2

प्रशासनिक विकास

[ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT]

तुलनात्मक प्रशासन की भाँति 'प्रशासनिक विकास' एक नवीन और तृतीय विश्व में चल रहे व्यापक विकास का ही एक भाग है। तृतीय विश्व में उन राष्ट्रों को सम्मिलित किया जाता है, जो सामान्यतया द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद स्वतन्त्र हुए हैं। इसमें अफ्रीका, लेटिन अमेरिका, मध्य एवं पूर्व एशिया के अधिकांश देश आते हैं। इन देशों की समस्याएँ लगभग समान हैं : जैसे गरीबी, अशिक्षा, औद्योगीकरण की कमी, भ्रष्टाचार, प्रशासनिक अकुशलता एवं अकुशल प्रशासनिक व्यवस्था आदि। इसी कारण तृतीय विश्व के देश आर्थिक, सामाजिक और प्रशासनिक विकास के लिए प्रयत्नशील हैं और इसलिए इन्हें विकासशील देश की संज्ञा दी जाती है। इस प्रकार ये सभी देश विकास और आधुनिकीकरण की दिशा में आगे बढ़ रहे हैं। **पाल सिग्मंड** ने विकास को राष्ट्र निर्माण तथा सामाजिक-आर्थिक प्रगति के रूप में बताया है। आधुनिकीकरण एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके द्वारा विकासशील देशों के मूल्यों, संरचनाओं एवं कार्यप्रणालियों में मूलभूत परिवर्तन कर दिये जाते हैं। इस प्रक्रिया का समस्त समाज व्यवस्था तथा उसकी उपव्यवस्थाओं पर प्रभाव पड़ता है।

सरकार के संचालन तथा विकास की दिशा में प्रशासन की भूमिका सर्वविदित है। लोकनीतियों की पूर्ति हेतु की जाने वाली समस्त क्रियाओं को प्रशासन कहा जाता है। सरकार का स्वरूप कुछ भी हो उसके दायित्वों में निरन्तर वृद्धि हो रही है। यह सत्य है कि समाज सरकार के माध्यम से बोलता है और सरकार की नीति, योजना, कार्यक्रम आदि प्रशासन के माध्यम से कार्यान्वित होते हैं। विकासशील देशों की आर्थिक-सामाजिक व्यवस्था के साथ-साथ प्रशासनिक स्थिति भी सोचनीय है। प्रशासन राष्ट्रीय-निर्माण तथा सामाजिक-आर्थिक प्रगति के लक्ष्यों को प्राप्त कराने वाले महत्वपूर्ण उपकरणों में से एक है। परन्तु विकासशील देशों में यह एक परम्परागत एवं अप्रभावी उपकरण है। हमारी पंचवर्षीय योजना के प्रलेखों में बताया गया है कि नियोजन और उसके क्रियान्वयन में काफी अन्तर है। इसके मूल कारण उनके प्रशासन का ढाँचा औपनिवेशिक लक्ष्यों की पूर्ति के लिए गठित किया जाना है। अत: आवश्यकता इस बात की है कि विकास के साथ प्रशासनिक विकास भी आवश्यक है। स्वतन्त्रता के पश्चात् विकासशील देशों में प्रशासनिक विकास की दिशा में अधिक परिवर्तन नहीं आया है। **फेरल हेडी** ने विकासशील देशों की प्रशासन व्यवस्थाओं की सामान्य विशेषताओं पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि ये स्वदेशी न होकर पाश्चात्य देशों की नकल मात्र हैं। दूसरे ऐसे देशों की नौकरशाही में विकास कार्यक्रमों को पूर्ण करने के लिए पर्याप्त कुशल मानव शक्ति का अभाव है। तीसरे ऐसे देशों में नौकरशाही उत्पादन साधनों पर कम तथा अन्य बातों पर अधिक महत्व देती है। इनकी प्रशासनिक व्यवस्था अभी भी परम्परागत तथा औपनिवेशिक काल से चली आ

रही प्रक्रिया पर आधारित है। अनेक अध्ययनों से विदित होता है कि इन देशों में राजनीतिज्ञों एवं अधिकारियों के बीच एक तरह का समझौता हो जाता है और वह स्वार्थपूर्ति में परस्पर हिस्सा बँटाने लगते हैं। इस प्रक्रिया को राजनीति का नौकरशाहीकरण और नौकरशाही का राजनीतिकरण कहा गया है। इस कारण प्रशासनिक विकास की गति धीमी है। तृतीय विश्व के देशों में सामाजिक-आर्थिक विकास तथा राष्ट्रीय एकता में प्रशासन का अत्यधिक महत्व है। इसलिए प्रशासन के विकास पर ध्यान देने की आवश्यकता है।

महत्व (Importance)

