र' अथवा 'पितृसत्तावाद': इसमें वैयक्तिक प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का सर्वथा अभाव होता है। (ब) आनुवंशिकवादः एक व्यक्तिगत कर्मचारी वर्ग विकसित होता है, जो विशुद्ध रूप से प्रमुख के निजी नियन्त्रण में रहता है। (स) विकेन्द्रीकृत आनुवंशिकवादः प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग में समूह अथवा व्यक्ति सुविधाओं, पदों आदि पर अधिकार कर लेते हैं और इस प्रकार प्रमुख की सत्ता एवं नियन्त्रण को सीमित कर देते हैं (पटटे पर उठाना, पदों का विक्रय) आदि।

स्रोतः अल्फ्रेड डायमेण्ट, ''दि ब्यूरोक्रेटिक मॉडलः मैक्स वेबर रिजेक्टेड, रिडिस्कवर्ड, रिफॉर्म्ड,'' फेरेली हैडी और सिबिल स्टोक्स (सम्पादित), पेपर्स इन कम्परेटिव एडमिनिस्ट्रेशन (एन आर्बर : इन्स्टिटयूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिशिगन, 1962

2.6 चमत्कारिक प्राधिकार

चमत्कारिक प्राधिकार (Charismatic Authority) प्रणाली में, औचित्य का दावा "करिश्मा'' (चमत्कार अथवा शासक की अतिमानवीय और अतिप्राकृतिक गुणों) के आधार पर किया जाता है और स्वीकार किया जाता है, किन्हीं वैध विवेक–संगत नियमों और परम्परा के आधार पर नहीं। वेबर के विश्लेषण में, शासक का चमत्कार दर्शक की दृष्टि में रहता है, लेकिन उसमें सांस्थानिकीकरण का पक्ष भी सम्मिलित है। आदर्श रूप के चमत्कारी प्राधिकार में पृथक् प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग नहीं होता, अपितु स्वामी से संलग्न एक शिष्यों का समूह होता है। शिष्यों का चुनाव उनके चमत्कारी गुणों के आधार पर किया जाता है। नियुक्तियाँ, पदोन्नतियां, पारिश्रमिक, और कार्मिक प्रशासन के अन्य क्षेत्रों के लिए कोई औपचारिक नियम नहीं होते। उसी प्रकार शिष्य

अपने नेता का आदेश स्वीकार करते हैं, मुख्यतः इसलिए कि वे उसके अतिमानवीय और अतिप्राकृतिक गुणों में विश्वास रखते हैं। प्रशासनिक कार्यविधियों के निर्देशन के लिए कोई विधि–संमत नियम नहीं होते और न ही प्रशासनिक कार्यों की परम्परा का सम्मान किया जाता है। यदि शिष्यों को अपने गुरुओं के चमत्कारी गुणों में कोई कमी या उल्लेखनीय असफलता दिखाई देती है, तो सम्भव है कि वे उसे छोड़ दें, और इस प्रकार चमत्कारिक प्राधिकार प्रणाली में विघटन सम्भव हो सकता है।

चमत्कारिक प्राधिकार के संदर्भ में प्राधिकार और प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति का वर्णन सारिणी 2 में दिया जा रहा है।

सारिणी 2: चमत्कारिक प्राधिकार

औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति	प्रशासनिक कर्मचारी–वर्ग की प्रकृति
1. सत्तासीन व्यक्ति को अतिमानव और अति–प्राकृतिक स्वीकार करके नेता माना जाता है।	1. विशुद्ध रूप में कोई प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग नहीं होता केवल अनुयायी और शिष्य होते हैं। यहाँ वैध नियम नहीं होते। ("यह है", 'मैं आपको आदेश देता हूँ।') (क) शिष्य चमत्कारी गुणों के आधार पर चुने जाते हैं; (ख) नियुक्तियाँ और पदोन्नतियां नहीं होती; (ग) पदसोपान नहीं होता, न ही स्पष्ट अधिकार क्षेत्र; (घ) वेतन और लाभ आदि नहीं होते; (ङ) पूर्ववर्ती से बंधे नहीं होते।
2. जो नेता के दावे को ठीक मानते हैं, वे अनुयायी होते हैं; वे उसका चुनाव नहीं करते, परन्तु उसके चमत्कार को स्वीकार करते हैं–यह उनका कर्तव्य होता है।	2. नैत्यिकता भी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग के चरित्र को प्रभावित करती है: क, ख, ग, घ, ङ, च, छ, ज, झ, ञ, ट, ठ, ड, ढ, ण (क) भर्ती के नियम बनाये जाते हैं; (ख) चमत्कारिक उत्तराधिकारी का चयन का प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की चयन विधि पर प्रभाव पड़ता है; (ग) नित्यक्रम में बंधा कर्मचारी वर्ग अपनी आर्थिक स्थिति को धर्म, जागीरों, पदों आदि से सुरक्षित कर सकता है।

3. चमत्कार में निरन्तर असफलता से नेता पदच्युत हो सकता है।	3. सत्तावाद–विरोधी दिशा में चमत्कार की नैतिकता भी प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग के चरित्र को प्रभावित करेगी: (क) कर्मचारी वर्ग के लिए चुनाव का सिद्धान्त लागू किया जा सकता है; (ख) कर्मचारी वर्ग के चुनाव से नेता की सता में कटौती की प्रवृत्ति होगी; (ग) कर्मचारी वर्ग सामान्यतया निजी निष्ठा के आधार पर चुना जायगा (चयन की कोई विवेकपूर्ण कसौटी नहीं, न विशिष्ट कार्य क्षेत्र, तथा न ही तकनीकी क्षमता)।
4. अधिक स्थायी प्रकृति के चमत्कारिक प्राधिकार हेतु उत्तराधिकारी की खोज करके चमत्कार को नैतिक बनाया जाना आवश्यक है : (क) विशिष्ट लक्षणों वाले व्यक्ति की खोज करके (दलाई लामा), (ख) देववाणियां, भाग्य पत्रक आदि, (ग) प्रारम्भिक चमत्कारी व्यक्ति द्वारा निर्दिष्ट किया जाना, (घ) चमत्कारी रूप से योग्य कर्मचारी वर्ग द्वारा निर्दिष्ट करके, (ङ) उत्तराधिकारी रूप से संक्रमित चमत्कार, (च) अनुष्ठान आदि साधनों से संक्रमित चमत्कार।	
5. नैत्यिकता के लिए अत्यन्त शक्तिशाली अभिप्रेरणा है–सुरक्षा की खोज, प्राधिकार, सामाजिक प्रतिष्ठा, आर्थिक सुरक्षा।	
6. नैत्यिक चमत्कार की प्राधिकारी संरचना उन रीति–रिवाजों से प्रभावित होती है, जिनसे प्रशासनिक कर्मचारी गण अपनी आर्थिक स्थिति को सुरक्षित करता है. विशिष्ट उदाहरण: ''सामन्तवाद''।	

7. चमत्कार सत्तावाद–विरोधी दिशा में भी नैतिक हो सकता हैः (क) नेतृत्व के औचित्य के लिए जनमत संग्रह का उपयोग जनतंत्र में अति महत्त्वपूर्ण मार्ग है–वह भी नेतृत्व के साथ संयोजित किया जाता है; (ख) चमत्कारी प्राधिकार का यह एक रूप है, जिसमें सत्तावादी तत्त्व जनमत संग्रह द्वारा छिपाया जाता है; (ग) सत्तावाद विरोधी नैतिक चमत्कार आर्थिक विवेकिता की ओर ले जा सकता है, लेकिन साथ ही साथ, यदि यह अनुयाइयों के लिए लाभ प्राप्त करने पर रोक लगाता है, तब सारी विवेकपूर्ण विधियों को छोड़ा भी जा सकता है।	

स्रोतः अल्फ्रेड डायमेण्ट, ''दि ब्यूरोक्रेटिक मॉडलः मैक्स वेबर रिजेक्टेड, रिडिस्कवर्ड, रिफॉर्म्ड,'' फेरेली हैडी और सिबिल स्टोक्स (सम्पादित), पेपर्स इन कम्परेटिव एडमिनिस्ट्रेशन (एन आर्बर : इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिशिगन, 1962

वेबर ने सुझाव दिया है कि चमत्कारी प्राधिकार का नैत्यिकीकरण अथवा संस्थानिकीकरण इस प्रकार किया जा सकता है कि वह प्राधिकार व्यवस्था चमत्कारी नेता के दृश्य पर से हटने के बाद भी चलती रहे। जनमत संग्रह का सांस्थानिकीकरण, एक जनतान्त्रिक आधार के करिश्मों को नैत्यिक कर सकता है। इस कारण नैत्यिकीकरण होने के साथ, चमत्कारी प्राधिकार अपने आदर्श प्रकार के विशिष्ट रूप को खो देता है और एक सीमा तक, अन्य प्राधिकारों के कुछ रूप अपने में सम्मिलित कर लेता है।

वास्तव में, प्रायः किसी भी राजनीतिक प्रणाली में चमत्कारी तत्त्वों को पाया जा सकता है। इस प्रकार की वैयक्तिक निष्ठा आधुनिकीकृत राष्ट्रों के मध्य भी विभिन्न प्रशासनिक प्रणालियों में एक महत्त्वपूर्ण घटक है, यद्यपि वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार इस प्रकार के राष्ट्रों की सामान्य रूप से लक्षणीकृत प्राधिकार संरचना है।

