1

तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा

(Conceptual Approach to Comparative Public Administration)

लोक प्रशासन का महत्त्व मानव के जीवन में प्रारम्भिक काल से ही रहा है परन्तु वर्तमान में लोक प्रशासन के बढ़ते हुए महत्त्व को देखकर आज राज्यों को प्रशासकीय राज्य कहा जाने लगा है। लोक प्रशासन के इसी महत्त्व के कारण ही प्रशासन की विशेषताओं का पता लगाने एवं उसकी सफलता एवं असफलता के कारणों की जाँच करने के लिए अनिवार्य हो गया है कि विभिन्न प्रशासनिक संगठनों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाए। अत: तुलनात्मक लोक प्रशासन का जन्म एक इस विषय के रूप में हुआ है जिसके अन्तर्गत दो अथवा दो से अधिक प्रशासनिक इकाइयों की संरचना एवं कार्यप्रणाली का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। लोक प्रशासन में तुलना से सम्बन्धित दो दृष्टिकोण हैं–

1. **व्यापक :** इसमें विभिन्न परिवेशों में सरकारी अभिकरणों तथा व्यापारिक संगठनों आदि का अध्ययन किया जाता है।
2. **संकुचित दृष्टिकोण :** यह दृष्टिकोण रिग्स से सम्बन्धित है जो तुलनात्मक शब्दों को अनुभव तथा सिद्धान्तपरक अध्ययनों तक ही सीमित रखना चाहते थे।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का अर्थ

तुलनात्मक लोक प्रशासन से है तात्पर्य दो या दो से अधिक देशों, प्रांतों, क्षेत्रों या स्थानों की लोक प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन तुलनात्मक रूप से किया जाए। तुलनात्मक लोक प्रशासन में विभिन्न संस्कृतियों में कार्यरत विभिन्न राज्यों की सार्वजनिक एवं प्रशासनिक संस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। लोक प्रशासन का अध्ययन क्षैतिज व्यापक, व्यावहारिक और वैज्ञानिक हो, इसलिये ये उपयुक्त है कि विभिन्न राष्ट्रों के लोक प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन कर सामान्य निष्कर्ष स्थापित किये जायें। इस तुलना के निम्नलिखित आधार हो सकते हैं–

1. **सांस्कृतिक आधार :** दो या दो से अधिक प्रशासनिक व्यवस्थाओं की तुलना का आधार वे संस्कृतियाँ हो सकती हैं जिनमें ये व्यवस्थाएँ कार्य कर रही होती हैं।

2. **देशीय आधार :** इस प्रकार की तुलना एक ही संस्कृति में कार्यरत दो या दो से अधिक सामाजिक संगठनों की तुलना करने से होता है। जो कि विभिन्न राष्ट्रों में कार्य कर रही होती हैं।
3. **सामाजिक संगठन का आधार :** जब एक ही संस्कृति एवं एक ही देश में कार्यरत दो या दो से अधिक सामाजिक संगठनों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है।

परिभाषाएँ

तुलनात्मक लोक प्रशासन के अर्थ को समझाने के लिए विभिन्न विद्वानों द्वारा अलग-अलग परिभाषाएँ दी गई हैं जिनमें से कुछ निम्नलिखित प्रकार से हैं-

रिग्स के अनुसार तुलनात्मक अध्ययन वह है जो मिश्रित रूप से अनुभवमूलक (Nomothetic) तथा परिस्थितिकीय (Ecological) हो।

निमरोड रफाली ने लिखा है "तुलनात्मक लोक प्रशासन तुलनात्मक आधार पर लोक प्रशासन का अध्ययन है"

फैरेल हैडी के अनुसार, "तुलनात्मक लोक प्रशासन का सम्बन्ध मुख्य रूप से सिद्धान्त निर्माण प्रक्रिया से है।"

गाई पीटर्स के अनुसार, "यदि प्रशासन की जाँच का एक विशाल तथा सामान्य क्षेत्र समझा जाये तो तुलनात्मक लोक प्रशासन इसकी एक विशिष्ट शाखा है जो प्रशासन के सामाजिक, सांस्कृतिक तथा राजनीतिक वातावरण को समझने में हमारी सहायता करती है।"

तुलनात्मक लोक प्रशासन दल के अनुसार, विभिन्न संस्कृतियों तथा राष्ट्रीय विन्यासों में प्रयुक्त हुये लोक प्रशासन के सिद्धान्त और तथ्यात्मक सामग्री जिसके द्वारा इनका विस्तार और परीक्षण किया जा सकता है, तुलनात्मक लोक प्रशासन के अंग हैं।

तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा

तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा का विकास द्वितीय विश्वयुद्ध के समय हुआ था। इससे पहले लोक प्रशासन के प्रारम्भिक काल के विद्वान वुडरो विल्सन, ई. फ्रेंड, गुडनाऊ आदि ने अमेरिकी लोक प्रशासन को पढ़ने, समझने एवं सुधारने के लिए यूरोपीय अनुभवों तक सीमित रखा अर्थात् इन्होंने अन्य देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का केवल प्रसंगवश नामोल्लेख मात्र किया। परन्तु बीसवीं सदी के मध्य में लोक प्रशासन का दृष्टिकोण विस्तृत होता चला गया और अन्तराष्ट्रीय स्तर पर तुलनात्मक अध्ययन किये जाने लगे।

तुलनात्मक लोक प्रशासन में विश्व में उपस्थित विभिन्न संस्कृतियों में कार्यरत विभिन्न देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रमुख उद्देश्य लोक प्रशासन के अध्ययन को व्यवहारिक, व्यापक एवं वैज्ञानिक बनाना होता है। जैसा कि **रॉबर्ट जैक्सन** द्वारा बतलाई गयी चार

विशेषताओं से स्पष्ट होता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन में लोक प्रशासन के अध्ययन के कुछ ऐसे नियम, सिद्धान्त एवं मान्यताएँ प्रतिपादित की जाती हैं जिन्हें सभी देशों में लागू किया जा सके अर्थात् विभिन्न सांस्कृतिक परिस्थितियों एवं विभिन्न राजनीतिक पर्यावरण में लागू करना सम्भव हो पाता है। साथ ही इसमें विभिन्न परिस्थितियों एवं पर्यावरणों में कार्य करने वाली प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन किया जाता है। इसलिए तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रकृति को लोक प्रशासन की प्रकृति से अधिक वैज्ञानिक एवं तर्कपूर्ण माना जाता है। तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रकृति की वैज्ञानिकता के महत्त्व को बतलाते हुए **रॉबर्ट डहाल** द्वारा कहा गया है, कि "जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं बनाया जाता, तब तक लोक प्रशासन को विज्ञान मानने का दावा नहीं किया जा सकता है।"

तुलनात्मक लोक प्रशासन से आशय दो या दो से अधिक प्रशासनिक इकाइयों की संरचना एवं कार्यात्मकता की तुलना से है जो कि विभिन्न प्रकार से की जा सकती है। अर्थात् तुलनात्मक अध्ययन के प्रकार निम्नलिखित हैं–

1. **संकर सांस्कृतिक अध्ययन**–भिन्न-भिन्न संस्कृतियों में कार्यरत प्रशासनिक संगठनों का अध्ययन।
2. **अन्तरा सांस्कृतिक एवं संकर राष्ट्रीय**–जब एक जैसी सांस्कृतिक व्यवस्था के दो देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन किया जाता है।
3. **अन्तर्देशीय अध्ययन**–इसके अन्तर्गत एक ही देश के दो राज्यों के मध्य प्रशासनिक संस्थाओं का अध्ययन किया जाता है। जैसे–पंजाब और राजस्थान के सचिवालयों का अध्ययन।
4. **संकर सामयिक**–दो अलग-अलग कालों की प्रशासनिक व्यवस्था का तुलनात्मतक अध्ययन करना संकर सामयिक अध्ययन कहलाता है। जैसे–मौर्यकालीन प्रशासन का मुगलकालीन प्रशासन से तुलनात्मक अध्ययन।
5. **संकर सांगठनिक**–एक ही देश के मध्य नगरीय प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, जिला प्रशासन इत्यादि का अध्ययन।

