प्रथम चरण 1887-1926 (राजनीति- प्रशासन

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

कोलम्बिया विश्वविद्यालय के प्रशासनिक कानून के प्राध्यापक फ्रैंक जे. गुडनाऊ द्वारा 'राजनीति और प्रशासन' नामक विषय पर लेख ने 20वीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में एक नए विवाद का सूत्रपात किया। उन्होंने एक ओर नीतियों अथवा राज्य की इच्छा के प्रकटीकरण को राजनीति का आधार माना और दूसरी ओर राज्य की उन नीतियों को क्रियान्वित करने के कार्य को लोक प्रशासन से सम्बद्ध किया। उपर्युक्त लेख द्वारा इस मत की पुष्टि की गयी कि नीति निर्माण का कार्य नीति के क्रियान्वयन से अलग है। नीति निर्माण का कार्य जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए और उसके क्रियान्वयन का कार्य राजनीतिक रूप से तटस्थ योग्य एवं तकनीकी दक्षता से युक्त प्रशासनिक कार्यों में निपुण शासकीय अधिकारियों द्वारा सम्पादित किया जाना चाहिए।

लोक प्रशासन को राजनीति विज्ञान से पृथक अध्ययन के रूप में प्रतिष्ठित करने में एल. डी. व्हाइट की रचना से इण्ट्रोडक्शन टू दी स्टडी ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन'(Introduction to the study of Public Administration, 1926) का महत्वपूर्ण योगदान है। यह ग्रन्थ राजनीति- प्रशासन द्वैतभाव पर जोर देता है। इसमें राजनीति व प्रशासन के बीच विभाजन को मानते हुए तथा सरकारी प्रशासन पर विशद विचार करते हुए प्रशासन के मानवीय पक्ष पर अधिक वल दिया गया है। इस पुस्तक को इस विषय की प्रथम पाठ्य पुस्तक के रूप में मान्यता मिली।

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

पर बल)

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

इस दृष्टिकोण को आगे बढ़ाने वाली रचनाओं में उल्लेखनीय नाम हैं— मूने तथा रैले द्वारा लिखित 'प्रिंसिपल्स ऑफ ऑर्गेनाइजेशन' (Principles of Organization), हेनरी फेयोल द्वारा लिखित 'इण्डस्ट्रियल एण्ड जनरल मैनेजमेण्ट (Industrial and General Management), लूथर गुलिक तथा उर्विक द्वारा लिखित 'पेपर्स ऑन दी साइंस ऑफ ऐडमिनिस्ट्रेशन' (Papers on the Science of Administra tion) तथा मेरी पार्कर फॉले द्वारा लिखित 'क्रिएटिव एक्सपीरियन्स (Creative Experience) | इन विद्वानों का दावा था कि प्रशासन में सिद्धान्त होने के कारण यह एक विज्ञान • है। गुलिक और उर्विक ने प्रशासन के सिद्धान्तों को पोस्डकोर्ब (POSDCORB) में समाहित किया। इस दौर में वैज्ञानिक प्रबन्ध के नए सम्प्रदाय के समर्थक लोक प्रशासन के अग्रणी चिन्तकों ने लोक प्रशासन के कुछ ऐसे सिद्धान्त तलाश करने आरम्भ किए जो सभी पर समान रूप से लागू हो सकें। यह युग लोक प्रशासन में सिद्धान्तों का स्वर्ण युग कहा जाता है।