2.7 वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार

एक विधिसम्मत एवं विवेकसम्मत प्राधिकार प्रणाली में आज्ञानुवर्तिता कानूनी रूप से स्थापित अवैयक्तिक नियमों का अनुकरण करती है, वे नियम, जो अपने विवेक संगत चरित्र के आधार पर न्यायोचित माने गये हैं। वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार (Legal–Rational Authority) प्रणाली दो प्रकार से विवेकपूर्ण प्रतीत होती हैः (1) राजनीतिक तन्त्र में प्रमुख लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए साधनों हेतु प्रयुक्त नियमों के सामंजस्य में, और (2) उपलब्धि की सार्वभौम कसौटी में, जो तन्त्र में कार्यरत व्यक्तियों पर लागू की जाती है, अर्थात् इन व्यक्तियों के लिये यह आवश्यक है कि वे तन्त्र में व्यक्तिगत सफलता प्राप्त करने के लिए विवेकपूर्ण ढंग से कार्य करें तथा तन्त्र के सामान्य लक्ष्यों को भी सम्बलता प्रदान करें। वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार के और इसके प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग (जिसे वेबर ने ''ब्यूरोक्रेसी'' कहा है) के लक्षण सारणी तीन में दिये गये हैं।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

सारणी 3: वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार

औचित्यपूर्ण प्राधिकार की प्रकृति	प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग की प्रकृति
1. आज्ञानुवर्तिता वैध रूप से स्थापित निर्वेयक्तिक आदेश के प्रति होती है।	1. वैध प्राधिकार अपने विशुद्ध रूप में अधिकारितन्त्रीय प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का उपयोग करता है।
2. कानूनी मानदण्डों की स्थापना विभिन्न आधारों (कार्यसाधकता, मूल्य आदि) पर हो सकती है।	2. अधिकारितन्त्र (ब्यूरोक्रसी) के लक्षण हैं: (क) एक अधिकारी पर प्राधिकार का उपयोग केवल उसके पद के सम्बन्ध में ही हो सकता है; (ख) पद एक सोपान–क्रम से संगठित होते हैं; (ग) प्रत्येक पद का कार्य–क्षेत्र पारिभाषित होता है; (घ) मुक्त चयन द्वारा पदों को भरा जाता है; (ङ) तकनीकी क्षमता के आधार पर अधिकारियों की नियुक्तियां की जाती है; (च) निश्चित व क्रमबद्ध वेतन, वेतन–मान, व पेन्शन उत्तर दायित्व और सामाजिक स्थिति को ध्यान में रखते हुए होती हैं; (छ) 'पद' ही प्रमुख व्यवसाय होता है; (ज) जीवक (कैरियर) प्रणाली का प्रचलन वरिष्ठता एवं उपलब्धि के आधार पर होता है; (झ) अधिकारियों को प्रशासन के साधनों से पृथक कर दिया जाता है; (य) पद के उत्तरदायित्वों को निभाते समय अधिकारी अनुशासन के अधीन होते हैं।
3. विशिष्ट विषयों के लिए सामान्य नियम, जो सोद्देश्य रूप से स्थापित किये गये हैं और लागू किये जाते हैं।	3. नियुक्तियाँ एक महत्त्वपूर्ण विशेषता है, क्योंकि चुनाव पदसोपानात्मक अनुशासन में बाधक होते हैं।
4. प्राधिकारी व्यक्ति किसी पद पर आसीन होता है।	4. विशेषीकृत ज्ञान अपरिहार्य है।

5. आदेश का पालन करने वाला व्यक्ति 'केवल कानून का' पालन करता है, किसी व्यक्ति की आज्ञा का नहीं।	5. प्रशासनिक अधिकारितन्त्रीय कर्मचारी वर्ग, जो कि विशुद्ध रूप में 'एकतान्त्रिक' प्रकार का होता है, से सम्बन्धित कुछ अन्य विशेषताएँ हैं : (क) यह मानव पर आदेशात्मक नियन्त्रण करने का सर्वाधिक विवेक–पूर्ण साधन है; (ख) तकनीकी ज्ञान ही श्रेष्ठता का प्रमुख स्रोत होता है; (ग) अधिकारितन्त्रीकरण का एक मुख्य स्रोत पूँजीवाद रहा है; (घ) अधिकारितन्त्र का विकास सामाजिक स्तरीकरण को बढ़ावा देता है, और सामाजिक स्तरीकरण अधिकारितन्त्र का समर्थन करता है–(योग्यता के आधार पर नियुक्ति)।
6. पदसोपानात्मक तरीके से पद व्यवस्थित किये जाते हैं, अपील और अभियोग निराकरण संयन्त्र सहित। 7. क्योंकि नियमों का उपयोग एक विवेकपूर्ण प्रक्रिया है, प्राधिकारी व्यक्तियों के लिए विशेषीकृत प्रशिक्षण आवश्यक है। 8. अधिकारियों को उत्पादन के साधनों से पृथक कर दिया जाता है, उनकी निजी सम्पत्ति सार्वजनिक सम्पत्ति से पूर्णतया पृथक कर दी जाती है। 9. कार्यालय को व्यक्तिगत आवास–स्थान से पृथक रखा जाता है। 10. अधिकारी पद का दुरुपयोग अपने हित के लिये नहीं कर सकते। 11. लिखित दस्तावेज सम्पूर्ण अधिकारितन्त्रीय प्रक्रिया का केन्द्र हैं, क्योंकि सभी निर्णय लिखित होते हैं। 12. एक वैध विवेकपूर्ण प्रणाली में प्राधिकार का मूल स्रोत एक अन्य व्यवस्था (करिश्मा) हो सकती है।	

स्रोतः अल्फ्रेड डायमेण्ट, ''दि ब्यूरोक्रेटिक मॉडलः मैक्स वेबर रिजेक्टेड, रिडिस्कवर्ड, रिफॉर्म्ड,'' फेरेली हैडी और सिबिल स्टोक्स (सम्पादित), पेपर्स इन कम्परेटिव एडमिनिस्ट्रेशन (एन आर्बर : इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, यूनिवर्सिटी ऑफ मिशिगन, 1962

तुलनात्मक लोक प्रशासन में वेबर के अधिकारितन्त्र का प्रभाव

तुलनात्मक लोक प्रशासन के महत्त्वपूर्ण अभिगमों में सर्वाधिक प्रभावशाली अभिगम 'अधिकारितन्त्रीय' (Bureaucratic) अभिगम है। यह बलपूर्वक कहा जाना चाहिये कि यह अभिगम वेबर के आदर्श रूप अधिकारितन्त्र प्रतिमान से बहुत अंश तक प्रभावित है। जैसा आगे स्पष्ट किया गया है, तुलनात्मक प्रशासन तन्त्रों पर किया गया अधिकांश कार्य इसी प्रतिमान से प्रभावित हुआ है।

इस बात का दावा किया गया है कि लोक प्रशासन के अध्ययन में कोई अन्य ऐसा प्रतिमान नहीं है, जो विस्तार, स्पष्टता, और परिशुद्ध विश्लेषण में वेबर के आदर्श रूप प्रतिमान के समान हो। वेबर के प्रतिमान में विस्तृतता और अपेक्षाकृत सरलता के गुण पाये जाते हैं। साथ ही, इस प्रतिमान ने तुलनात्मक लोक प्रशासन से सम्बन्धित परिकल्पनाओं को भी विकसित कर अनुसन्धान कार्य में सहायता प्रदान की हैं। इस प्रकार. लोक प्रशासन और विशेष रूप से तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्यापन में वेबर के प्रतिमान का प्रभाव अनुभव किया जा सकता है। फ्रेंड रिग्ज़ ने विचार प्रकट किया है कि वेबर के अधिकारितन्त्र के विश्लेषण ने दो प्रकार के अध्ययनों को प्रोत्साहित किया हैः (1) वे जो वेबर की प्रतिकृति को स्वीकार करते हैं, और विभिन्न स्थानों और कालों में प्रशासनिक प्रणालियों में अधिकारितान्त्रिक रूपों की विद्यमानता खोजने का प्रयास करते हैं, और (2) वे जो वेबर के प्रतिमान के संशोधन के लिए नये वैचारिक वर्गीकरणों का निर्माण करना चाहते हैं।

अनुभवमूलक अनुसन्धान तथा वर्गीकरणों के निर्माण में तुलनात्मक अधिकारितन्त्रों के विद्यार्थियों ने 'ब्यूरोक्रेसी' शब्द को विस्तृत रूप से प्रयुक्त किया है। वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार प्रणाली के अन्तर्गत एक प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग का वर्णन करने तक ही अब इसका उपयोग सीमित नहीं है। वास्तव में, अब इस शब्द का उपयोग किसी भी समकालीन प्रशासनिक प्रणाली के सन्दर्भ में किया जाता है, बिना उस प्राधिकार की प्रकृति का विचार किये, जिसमें कि इस प्रकार की प्रणाली कार्य करती थीं। तथापि, किसी सम्भावित भ्रान्ति को दूर रखने के लिए विद्वानों को चाहिए कि वे अपने अध्ययन में यह स्पष्ट कर दें कि उन्होंने अपनी विशिष्ट कृतियों में अधिकारितन्त्र शब्द का प्रयोग वेबर के अर्थ में किया है अथवा उससे भिन्न।