तुलनात्मक लोक प्रशासन की मान्यताएँ

रॉबर्ट जैक्सन द्वारा तुलनात्मक लोक प्रशासन की चार मान्यताएँ बतलाई गई हैं–

1. लोक प्रशासन का विज्ञान विकसित किया जाना सम्भव है यद्यपि यह पूर्णतया सम्भव नहीं है। अर्थात् इस बात पर सभी विद्वान सहमत नहीं हैं कि लोक प्रशासन का अलग विज्ञान विकसित करना सम्भव है परन्तु इस बात पर सहमति हैं कि प्रशासनिक व्यवहार में ऐसी प्रवृत्तियाँ होती हैं जो कि व्यवस्थित विश्लेषण के लिए उपयुक्त हैं। ये प्रवृत्तियाँ सिद्धान्त निर्माण में सहायक सिद्ध हो सकती हैं। जो कि तुलनात्मक अध्ययन द्वारा ही सम्भव है।

2. लोक प्रशासन के वैज्ञानिक रूप से अध्ययन के लिए अनिवार्य होता है कि उसका तुलनात्मक अध्ययन किया जाये जो कि संकर-सांस्कृतिक और संकर-राष्ट्रीय हो सकता है।
3. विभिन्न सांस्कृतिक अध्ययनों से प्राप्त अनुभव मूलक निष्कर्षों का परीक्षण तुलनात्मक विश्लेषण के माध्यम से परीक्षित किया जाना चाहिये।
4. तुलनात्मक विश्लेषण, प्रायोगिकता एवं सार्वभौमिकता की भिन्न-भिन्न मात्रा के लिए सामान्यीकरण के विविध स्तरों पर प्रशासनिक प्रतिरूपों से सम्बन्धित परिकल्पनाओं के निर्माण में सहायक सिद्ध होगा।

तुलनात्मक लोक प्रशासन की विशेषताएँ

उपर्युक्त मान्यताओं एवं परिभाषाओं के विश्लेषण के आधार पर तुलनात्मक लोक प्रशासन की अपनी कुछ विशेषताएँ उभर के सामने आती हैं जो कि निम्नलिखित प्रकार से हैं-

1. यह लोक प्रशासन की एक अलग शाखा के रूप में विकसित हो रहा है।
2. इसका सम्बन्ध दो या दो से अधिक प्रशासनिक संगठनों एवं अवधारणाओं की तुलना करने से होता है।
3. इसके माध्यम से देशों, राज्यों एवं विभिन्न संगठनों के मध्य की दूरी को समाप्त कर उनके अनुभवों का लाभ उठाने के लिऐ प्रयास किया जाता है।
4. इसमें लोक प्रशासन को पर्यावरण से प्रभावित होने वाला संगठन माना जाता है और परिस्थितियों के परिवर्तन का लोक प्रशासन पर पड़ने वाले प्रभाव का अध्ययन किया जाता है।
5. इसके अन्तर्गत पर्यावरणीय अध्ययन पर ध्यान देने के कारण ही अन्य सामाजिक विज्ञानों से समन्वय स्थापित कराने के प्रयास किये जाते हैं।
6. इसमें परम्परागत सिद्धान्तों के स्थान पर तुलनात्मक तथा आनुभाविक विश्लेषण के आधार पर वैज्ञानिक विधि पर बल दिया जाता है।
7. इसमें एक संगठन विशेष के सिद्धान्तों के स्थान पर सामान्य सिद्धान्तों के विकास पर बल दिया जाता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रयोजन-

1. विशिष्ट प्रशासनिक समस्याओं, प्रणालियों आदि का अध्ययन करके सामान्य नियमों और सिद्धान्तों की व्याख्या करना।
2. प्रशासनिक व्यवहार में विभिन्न संस्कृतियों, राष्ट्रों एवं व्यवस्थाओं का विश्लेषण और व्याख्या करना।

3. विभिन्न प्रशासनिक रूपों और प्रणालियों की तुलनात्मक परिस्थिति को पहचान कर उनकी सफलताओं एवं असफलताओं के कारणों की जाँच-पड़ताल करना।
4. प्रशासनिक सुधारों की कार्यनीति को समझना।
5. लोक प्रशासन के अध्ययन के क्षितिज को व्यापक, व्यावहारिक और वैज्ञानिक बनाना।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास के लिये उत्तरदायी कारण

1. बदलती हुई परिस्थितियों के रूप में लोक प्रशासन का परम्परागत दृष्टिकोण अध्ययन की नवीन चुनौतियों के संदर्भ में अपर्याप्त पाया गया। इस दृष्टिकोण से पूर्व अध्ययनकर्त्ता केवल एक देश के प्रशासन की जानकारी प्राप्त कर सकता था, किन्तु दूसरे देशों से उसकी समानता या अन्तर देखने में असमर्थ था। इससे विकसित एवं विकासशील राष्ट्रों को प्रशासनिक, राजनीतिक व्यवस्थाओं का विश्लेषण सम्भव हो पाया है।
2. अनुसंधान की नवीन तकनीकों एवं धारणाओं का उदय हुआ जिससे परम्परागत लोक प्रशासन को संकुचित दृष्टिकोण से निकालकर व्यापक दृष्टिकोण प्रदान किया। अतः लोक प्रशासन के अध्ययन को वैज्ञानिक बनाने के लिये तुलनात्मक अध्ययन का प्रयोग किया जाने लगा।
3. विभिन्न राष्ट्रों के मध्य बढ़ती पारस्परिक निर्भरता ने भी तुलनात्मक अध्ययन के विकास में महत्त्वपूर्ण योगदान दिया।
4. दूसरे विश्व युद्ध के काल में एक देश का दूसरे देश के सम्पर्क में आना। इससे विभिन्न देशों के लोक प्रशासनों के विद्वानों ने दूसरे लोक प्रशासन का परिचय प्राप्त किया। फलतः इनमें एक तुलनात्मक विवेचन की अभिलाषा जागृत हुई।
5. सहायता कार्यक्रम को व्यावहारिक बनाने के लिये विकासशील देशों की प्रशासनिक स्थिति का अध्ययन। शीत युद्ध के दौरान विश्व में दो गुट व्याप्त थे एक पूँजीवादी और दूसरा साम्यवादी। नव स्वतंत्र राष्ट्रों को तकनीकी, आर्थिक सहायता देकर प्रत्येक गुट इन्हें अपने साथ में लेने का प्रयास कर रहा था। सहायता पाने वाले देशों की प्रशासनिक स्थिति का अध्ययन किया गया, तब ज्ञात हुआ कि प्रत्येक देश का लोक प्रशासन वहाँ की परिस्थितियों और वातावरण से प्रभावित होता है। प्रशासनिक संस्थाओं के सुचारु संचालन के लिये उपयुक्त वातावरण की खोज की गयी और तुलनात्मक लोक प्रशासन का जन्म हुआ।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का क्षेत्र

तुलनात्मक लोक प्रशासन वर्तमान में एक विश्वव्यापी लक्षण बन चुका है। विश्व के प्रत्येक देश में तुलनात्मक क्षेत्र पर बल दिया जाने लगा है। तुलनात्मक लोक प्रशासन का क्षेत्र उसकी तुलना करने की प्रकृति पर निर्भर करता है। तुलना का आधार उसके क्षेत्र को निश्चित करता है। तुलना अन्तर सांस्कृतिक, अन्तः सांस्कृतिक, अन्तराराष्ट्रीय, अन्तःदेशीय,