पिछले कुछ वर्षों में विकासात्मक प्रशासन पर बहुत अधिक ध्यान दिया गया है परन्तु प्रशासनिक विकास की अवधारणा विकसित करने के लिए अधिक प्रयास नहीं किये गये हैं। अतः आवश्यकता इस बात की है कि विकास प्रशासन के साथ-साथ प्रशासनिक विकास को भी महत्व दिया जाना चाहिए। प्रशासन को आधुनिकतम विकासशील परिस्थितियों के अनुसार विकसित करना इसका महत्वपूर्ण उद्देश्य है। प्रशासनिक विकास में नवीन प्रशासनिक पद्धतियों को महत्व दिया जाता है। प्रशासक वर्ग समय एवं समाज की नवीन बदलती हुई परिस्थितियों के अनुकूल अपनी कार्यशैली एवं व्यवहार में परिवर्तन लाने का प्रयास करते हैं। प्रशासनिक विकास को प्रशासनिक आधुनिकीकरण के रूप में भी व्यक्त किया जाता है। विज्ञान और तकनीक के विकास का उपयोग प्रशासकीय कार्यों और प्रशासकीय क्रियाओं में करना प्रशासनिक विकास के आधुनिकीकरण की ओर कदम माना जाता है। सच तो यह है कि विकास प्रशासन और प्रशासनिक विकास का आपस में घनिष्ठ सम्बन्ध है। प्रशासनिक विकास का तात्पर्य है—प्रशासन को उत्तरोत्तर सुचारु और क्रियाशील बनाना तथा प्रशासनिक कुशलता और क्षमताओं को निरन्तर विकसित करना। प्रशासनिक विकास के विचार में यह भाव सम्मिलित है कि प्रशासन के परम्परागत रूप में जो कमियाँ हों अथवा रिक्तता हो उसे दूर करके प्रशासन को नवीन परिवर्तित एवं विकासशील परिस्थितियों के अनुरूप बनाना। जिस प्रकार विकासशील राष्ट्रों के लिए विकास प्रशासन महत्वपूर्ण है ठीक उसी प्रकार प्रशासनिक विकास का भी महत्व है। वास्तव में विकासशील देश के लिए यह मूलभूत आवश्यकता है। विकासशील देश की समस्याएँ यह माँग करती हैं कि प्रशासन का आधुनिकीकरण और नवीनीकरण किया जाये। इस प्रकार प्रशासनिक विकास के बिना विकास कार्य करना सम्भव नहीं है। दोनों एक-दूसरे के पूरक एवं सहयोगी हैं।

प्रशासनिक विकास का अर्थ (Meaning)

प्रशासनिक विकास एक नवीन अवधारणा है जिसका अर्थ है, प्रशासनिक व्यवस्था का विकास करना अर्थात् प्रशासन को निरन्तर क्रियाशील बनाना, प्रशासनिक कुशलताओं को उत्तरोत्तर विकसित करना। वास्तव में विकास परिवर्तन का परिचायक है। प्रशासनिक विकास के विचार में यह भाव अन्तर्निहित है कि प्रशासन के परम्परागत रूप में जो कमियाँ हों अथवा रिक्तता हो उसे दूर करके प्रशासन को नवीन परिवर्तित तथा विकासशील परिस्थितियों के अनुकूल बनाना। अतः विकासवादी प्रशासन को क्रियान्मुख और लक्ष्योन्मुख प्रशासनिक व्यवस्था कहा जाता है। प्रशासनिक विकास की विद्वानों ने अलग-अलग परिभाषाएँ की हैं। **प्रो. एफ. डब्ल्यू. रिग्स** के अनुसार, "प्रशासनिक विकास निर्दिष्ट लक्ष्यों की प्राप्ति हैं। यह उपलब्ध साधनों के उपयोग में बढ़ती हुई प्रभावशीलता का प्रतिमान है।"[1] **जे. एन. खोसला** का मत है कि