2.8 समस्याएँ

अधिकारितन्त्रीय संगठन के प्रतिमान से सम्बद्ध समस्याओं का समाधान अन्य वैचारिकीकृत विशेषताओं की सहायता से ही किया जा सकता है। यह तर्क किया जा सकता है कि वेबर का अधिकारितंत्रीय आदर्श एक सीमा तक तन्त्रात्मक है, क्योंकि एक तन्त्रात्मक परिप्रेक्ष्य के अन्तर्गत एक सामाजिक तन्त्र तथा उपतन्त्रों के अन्तर्गत सांरचनिक परिवर्तियों के मध्य अन्तर–सम्बन्धों के विश्लेषण को महत्त्व दिया जाता है, लेकिन इस प्रकार के परिप्रेक्ष्य में यह भी ध्यान रखा जाना चाहिये कि इन परिवर्तियों में गतिशील परस्पर–क्रिया है और इन अन्तर–क्रियाओं के परिणामस्वरूप तन्त्र में परिवर्तन भी होते हैं। इस सम्बन्ध में, वेबर के अधिकारी–तन्त्र के आदर्श रूप में सीमाएँ दिखायी देती हैं। उदाहरण के लिए उसका प्रतिमान अधिकारियों की तकनीकी क्षमता के आधार पर नियुक्ति और वरिष्ठ अधिकारियों की आज्ञा का पालन–इन दो आवश्यकताओं के बीच सम्भावित द्वन्द पर ध्यान नहीं देता। वस्तुतः आदर्श रूप के लिए निष्ठा की आवश्यकता और विशेषज्ञता की मांग के बीच तनाव की समस्या का समाधान करना कठिन है। इसी प्रकार से, पदसोपान और विशेषज्ञाता के बीच द्वन्द्व और नियमों के सर्तकता से पालन तथा विशेषीकृत ज्ञान के प्रयोग के बीच द्वन्द्व उठ सकता है। वेबर के आदर्श रूप के अधिकारी–तन्त्र की इस प्रकार की आलोचनाओं से साहित्य भरा हुआ है।

ये आलोचनाएँ सामान्यतया विशिष्टीकृत कार्यों की उस काल की स्थिति की उपेक्षा करती हैं, जिसमें कि वेबर ने अधिकारी–तन्त्र पर अपने विचारों का विकास किया था। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में प्राविधिकी का बड़े पैमाने पर जर्मनी में विकास नहीं हुआ था और इसलिए, उस समय विद्यमान विशिष्टीकरण का स्तर प्रशासनिक संगठन के अन्तर्गत पदसोपानात्मक व्यवस्था के लिए गम्भीर खतरा पैदा नहीं कर रहा था। इसके विपरीत, वर्तमान में, शासकीय कार्यों में विशिष्टीकरण कहीं अधिक विकसित है, और फलस्वरूप, सांगठनिक पदसोपान के साथ इसका सामन्जस्य एक गम्भीर समस्या प्रस्तुत करता है, जिसका केवल वेबर की संरचना के अन्तर्गत समाधान करना कठिन है। स्पष्टतया यह आशा नहीं की जाती कि पूर्ण पदसोपान और समस्त विशिष्टीकरण का एक विशेष स्थिति के सन्दर्भ में सह–अस्तित्व होगा।

गतिविधि

भारतीय प्रशासन में वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार के सन्दर्भ में प्रशासनिक अधिकारी नीति कार्यान्वयनमें नागरिक केन्द्रित होते है। टिप्पणी कीजिए।

2.9 सारांश

यह उल्लेखनीय है कि वेबर की अधिकारितन्त्रीय प्रणाली का अध्ययन उसके आदर्श रूप रीति–विज्ञान और प्राधिकार प्रणालियों के विश्लेषण के परिप्रेक्ष्य में किया जाना चाहिए। वेबर का विश्लेषण उस सीमा तक पारिस्थितिक है, जहाँ तक कि वे विभिन्न प्रशासनिक प्रणालियों को उनके सामाजिक पर्यावरण के प्रसंग में देखते है। इस पारिस्थितिक परिप्रेक्ष्य के कारण संकर–सांस्कृतिक प्रशासनिक अध्ययनों में वेबर के विश्लेषण की उपयोगिता बढ़ जाती है।

पाश्चात्य विद्वानों ने प्राधिकार–प्रशासनिक सम्बन्धों के नवीन संयोजनों के आधार पर प्रतिमानों की रचना का सुझाव दिया है तथा इस प्रकार, वेबर द्वारा किये गये कार्य को आगे बढ़ाया है। ये बाद की निर्मितियाँ उन अतिरिक्त पर्यावरणिक प्रभावों को ध्यान में रखकर रचित की गयी हैं, जो कि प्रशासनिक प्रणाली को प्रभावित करते हैं। इन निर्मितियाँ ने तुलनात्मक प्रशासनिक प्रतिमानों में पारिस्थितिक तत्त्वों को और अधिक जोड़ा है। तथापि, वेबर सहित अधिकांश विश्लेषकों ने प्रशासनिक प्रणालियों पर सामाजिक पर्यावरण के प्रभाव पर संकेन्द्रण किया है, बजाय इसकी विपरीत अवस्था पर। यह आशा की जाती है कि अधिकारितन्त्रीय प्रणाली के अभिगम से सम्बन्धित किये जाने वाले आगे के अध्ययनों में इन दोनों तत्त्वों के मध्य पारस्परिक सम्बन्धों पर अधिक ध्यान दिया जायगा।

2.10 संदर्भ

Arora, Ramesh K. 2021. Comparative Public Administration: An Ecological Perspective. New Delhi: New Age International.

Heady, Ferrel. 1995. Public Administration: A Comparative Perspective. New York: Marcel Dekker.

Henry, Nicholas. 2004. Public Administration and Public Affairs. Upper Sadle River, N.J.: Pearson.

Sahni, Pradeep and E. Vayunandan. 2009. Administrative Theory. New Delhi: Prentice-Hall.

Waldo, Dwight. 1955. The Study of Public Administration. New York: Double day.

❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖

इकाई 3 : व्यवहारवादी अभिगम

इकाई की रूपरेखा

3.0 उद्देश्य

3.1 प्रस्तावना

3.2 व्यवहारवादी अभिगमः अर्थ

3.3 व्यवहारवादी अभिगम की विशेषताएं

3.4 सांगठनिक व्यवहार पर प्रभाव के कारक

3.5 योगदान और प्रभाव

3.6 समीक्षा

3.7 सारांश

3.8 संदर्भ

3.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आपः

- व्यवहारवादी अभिगम के अर्थ पर चर्चा कर सकेंगे;
- इस अभिगम की विशेषताएं का वर्णन कर सकेंगे;
- इस अभिगम के संपूर्ण योगदान और प्रभाव पर चर्चा का विवेचन कर सकेंगे।

3.1 प्रस्तावना

यह सर्वमान्य तथ्य है कि व्यवहारवादी आन्दोलन ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास को प्रोत्साहित करने में भारी योगदान दिया है। प्रशासनिक अध्ययनों में, व्यवहारवाद का प्रारम्भ मानव सम्बन्ध आन्दोलन एवं उसके बाद के चेस्टर बरनार्ड एवं हर्बर्ट साइमन की कृतियों के प्रकाशन से माना जाता है।

इस इकाई में हम व्यवहारवादी अभिगम के अर्थ, विशेषताएं, सांगठनिक व्यवहार पर प्रभाव, व इसकी समीक्षा तथा इस के संपूर्ण योगदान और प्रभाव पर चर्चा करेंगे।

3.2 व्यवहारवादी उपागम का अर्थ

व्यवहारवादी विचारधारा संगठन में प्रशासनिक व्यवहार के वास्तविक अध्ययन से संबंधित है। जिस प्रकार मानव संबंध उपागम सांगठनिक मानव का अध्ययन सामाजिक मानव के रूप में करता है, उसी प्रकार व्यवहारवाद सांगठनिक व्यवहार को सामाजिक व्यवहार के रूप में विश्लेषित करता है। संगठन का व्यवहारवादी अध्ययन अनुभव आधारित, वैज्ञानिक, और वास्तविक है। परम्परावादी विचारधारा के समान व्यवहारवाद भी प्रशासन के औपचारिक सिद्धांतों के विकास का पक्षधर है, जिससे कि वह विज्ञान बन सके। लेकिन इन सिद्धांतों का निर्माण किस प्रकार के अध्ययन से हो इसमें वह परम्परावादी विचारकों से भिन्न है। परम्परावादी विचारधारा का संबंध मनुष्यों के पारस्परिक औपचारिक संबंधों से है, जबकि मानव संबंध विचारधारा का अनौपचारिक सामाजिक संबंधों से। वहीं व्यवहारवाद का संबंध मनुष्य के आतरिक मूल्यों से है।

व्यवहारवादी उपागम औपचारिक संगठन को भी महत्व देता है, लेकिन उसका बल है कि मनुष्य के अंतरमन को जानना भी उतना ही महत्वपूर्ण है, जितना कि संगठन की

आंतरिक व्यवस्था को। इस प्रकार व्यवहारवाद परम्परावादी और मानव संबंध विचारधाओं के मध्य एक पुल का काम करता है।

द्वितीय चरण की प्रतिक्रिया जहां एक ओर मानव संबंध के रूप में प्रकट हुई, वही चेस्टर बर्नाड और साइमन ने व्यवहारवाद के माध्यम से औपचारिक ढांचे की नई संकल्पना प्रस्तुत की। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद व्यवहारवाद स्थापित हुआ। इस समय इसके प्रमुख प्रर्वतक हुये हरबर्ट साइमन।