अन्तर सामाजिक आदि हो सकते हैं। इस प्रकार तुलनात्मक लोक प्रशासन के कार्यक्षेत्र को तीन रूपों में विभाजित किया जा सकता है। व्यापक तुलना, मध्यस्तरीय तुलना एवं सूक्ष्म स्तरीय तुलनात्मक अध्ययन। प्रथम प्रकार के अध्ययन में भिन्न-भिन्न सांस्कृतिक पर्यावरण में कार्य करने विभिन्न देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन किया जाता है। जैसे-संसदीय व्यवस्था वाले ब्रिटेन की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्यक्षात्मक प्रणाली वाले अमेरिका की प्रशासनिक व्यवस्थाओं से तुलनात्मक अध्ययन करना। द्वितीय मध्यस्तरीय तुलनात्मक अध्ययन के अन्तर्गत तुलना करने वाली ईकाइयाँ न तो बहुत छोटी होती हैं और न ही बहुत बड़ी अर्थात् तुलना किए जाने वाली ईकाइयाँ मध्य स्तर की होती हैं। मध्यस्तरीय तुलनात्मक अध्ययनों का सम्बन्ध सामान्यत: अन्तरा सांस्कृतिक होता है। अर्थात् एक जैसी पर्यावरण में कार्य करने वाली दो प्रशासनिक व्यवस्थाओं का अध्ययन किया जाता है। जैसे-भारत में राजस्थान राज्य की प्रशासनिक व्यवस्था की तुलना उत्तर प्रदेश या अन्य किसी राज्य की प्रशासनिक व्यवस्था से करना। तृतीय सूक्ष्म स्तरीय तुलनात्मक अध्ययनों का सम्बन्ध अन्तर सांगठनिक होता है अर्थात् एक ही प्रशासनिक व्यवस्था की उप ईकाइयों का सूक्ष्म अध्ययन। इसके अन्तर्गत प्रशासनिक व्यवस्था में कार्यरत विभिन्न संगठनों (उप ईकाइयों) का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। उदाहरण, राजस्थान की प्रशासनिक व्यवस्था में वित्तीय प्रशासन एवं पुलिस प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन। इसी के साथ सूक्ष्म तुलनात्मक अध्ययनों के अन्तर्गत एक ही इकाई की किसी समस्या जैसे-भ्रष्टाचार, हड़ताल करना, फाईल निस्तारण, रिश्वतखोरी आदि का अध्ययन करना शामिल होता है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रकृति

फेरेल डैडी ने तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रकृति को चार रूपों में विभाजित किया है-

1. **सुधरी हुई पारस्परिक प्रकृति**-इसमें महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक संस्थाओं के प्रशासन का तुलनात्मक अध्ययन सम्मिलित है। इसमें विकसित देशों के प्रशासनिक संगठनों एवं संरचनाओं जैसे-कार्मिक वर्ग व्यवस्था, वित्त प्रशासन, क्षेत्रीय प्रशासन, सार्वजनिक उद्यमों का तुलनात्मक अध्ययन।
2. **विकासमान प्रकृति**-उन समस्याओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है जो सामाजिक एवं आर्थिक विकास में तीव्रता के कारण उत्पन्न हुई हैं।
3. **सामान्य प्रणाली का प्रारूप**-सामाजिक वातावरण के अनुरूप प्रशासनिक व्यवस्था का अध्ययन शामिल है।
4. **मध्यवर्ती सिद्धान्तों का प्रारूप**-किसी प्रशासनिक व्यवस्था की मिश्रित प्रक्रिया को लिया जाता है।

रिग्स ने तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रकृति की तीन प्रवृत्तियाँ बताई हैं-

1. **आदर्शमूलक** (Normative) **से अनुभवमूलक** (Emprical) **सम्बन्धी**-इसमें प्रशासन तंत्र द्वारा कुछ निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने की वांछनीयता पर बल दिया जाता

है। इनका अधिकतम विश्लेषण ''क्या होना चाहिए'' पर केन्द्रित होता है। व्यवहारवादियों ने इसके अध्ययनों को निर्देशात्मकता से दूर ले जाने का प्रयास किया तथा प्रशासनिक अनुसंधान में अनुभवमूलक बातों पर जोर दिया। अनुभवमूलक अध्ययनों में तथ्यों के संकलन पर बल दिया जाता है तथा ''इसमें क्या है'' **यह** आधारित वाक्य होते हैं।

आदर्श-मूलक		अनुभवमूलक
Normative	⟶	Emprical
(Values) Should		(Fact) Is

(i) लक्ष्य प्राप्त करने की वांछितता पर बल — प्रशासन की वास्तविकता समझने पर पर बल दिया है

(ii) पारम्परिक एवं निर्देशात्मक

2. **इडियोग्राफिक** (Ideographic) **से नोमोथेटिक** (Nomothetic) **अभिगम की ओर उन्मुखता**–इडियोग्राफिक अध्ययन में प्रशासनिक विश्लेषण की विषयवस्तु कोई एक विशेष इकाई होती है। जैसे–एक विशेष प्रशासनिक समस्या, प्रशासनिक संस्था, जबकि नोमोथेटिक अध्ययन में गहनतम तुलनात्मक विश्लेषण पर आधारित सिद्धान्त के निर्माण की प्रक्रिया पर बल दिया जाता है।

इडियोग्राफिक		नोमोथेटिक
Ideographic	⟶	Nomothetic
(Values) Should		(Fact) Is

(i) इसमें अध्ययन मुख्यत: एक विशेष संस्था, एक विशेष राष्ट्र एक विशेष सांस्कृतिक क्षेत्र होता है। — यह साभान्यीकरण तथा परिकल्पनाओं के निर्माण का प्रयत्न करती है।

3. **गैर-पारिस्थितिकीय अध्ययन से पारिस्थितिकीय अध्ययन की ओर उन्मुख**–तुलनात्मक अध्ययनों में प्रशासनिक संगठनों का अध्ययन उसके बाहरी वातावरण एवं पारिस्थितकीय स्थितियों को ध्यान में रखते हुए किया जाता है।

Non-Ecological ⟶ Ecological

(i) प्रारम्भिक अध्ययनों में प्रशासनिक संस्थाओं का विश्लेषण उनके आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक सांस्कृतिक आदि पर्यावरणों के अन्तर्गत नहीं किया जाता था पर्यावरिणक कारकों का क्या प्रभाव पड़ता है। इसका ध्यान नहीं रखा जाता था। — गतिशील पर्यावरणों में कार्यरत प्रशासनिक संस्थाओं का वास्तविक व्यवहार बिना उनकी परिस्थिति के संदर्भ में नहीं किया जा सकता आधुनिक तुलनात्मक प्रशासन में प्रशासन तथा उसके पर्यावरण के बीच होने वाली गत्यात्मक अन्तर क्रियाओं का विश्लेषण किया जाता है।

1

तुलनात्मक लोक प्रशासन : परिचय, अवधारणा, अर्थ, क्षेत्र, महत्व

परिचय

प्रारम्भ में, विभिन्न प्रकारों के अध्ययन का जिनका उपयोग लोक प्रशासन में किया गया है, जान लेना लाभप्रद होगा। लोक प्रशासन के अध्ययन में तीन दृष्टिकोणों को चिह्नित किया जा सकता है :[1]

(अ) संस्थागत वर्णन अध्ययन—इस अध्ययन में प्रशासनिक उपकरण के ढाँचों और कार्यों का विस्तृत अध्ययन किया जाता है। इससे संस्था की व्यापक जानकारी प्राप्त होती है।

(ब) विश्लेषणात्मक अध्ययन—इसमें विषय की जानकारी के लिए परिमाणात्मक आँकड़े एकत्र किये जाते हैं। फलस्वरूप प्रशासनिक प्रक्रिया और व्यवहार सम्बन्धी पर्याप्त अध्ययन साहित्य उपलब्ध है।

(स) व्यक्ति अध्ययन—इसका उपयोग समितियों अथवा प्रशासनिक नेतृत्व के अध्ययन के लिए किया जाता है। यहाँ हम अपने आप को लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन तक ही सीमित रखेंगे। तुलनात्मक लोक प्रशासन, परम्परागत लोक प्रशासन से सर्वथा भिन्न है। इसने लोक प्रशासन के अध्ययन को नवीन और महत्वपूर्ण आयाम प्रदान किया है। इससे लोक प्रशासन के अध्ययन का क्षेत्र विश्वव्यापी बन गया है और पर्याप्त अध्ययन साहित्य उपलब्ध कराया है। यद्यपि तुलनात्मक लोक प्रशासन में पश्चिमी व्यवस्थाओं का अधिक अध्ययन किया गया है किन्तु वर्तमान प्रवृत्ति विकासशील देशों की प्रशासनिक, सामाजिक, आर्थिक व्यवस्थाओं का अध्ययन करना है। तमाम लेखों और सरकारी रिपोर्टों में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के महत्व की चर्चा देखने को मिलती है। इस प्रकार तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व निरन्तर बढ़ रहा है। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद एशिया एवं अफ्रीका में नवोदित राष्ट्रों के उदय के साथ ही लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन में अभिरुचि विकसित हुई है।