---

1. Fred, Riggs : *op. cit.*, pp. 6-7.

"प्रशासनिक विकास में नौकरशाही को नीतियों, कार्यक्रमों, क्रियाविधियों, कार्य-पद्धतियों, संगठनात्मक संरचनाओं, भर्ती प्रतिमानों, विभिन्न प्रकार के सेवीवर्ग तथा प्रशासन के ग्राहकों के साथ सम्बन्ध प्रतिमानों की संख्या एवं विशेषता में मात्रात्मक एवं गुणात्मक दोनों प्रकार के परिवर्तनों को सम्मिलित किया जाता है।"[1] **टी. एन. चतुर्वेदी** के अनुसार, "प्रशासनिक विकास का अभिप्राय है प्रशासन को उत्तरोत्तर सुचारु और क्रियाशील बनाना, तथा प्रशासनिक दक्षता और क्षमताओं को उत्तरोत्तर विकसित करना। इसके विचार में यह भाव अन्तर्निहित है कि प्रशासन के परम्परागत रूप में जो कमियाँ हों अथवा रिक्तता है उसे दूर करके प्रशासन को नवीन परिवर्तित तथा विकासशील परिस्थितियों के अनुरूप बनाना।"[2] प्रशासनिक विकास की अवधारणा नौकरशाही की ओर नवीन दृष्टि से देखती है। वे उसमें नवीन दृष्टिकोण, नवीन विचारधारा, बदलती हुई मनोवृत्तियाँ, व्यावसायिक कुशलता, समय के साथ चलने की क्षमता, उपयुक्त संरचनाओं को देखना चाहते हैं। वास्तव में प्रशासनिक विकास प्रशासन पर पड़ने वाले राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, कानूनी, सांस्कृतिक परिवर्तनों के प्रभाव का परिणाम है। इसे पर्यावरण के अनुकूल चलना पड़ता है। विकासशील देशों में समाज व्यवस्थाओं का प्रशासनिक विकास के अभाव में आगे बढ़ना कठिन होता है। **फुल्टन प्रतिवेदन** ने प्रशासन के लिए नवीन व्यावसायिकता एवं विशेषज्ञता पर जोर देते हुए लिखा है कि "एक निकाय के रूप में लोक-सेवा को अपने समय की राजनीतिक, वैज्ञानिक, सामाजिक, आर्थिक, तकनीकी समस्याओं का समाधान करने के लिए तैयार किया जाता है। उन्हें संसार में होने वाले प्रशासनिक विकास के परिवर्तनों तथा स्वदेश में विभिन्न हितों तथा अभिमतों के प्रति जागरूक होना आवश्यक है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने भी कार्यात्मक सेवाओं तथा विशेषज्ञता क्षेत्रों की स्थापना का सुझाव दिया है। इस प्रकार समग्र विकास के लिए प्रशासनिक विकास पर और अधिक ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है।" यह स्मरणीय है कि विकास प्रशासन विकासशील देशों के लिए प्रयोग में लाया जाता है। प्रशासनिक विकास का मुख्य उद्देश्य विकास प्रशासन के लक्ष्यों को प्राप्त करना होता है। परन्तु इन विकासशील देशों के समक्ष कुछ ऐसी प्रशासनिक समस्याएँ हैं जिसके कारण समुचित प्रशासनिक विकास नहीं हो पा रहा है।

प्रशासनिक विकास की समस्याएँ (Problems)—विकासशील देशों में प्रशासनिक विकास की कुछ समस्याएँ देखने को मिलती हैं। **एल. सलीम और फैजल** ने अपनी पुस्तक '*द इकलौजिकल डायमैन्शन्स ऑफ डेवलपमेण्ट एडमिनिस्ट्रेशन्स*' में प्रशासनिक विकास से सम्बन्धित निम्नलिखित समस्याओं का उल्लेख किया है :[3]

(1) **ऐतिहासिक समस्याएँ**—विकासशील देशों में प्रशासनिक विकास से सम्बन्धित पहली समस्या विरासत में प्राप्त ऐतिहासिक प्रशासनिक व्यवस्था है। पूर्व में अनेक ऐतिहासिक घटनाएँ घटित हुईं जिसके फलस्वरूप प्रशासनिक विकास रुक-सा गया था, प्रशासनिक विकास नहीं हो सका। इसके लिए सबसे प्रमुख कारण था—साम्राज्यवाद व उपनिवेशवाद। विकासशील देश अधिकतर साम्राज्यवाद के शिकार हो रहे हैं इसलिए साम्राज्यवादी देशों ने साम्राज्यवादी प्रशासन को विरासत के रूप में विकासशील देशों के लिए छोड़ा। साम्राज्यवाद

---

1. J. N. Khosla : *Development Administration—New Dimensions*, IJPA, New Delhi, Part 13, 1, 1967, pp. 20-21.
2. चतुर्वेदी, टी. एन. : *तुलनात्मक लोक प्रशासन*, रिसर्च पब्लिकेशन्स, जयपुर, 1996, पृ. 106।
3. Salim Fazal, S. A. : *Ecological Dimension of Development Administration*, New Delhi, Associated Publishing House, 1977, pp. 190-195.