इन्होंने 'प्रशासनिक व्यवहार–एक निर्णय निर्माण प्रक्रिया' (1947) नामक पुस्तक में व्यवहारवाद का विस्तृत विवेचन प्रस्तुत किया। साइमन के अनुसार संगठन में जिन सिद्धांतों की बात हुई है, वे इसलिये अवैज्ञानिक है क्योंकि उनमें मनुष्य के वास्तविक व्यवहार को आधार नहीं बनाया गया है।

1950 के आस–पास व्यवहार को विकास की सर्वोत्तम अनुकूल परिस्थितियां मिली। यह युग तुलनात्मकता का था। साइमन के साथ–साथ डाहल (Dahl) और बाद में फ्रेडरिग्स, वीडनर, हैडीं, रफैली, ब्लाउ व मर्टन (Fredricks, Weidner, Heady, Rafaeli, Blau and Merton) आदि ने व्यवहार को अपने अध्ययनों में अत्यधिक उपयोगी पाया।

अतः व्यवहारवाद के उदय और विकास के कारणों को इस तरह रेखांकित किया जा सकता हैः

- परंपरागत दृष्टिकोण की यांत्रिकता और अमानवियता।
- संगठन का वास्तविक विश्लेषण करने में परंपरागत दृष्टिकोण की सीमाएं।
- मानव संबंध आंदोलन का उदय और उसकी प्रेरणाएं।
- प्रशासन के स्वरूप को मिलने वाली क्षेत्रीय–सांस्कृतिक संकीर्णताओं की चुनौतियां जिससे उसकी सार्वभौमिक पहचान पर खतरा आया।
- लोक प्रशासन को एक व्यवहारिक विशुद्ध विज्ञान बनाने के लिये नवीन वैज्ञानिक प्रविधियों की आवश्यक पारंपरिक दृष्टिकोणों जैसे वैज्ञानिक प्रबंध, परम्परावादी विचारधारा, नौकरशाही आदि की सीमाओं को उजागर करने में मानव संबंध विचारधारा की स्वयं की सीमाएं।

3.3 व्यवहारवादी अभिगम की विशेषताएं

व्यवहारवाद में ईस्टन, साइमन, ब्लाउ, मर्टन (Easton, Simon, Blau, Merton) आदि ने इसकी विशेषताओं को विकसित किया है।

- **नियमितता**– व्यवहार की विभिन्नताएं होती है, लेकिन उनकी नियमित आवृत्ति होती है।
- **क्रमबद्ध वैज्ञानिकता**– व्यवहारवाद अध्ययन में वैज्ञानिक विश्लेषण प्रयुक्त करता है।
- **मूल्य निरपेक्षता**– यह प्रशासन को विज्ञान बनाने के लिए उसे मूल्य निरपेक्ष आधार प्रदान करना चाहता है अर्थात् तथ्यों पर अधिक बल देता है।
- **अनुभव पर जोर**– प्रशासक अपने अनुभव से मानव व्यवहार का पूर्वानुमान करने की स्थिति में होते हैं।
- **यर्थाथवाद**– यह संगठन के अनौपचारिक व्यवहार के अध्ययन पर बल देता है।
- **औपचारिक संगठन का पूरक न कि विरोधी**– ये उसका विकल्प नहीं है अपितु उसकी कमी को पूरा करता है।

सामान्य रूप से इसकी विशेषताएं ये मानी जाती हैः

- यह **व्याख्यात्मक एवं विश्लेषणात्मक अध्ययन** है। इसमें 'क्या है' जैसी वास्तविकता का अध्ययन किया जाता है, न कि 'क्या होना चाहिए' जैसी निर्देशात्मक स्थितियों का। यह वर्तमान का अध्ययन है, न कि भविष्य का उपचार।
- इसलिए यह वास्तविक है न कि आदर्शात्मक। इसमें वर्तमान और वास्तविक स्थितियों का अध्ययन कर संगठन की कार्यप्रणाली को समझने का प्रयास किया जाता है। दूसरे शब्दों में यह आदर्शात्मक निर्देश प्रदान करने में विश्वास नहीं करता।
- अतः सूक्ष्म अध्ययनों पर बल देता है। विश्लेषण के लिए आवश्यक होता है कि संगठन के छोटे–छोटे भागों का अध्ययन किया जाए।
- **वैज्ञानिक पद्धति और दृष्टिकोण**
- व्यवहारवाद संगठनात्मक विश्लेषण और अध्ययन के लिये वैज्ञानिक प्रविधियों का उपयोग करता है। इसका बल प्रशासन को सामाजिक विज्ञान बनाने का है और इसके लिये आवश्यक है कि संगठनों के अवैज्ञानिक, भाव मूलक दृष्टिकोण का त्याग किया जाये। इसके स्थान पर गणितीय संक्रियाओं, सांख्यिकीय पद्धतियों, पर्ट, सीपीएम जैसी विधियों का प्रयोग किया जाता है।
- **अनुभवमूलक**

  वैज्ञानिकता को पुष्ट करने के लिये भावमूलकता के स्थान पर अनुभवमूलकता प्रयुक्त करता है। अनुभव पद्धति से ही मानवीय व्यवहार की आवृत्तियों और विशेषताओं को जाना जा सकता है।
- **मूल्य निरपेक्ष दृष्टिकोण**

  व्यवहारवाद एक तार्किक दृष्टिकोण है। इसमें वस्तुनिष्ठ मूल्यों, कल्पनाओं, मानवीय विवरणों के लिये कोई स्थान नहीं है। वैज्ञानिकता और अनुभवाश्रितता इसे क्रियात्मक दृष्टिकोण बनाती है।
- **अंतर्वैषयिक दृष्टिकोण**

  व्यवहारवाद संगठनात्मक विश्लेषण हेतु अंतर्वैषयिक दृष्टिकोण अपनाता है। संगठन के व्यवहार को समझने के लिए सामाजिक व्यवहार, कानूनी प्रक्रिया, राजनीतिक प्रणाली आदि विभिन्न परिवेश को समझना भी जरूरी है, जो संबंधित सामाजिक विज्ञानों जैसे समाजशास्त्र, मनोविज्ञान, विधि आदि की सहायता से ही संभव है।
- **परंपरावादी दृष्टिकोण की पूरक**

  यह विचारधारा पारंपरिक उपागम को पूर्णतः नकारती नहीं है और न ही उसका विकल्प है, अपितु उसमें सुधार है, उसकी कमियों को दूर करती है।
- यह अनौपचारिक सम्बन्धों और अनौपचारिक संचार को महत्व देती है।
- सांगठनिक व्यवहार की गतिशीलता पर अधिक ध्यान देती है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन में व्यवहारवादी अभिगम ने वैज्ञानिक अनुसंधान तथा व्यवस्थित सिद्धांत निर्माण की प्रक्रियाओं को प्रोत्साहन प्रदान किया है। संकर–सांस्कृतिक सन्दर्भ में परिकल्पनाओं के परीक्षण ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन को आवश्यक बना दिया है। तुलनात्मक लोक प्रशासन ने विभिन्न प्रशासनिक प्रणालियों

की परिस्थितियों के अध्ययन के लिये प्रतिमान, रीति–विज्ञान, निष्कर्ष आदि विभिन्न सामाजिक विज्ञानों से ग्रहण किये हैं, और इस प्रकार अपनी अन्तर–विषयी उन्मुखता विकसित की है।

क्रोजियर (Crozier) ने अपने अध्ययन 'दि ब्यूरोक्रेटिक फिनामिनन' (The Bureaucratic Phenomenon) के अर्न्तगत फ्रांस में प्रचलित अधिकारितंत्रीय व्यवहार का अनुभवमूलक विश्लेषण किया है। क्रोजियर ने पाया है कि फ्रांस के सामाजिक पर्यावरण का वहाँ के प्रशासनिक व्यवहार पर प्रचुर प्रभाव पड़ता है। यह विशेषरूप से उल्लेखनीय है कि, जो अन्तरक्तिक सम्बन्ध फ्रांस के समाज में पाये जाते हैं, लगभग वही फ्रांस के प्रशासन में भी पाये जाते हैं।

मॉरो बर्जर (Morroe Berger) ने अपनी पुस्तक 'ब्यूरोक्रेसी एण्ड सोसाइटी इन मॉडर्न इजीप्ट' (Bureaucracy and Society in Modern Egypt) में यह विश्लेषण किया है कि वेबर के अधिकारितंत्रीय प्रतिमान के तत्त्व किस सीमा तक मिस्र के उच्चतर प्रशासनिक अधिकारियों के व्यवहार में पाये जाते हैं।

भारत में भी व्यवहारवादी अनुसंधान का उपयोग कई विद्वानों ने किया है। इनमें चन्द्र प्रकाश भाम्भरी, कुलदीप माथुर, वी. ए. पाई पनन्दीकर, रामाश्रय राय, एवं शान्ति कोठारी (Chandra Prakash Bhambari, Kuldip Mathur, V.A. Pai Panandiker, Ramashree Rai and Shanti Kothari) के अध्ययन प्रमुख हैं। भाम्भरी ने अखिल भारतीय सेवाओं में नियुक्त हुए प्रशिक्षणार्थियों के दृष्टिकोणों का अध्ययन किया है। कुलदीप माथुर ने अपनी पुस्तक 'ब्यूरोक्रेटिक रिसपॉन्स टू डिवेलपमेन्ट' (Bureaucratic Response to Development) में उत्तर प्रदेश एवं राजस्थान के खंड विकास अधिकारियों की पृष्ठभूमि, दृष्टिकोणों, एवं मूल्यों का अध्ययन किया है। पनन्दीकर ने भारतीय प्रशासकों के विकास सम्बन्धी व्यवहार एवं मूल्यों का अनुभवमूलक विश्लेषण किया है एवं रामाश्रय राय तथा शान्ति कोठारी ने अपनी पुस्तक 'रिलेशन्स बिटवीन पॉलिटिशियन्स एण्ड दि एडमिनिस्ट्रेटर्स' (Relations between Politicians and the Administration) में उत्तर प्रदेश के एक जिले में राजनीतिक नेताओं एवं प्रशासनिक अधिकारियों के मध्य सम्बन्धों का गहन अनुभवमूलक अध्ययन किया है।