---

1 V. N. Vishwanathan : *Comparative Public Administration*, Sterling Publishers Private Ltd., New Delhi, 1995, p. 1.

तुलनात्मक लोक प्रशासन अनुचिन्तन के कठिन समय से गुजर रहा है। विचारक यह जानने का प्रयास कर रहे हैं कि विषय की वास्तविक रचना क्या है, और किस दिशा में विषय का भविष्य सबसे अधिक सुरक्षित होगा। समय-समय पर तुलनात्मक लोक प्रशासन पर पर्याप्त अध्ययन किया गया है। फलस्वरूप पर्याप्त साहित्य तैयार हो गया है। तुलनात्मक अध्ययनों का केन्द्र-बिन्दु नौकरशाही और लोकतन्त्र रहा है। पश्चिमी प्रशासनिक सिद्धान्त के अध्ययन का भी यही केन्द्र रहा है। नौकरशाही पर तुलनात्मक अध्ययन का प्रयोजन आधुनिक लोकतन्त्रों के प्रशासन में उसकी उचित भूमिका को सुनिश्चित करना है। लोकतन्त्र-नौकरशाही बन्धन तुलनात्मक अध्ययनों का केन्द्र विषय होने के फलस्वरूप इन अध्ययनों ने लोक प्रशासन को एक नवीन पहचान प्रदान की है।

अब प्रशासन के अध्ययन और शोध का तुलनात्मक लोक प्रशासन एक आन्तरिक हिस्सा बन गया है और विषय की समग्रता को एक नवीन स्फूर्ति प्रदान की है। प्रारम्भिक काल के अध्ययन में अनुसन्धान के उपकरणों का अधिक प्रयोग किया गया तथा विभिन्न सामाजिक विषयों के निष्कर्षों को अपनाने की चेष्टा की गयी। इस काल का साहित्य दो भागों में विभाजित किया जा सकता है : (क) वह साहित्य जो विशेष प्रशासनिक समस्याओं से सम्बन्धित था। जैसे प्रशासनिक संगठन, सेवीवर्ग प्रबन्ध, वित्तीय प्रशासन, मुख्य और क्षेत्रीय कार्यालय, आदि-आदि। (ख) वह साहित्य जो समग्र व्यवस्थाओं तथा प्रशासनों का तुलनात्मक अध्ययन करता था। इसमें मुख्य रूप से पश्चिम के विकसित देशों की संस्थागत तुलनाएँ की जाती थीं। इनमें प्रशासनिक संगठन, नागरिक सेवा व्यवस्था पर विशेष ध्यान दिया गया था। विकासजन्य प्रशासन के समर्थकों का विचार है कि सरकारी नीति के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रशासनिक संगठन एक प्रभावशाली यन्त्र है। जिन देशों में तेजी से राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन की आकांक्षा रहती है वहाँ प्रशासन का महत्व और भी बढ़ जाता है। तकनीकी भाषा में ये देश विकासशील देश कहे जाते हैं। वाइडनर के अनुसार, विकास प्रशासन पर अलग से अनुसन्धान किया जाना चाहिए। तुलनात्मक लोक प्रशासन के साहित्य में इस बात पर जोर दिया जाता है कि तुलना के लिए मॉडल बनाये जायें तथा इनको मूल स्वतन्त्र या मूल्य तटस्थ बनाने का पूरा प्रयास किया जाये। वाल्डो की तरह मॉडल शब्द का प्रयोग ऐसे सजग प्रयास के लिए किया गया है जो अवधारणाओं को विकसित और परिभाषित करे, सम्बन्धित अवधारणाओं को एकत्रित करे, आँकड़े वर्गीकृत करे, यथार्थ की व्याख्या करे तथा इस सम्बन्ध में परिकल्पना करे। लोक प्रशासन से अन्तः अनुशासनात्मक ग्रहण काफी मात्रा में हुआ है। यह विशेषतः समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, मनोविज्ञान और अन्य विषयों से भी पर्याप्त सामग्री प्राप्त की गयी है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व निरन्तर बढ़ता जा रहा है। इसके विकास में विश्व के देशों की आपस में आत्मनिर्भरता है। इसके विकास में आर्थिक निर्भरता, विज्ञान तथा तकनीकी उन्नति और द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद विकासशील देशों द्वारा विकास को प्राथमिकता देना है। इन देशों के लिए विकास और तुलनात्मक प्रशासन का विशेष महत्व है और विकासशील देशों ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास में महत्वपूर्ण योगदान दिया है।

यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं प्रक्रिया पर अधिक जोर देना विषय की भावी प्रगति के लिए उपयोगी है। इस दृष्टि से अनेक आदर्श मॉडल तैयार किये

गये हैं। प्रो. डॉयमण्ट ने तुलनात्मक राजनीति के क्षेत्र में दो मॉडलों का उल्लेख किया है। तुलनात्मक लोक प्रशासन में प्रो. रिग्स का नाम उल्लेखनीय है। इन्होंने संगठनात्मक-कार्यात्मक विश्लेषण के आधार पर अपने विचार प्रकट किये हैं। वर्षों के अथक प्रयासों के बाद इन्होंने अनेक मॉडल की रचना एवं पुनर्रचना की है। सन्तुलन सिद्धान्त के आधार पर भी व्यापक मॉडल स्थापित किये गये हैं। इसमें आगत (Inputs) और निर्गत (Outputs) की व्यवस्था को विश्लेषण का आधार बनाया जाता है। जॉन टी. डोर्से ने वियतनाम में राजनीतिक विकास का विश्लेषण करते समय इसी दृष्टिकोण को अपनाया। वाल्डो का कहना है कि तुलनात्मक लोक प्रशासन में बड़े मॉडल का चयन किया जाना चाहिए जिससे वह सभी प्रकार के वातावरण में सम्मिलित किया जा सके; जो प्रशासन को समझने तथा बदलने में सहायक हो। इतने बड़े मॉडल और अनुभववादी आँकड़ों के बीच प्रायः अन्तर रहता है और इसी कारण से रॉबर्ट प्रैस्थस तथा अन्य विद्वानों ने मध्यवर्ती सिद्धान्त को आवश्यक माना। इनके अनुसार तुलनात्मक लोक प्रशासन का अध्ययन करते समय समस्या के एक पहलू को लिया जाय और उस पर व्यापक अनुसन्धान किये जायें। तुलनात्मक लोक प्रशासन में अध्ययन के लिए उपलब्ध मॉडल नौकरशाही है।

उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट है कि यह विषय अपेक्षाकृत नवीन है और अध्ययन के अनेक व्यापक द्वार खुले हैं। अब तक के अध्ययन इस विषय के केवल कुछ पक्षों तक ही सीमित रहा है। अभी यह विषय अपनी प्रारम्भिक अवस्था में है। विषय की आवश्यकता और महत्व की दृष्टि से तुलनात्मक अध्ययन करने की पर्याप्त सम्भावना है। तुलना के मुख्य क्षेत्र हैं—नौकरशाही, संगठन का रूप, ईकालॉजी, मॉडल आदि।