प्रशासन की मुख्य समस्याएँ थीं—जनता प्रशासन में दूरी, विकास की उपेक्षा, नियम और प्रक्रियाओं से लगाव, आत्मविश्वास का अभाव, नवीन विचार-भावना का अभाव, विकासात्मक कौशल, तकनीकी दक्षता रखने वाले प्रशिक्षित प्रशासकों की कमी, कार्य करने का परम्परागत तरीका, आदि। ऐसी समस्याएँ भारत में ब्रिटिश काल में थीं और आज भी देखने को मिलती हैं। उपनिवेशवादी अधिकारी तन्त्रीय प्रशासन की कुछ विशेषताएँ विकासशील देशों में आज भी लागू हैं।

(2) **संगठनात्मक समस्याएँ**—प्रत्येक देश अपने देश के प्रशासन को चलाने के लिए संगठनों का निर्माण करते हैं और वास्तव में विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करने का कार्य संगठन ही करते हैं। संगठन की कुछ समस्याएँ होती हैं जो निम्नलिखित हैं :

1. मध्य और निम्न स्तर की प्रशासनिक समस्याओं की ओर कम ध्यान देना।
2. मध्य स्तर में सेवीवर्ग की कमी।
3. सत्ता और नियन्त्रण का अधिक केन्द्रीकरण।
4. अत्यधिक अनावश्यक गोपनीयता, पारदर्शिता की कमी।
5. अधिकारी और अधीनस्थ कर्मचारियों के बीच अपर्याप्त सम्पर्क एवं संचार की कमी।
6. कानून के अनुसार कार्रवाई और अधिक कागजी कार्रवाई।
7. अत्यधिक समितियों और आयोगों का गठन और उनकी सिफारिशों को न मानना।
8. अभिप्रेरणा, पहल शक्ति, नवीन तकनीक आदि का अभाव।

(3) **परिचालन समस्याएँ**—विकासशील देशों में कार्यरत विभिन्न संगठनों, विभागों, आयोगों, अभिकरणों में कुछ परिचालन सम्बन्धी समस्याएँ देखने को मिलती हैं। कुछ समस्याएँ निम्नलिखित हैं :

1. विकासशील देशों में प्रशासन में कार्य के दोहराव की प्रवृत्ति देखने को मिलती है।
2. प्रशासनिक कार्य में सहयोग एवं समन्वय की कमी।
3. विभिन्न प्रशासनिक इकाइयों के कार्यों और उत्तरदायित्वों को लेकर भ्रान्तियाँ।
4. विकासशील देशों में विकेन्द्रीकरण की तुलना में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति अधिक देखने को मिलती है।
5. आधुनिक तकनीक एवं अपर्याप्त संगठनात्मक प्रबन्ध।

(4) **सेवीवर्ग समस्याएँ**—वस्तुतः विभिन्न सोपानों और प्रशासकीय अभिकरणों में कार्यरत व्यक्ति ही प्रशासन का मूर्तरूप है। सेवीवर्ग सरकारी यन्त्र का संचालन करता है। नीति, कानूनों, नियमों, योजनाओं को लागू करने का कार्य वास्तव में सेवीवर्ग ही करता है। इस प्रकार प्रशासन की सम्पूर्ण कार्यकुशलता की सफलता लोक-सेवा पर निर्भर करती है। अतः प्रत्येक देश में सेवीवर्गों का योग्य और कुशल होना अत्यन्त आवश्यक है। देश का आर्थिक और सामाजिक विकास करने के लिए विशेष प्रकार का कौशल, ज्ञान, तकनीक की आवश्यकता होती है। समय के साथ सेवीवर्गों में चलने की क्षमता का होना आवश्यक है। सेवीवर्ग की प्रमुख समस्याएँ निम्नलिखित हैं :

1. आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक और प्रशासनिक क्षेत्र में अपेक्षित ज्ञान और कौशल तकनीक की कमी।

2. कुशल निष्ठावान प्रशासकों की कमी।
3. तकनीकी और विशेषज्ञ प्रशासकों की कमी।
4. उचित प्रशिक्षण व्यवस्था की कमी।
5. अधिकारी और कर्मचारियों के बीच दूरी एवं संचार की कमी।
6. जनसेवा का अभाव।
7. पदोन्नति, सेवा सम्बन्धी शर्तों आदि का आकर्षित न होना।

(5) **भर्ती की समस्याएँ**—कुशल और सक्षम सेवीवर्ग की भर्ती करना एक समस्या है। अतः भर्ती की प्रणाली सामयिक होनी चाहिए जिससे अच्छे सेवीवर्गों की भर्ती की जा सके। विकासशील देशों में लोक-सेवाओं में भर्ती यद्यपि योग्यता पर आधारित होती है किन्तु वास्तव में ऐसा नहीं होता है। अनेक देशों में पूर्णसमय सरकारी रोजगार की धारणा व्यवहार में अनजानी है, इसलिए इसमें आश्चर्य नहीं है कि लोक-सेवा के सदस्यों में अभिप्रेरणा और मनोबल का अभाव होता है।

(6) **भ्रष्टाचार की समस्या**—वैसे तो भ्रष्टाचार की समस्या विश्वव्यापी है, किन्तु विकासशील देशों में विशेषकर भारत में एक ज्वलन्त समस्या है। भ्रष्टाचार प्रशासन और समाज का अंग बन गया है। रोथवेल के अनुसार भ्रष्टाचार की प्रमुख समस्याएँ हैं :