3.4 सांगठनिक व्यवहार पर प्रभाव के कारक

संगठन में व्यवहार निर्णय से निर्धारित होता है, लेकिन निर्णय भी अनेक सांगठनिक प्रभावों से निर्धारित होता हैः

- **सत्ता**

  चेस्टर बर्नार्ड ने सांगठनिक व्यवहार के निर्धारण में सत्ता को प्रमुख स्थान तो दिया लेकिन जोर देकर कहा कि वास्तविक सत्ता अधीनस्थों के पास रहती है। ऊपर के आदेशों का पालन, जब अधीनस्थ करते है, तभी वे आदेश सत्ता युक्त होते है।

- **निष्ठा**

  संगठन के सदस्य अपने को किसी समूह के साथ जोड़कर रखते है और समूह के हितों को ध्यान में रखकर ही निर्णय लेते है। इस प्रकार व्यवहारात्मक चयन (व्यवहार को प्रभावित करने वाला निर्णय) समूह–निष्ठा से प्रभावित और सीमित होता है। यदि समूह और संगठन के हितों में विरोधाभास है, तो सदस्य का दृष्टिकोण संगठन के व्यापक हितों के स्थान पर अपने समूह के संकुचित दृष्टिकोण से ही संचालित होगा।

- **सूचनातंत्र**

  निर्णय प्रक्रिया के लिए सूचना और संचार महत्वपूर्ण तत्व होते है। जो संगठन संचार की प्रभावी प्रणाली विकसित कर लेता है वह व्यवहारात्मक चयन को सीमित करने में सफल हो जाता है। इससे निर्णय और उसके क्रियान्वयन में भी निकटता आ जाती है।

- **प्रशिक्षण**

  प्रशिक्षण संगठन के सदस्यों को संतोषप्रद निर्णय लेने में सक्षम बनाता है। यह सदस्यों को उचित चयन–प्रक्रिया में प्रशिक्षित करता है।

- **कार्यकुशलता**

  संगठन के प्रत्येक सदस्य से कार्यकुशल होने की अपेक्षा रहती है। इससे सदस्यगणों के निर्णयों की सीमा तय हो जाती है।

3.5 योगदान और प्रभाव

व्यवहारवाद ने लोक प्रशासन को सैद्धांतिक और व्यवहारिक दोनों तरीके से प्रभावित किया:

- इसने लोक प्रशासन में वैज्ञानिक और प्रबंधकीय पद्धतियों का अधिकाधिक प्रयोग किया।
- इसने निर्देशात्मक और काल्पनिक आदर्शात्मक अध्ययनों के खोखलेपन को उजागर किया तथा लोक प्रशासन को विश्लेषणात्मक, वैज्ञानिक आधार–प्रदान किया।
- व्यवहारवाद ने ही लोक प्रशासन के एकाकीपन को तोड़ा और उसे न केवल राजनीति अपितु समाजशास्त्र, विधि, मनोविज्ञान, जैसे विभिन्न सामाजिक विज्ञानों के साथ अंतर्सबंधित किया। इससे लोक प्रशासन का विषय अधिक विकसित और दृढ़ हुआ।
- लोक प्रशासन को मात्र सैद्धांतिक के स्थान पर व्यवहारिक विषय बनाने में सर्वाधिक योगदान दिया।
- प्रशासन में मानवोन्मुखी प्रबंध की जो आवश्यकता मानव संबंध ने प्रतिपादित की थी, उसे नयी दृष्टि और ठोस धरातल दिया।
- प्रशासन को विशुद्ध सामाजिक विज्ञान बनाने की दिशा में व्यवहारवाद का योगदान सर्वाधिक आया।
- उसने ही लोक प्रशासन को सांस्कृतिक संकीर्णता से बचाया और ऐसे प्रयासों को दिशा भी दी, जिससे उसके स्वरूप को मान्यता मिली।
- इसने परिकल्पनाओं के परीक्षण की परा–सांस्कृतिक और परा–राष्ट्रीय वैज्ञानिक पद्धति अपनायी। इससे तुलनात्मक लोक प्रशासन के जन्म और विकास को बल मिला।
- व्यवहारवाद ने ही लोक प्रशासन में निर्णयन, नेतृत्व, संचार, अभिप्रेरणा आदि को स्थापित किया। वस्तुतः 'संचार' और 'निर्णयन' व्यवहारवादियों द्वारा ही लोक प्रशासन के महत्वपूर्ण सिद्धांत बने।
- 'निर्णय–मॉडल' (साइमन मॉडल) को तो शास्त्रीय ढांचे के विकल्प के रूप में प्रस्तुत किया गया।

- व्यवहारवाद ने वैज्ञानिक रूप से यह तथ्य रेखांकित किया कि प्रशासनिक प्रक्रिया मानवीय भावना, विचार–बोध, और पर्यावरण से अत्यधिक प्रभावित होती है।
- सारांशतः इसने लोक प्रशासन के अध्ययन के केंद्र बिंदु की दिशा ही बदल दी। वह औपचारिक कानूनी ढांचे से व्यवहारिक ढांचे की तरफ उन्मुख हो गयी।

3.6 समीक्षा

व्यवहारवादी उपागम ने परंपरावादियों की आदर्शात्मक, अव्यवहारिक सांगठनिक व्याख्या की कमियों को पूरी स्पष्टता के साथ प्रकट किया। यही नहीं उसने मानवीय व्यवहार संबंधित अनेक सांगठनिक पहलुओं को भी उजागर किया। फिर भी व्यवहारवाद संगठन की अनेक समस्याओं के समाधान तक नहीं पहुंच पाया।

उसकी निम्नलिखित आधारों पर आलोचना की जाती हैः

- **अवधारणात्मक अपूर्णता**

  इसकी सबसे बड़ी कमी है– बाह्य परिवेशीय या पर्यावरणीय प्रभाव की उपेक्षा। यह संगठन के बाहरी पर्यावरण और उनके परस्पर संबंधों की उपेक्षा करता है। यह संपूर्ण उपागम के स्थान पर संगठन की एक मनोवृत्ति भर को प्रकट करता है और इसीलिए प्रशासन की अनेक समस्याओं पर इसका ध्यान ही नहीं जाता, उनके समाधान की तो बात ही दूर है।

- **अराजनीतिक दृष्टिकोण**

  पारंपरिक दृष्टिकोण की भाँति व्यवहारवाद भी अराजनीतिक दृष्टिकोण अपनाता है। जबकि बाद के अध्ययनों ने इसे खारिज कर दिया क्योंकि प्रशासन मोटे तौर पर राजनीतिक व्यवस्था का ही भाग होता है। राजनीतिक मूल्य ही प्रशासनिक संगठनों के स्वरूप, सीमा आदि को निर्धारित करते है।

- **मूल्य तटस्थता**

  व्यवहारवादी उपागम की एक और कमी उसका मूल्य निरपेक्ष दृष्टिकोण है। यह उपागम मूल्यों का अध्ययन करता है लेकिन निर्णय में मूल्यों को कम कर तथ्यगत तार्किकता को ही महत्व देता है। यह साधनों (तथ्य) को महत्व देकर साध्य (मूल्य) की उपेक्षा करता है।

  लियो स्ट्रास ने व्यवहारवाद को उस 'प्रत्यक्षवादी स्वरूप' की संज्ञा दी, जिसके लिये मूल्य–मुक्त ज्ञान आवश्यक होता है। क्रिश्चियन बे के अनुसार– "व्यवहारवाद का अंतिम परिणाम नैतिक रूप से तटस्थ साहित्य है, जो न सिर्फ रूढ़िवादी है अपितु सामाजिक तौर पर अप्रासंगिक भी।"

- **वैज्ञानिक पद्धति की सीमाएं**

  यह उपागम संगठन के विश्लेषण में वैज्ञानिक पद्धतियों के प्रयोग पर बल देता है। मानव व्यवहार की परिवर्तनशीलता, जटिलता और रहस्यमयता के कारण उसका विशुद्ध वैज्ञानिक अध्ययन संभव नहीं है। वस्तुतः व्यवहारवाद में विज्ञान और व्यवहारवाद के बीच एक द्वन्द पाया जाता है।

- **व्यापक दृष्टिकोण का अभाव**

  इस दृष्टिकोण की दृष्टि अत्यंत संकुचित है, क्योंकि यह सूक्ष्म अध्ययनों पर जोर देता है। इससे संगठन के व्यापक परिप्रेक्ष्यों की उपेक्षा होती है।

- **वृहद संगठनों के अध्ययन में सीमाएं**

  यह सूक्ष्म अध्ययनों पर जोर देता है और इसलिए लोक प्रशासन जैसे वृहदाकार संगठनों के अध्ययन में कम उपयोगी है।

- **मानक सुझावों का अभाव**

  'क्या है' पर आधारित व्यवहारवाद 'क्या होना चाहिए' की उपेक्षा करता है। अर्थात् वर्तमान समस्याओं का वर्णन करता है, लेकिन उनके "मानक समाधान" नहीं देता। प्रशासनिक कार्य प्रणाली में सुधार हेतु यह कोई सुझाव नहीं दे पाता।