अवधारणा

तुलनात्मक लोक प्रशासन सामाजिक विज्ञानों में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करता जा रहा है। लोक प्रशासन में तुलनात्मक दृष्टिकोण का प्रारम्भ अपेक्षाकृत नवीन अवधारणा है। द्वितीय विश्वयुद्ध तक स्वतन्त्र विषय के रूप में तुलनात्मक लोक प्रशासन एक स्वतन्त्र विषय के रूप में प्रायः अज्ञात था, किन्तु विश्वयुद्ध के बाद की परिस्थितियों ने लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन को उपयोगी और सार्थक बनाया। अनेक तत्वों ने मिलकर लोक प्रशासन के विचारकों को विभिन्न संस्कृतियों में लोक प्रशासन के तुलनात्मक व्यवहार का विश्लेषण करने हेतु प्रेरित किया। युद्धोत्तर विश्व की नवीन समस्याओं के समक्ष अध्ययन का प्राचीन परम्परागत दृष्टिकोण अपर्याप्त सिद्ध हुआ तथा नवीन दृष्टिकोण की खोज की जाने लगी जिसके फलस्वरूप लोक प्रशासन को तुलनात्मक रूप देकर उसके अध्ययन को विकसित किया गया।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्वानों का मुख्य उद्देश्य लोक प्रशासन को परम्परागत अध्ययन-क्षेत्र एवं पुरानी अध्ययन-प्रणालियों की सीमा से निकालकर उसके क्षेत्र को अधिक व्यापक एवं सामयिक करना था। इसके लिए उन्होंने लोकतान्त्रिक समाज की व्यावहारिक समस्याओं को लोक प्रशासन के अध्ययन-क्षेत्र का मौलिक विषय माना गया और इसके लिए उन्होंने विकासवादी और तुलनात्मक दृष्टिकोण को अपनाने पर बल दिया। वस्तुतः किसी भी व्यवस्थित प्रक्रिया के लिए क्रमबद्ध वर्णन आवश्यक माना जाता है। इस सम्बन्ध में एमिल दुर्खीम का यह कथन सत्य प्रतीत होता है कि किसी भी जटिल सामाजिक तथ्य की सुसंगत व्याख्या तुलनात्मक पद्धति के प्रयोग के बिना सम्भव नहीं है। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय तथा

उसके बाद के वर्षों में विभिन्न सामाजिक विद्वानों ने तुलनात्मक अध्ययन तथा विश्लेषण पर विशेष महत्व देना शुरू कर दिया। एडविन स्टीन, साइमन तथा वाल्डो जैसे विद्वानों ने लोक प्रशासन को अधिक वैज्ञानिक बनाने के लिए वैज्ञानिक साहित्यों की व्याख्या पर बल देना प्रारम्भ किया। परन्तु **रॉबर्ट डल** ने कहा है कि "जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं होता तब तक इसका विज्ञान होने का दावा खोखला है।"[1] किसी भी अन्य वैज्ञानिक अनुसन्धान की तरह लोक प्रशासन में भी तुलनात्मक विश्लेषण की विधि का सुनिश्चित महत्व है। अतः आजकल लोक प्रशासन के अध्ययन में तुलनात्मक अध्ययन को अधिक महत्व दिया जा रहा है। इस विषय के विकास के प्रारम्भिक चरणों में वाल्डो, फैरेल हैडी, स्टोक्स आदि विद्वानों ने महत्वपूर्ण भूमिका निभायी। बाद में तुलनात्मक लोक प्रशासन की अवधारणा को अधिक समृद्ध बनाने में फ्रेड रिग्स, रिचर्ड गेबल, फ्रेडरिक क्लीवलैण्ड, एलफ्रेड डायमेण्ट, फैरेल हैडी, शेरवुड, जॉन माण्टगोमरी आदि विद्वानों ने महत्वपूर्ण योगदान दिया।

लोक प्रशासन में तुलनात्मक अध्ययन का विकास मुख्यतः निम्न कारणों से हुआ है :

1. **परम्परागत दृष्टिकोण की अपर्याप्तता**—समय की बदलती हुई परिस्थितियों में परम्परागत दृष्टिकोण को अध्ययन की नवीन चुनौतियों के सन्दर्भ में अपर्याप्त पाया गया। इस सम्बन्ध में **वाल्डो** का यह कथन उल्लेखनीय है कि "यह दृष्टिकोण संस्कृति-अवरोधी, मुख्यतः पश्चिमी यूरोप के देशों तक सीमित, वैधानिक एवं औपचारिक और मात्र लेखों तक सीमित था। इसमें अनौपचारिक सम्बन्धों की अनुचित अवहेलना और सरकारी संस्थाओं के औपचारिक एवं स्थायी पहलू पर जोर दिया जाता था।......यह दृष्टिकोण मुख्यतः वर्णनात्मक था विश्लेषणात्मक या समस्या-समाधानकारी नहीं था। इसमें विद्यार्थी केवल एक देश के प्रशासन की जानकारी प्राप्त कर सकता था, किन्तु दूसरे देशों में उसकी समानता या अन्तर देखने में असमर्थ था।" जब परम्परागत दृष्टिकोण की ये कमियाँ लोक प्रशासन के आधुनिक विद्वानों को खलने लगीं तो तुलनात्मक अध्ययन प्रणाली का प्रचलन और प्रसार हुआ। तुलनात्मक लोक प्रशासन की प्रमुख प्रवृत्ति लोक प्रशासन के अध्ययन को संकीर्णता के दायरे से निकालकर व्यापक आधारभूमि पर ला खड़ा करना है।

2. **अनुसन्धान के नवीन उपकरणों तथा धारणाओं का उदय**—लोक प्रशासन के विद्वानों ने लोक प्रशासन को परम्परागत दृष्टिकोण के संकुचित आवरण से निकालकर वैज्ञानिक दृष्टिकोण प्रदान करने का प्रयास किया है। इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि जब तक लोक प्रशासन का अध्ययन तुलनात्मक नहीं होगा तब तक लोक प्रशासन विज्ञान प्रभावहीन रहेगा। इस प्रकार लोक प्रशासन के अध्ययन को वैज्ञानिक बनाने के लिए तुलनात्मक अध्ययन का प्रयोग किया जाने लगा। तुलनात्मक लोक प्रशासन यथार्थ की खोज करता है। इसका लक्ष्य कानून, औपचारिक संस्थाओं के अध्ययन से आगे बढ़कर, उन सब संरचनाओं और यथार्थ प्रशासनिक प्रक्रियाओं का परीक्षण करना है, जो लोक प्रशासन और नीति निर्धारण में प्रभावी भूमिका अदा करती है।

3. **अन्तर्राष्ट्रीय निर्भरता**—विभिन्न राष्ट्रों एवं क्षेत्रों के बीच बढ़ती हुई पारस्परिक निर्भरता ने भी तुलनात्मक अध्ययन के विकास में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। आज देश का

---

1 Dahl, R. A. : "*The Science of Public Administration : Three Problems*", Public Administration Review, VII, 1947, p. 8.

प्रशासनिक सुधार करने के लिए तुलनात्मक अध्ययन आवश्यक है। विचारों का आदान-प्रदान क्षेत्रीय सीमाओं तक ही सीमित नहीं होता है। दूसरे देशों में किये जाने वाले विभिन्न प्रशासनिक प्रयोगों का लाभ प्राप्त करने के लिए अन्य देश अपनी सुविधा, वातावरण और परिस्थिति के अनुसार उचित कदम उठा सकते हैं। यह तुलनात्मक अध्ययन से ही सम्भव है। विकासशील देशों में पश्चिमी लोक प्रशासन की संस्थाओं का प्रभाव इसका स्पष्ट प्रमाण है।

4. **सामाजिक सन्दर्भ का महत्व**—तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास में एक अन्य महत्वपूर्ण सहायक तत्व यह है कि लोक प्रशासन तथा सामाजिक रूप-रचना का घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। एक प्रकार की प्रशासनिक संस्थाएँ भी दो विभिन्न देशों में भिन्न व्यवहार करती हैं और उनके परिणाम भी अलग-अलग होते हैं। इसका कारण प्रत्येक देश की सामाजिक रूप-रचना वहाँ प्रशासनिक संगठन के रूप तथा प्रक्रिया को प्रभावित करती है। यह बात हमें लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन से विदित होती है।