1. भ्रष्टाचार का बढ़ता रूप।
2. भाई-भतीजावाद।
3. पक्षपात।
4. रिश्वत आदि।

यदि हम चाहते हैं कि विकासशील देशों में प्रशासनिक विकास हो तो भ्रष्टाचार जैसी गम्भीर समस्या पर नियन्त्रण पाना आवश्यक है।

(7) **प्रक्रियात्मक और व्यवहारात्मक समस्याएँ**—विकासशील देशों में प्रशासकों में परिस्थिति के अनुसार बदलने की क्षमता कम होती है। इसमें कुछ प्रक्रिया सम्बन्धी और कुछ व्यवहार से सम्बन्धित समस्याएँ होती हैं। इससे सम्बन्धित कुछ प्रमुख समस्याएँ निम्नलिखित हैं :

(i) नियमों और प्रक्रिया पर विशेष ध्यान।
(ii) कागजी कार्रवाई को अधिक महत्व।
(iii) स्वनिर्णय लेने का अभाव।
(iv) समस्त कार्य उचित माध्यम द्वारा।
(v) लालफीताशाही एवं अनावश्यक विलम्ब।
(vi) उत्तरदायित्व के प्रति उदासीनता एवं उससे बचने की प्रवृत्ति।
(vii) सब कुछ लिखित तथा औपचारिक तरीकों को प्राथमिकता।

अधिकारीतन्त्र का वर्चस्व—वैसे तो प्रशासन में नौकरशाही का बोलबाला रहता है और प्रशासन पर पकड़ होने के कारण वर्चस्व का होना स्वाभाविक है। विकासशील देशों में यह प्रवृत्ति अधिक देखने को मिलती है। नौकरशाही राजनीतिज्ञों से अधिक शक्तिशाली होती है। अधिकारियों को शासन की प्रतिष्ठा, सम्मान प्राप्त है, वह राजनीतिज्ञों से अधिक होता है। कुछ लेखकों जैसे फेरल हैडी, रिग्स, वीडनर आदि के अनुसार विकासशील देशों में नौकरशाही

राजनीतिज्ञों से अधिक सक्षम और शक्तिशाली होती है। यह शक्ति उन्हें उपनिवेशवाद विरासत के रूप में मिली है। नौकरशाही स्थायी, वेतनभोगी लोक-सेवक होते हैं। लोक-सेवा एक प्रतिष्ठावान व्यवसाय है जिसका महत्व सरकार के कार्यों में वृद्धि के साथ बढ़ता रहता है।

उपरोक्त समस्याओं के कारण विकासशील देशों में अपेक्षित प्रशासनिक विकास नहीं हो पाता है।

प्रशासनिक विकास के साथ-साथ प्रशासनिक सुधार, प्रशासनिक उद्विकास एवं प्रशासनिक आधुनिकीकरण की अवधारणाएँ भी आती हैं। इन सब में प्रशासनिक सुधार की अवधारणा प्रशासनिक विकास के सबसे निकट है जो उसके अन्तर्गत समा जाता है। प्रशासनिक सुधार का लक्ष्य परिचालित नीतियों, कार्यक्रमों और प्रक्रियाओं में परिवर्तन लाना, प्रशासनिक कुशलता को बढ़ाना, स्टाफ अनुपालन स्तर को बढ़ाना, आलोचना को कम करना, आदि हैं। विकासशील देशों में प्रशासनिक सुधारों को महत्वपूर्ण माना जाता है, किन्तु इसे करने में निम्नलिखित बाधाएँ सामने आती हैं :

1. प्रशासनिक अव्यवस्था तथा बुराई के प्रति सामूहिक शिकायत नहीं की जाती।
2. प्रशासनिक सुधारों का व्यवहार में कुशलतापूर्वक क्रियान्वयन न होना।
3. कुशल नेतृत्व का अभाव।
4. प्रतिकूल भौगोलिक रचना, ऐतिहासिक विभिन्नताएँ, तकनीकी पिछड़ापन तथा सांस्कृतिक विविधताएँ।
5. जनता का सहयोग और सहभागिता का अभाव।
6. राजनैतिक स्तर पर सुधारों का विरोध।
7. वित्त की कमी।

उपर्युक्त बाधाओं के होते हुए भी विकासशील देशों में प्रशासनिक सुधार हो रहे हैं एवं सफल भी हो रहे हैं। आवश्यकता है अनुकूल परिस्थिति, संयम, राजनैतिक स्थिरता, सुधारों के प्रति जागरूकता, वित्तीय साधन, शिक्षा, सूचना, संचार, जनता का सहयोग, आदि का होना।