3.7 सारांश

व्यवहारवाद में अनेक विरोधाभास देखे गए है। जैसे यह मानवीय व्यवहार की संगठन में महत्वपूर्ण भूमिका मानता है, फिर भी वैज्ञानिक पद्धति पर जोर देकर मानवीय व्यवहार की प्रकृति की अनदेखी कर देता। एक तरफ तो सांगठनिक मानव की तुलना आर्थिक मानव से करता है, तो दूसरी और मानवीय व्यवहार को प्रभावित करने वाले भौतिक और ऐतिहासिक कारकों की उपेक्षा करता है। मूल्यों को निर्णय का आवश्यक भाग मानते हुए भी ऐसे तार्किक निर्णयों पर बल देता है, जिनमें मूल्यों का प्रभाव बहुत कम होता है।

फिर भी यह व्यवहारवाद ही था, जिसने संगठन को यांत्रिकता से बाहर निकाला। उसने इस दिशा में मानव सम्बन्धो के कार्यों को पूर्णता तक पहुंचाया और संगठन के अध्ययन को यांत्रिक सिद्धांतों तथा संरचनाओं से ऊपर की स्थिति प्रदान की।

3.8 संदर्भ

https://www.hindilibraryindia.com › public-administration (Article shared by: Anjubala S)

Blau, Peter, 1966, The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies, Chicago

Chester Barnard, originally published 1938, The Functions of Executive, Harvard University Press, US

Easton, David. 1965. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.

Easton, David. 1953. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf

Herbert Simon, 1947, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, Macmillan,US

Merton Robert and Robert Nisbet, 1976, Contemporary Social Problems, 4th Edition, Thomson Learning, Kentucky

Michel Crozier, 1964, The Bureaucratic Phenomenon – Oxford Handbooks, London: Tavistock, retrieved https://www.oxfordhandbooks.com

Morroe Berger, 1969, Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service, Russell and Russell, England

❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖

इकाई 4 : सामान्य प्रणाली अभिगम

इकाई की रूपरेखा

4.0 उद्देश्य

4.1 प्रस्तावना

4.2 सामान्य तन्त्र अभिगम

4.2.1 फ्रेंड रिग्ज का योगदान

4.2.2 जॉन टी. डॉरसे जूनियर का योगदान

4.3 सारांश

4.4 संदर्भ

4.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आपः

- तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन में प्रयुक्त सामान्य तन्त्र अभिगम पर चर्चा कर सकेंगे;
- रिग्ज द्वारा प्रतिपादित ''फ्यूज्ड,'' ''प्रिज्मैटिक,'' और ''डिफरैक्टंड'' आदर्शरूप प्रतिमान, जो इस अभिगम के आधार पर निर्मित किये गए हैं, का उल्लेख कर सकेंगे; और
- विद्वान जॉन टी. डॉरसे, जूनियर का ''सूचना–ऊर्जा'' (Information–Energy) प्रतिमान का वर्णन कर सकेंगे।

4.1 प्रस्तावना

इस इकाई में हम सामान्य तन्त्र अभिगम पर चर्चा करेंगें। इस में रिग्ज द्वारा ''फ्यूज्ड'' ''प्रिज्मैटिक'' और ''डिफरैक्टंड'' (Fused, Prismatic and Diffracted) आदर्शरूप प्रतिमान, जो इस अभिगम के आधार पर निर्मित किये गए हैं, का उल्लेख मिलता है। विद्वान जॉन टी. डॉरसे, जूनियर, ने भी तुलनात्मक लोक प्रशासन में तन्त्र अभिगम का प्रयोग किया है। डॉरसे का ''सूचना–ऊर्जा'' (इन्फरमेशन–इनर्जी) प्रतिमान, सामान्य तन्त्र, संचार एवं नियन्त्रण, तथा ऊर्जा एवं ऊर्जा–रूपान्तर के प्रत्ययों के संश्लेषण पर आधारित है। आइए, हम अब सामान्य तन्त्र अभिगम पर चर्चा करें।

4.2 सामान्य तन्त्र अभिगम

टॉलकट पारसन्स (Talcott Parsons) के अनुसार, 'तन्त्र' प्रत्यय का उपयोग दो सम्बन्धित सन्दर्भो में किया जाता है–पहला अर्थ विभिन्न अंगों, अवयवों, एवं भागों के बीच सम्बन्धों की ज्ञेय नियमितताओं का बोध कराने वाली परस्पराश्रिताओं के पुन्ज से है; तथा दूसरा सन्दर्भ, इस पून्ज एवं उसके आस पास के पर्यावरण के बीच ऐसी परस्पराश्रिता से सम्बन्धित है। इस प्रकार तन्त्र के प्रत्यय में (1) तन्त्र के अंगों का, (2) इन अंगों के मध्य पारस्परिक क्रिया, और (3) तन्त्र तथा पर्यावरण के मध्य परस्पर क्रियाओं का अध्ययन सम्मिलित रहता है। एक तन्त्र किसी बड़े तन्त्र का अंग होता है, तथा यह बड़ा तन्त्र स्वयं भी कई उप–तन्त्रों के संयोग से बनता है। प्रत्येक तन्त्र और उप तन्त्र को एक सिद्धान्त रूप से परिभाषित सीमा द्वारा उसके पर्यावरण से पृथक

किया जाता है। तन्त्र–पर्यावरण अन्तरक्रिया के विश्लेषण में 'इनपुट्स' (पर्यावरण से प्रणाली में प्रवेश करने वाले प्रभावों), 'थ्रूपुट्स' (तन्त्र के अन्दर ''इनपुट्स' का प्रक्रम), तथा 'आउटपुट्स' (तन्त्र द्वारा पर्यावरण को प्रेषित किये जाने वाले निर्णय) की व्याख्या प्रमुख रूप से होती है। इनपुट–थ्रपुट–आउटपुट (Input–Throughput–Output) प्रक्रिया पर्यावरण और तन्त्र के मध्य निरन्तर कार्यरत 'फीड बैक' यान्त्रिकता द्वारा पूरी होती है। 'फीड–बैक' (Feedback) से तात्पर्य उस प्रक्रिया से है, जिसके अन्तर्गत पर्यावरण, तन्त्र से आने वाले 'आउटपुट्स' के प्रति अपनी प्रतिक्रिया की अभिव्यक्ति तन्त्र को नये 'इनपुट्स' प्रदान करके करता है। इसके उपरान्त यही 'इनपुट्स' पुनः 'थ्रू पुट्स' के माध्यम से 'आउटपुट्स' बनते हैं तथा 'फीडबैक' प्रक्रिया पुनः सक्रिय हो जाती है। इनपुट्स–थ्रूपुट्स आउटपुट्स–फीडबैक का यह चक्र इसी प्रकार चलता रहता है। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि तन्त्र परिचालन की गत्यात्मकता की एक विशेषता तन्त्र के अन्तर्गत तथा तन्त्र एवं पर्यावरण के मध्य गत्यात्मक 'सन्तुलन' ('बैलेन्स' अथवा 'इक्वीलीब्रियम' (Balance or Equilibrium) की स्थिति होती है। सन्तुलन से अभिप्राय विभिन्न उपतन्त्रों के पारस्परिक सम्बन्धों की आधारभूत प्रकृति के नैरन्तर्य से है, जिससे कि सभी उपतन्त्र पारस्परिक रूप से मिल कर एक तन्त्र, जिसके कि वे भाग हैं, स्वयं के अस्तित्व को भी बनाये रखें। इसी प्रकार पर्यावरण एवं तन्त्र के बीच भी ऐसी सन्तुलन–स्थिति निर्मित रहे, जिससे दोनों के आधारभूत सम्बन्ध, कतिपय संशोधनों के हाने पर भी बने रहें।

4.2.1 फ्रेंड रिग्ज का योगदान

तुलनात्मक लोक प्रशासन में अग्रणी तन्त्र–सिद्धान्तविद्, फ्रेंड रिग्ज़ ने टॉलकट पार्सन्स, मेरियन लेवी, जूनियर, ऐफ. ऐक्स. सटन और अन्य विद्वानों से प्रभावित होकर, 1957 में तुलनात्मक लोक प्रशासन में एक महत्त्वपूर्ण सैद्धान्तिक निर्मिति "एग्रेरिया–ट्रांजिटिया–इन्डस्ट्रिया" (Agraria–Transitia–Industria) वर्गीकरण के रूप में प्रस्तुत की। "एग्रेरिया'' विशुद्ध पारम्परिक (आदिम) समाज का प्रतिनिधित्व करती है, ''इन्डस्ट्रिया'' विशुद्ध आधुनिक प्रौद्योगिक समाज का, और ''ट्रांजिटिया'' उस संक्रमण–कालिक समाज का प्रतीक है, जो एग्रेरिया से इण्डस्ट्रिया की ओर जा रहा है। एग्रेरिया–इण्डस्ट्रिया वर्गीकरण का उद्देश्य सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक, और राजनीतिक पर्यावरण के सम्पूर्ण सन्दर्भ के अन्तर्गत महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक परिवर्तियों के अध्ययन के लिए एक सार्वभौम रचना प्रदान करना था। इस आदर्श–रूप प्रतिमान वर्गीकरण में इनपुट–आउटपुट के रूपरेखा का प्रयोग किया गया। परन्तु इन प्रतिमानों की एक सीमा थी कि वे स्थूल वर्गीकरण पर आधारित थे तथा इनके माध्यम से संरचनाओं में विद्यमान छोटी–छोटी भिन्नताओं का अध्ययन करना कठिन था। इस वर्गीकरण की आलोचना यह भी कि गई कि इसमें एग्रेरिया से इन्डस्ट्रिया की ओर एक–दिशात्मक परिवर्तन की अव्यक्त मान्यता अर्न्तनिहित थी।