अर्थ

सामान्य शब्दों में तुलनात्मक लोक प्रशासन से तात्पर्य ऐसे विषय से है जिसके अन्तर्गत दो अथवा दो से अधिक प्रशासनिक इकाइयों की संरचना एवं कार्यात्मक की तुलना की जाती है। स्वरूप में यह तुलना राष्ट्रीय, स्थानीय, अन्तर्राष्ट्रीय, सांस्कृतिक और सामयिक हो सकती है। तुलना के विभिन्न स्वरूप स्पष्ट करते हैं कि आधुनिक तुलनात्मक लोक प्रशासन का कार्यक्षेत्र अत्यन्त विस्तृत हो गया है। लोक प्रशासन में तुलनात्मक सम्बन्धी दृष्टिकोणों को दो वर्गों में रखा जा सकता है। प्रथम व्यापक दृष्टिकोण है। इसमें विभिन्न संस्थाओं के परिवेशों में सरकारी अभिकरणों, व्यापारिक, निगमों, आदि का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। द्वितीय दृष्टिकोण रिग्स महोदय का है। रिग्स तुलनात्मक शब्द को प्रतिबन्धित करके उसे आनुभविक तथा सिद्धान्तपरक अध्ययनों तक सीमित रखना चाहता है। उसके अनुसार, "तुलनात्मक अध्ययन वह है जो निश्चित रूप से अनुभव सम्बन्धी 'नोमोथैटिक' तथा 'पारिस्थितिकीय' हो।" रिग्स ने अपने एक लेख में कहा है कि लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन में तीन प्रवृत्तियाँ देखी जा सकती हैं :[1]

(i) आदर्शात्मक से अनुभव सम्बन्धी उन्मुखता;

(ii) 'इडियोग्राफिक' से 'नोमोथैटिक' अभिगम की ओर उन्मुखता; और

(iii) गैर-पारिस्थितिकीय से पारिस्थितिकोय उन्मुखता।

आदर्शात्मक अध्ययनों से तात्पर्य उन अध्ययनों से है जिनमें प्रशासनतन्त्र द्वारा कतिपय अभीष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करने की वांछनीयता पर बल दिया जाता है, तथा जिनका अधिकांश विश्लेषण 'क्या होना चाहिए' के आधार पर केन्द्रित होता है। 'इडियोग्राफिक' तथा 'नोमोथैटिक' शब्द विशेष रूप से रिग्स द्वारा रचित हैं। 'इडियोग्राफिक' अध्ययन किसी एक विशेष ऐतिहासिक घटना, एक विशेष प्रशासनिक समस्या, एक विशेष संस्था, एक विशेष राष्ट्र, एक विशेष सांस्कृतिक क्षेत्र, अथवा एक विशेष जीवनी से सम्बन्धित होते हैं। फलस्वरूप इन अध्ययनों में प्रशासनिक विश्लेषण की विषय-वस्तु कोई एक विशिष्ट इकाई होती है। दूसरी ओर, 'नोमोथैटिक' अभिगम ऐसे सामान्यीकरणों तथा परिकल्पनाओं के निर्माण का प्रयत्न

---

1 Riggs : *Trends in the Cooperative Study of Public Administration*, International Review of Administrative Science, Section 28 (1962), pp. 9-15.

करता है, जो व्यवहार की नियमितताओं एवं घटकों के सह-सम्बन्धों को प्रतिपादित करते हैं। इसके अध्ययनों में गहन तुलनात्मक विश्लेषण पर आधारित सिद्धान्त-निर्माण की प्रक्रिया पर बल दिया जाता है। रिग्स के अनुसार अब तुलनात्मक लोक प्रशासन अपने पारम्परिक 'इडियोग्राफिक' रूप को छोड़कर 'नोमोथैटिक' रूप धारण कर रहा है। रिग्स के अनुसार तीसरी प्रवृत्ति पारिस्थितिकीय परिप्रेक्ष्य से सम्बन्धित है। उनके अनुसार पारम्परिक अध्ययनों में प्रशासनिक संस्थाओं का विश्लेषण उनके आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आदि पर्यावरणों के सन्दर्भों में कम किया जाता था। अतः उनमें पर्यावरण के प्रशासन पर प्रभाव तथा प्रशासन के पर्यावरण पर पड़ने वाले प्रभाव का विश्लेषण बहुत कम था। किन्तु अब यह स्वीकारा जाता है कि गतिशील पर्यावरणों में कार्यरत प्रशासनिक संस्थाओं का वास्तविक व्यवहार बिना उनकी पारिस्थितिकी के सन्दर्भ में नहीं समझा जा सकता। फलस्वरूप, आधुनिक तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययनों में प्रशासन और उसके पर्यावरण के बीच होने वाली गत्यात्मक अन्तर-क्रियाओं का गहन विश्लेषण करने का प्रयत्न किया जाता है।[1]

अमेरिका की प्रशासन के **लोक प्रशासन समूह** के अनुसार, "वह लोक प्रशासन का एक ऐसा सिद्धान्त है जो विभिन्न संस्कृतियों तथा राष्ट्रीय परिवेशों में प्रयोग किया जाता है तथा उसे तथ्यात्मक सामग्री की सहायता से जाँचा जा सकता है।" रिग्स के अनुसार यह पारिस्थितिकी उन्मुख अध्ययन है। फैरेल हैडी ने उसे सिद्धान्त निर्माण की प्रक्रिया के समान माना है।

टी. एन. चतुर्वेदी के अनुसार, "तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत विभिन्न संस्कृतियों में कार्यरत विभिन्न राज्यों की सार्वजनिक एवं प्रशासनिक संस्थाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है।"[2]

आर. के. अरोड़ा के अनुसार, "तुलनात्मक प्रशासनिक समूह ने लोक प्रशासन के क्षितिज को विस्तृत किया है। विभिन्न प्रशासनिक व्यवस्थाओं का उनके पर्यावरण की स्थिति का अध्ययन करके इसने लोक प्रशासन के विषय-क्षेत्र को अधिक व्यवस्थित बनाया है और अपने सदस्यों में विकास प्रशासन की समस्याओं में रुचि को प्रोत्साहित किया है।"[3]

ए. आर. त्यागी के कथनानुसार, "तुलनात्मक लोक प्रशासन एक ऐसा अनुशासन है जो लोक प्रशासन के सम्पूर्ण सत्य को जानने के लिए समय, स्थान और सांस्कृतिक विभिन्नता की परवाह किये बिना तुलनात्मक अध्ययन में व्यावहारिक यन्त्रों का प्रयोग करता है।"[4]

संक्षेप में, तुलनात्मक लोक प्रशासन में निम्नलिखित बातों का समावेश देखने को मिलता है : (अ) विभिन्न प्रशासनिक अभिकरण, विभाग व निगम प्रक्रिया आदि होते हैं। (ब) प्रशासनिक अभिकरण एक ही संस्कृति या संगठन के भाग अथवा विभिन्न संस्कृतियों या

---

1 रमेश अरोरा : *तुलनात्मक लोक प्रशासन*, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, 1997 (सप्तम् संस्करण), पृ. 4-5।

2 टी. एन. चतुर्वेदी : *वही*, 1990, पृ. 5।

3 रमेश अरोड़ा : *वही*, 1979, पृ. 5।

4 त्यागी, ए. आर. : *लोक प्रशासन—सिद्धान्त और व्यवहार*, आत्माराम एण्ड सन्स, नई दिल्ली, 1990, पृ. 90।

संगठनों के बीच स्थित हो सकते हैं। (स) तुलना किसी व्यापक सिद्धान्त, रूपरेखा या योजना के आधार पर की जाती है। (द) तुलनात्मक विश्लेषण का लक्ष्य प्रशासनिक सुधार या वैज्ञानिक सिद्धान्त की खोज हो सकता है।

उपरोक्त बातों के अतिरिक्त तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्य प्रयोजन भी हो सकते हैं :

1. विशिष्ट प्रशासनिक समस्याओं, प्रणालियों आदि का अध्ययन करके सामान्य नियमों और सिद्धान्तों की व्याख्या करना।
2. प्रशासनिक व्यवहार में विभिन्न संस्कृतियों, राष्ट्रों एवं व्यवस्थाओं का विश्लेषण और व्याख्या करना।
3. विभिन्न प्रशासनिक रूपों और प्रणालियों की तुलनात्मक परिस्थिति को पहचान कर उनकी सफलताओं एवं असफलताओं के कारणों की जाँच-पड़ताल करना।
4. प्रशासनिक सुधारों की कार्य-नीति को समझना।
5. लोक प्रशासन के अध्ययन के क्षितिज को व्यापक, व्यावहारिक और वैज्ञानिक बनाना।