इस प्रकार प्रशासनिक सुधार और नवाचार प्रशासनिक विकास के दो प्रमुख साधन हैं। विकासशील देशों में प्रशासनिक सुधार तो होते रहते हैं और उन्हें महत्व भी दिया जाता है। नवाचार सुधारों के बाद की प्रक्रिया है। नवाचार ऐसी प्रक्रिया है, जो यह बताये कि संगठन परिपक्व हो गया है और काम के नवीन तरीके स्वयं खोज सकता है तथा साथ ही कमियों को दूर करने की क्षमता भी रखता है। नवाचार के द्वारा यह जाना जा सकता है कि प्रशासनिक विकास कितना हुआ है। जो प्रशासनिक व्यवस्था नवाचार स्तर तक पहुँच जाते हैं तो यह माना जाता है कि प्रशासकीय विकास हो चुका है।

विकास प्रशासन और प्रशासनिक विकास में सम्बन्ध (Relation between Development Administration & Administrative Development)

विकास प्रशासन और प्रशासनिक विकास का आपस में घनिष्ठ सम्बन्ध है। कभी-कभी लोग दोनों का प्रयोग एक ही अर्थ में करते हैं। वस्तुतः इन दोनों में सूक्ष्म अन्तर है। विकास प्रशासन का क्षेत्र अधिक व्यापक है, क्योंकि विकास प्रशासन का सम्बन्ध देश के समस्त आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, औद्योगिक आदि क्षेत्रों में विकास करना तथा आधुनिक बनाने की जिम्मेदारी होती है। इसमें ग्रामीण एवं शहरी विकास भी सम्मिलित होता है। जबकि प्रशासनिक विकास का क्षेत्र संकुचित और सीमित होता है, क्योंकि इसमें केवल प्रशासनिक संगठनों की

संरचनाओं और प्रक्रियाओं को विकसित किया जाता है। इसका सम्बन्ध केवल प्रशासन को विकसित करना होता है। इस प्रकार प्रशासन के लक्ष्यों को प्राप्त करने में प्रशासनिक विकास उसी प्रकार मदद करता है जिस प्रकार विदेशी नीति के लक्ष्यों को प्राप्त करने में राजनय सहायता करता है।

यदि हम दोनों के सम्बन्धों पर विचार करें तो विदित होता है कि "विकास प्रशासन दो परस्पर सम्बद्ध अर्थों में प्रयोग होता है। प्रथम, यह विकास कार्यक्रमों के प्रशासन तथा बड़े पैमाने के संगठनों विशेषतया सरकारी संगठनों द्वारा प्रयोग की गयी विधियों एवं उनके वैकासिक लक्ष्यों को पूरा करने के लिए रचित नीतियों और योजनाओं के कार्यान्वयन का उल्लेख करता है; दूसरे, इसमें प्रशासनिक क्षमताओं को मजबूत करने का भाव सम्मिलित होता है। ये दोनों पक्ष, अर्थात् विकास का प्रशासन और प्रशासन का विकास, विकास प्रशासन की अधिकांश परिभाषाओं में संयुक्त है।"[1]

एडवर्ड वीडनर के अनुसार विकास प्रशासन प्रगतिशील राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक लक्ष्यों की उपलब्धि की ओर संगठन के मार्ग-दर्शन की प्रक्रिया का रूप लेता है। ये विभिन्न लक्ष्य विकसित रूप से निश्चित किये गये होते हैं। इसी प्रकार के विचार अबबूवा, बी. एस. खन्ना और हीन बीन ली ने भी व्यक्त किये हैं। विकास प्रशासन की इन अधिकांश परिभाषाओं का मुख्य बल एक 'कार्योन्मुख' एवं 'लक्ष्योन्मुख' प्रशासनिक प्रणाली रहा है। रिग्स ने भी प्रशासनिक विकास को बढ़ती हुई प्रभावशीलता का प्रतिमान माना है। वीडनर ने कहा है कि विकास प्रशासन मुख्य रूप से एक कार्योन्मुख एवं लक्ष्योन्मुख प्रशासनिक प्रणाली पर जोर देता है। वस्तुतः इन कार्यों को अन्जाम देने में प्रशासनिक विकास मददगार साबित होता है। विकास प्रशासन के विद्यार्थियों ने स्वीकार किया है कि विकास का प्रशासन और प्रशासन का विकास कार्यात्मक रूप से एक-दूसरे से सम्बद्ध है। **रिग्स** के अनुसार विकास प्रशासन के इन दोनों पक्षों की परस्पर सम्बद्धता के कारण कार्य के समान भाव विद्यमान हैं। सामान्य रूप से प्रशासन में महत्वपूर्ण परिवर्तन पर्यावरण में परिवर्तन के बिना नहीं लाये जा सकते हैं और पर्यावरण स्वयं तक तब परिवर्तित नहीं हो सकता जब तक कि विकास कार्यक्रमों के प्रशासन को मजबूत नहीं किया जाता। इस प्रकार विकास के अध्ययन में सरकार की क्षमता एक महत्वपूर्ण परिवर्तन (Variable) है। सामान्य रूप से, विकास प्रशासन पर किये जाने वाले अनुसन्धान में प्रशासनिक प्रणाली और उसमें होने वाले परिवर्तनों को स्वतन्त्र परिवृत्यों के रूप में विचारित किया जाता है, जबकि विकास के लक्ष्यों को आश्रित परिवृत्यों के रूप में देखा जाता है।

विकास सम्बन्धी लक्ष्यों को प्रभावी ढंग से प्राप्ति के लिए प्रशासनिक क्षमता में वृद्धि आवश्यक है और प्रशासनिक क्षमता में यह वृद्धि योजनाबद्ध विकास के विचार से जुड़ी है। विकास को हम नियोजन, नीति-कार्यक्रमों, विभिन्न प्रायोजनाओं के सूत्रपात और उनके कार्यान्वयन से अलग करके नहीं देख सकते। दिशात्मक परिवर्तन विकास प्रशासन का केन्द्रीय विषय है। बी. ए. पनदीकर ने विकास प्रशासन को योजनाबद्ध परिवर्तन के प्रशासन के रूप में देखा है। फिर भी, यह आवश्यक नहीं है कि समस्त विकास प्रशासन नियोजित हो अथवा सभी आयोजक वैकासिक हों।

सी. एन. भालेराव ने विकास प्रशासन में प्रशासनिक विकास और विकास को समाहित कर दिया है। उनके अनुसार विकास प्रशासन, प्रशासन के आधुनिकीकरण का ही एक भाग है।

---

1. अरोरा, रमेश : *तुलनात्मक लोक प्रशासन*, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, पृ. 125।

विकास प्रशासन आधुनिकीकरण के उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिए आवश्यक है, जो प्रशासन में समुचित संरचनात्मक, कार्यात्मक तथा मूल्यात्मक परिवर्तन करने को महत्व देता है। यह एक दीर्घकालीन, मन्द एवं जटिल प्रक्रिया है, क्योंकि इनमें जन-आकांक्षाओं के अनुसार प्रशासकों को शिक्षित, सामाजीकृत तथा निर्देशित करना होता है। इस प्रकार विकास के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रशासन का विकास करना एक पूर्वापेक्षा है। वाल्डो के अनुसार विकास के आसपास पृथक समझे जाने वाले अनेक विचार, गतिविधियों और अध्ययन पद्धतियाँ एक साथ एकत्रित हो गयी हैं, फिर भी इतना निश्चित है कि विकास का प्रशासन की संरचना तथा क्रियाविधियों पर बहुत गहरा प्रभाव पड़ता है। प्रशासन वेबेरियन 'आदर्श पुकार' की तुलना में बहुत कुछ बदल जाता है। ऐसा प्रशासन विकसित होकर भी 'आदर्श प्रकार' के स्वरूप को प्राप्त नहीं करता है। विकास प्रशासन को नैतिक से विकासात्मक बना देता है। ऐसा प्रशासन सामाजिक, आर्थिक, अभिजन द्वारा प्रभावित होने के कारण राजनैतिक विचारधारा से अभिप्रेरित हो जाता है। प्रशासन की संरचना, क्रियाविधि, परम्पराएँ, भर्ती, नीतियाँ आदि सभी उन्हीं से अनुप्रमाणित हो जाती हैं। उस पर सभी क्षेत्रों में निर्धारित लक्ष्यों एवं कार्यक्रमों का व्यापक प्रभाव पड़ता है।

विकास प्रशासन प्रशासनिक विकास को एक भीतरी प्रक्रिया के रूप में स्वतः मानकर चलता है। विकास प्रशासन में विकास लक्ष्यों को इतनी अधिक महत्ता प्रदान की जाती है कि कभी-कभी सब यह मान बैठते हैं कि लक्ष्यों, योजनाओं तथा कार्यक्रमों के सम्पर्क मात्र से ही नौकरशाही विकासात्मक प्रशासन बन जायेगी अथवा प्रशासनिक विकास को प्राप्त कर लेगी। संक्रांतिकालीन समाजों के प्रायः सभी नागरिक, नेता एवं शासक इसी गलत धारणा से ग्रसित होते हैं। प्रशासक भी इसी भ्रान्ति से अछूते नहीं रहते हैं। भारतीय सन्दर्भ में विकास प्रशासन का अर्थ मानवीय जीवन के गुणों में रूपान्तरण हेतु विकासात्मक कार्यक्रमों का प्रशासन ही नहीं है, बल्कि उसका उद्देश्य उस ढंग को बताना है जिसके द्वारा नियोजित विकास या परिवर्तन को प्रभावित करना है। इससे स्पष्ट है कि विकास प्रशासन के अन्तर्गत स्वतः प्रशासनिक विकास को सम्मिलित नहीं करना चाहिए, क्योंकि उसका उतना ही अर्थ होता है कि वह विकास से सम्बद्ध प्रशासन है। ऐसा विकास प्रशासन अविकसित परम्परागत अथवा रूढ़िगत नौकरशाही द्वारा भी संचालित किया जा सकता है, भले ही उसे 'विकास प्रशासन' जैसे नाम से सम्बोधित किया जाता रहे।

विकास प्रशासन व प्रशासनिक विकास के अन्तर को स्पष्ट करते हुए कहा जा सकता है कि विकासात्मक प्रशासन की प्रकृति जनकल्याणकारी, जनसहयोगी तथा कार्योन्मुखी होती है। परन्तु प्रशासनिक विकास की प्रकृति प्रशासनिक सुधारों और विकासों की होती है। प्रशासनिक विकास का सीधा सम्पर्क जन-सहयोग तथा जन-कल्याण से नहीं है। यह उपलब्ध साधनों के प्रयोग में बढ़ती हुई प्रभावशीलता का प्रतिमान है। विकास प्रशासन का महत्व सम्पूर्ण जीवन तथा समस्त देश के लिए होता है, क्योंकि यह जनता से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित है, जबकि दूसरी ओर, प्रशासनिक विकास का महत्व प्रशासनिक व्यवस्था के लिए होता है, क्योंकि इसका प्रत्यक्ष सम्बन्ध प्रशासनिक तन्त्र के विकास और सुधार से है।

सर्वविदित है कि प्रशासनिक विकास निरन्तर चलने वाली गतिशील प्रक्रिया है, अतः भविष्य में इसका महत्व बढ़ना स्वाभाविक है। लोक प्रशासन और विकास प्रशासन दोनों ही राज्य का उत्पादन बढ़ाने की क्षमता और विभिन्न सेवाओं को जनता को प्रदान करते हुए उनकी निरन्तर बढ़ती हुई माँगों को पूर्ण करते हैं। संगठन और अभिकरणों में भी वृद्धि हो रही है। सार्वभौमिक आधुनिकीकरण की समस्याएँ समस्त देशों में प्रायः एक जैसी हैं। वास्तव में

प्रशासनिक विकास प्रशासनिक व्यवस्था का ही विकास है, जो प्रत्येक प्रशासन के लिए आवश्यक है। **एल. सलीम, फैजल एस. ए.** ने अपनी पुस्तक *'द इकलौजिकल डायमैन्शन्स ऑफ डेवलपमैण्ट एडमिनिस्ट्रेशन्स'* में उल्लेख किया है कि भविष्य में प्रशासन के समक्ष जो चुनौतियाँ आने वाली हैं उनसे प्रशासनिक विकास का भविष्य अधिक महत्वपूर्ण होने की सम्भावना है। उनके अनुसार प्रमुख चुनौतियाँ निम्नलिखित हैं[1] :

1. विकास की प्रक्रिया को निर्देशित करने में सरकार की भूमिका निरन्तर बढ़ेगी।
2. भविष्य में सरकार की गतिविधियाँ जटिल और विशेषीकृत होती जायेंगी।
3. नियोजन, समन्वय और नियन्त्रण की आवश्यकता और बढ़ेगी।
4. राजनैतिक प्रक्रिया में प्रशासन का महत्व बढ़ेगा क्योंकि प्रशासकों में तकनीकी अनुभव होता है।
5. विकास की प्रक्रिया में तकनीक और प्रबन्ध का न केवल महत्व बढ़ेगा परन्तु निर्णायक भूमिका निभायेगा।
6. तकनीक और मानवीय सम्बन्धों के बीच अधिक सामंजस्य बढ़ाना होगा ताकि संगठन और अभिकरण अपने उद्देश्यों को प्राप्त कर सकें।
7. भविष्य में भी आज की भाँति प्रशासन का केन्द्र-बिन्दु मानव ही रहेगा जिसके कारण जन-सहभागिता और विकेन्द्रीकरण का महत्व बढ़ेगा।
8. परिवर्तन के युग में प्रशासक भी परिवर्तन अभिमुख और विकास अभिमुख हो जायेगा।
9. प्रबन्ध और प्रशासनिक सुधार का महत्व और बढ़ेगा।
10. भविष्य में विकास प्रशासन की प्रक्रिया में सेवीवर्ग प्रशिक्षण और प्रबन्ध की निर्णायक भूमिका होगी।

उपरोक्त कारणों से स्पष्ट होता है कि प्रशासनिक विकास भविष्य में अधिक महत्वपूर्ण हो जायेगा।

---

1. Salim Fazal, S. A. : *op. cit.*, pp. 204-205.