बाद में रिग्ज़ ने अपना 'प्रिज्मैटिक' समाज का सुप्रसिद्ध प्रतिमान प्रस्तुत किया। यह प्रतिमान संरचनात्मक कार्यात्मक (Structural–Functional) अभिगम पर आधारित है, तथा समाजों का अध्ययन उनके सांरचनिक विशिष्टीकरण के स्तर के आधार पर करता है। समाजों के विभिन्न संगठनों में निष्पादित भूमिकाओं की विशिष्ट परस्परव्यापी प्रकृति पर आधारित ''फ्यूज्ड़'' ''प्रिज्मैटिक'' और "डिफरैक्टंड''–ये तीन आदर्शरूप प्रतिमान इस वर्गीकरण के अन्तर्गत निर्मित किये गये। "फ्यूज्ड़" समाज में भूमिकाओं का विशिष्टीकरण प्रायः नहीं होता; "डिफरैक्टेड" समाज में उच्च स्तरीय सांरचनिक भिन्नता पाई जाती है, तथा प्रिज्मैटिक समाज इन दोनों की मध्यवर्ती श्रेणी है। प्रिज्मैटिक समाज में बड़ी मात्रा में ''रीतिवाद'' (फॉर्मेलिज्म–Formalism मानकों और वास्तविकताओं के मध्य असंगति), परस्पर–व्यापन (Overlapping), तथा

विजातीयता (Heterogeneity) के लक्षण पाये जाते है। इसलिए रिग्ज़ का तर्क है कि प्रिज्मैटिक पर्यावरण में सांस्थानिक अथवा औपचारिक सांरचनिक विश्लेषण सम्भवतः निराशाजनक परिणाम उत्पन्न करेगा, क्योंकि सामान्यतया एक विशिष्ट प्रशासन प्रणाली से जिस परिणाम की आशा की जाती है वह औपचारिक रूप से निर्धारित मानकों तथा प्रभावी व्यावहारिक क्रियाओं के बीच बहुत अन्तर होने के कारण प्राप्त नहीं होता।

रिग्ज़ के प्रतिमान पारिस्थितिकी–उन्मुख हैं, अर्थात् उसकी सैद्धान्तिक निर्मितियाँ लोक प्रशासनिक तन्त्र तथा उसके सामाजिक पर्यावरण के बीच परस्पर गत्यात्मक सम्बन्धों का विश्लेषण करती हैं।

4.2.2 जॉन टी. डॉरसे, जूनियर का योगदान

एक अन्य विद्वान, जॉन टी. डॉरसे, जूनियर, ने भी तुलनात्मक लोक प्रशासन में तन्त्र अभिगम का प्रयोग किया है। डॉरसे का "सूचना–ऊर्जा" (Information–Energy) प्रतिमान सामान्य तन्त्र, संचार एवं नियन्त्रण, तथा ऊर्जा एवं ऊर्जा–रूपान्तर के प्रत्ययों के संश्लेषण पर आधारित है। डॉरसे के प्रतिमान में व्यक्तियों, समूहों, संगठनों और समाजों को जटिल सूचना–ऊर्जा रूपान्तरकों के रूप में देखा गया है। एक तन्त्र, माँगों, और सूचना जैसे इनपुट्स को परखने, उनका चयन और उन्हें क्रमबद्ध करने की विभिन्न रूपान्तरण–प्रक्रियात्रों द्वारा उन्हें "आउटपुट्स" के रूप में परिवर्तित करता है। सामान्यतया सूचना के इनपुट्स, संग्रहण और प्रक्रम की उच्च मात्रा, आउटपुट की ऊंची मात्रा की जनक होती है। एक प्रशासनिक तन्त्र कई रूपों में आउटपुट की रचना करता है, जैसे विभिन्न तन्त्रों के लिए सेवाओं का नियमन करना।

डॉरसे ने सामान्य परिकल्पनाएं स्थापित की हैं, जो विकासशील देशों में प्रशासनिक समस्याओं की व्याख्या करने में सहायक हैं। उनकी मूल परिकल्पना यह है कि समाज के विकास की मात्रा, सूचना एवं अतिरिक्त सूचना ऊर्जा की मात्रा के संदर्भ में मापी जा सकती है। विकासशील देशों की प्रशासनिक प्रणालियों में प्रायः सूचना इनपुट, सूचना संग्रहण, तथा ऊर्जा की कमी रहती है। इसके परिणामस्वरूप, इन देशों की उत्पादकता में कमी हो जाती है। कम उत्पादकता के फलस्वरूप, इन देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का प्रभावहीन एवं विवेकहीन बनने का भय रहता है।

डॉरसे ने इस बात पर बल दिया है कि यदि सम्भव हो तो तुलनात्मक लोक प्रशासन सम्बन्धी अनुसन्धान को प्रशासन प्रणाली के इनपुट, थ्रूपुट, और आउटपुट सभी पक्षों पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिये, यद्यपि उन्होंने यह भी मत व्यक्त किया है कि अध्ययन के विशिष्ट मामलों में किसी विशिष्ट पक्ष पर बल एक अन्वेषणकर्ता की आवश्यकताओं तथा दृष्टिकोण पर निर्भर करेगा। डॉरसे का अभिगम प्रशासन प्रणालियों को उनके पर्यावरण के सन्दर्भ में देखने के कारण पारिस्थितिकी है, और जैसा कि पहले कहा जा चुका है, इसमें वैकासिक परिप्रेक्ष्य के सभी तत्व विद्यमान हैं। इस प्रतिमान के जटिल परिवर्तियों और उनके व्यावहारिक अन्वेपण में उपयोग करने की कठिनाइयों के कारणों से अन्य विद्वानों ने इस अभिगम का उपयोग अपने विश्लेषणों में नहीं किया है, केवल डॉरसे ने ही स्वयं अपने प्रतिमान का उपयोग वियतनाम के राजनीतिक एवं प्रशासनिक विकास के विश्लेषण में किया है।

गतिविधि

तुलनात्मक लोक प्रशासन के सम्बन्ध में, आज के समय में, प्रशासनिक संगठन के उदारवादी व नव–उदारवादी परिप्रेक्ष्य में यह अभिगम प्रभावी हैं। बताइए।

4.3 सारांश

रिग्ज़ ने अपना 'प्रिज्मैटिक' समाज का प्रतिमान प्रस्तुत किया। यह प्रतिमान संरचनात्मक कार्यात्मक (स्ट्रकचरल–फन्कशनल) अभिगम पर आधारित है, तथा समाजों का अध्ययन उनके सांरचनिक विशिष्टीकरण के स्तर के आधार पर करता है। समाजों के विभिन्न संगठनों में निष्पादित भूमिकाओं की विशिष्ट परस्परव्यापी प्रकृति पर आधारित ''फ्यूज्ड़'' ''प्रिज्मैटिक'' और डिफरैक्टंड''–ये तीन आदर्शरूप प्रतिमान इस वर्गीकरण के अन्तर्गत निर्मित किये गये थे।

इनके अतिरिक्त एक अन्य विद्वान, जॉन टी. डॉरसे, जूनियर, ने भी तुलनात्मक लोक प्रशासन में तन्त्र अभिगम का प्रयोग किया है। डॉरसे का "सूचना–ऊर्जा'' प्रतिमान सामान्य तन्त्र, संचार एवं नियन्त्रण, तथा ऊर्जा एवं ऊर्जा–रूपान्तर के प्रत्ययों के संश्लेषण पर आधारित है। डॉरसे के प्रतिमान में व्यक्तियों, समूहों, संगठनों, और समाजों को जटिल सूचना–ऊर्जा रूपान्तरकों के रूप में देखा गया है। एक तन्त्र, माँगों और सूचना, जैसे इनपुट्स को परखने, उनका चयन, और उन्हें क्रमबद्ध करने की विभिन्न रूपान्तरण–प्रक्रियात्रों द्वारा उन्हें "आउटपुट्स'' के रूप में परिवर्तित करता है। एक प्रशासनिक तन्त्र कई रूपों में आउटपुट की रचना करता है, जैसे विभिन्न तन्त्रों के लिए सेवाओं का नियमन करना।

4.4 संदर्भ

Arora, Ramesh K. 2021. Comparative Public Administration: An Ecological Perspective. New Delhi: New Age International.

Heady, Ferrel. 1995. Public Administration: A Comparative Perspective. New York: Marcel Dekker.

Riggs, Fred W. 1961. The Ecology of Public Administration. Bombay: Asia Publishing House.

Simon, Herbert. 1966. Administration: Administrative Behaviour. OUP: International Encyclopaedia of Social Sciences. Vol. I.

Waldo, Dwight. 1955. The Study of Public Administration. New York: Double Day.