अत: यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन को समृद्ध, व्यापक और वैज्ञानिक बनाना तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रयोजन है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का क्षेत्र

स्वाभाविक प्रश्न यह उत्पन्न होता है कि तुलनात्मक लोक प्रशासन का अध्ययन किन-किन क्षेत्रों में किया जा सकता है। सामान्यतया लोक प्रशासन के अध्ययन का क्षेत्र विश्व के समस्त देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाएँ मानी जाती हैं। इसके क्षेत्र का अध्ययन निम्नलिखित तीन स्तरों में किया जा सकता है :

1. वृहत्स्तरीय अध्ययन,
2. मध्यवर्ती अध्ययन,
3. लघुस्तरीय अध्ययन।

1. **वृहत्स्तरीय अध्ययन**—इस अध्ययन में किसी एक देश की सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था का तुलनात्मक अध्ययन दूसरे देश की सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था के साथ किया जाता है, जैसे भारत की प्रशासनिक व्यवस्था का इंगलैण्ड, जर्मनी आदि देशों की प्रशासनिक व्यवस्था से किया जाता है। इस अध्ययन में दो देशों के आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक पर्यावरण का भी अध्ययन किया जाता है।

2. **मध्यवर्ती अध्ययन**—मध्यवर्ती अध्ययन-क्षेत्र में दो देशों की प्रशासनिक व्यवस्था के किसी एक बड़े अंग का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है, जैसे भारत और ब्रिटेन में नौकरशाही की तुलना, भारत और अमरीका की स्थानीय सरकार आदि का अध्ययन किया जाता है। इस प्रकार इस अध्ययन में न तो पूरी तरह से प्रशासनिक व्यवस्था का अध्ययन किया जाता है और न ही किसी सूक्ष्म अंग की तुलना का, बल्कि प्रशासन के एक बहुत बड़े भाग की तुलना दूसरे देश की उसी स्तर की प्रशासनिक व्यवस्था से किया जाता है।

3. **लघुस्तरीय अध्ययन**—उपर्युक्त दोनों अध्ययनों के विपरीत लघुस्तरीय अध्ययन में सूक्ष्म दृष्टि से तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। आजकल सामाजिक विज्ञानों में लघुस्तरीय अध्ययन अधिक प्रचलित है। लोक प्रशासन इसका अपवाद नहीं है। इसमें किसी एक संगठन का दूसरे संगठन से उसके प्रतिरूप की तुलना से सम्बन्धित है। सूक्ष्म अध्ययन प्रशासनिक प्रणाली के किसी लघु भाग का विश्लेषण हो सकता है। इसमें अध्ययन का क्षेत्र छोटा और गहन होता है, जैसे भारत का दूसरे देशों के प्रशासनिक संगठनों, भर्ती या प्रशिक्षण प्रणाली का अध्ययन। आजकल ऐसे अध्ययन अधिक प्रचलित और उपयोगी हैं।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र को अनेक विषयों तथा उपविषयों में विभाजित किया जा सकता है। उसमें सिद्धान्त निर्माण, उपागम एवं प्रविधियों, प्रशासनिक संरचनाओं तथा प्रक्रियाओं, लक्ष्य एवं मानक, पारिस्थितिकी, समान राष्ट्रीय तथा सांस्कृतिक क्षेत्र तथा शक्ति सत्ता, अभिप्रेरणा, आदि केन्द्रीय अवधारणाओं के विवेचन को सम्मिलित किया जा सकता है। इनमें से प्रत्येक विषय के अन्तर्गत अनेक उपविषय हो सकते हैं।

उपागमों की दृष्टि से हैण्डरसन ने इसके अन्तर्गत तीन उपागमों को रखा है, यथा—

(अ) नौकरशाही व्यवस्था,

(ब) निवेश-निर्गत व्यवस्था, तथा

(स) घटक उपागम।

नौकरशाही व्यवस्था को अपनाने वाले प्रशासन विश्लेषकों में रिग्स, प्रेस्थस, ला-पालोम्बरा, वाईडर, आदि प्रमुख हैं। निवेश-निर्गत व्यवस्था डेविड ईस्टन के व्यवस्था सिद्धान्त से ली गयी है। लोक प्रशासन में इसे 'निवेश-रूपान्तरण निर्गत' प्रारूप भी कहा गया है। रिग्स के कृषक-औद्योगीकरण मॉडल में यह प्रारूप अन्तर्निहित है। घटक उपागम को फैस्लर ने व्यापक रूप से ग्रहण किया है। इसके अन्तर्गत मन्त्रालयों, मण्डलों, अभिकरणों, आदि का विश्लेषण किया जाता है।

आजकल तुलनात्मक लोक प्रशासन में विकासशील देशों की प्रशासन व्यवस्थाओं तथा साम्यवादी प्रशासनिक व्यवस्थाओं की तुलना की ओर अधिक ध्यान दिया जा रहा है। यह प्रवृत्ति सामयिक और उचित है तथा तुलनात्मक अध्ययन के क्षेत्र को विस्तृत बनाने में एक सही कदम।

तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व

आज तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन के महत्व को भलीभाँति स्वीकार कर लिया गया है। कुछ वर्षों में सामाजिक विज्ञान में तुलनात्मक अध्ययनों पर बल देने के कारण पश्चिमी संस्कृति अवरोधों पर पूर्व के संकीर्ण दबावों से दूर सामाजिक विश्लेषण के क्षेत्र का विस्तार हुआ है। फिर तुलनात्मक प्रवर्तन अत्यधिक वैज्ञानिक तरीके से सैद्धान्तिक निर्माण की पुनर्संरचना के उद्देश्य की पूर्ति कर रहा है। तुलनात्मक सरकार पर परम्परागत साहित्य ने विदेशी सम्बन्धों, राजनीतिक दलों, निर्वाचन तन्त्र, दबाव समूहों, संविधान एवं औपचारिक परिवेशों में संस्थाओं पर प्रकाश डाला है। इस पृष्ठभूमि में आज मूल लोक प्रशासन की विद्वत्तापूर्ण गतिविधि का अत्यन्त महत्वपूर्ण क्षेत्र तुलनात्मक लोक प्रशासन का अध्ययन है। लोक प्रशासन को अधिकाधिक वैज्ञानिक तथा उद्देश्यपूर्ण बनाने के लिए तुलनात्मक लोक

प्रशासन प्रभावशाली रूप से प्रयत्नशील रहा है। संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, जापान, भारत आदि देशों के विश्वविद्यालयों और महाविद्यालयों में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन को पाठ्यक्रम में सम्मिलित कर लिया गया है। सर्वप्रथम 1948 में तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन को स्वतन्त्र रूप से केलीफोर्निया विश्वविद्यालय में प्रारम्भ किया गया था। इसका श्रेय प्रो. वाल्डो को जाता है।

लोक प्रशासन के क्षेत्र में तुलनात्मक अध्ययन एक नवीन युग का सूत्रपात है। **विलियम जे. सिफिन** (W. A. Siffin) ने अपनी पुस्तक *Towards the Comparative Study of Public Administration* में कहा है कि "यदि विज्ञान मूलतः प्रविधि की बात है तो तुलनात्मक लोक प्रशासन का प्रमुख मूल्य यह है कि इसने वैज्ञानिक दृष्टिकोण प्रदान किया है।" वस्तुतः तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व इस बात से ज्यादा बढ़ गया है कि तुलना के द्वारा प्राप्त निष्कर्षों ने इसे अन्य सामाजिक शास्त्रों की अपेक्षा कहीं अधिक वैज्ञानिक बना दिया है। विज्ञान के समान इसके सिद्धान्त विकसित हो गये हैं। तुलना की जाती है, विश्लेषण किया जाता है तथा निष्कर्ष निकाले जाते हैं। टेलर के वैज्ञानिक प्रबन्ध की अवधारणा ने इसे और अधिक वैज्ञानिक बना दिया है। इस प्रकार तुलनात्मक लोक प्रशासन का महत्व लोक प्रशासन के वैज्ञानिक एवं सुव्यवस्थित अध्ययन के अर्थ में शैक्षिक उपयोगिता के लिए तथा ऐसी अन्य प्रशासनिक प्रणालियों की जानकारी जो मित्र राष्ट्रों में उचित प्रशासनिक सुधारों तथा परिवर्तनों को उजागर कर सकती है, के लिए है।

जैसा कि सर्वविदित है कि आज विश्व के देशों ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के महत्व को स्वीकार कर लिया है। तुलनात्मक अध्ययनों के अर्थ बताने वाले दो घटक हैं। प्रथम घटक लोक प्रशासन के शैक्षिक अध्ययन से सम्बद्ध है। अब ऐसा माना जाता है कि प्रशासकीय संरचनाओं से सम्बद्ध सामान्यीकरण एवं विभिन्न राष्ट्रों से तुलनात्मक अध्ययनों से उत्पन्न व्यवहार तथा संस्कृतियाँ ऐसे सैद्धान्तिक निर्माण के निर्धारण में मदद कर सकती हैं जो प्रशासन के अध्ययन के लिए वैज्ञानिक आधार प्रदान कर सकते हैं। यह विभिन्न राष्ट्रों तथा संस्कृतियों के क्रियाकलाप एवं प्रशासनिक प्रणालियों की व्यक्तिगत विशिष्टताओं की साझेदारी में योगदान देता है। इसके अतिरिक्त इसका अध्ययन राष्ट्र विरोधी एवं संस्कृति विरोधी समानताओं के साथ-साथ प्रशासनिक प्रणाली में भिन्नता उत्तरदायी घटकों की व्याख्या करने में मदद करती है। तुलनात्मक लोक प्रशासन का दूसरा महत्वपूर्ण घटक साम्राज्यीय जगत की अनुरूपता से सम्बद्ध है। इसके अध्ययन के माध्यम से प्रशासक, नीति निर्माता तथा शिक्षाविद् भिन्न परिस्थितियों में मूलभूत प्रशासनिक संरचनाओं एवं पद्धतियों की सफलता या असफलता के कारणों का परीक्षण कर सकते हैं। तुलनात्मक विश्लेषणों के माध्यम से यह खोजना भी रुचिकर होता है कि कौन-से परिवेशीय घटक प्रशासनिक प्रभावीकरण की वृद्धि में मदद करते हैं तथा किस प्रकार के परिवेश में कौन-सी प्रशासनिक संरचना उचित रूप से एवं सफलतापूर्वक कार्य करती है।

आज के आधुनिक राज्य प्रशासनिक राज्य के नाम से सम्बोधित किये जाते हैं। प्रशासन का मानव-जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में प्रवेश इस हद तक बढ़ गया है कि प्रशासन के असफल होते ही हमारी सभ्यता असफल हो सकती है। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत विभिन्न देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं तथा उपलब्धियों की तुलना की जाती है, विश्लेषण

किया जाता है तथा यह जानने का प्रयास किया जाता है कि किसी विशेष देश में किसी खास प्रकार की विकास की योजना किस ढंग से लागू की गयी तथा लोग उससे कितना लाभान्वित हुए। तुलनात्मक लोक प्रशासन के अन्तर्गत अब यह बात ज्यादा आसान हो गयी है कि किसी विकासशील अथवा विकसित देश की प्रशासनिक प्रणाली का अध्ययन करके उसकी विशेषताओं को जाना जाये। अगर वे प्रशासनिक विशेषताएँ अपने देश के लिए उपयोगी हैं तो उन्हें स्वीकार किया जा सकता है अन्यथा अस्वीकार।

विभिन्न देशों की सामाजिक, आर्थिक और भौगोलिक स्थितियों में अन्तर होने से उनकी प्रशासनिक व्यवस्था में भी अन्तर होता है। प्रशासकीय सच्चाई का पता लगाने के लिए किसी देश के अन्दरूनी कारकों का पता लगाना तथा उनका तुलनात्मक प्रभाव समझना आवश्यक होता है। इन तुलनाओं के माध्यम से विभिन्न संस्कृतियों एवं विभिन्न पर्यावरणों के विषय में जानकारी प्राप्त की जाती है तथा यह जानने का भी प्रयास किया जाता है कि किसी खास प्रकार के कारकों का किसी प्रशासनिक व्यवस्था के किस अंग पर कैसा प्रभाव पड़ता है। इससे प्रशासनिक ज्ञान में वृद्धि होती है और समस्याओं को सुलझाने में सहायता मिलती है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन विकासात्मक लोक प्रशासन के लिए भी महत्वपूर्ण है क्योंकि द्वितीय महायुद्ध के बाद ही लगभग दोनों का उदय हुआ है। विकासात्मक प्रशासन को अनेक नवीन विकास कार्यक्रमों एवं योजनाओं के सन्दर्भ में नवीन चुनौतियों का सामना करना पड़ता है। इसके लिए प्रशासनिक विकास और सुधार आवश्यक हो जाते हैं। तुलनात्मक लोक प्रशासन के विद्वान विभिन्न देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक विवेचन कर यह बताने का प्रयास करते हैं कि तुलनात्मक प्रशासन के लिए किस प्रशासकीय तकनीक को लागू किया जाय तथा कुशलता बढ़ाने के लिए प्रशासकीय संरचना में कौन-सा परिवर्तन किया जाय। तुलना के द्वारा प्राप्त इन निष्कर्षों द्वारा विकास प्रशासन का मार्गदर्शन होता है।

लोक प्रशासन के विद्वानों का विशेष उत्तरदायित्व उनके लिए आवश्यक बना देता है कि वे प्रशासनिक व्यवस्थाओं का वैज्ञानिक विश्लेषण कर प्रशासकीय व्यवहार के सम्बन्ध में सामान्य सिद्धान्त प्रस्तुत करें। परन्तु ये विद्वान यह उत्तरदायित्व तभी निभा सकते हैं जबकि वे प्रशासनिक संस्थाओं, व्यवस्थाओं व प्रक्रियाओं में जो विविधता व भिन्नता है इसका तुलनात्मक विश्लेषण करके न केवल स्वयं समझने का प्रयत्न करें परन्तु सम्बन्धित देश के प्रशासकों के समझने योग्य सुझावों में प्रस्तुत करें। इसलिए प्रशासनिक व्यवस्थाओं के अध्ययन में अब तुलना बिन्दु केन्द्र बन गया है। लोक प्रशासन की बढ़ती हुई तुलनात्मक प्रवृत्ति ने इस विषय को अत्यधिक व्यापक और उपयोगी बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी है।

टी. एन. चतुर्वेदी ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के महत्व पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि[1]

1. तुलनात्मक अध्ययन प्रणाली के फलस्वरूप सामाजिक अनुसन्धान का क्षेत्र व्यापक हुआ है।

---

1 टी. एन. चतुर्वेदी : *वही*, पृ. 27।

2. तुलनात्मक अध्ययन की क्रान्ति ने सिद्धान्त रचना में अधिक वैज्ञानिकता ला दी है।
3. यह अध्ययन की दृष्टि को व्यापक बनाती है जिसके कारण संसार को आत्म-केन्द्रित या आत्म-संस्कृति को केन्द्रित देखने की संकीर्णता नहीं रह पाती।
4. तुलनात्मक लोक प्रशासन से सामाजिक विश्लेषण का क्षेत्र बढ़ाने की प्रक्रिया को प्रोत्साहन मिलता है।

निष्कर्ष में यह कहा जा सकता है कि तुलनात्मक अध्ययन चाहे सरकार का हो अथवा प्रशासन का, वैज्ञानिक पद्धति का एक अनिवार्य अंग है। भारत तथा अन्य विकासशील देशों में प्रशासकीय प्रणालियों की प्रगति से सम्बन्धित नेता एवं प्रशासक भिन्न ऐतिहासिक एवं प्रचलित प्रशासनिक पद्धतियों के तुलनात्मक अध्ययन से अनेक उपयोगी सबक सीख सकते हैं और उन्हें लागू कर सकते हैं। चूँकि कुछ प्रशासनिक समस्याएँ एवं कठिनाइयाँ अनेक विकासशील देशों के लिए आम हैं, अतः उनके हल में कुछ देशों की सफलता अन्य देशों को भी उन समस्याओं से निपटने में मदद कर सकती हैं।