❖ ❖ ❖ ❖ ❖ ❖

इकाई 5 : संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम

इकाई की रूपरेखा

5.0 उद्देश्य

5.1 प्रस्तावना

5.2 संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम

5.3 सारांश

5.4 संदर्भ

5.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आपः

- संरचनात्मक कार्यात्मक अभिगम पर चर्चा कर सकेंगे;
- विभिन्न विद्वानों ने किस प्रकार सामाजिक विश्लेषण में संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम का उपयोग किया है, यह स्पष्ट कर सकेंगे।

5.1 प्रस्तावना

विभिन्न सामाजिक प्रणालियों की पारिस्थितिकी के विश्लेषण में 'संरचनात्मक कार्यात्मक' अभिमम एक उपयोगी अभिगम है। टॉलकट पार्सन्स, रॉबर्ट मर्टन, मेरियन लेवी जूनियर, ग्रेब्रियल आलमन्ड, और डेविड एपटर (Talcott Parsons, Robert Merton, Marion Levy Jr., Gabriel Almond and David Apter), जैसे अनेक विद्वानों ने सामाजिक विश्लेषण में संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम का उपयोग किया है। संरचनात्मक कार्यात्मकतावाद के अन्तर्गत एक सामाजिक 'संरचना' को व्यवहार की ऐसी पद्धति के रूप में देखा जाता है, जो कि एक सामाजिक प्रणाली की विशिष्टता बन चुकी हो। संरचनाएँ 'मूर्त' हो सकती हैं, जैसे कि शासकीय विभाग और कार्यालय अथवा विश्लेषणात्मक (मूर्त वास्तविकता से ग्रहीतसार) हो सकती है, जैसे 'प्राधिकार' की संरचना।

5.2 संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम

सभी सामाजिक संरचनाएँ कुछ प्रकार्य सम्पादित करती हैं। संरचनात्मक कार्यात्मक शब्दावली में प्रकार्य शब्द से तात्पर्य दो अथवा अधिक संरचनाओं के मध्य परस्पराश्रितता एवं परिवर्तियो के सम्बन्धों से है। इसी प्रकार, प्रकार्य शब्द का प्रयोग एक संरचना का अन्य संरचनाओं पर पड़ने वाले प्रभाव के रूप में भी किया जाता है।

सामाजिक प्रणालियों के अनुसन्धान में यह धारणा नहीं रखनी चाहिये कि संरचनाओं और प्रकार्यों के मध्य पूर्ण समानान्तर सम्बन्ध ही होते हैं। वास्तव में, किसी विशेष संरचना पर प्रकार्यात्मक प्रभाव के बारे में ज्ञान अनुभवमूलक अनुसन्धान से ही प्राप्त हो सकता है। एक विशिष्ट संरचना एक से अधिक कार्य कर सकती है, और इसी प्रकार एक विशिष्ट प्रकार्य भी एक से अधिक संरचनाओं द्वारा सम्पादित किया जा सकता है। संरचात्मक–कार्यात्मक विश्लेषण की इन प्रस्थापनाओं की सहायता से यह भ्रान्त धारणाएँ दूर होती हैं किः

(क) विभिन्न पर्यावरणों में कार्यरत परस्पर समानता रखने वाली संरचनाएँ एक जैसा ही कार्य करती हैं;

(ख) किसी विशिष्ट संरचना के दिखायी न देने का अर्थ कुछ कार्य अथवा कार्यों की अनुपस्थिति होता है; और

(ग) संरचनाएँ चरित्र से केवल एक कार्यात्मक ही हो सकती हैं।

यद्यपि, यह स्पष्ट है कि सभी समाजों में सभी प्रकार के कार्य सम्पन्न नहीं होते, तथापि संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम की यह भी मान्यता है कि कुछ ऐसी संरचनाएं और प्रकार्य होते हैं, जो समाज के अस्तित्व और स्वास्थ्य के लिए अनिवार्य (Requisite) अथवा पूर्वापेक्षित (Pre-requisite) होते हैं। यद्यपि, बहुत से विद्वानों ने सामाजिक प्रणालियों के अनिवार्य प्रकार्यों के विभिन्न विन्यास तैयार किये हैं, किन्तु इस विविधता से इन विचारों की मौलिक उपयोगिता में किसी प्रकार की कमी नहीं आती, क्योंकि, यह विभिन्न विन्यास संरचनाओं की पहचान के लिए वैचारिक श्रोणियाँ प्रतिपादित करते हैं, जो भिन्न–भिन्न होते हुए भी विश्लेषण की दृष्टि से तुलनीय होती हैं। इस प्रकार तुलनात्मक विश्लेषण में, कार्यात्मक अपेक्षाएँ विभिन्न पर्यावरणिक विन्यासों के सम्बन्ध में तुलनात्मक अनुसन्धान के लिए आधार प्रदान करती हैं।

रिग्ज़ के मतानुसार किसी भी समाज की पाँच कार्यात्मक अपेक्षाएं होती हैंः आर्थिक, सामाजिक, सांचारिक, प्रतीकात्मक, और राजनीतिक। कार्यात्मक अपेक्षाओं का यही विन्यास रिग्ज़ ने प्रशासनिक उपप्रणाली के लिए प्रयुक्त किया है।

उपरोक्त संक्षिप्त विश्लेषण संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम की एक सामान्य रूप रेखा है। किन्तु, फिर भी, यह रूपरेखा अपेक्षाकृत रूप से स्पष्ट कर देती है कि विश्लेषण की यह विशिष्ट विधिः

1. एक सामाजिक तन्त्र के अन्तर्गत विद्यमान विविध अवयवों के मध्य पारस्परिक क्रियाओं पर संकेन्द्रण करती है, और

2. तन्त्र तथा उसके पर्यावरण के मध्य पारस्परिक क्रिया का विश्लेषण करती है। ये लक्षण संरचनात्मक कार्यात्मक अभिगम की तन्त्रात्मक–पारिस्थितिक प्रकृति को प्रकट करते हैं।

सर्वप्रथम 1955 में ड्वाइट वाल्डो (Dwight Waldo) द्वारा यह सुझाया गया था कि लोक प्रशासन के सामाजिक तन्त्र के अंग के रूप में संरचनात्मक कार्यात्मक विश्लेषण प्रतिमान निर्माण की प्रक्रिया में आवश्यक निर्देशन प्रदान कर सकता है। वाल्डो के सुझाव का अनुसरण सर्वप्रथम फ्रेंड रिग्ज़ ने किया तथा 1957 में उन्होंने अपने एग्रेरिया–ट्रांजिटिया–इन्डस्ट्रिया प्रतिमानों को प्रतिपादित किया। तब से, रिग्ज तुलनात्मक लोक प्रशासन में इस अभिगम के प्रधान प्रयोगकर्ता रहे हैं, यद्यपि, अन्य विद्वान भी संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम के तुलनात्मक लक्षणों से और उसके 'मूल्य निरपेक्ष' प्रस्थापनाओं से प्रभावित हुए हैं। मूल रूप में, इस अभिगम से यह चेतना उत्पन्न हुई कि पाश्चात्य देशों के प्रशासनिक तन्त्रों की संस्थाएं और प्रणालियाँ सभी मामलों में आवश्यक रूप से सर्वश्रेष्ठ नहीं है। पाश्चात्येतर देशों की अपनी संरचनाएं, यद्यपि, पाश्चात्य देशों की दृष्टि से दुष्प्रभावात्मक दिखाई दे सकती हैं, किन्तु अपने विशिष्ट विन्यासों में वे सुप्रभावात्मक सिद्ध हुई हैं।

[1] जो प्रतीक या प्रतीकों से संबद्ध हो, प्रतीक का या उससे संबंधित ऐसे गुण, लक्षण आदि से युक्त हो, जो किसी वर्ग, प्रकार, वर्गीकरण आदि को सूचित करे, या साहित्यिक रचना, जिसमें प्रतीकों की सहायता से भावों, वस्तुओं, विषयों आदि का बोध कराया गया हो।

[2] किन्तु उल्लेखनीय है कि रिग्ज़ का विश्लेषण यह तर्क नहीं करता कि क्यों केवल इन्हीं पाँच कार्यात्मक अपेक्षाओं को चुना गया है, और केवल इन्हीं श्रेणियों को उनके विश्लेषण में केन्द्रीय स्थान दिया गया है।

गतिविधि

रिग्ज़ के मतानुसार किसी भी समाज की पाँच कार्यात्मक अपेक्षाएं होती हैं। कार्यात्मक अपेक्षाओं का यही विन्यास रिग्ज़ ने प्रशासनिक उपप्रणाली के लिए प्रयुक्त किया है। समझाइए।

5.3 सारांश

उपरोक्त संक्षिप्त विश्लेषण संरचनात्मक–कार्यात्मक अभिगम की एक सामान्य रूप रेखा है। यह एक सामाजिक तन्त्र के अन्तर्गत विद्यमान विविध अवयवों के मध्य पारस्परिक क्रियाओं का संकेन्द्रणक करती है, तथा तन्त्र और उसके पर्यावरण के मध्य पारस्परिक क्रिया का विश्लेषण करती है। ये लक्षण संरचनात्मक कार्यात्मक अभिगम की तन्त्रात्मक–पारिस्थितिक प्रकृति को प्रकट करते हैं।

5.4 संदर्भ

Arora, Ramesh K. 2021. Comparative Public Administration: An Ecological Perspective. New Delhi: New Age International.

Heady, Ferrel. 1995. Public Administration: A Comparative Perspective. New York: Marcel Dekker.

Riggs, Fred W. 1961. The Ecology of Public Administration. Bombay: Asia Publishing House.

Simon, Herbert. 1966. Administration: Administrative Behaviour. OUP: International Encyclopaedia of Social Sciences. Vol. I.

Waldo, Dwight. 1955. The Study of Public Administration. New York: Double Day.

❖❖❖❖❖❖

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY