इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

BPAC-134
राज्य एवं ज़िला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली

BPAC- 134

राज्य एवं ज़िला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ,
इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय

विशेषज्ञ समिति

प्रो. सी. वी. राघवुलु
पूर्व कुलपति,
नागार्जुन विश्वविद्यालय
गुंटूर, आंध्र प्रदेश

प्रो. रमेश के. अरोड़ा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
राजस्थान विश्वविद्यालय,
जयपुर

प्रो. ओ पी मिनोचा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान,
नई दिल्ली

प्रो. अरविन्द के. शर्मा
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
भारतीय लोक प्रशासन संस्थान,
नई दिल्ली

प्रो. आर. के. सप्रू
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. साहिब सिंह भयाना
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़

प्रो. बी. बी. गोयल,
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ

प्रो. रवीन्द्र कौर
लोक प्रशासन विभाग,
उसमानिया विश्वविद्यालय,
हैदराबाद

प्रो. सी. वैंकय्या,
डॉ. बी. आर. अम्बेडकर मुक्त
विश्वविद्यालय, हैदराबाद

प्रो. जी. पलनिथुराई
राजनीति विज्ञान एवं विकास
प्रशासन विभाग,
गांधीग्राम ग्रामीण विश्वविद्यालय,
गांधीग्राम

प्रो. रमनजीत कौर जोहल
यूनिवर्सिटी स्कूल ऑफ ओपन
लर्निंग, पंजाब विश्वविद्यालय,
चंडीगढ़

प्रो. राजबंस सिंह गिल,
लोक प्रशासन विभाग,
पंजाबी विश्वविद्यालय, पटियाला

प्रो. मंजूशा शर्मा,
लोक प्रशासन विभाग,
कुरुक्षेत्र विश्वविद्यालय, कुरुक्षेत्र

प्रो. लालनी हीज़ोवी
लोक प्रशासन विभाग,
मिज़ोरम सेन्ट्रल विश्वविद्यालय
आइज़ोल

प्रो. निलिमा देशमुख
पूर्व प्रोफेसर, लोक प्रशासन,
राष्ट्रसंत टुकादोजी महाराज
नागपुर विश्वविद्यालय, नागपुर

प्रो. राजवीर शर्मा
पूर्व वरिष्ठ सलाहकार,
लोक प्रशासन संकाय,
सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ,
इग्नू, नई दिल्ली

प्रो. संजीव कुमार महाजन
लोक प्रशासन विभाग,
हिमाचर प्रदेश विश्वविद्यालय,
शिमला

प्रो. मनोज दीक्षित
लोक प्रशासन संकाय,
लखनऊ विश्वविद्यालय,
लखनऊ

प्रो. सुधा मोहन
नागरिक व राजनीति विभाग
मुंबई विश्वविद्यालय, मुंबई

सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ

इग्नू के संकाय सदस्य

प्रो. प्रदीप साहनी
प्रो. ई. वायुनंदन
प्रो. उमा मेडूरी
प्रो. अलका धमेजा
प्रो. डॉली मैथ्यू
प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

सलाहकार

डॉ. संध्या चोपड़ा
डॉ. ए. सेंथमिल कनल

संयोजक

प्रो. डॉली मैथ्यू

प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

अनुवाद पुनरीक्षक

प्रो. दुर्गेश नन्दिनी

पाठ्यक्रम समन्वयक	भाषा स्वरूपरण
प्रो. दुर्गेश नन्दिनी सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ इग्नू, नई दिल्ली	प्रो. दुर्गेश नन्दिनी सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ इग्नू, नई दिल्ली

पाठ्यक्रम निर्माण दल

खंड/इकाई	शीर्षक	लेखक/अनुवादक
खंड 1	**ऐतिहासिक संदर्भ**	
इकाई 1	राज्य और ज़िला प्रशासनः विकास	डॉ. पल्लवी काबड़े, सहायक प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग, डॉ. बी. आर. अम्बेडकर मुक्त विश्वविद्यालय, हैदराबाद, तेलंगाना अनुवादकः तनिमा दत्ता, सहायक प्रोफेसर, मित्तल स्कूल ऑफ बिजनेस, लवली प्रोफेशनल विश्वविद्यालय, फगवाड़ा, पंजाब

खंड 2	राज्य और ज़िला प्रशासन	
इकाई 2	राज्य प्रशासन की सांविधानिक रूपरेखा	यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-3, इकाई-12 का अनुकूलित रूप है अनुवादकः डॉ. महेश्वर दत्त, एसोसिएट प्रोफेसर (सेवानिवृत्त), दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली
इकाई 3	राज्य सचिवालय : संगठन एवं कार्य	यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-3, इकाई-13 का अनुकूलित रूप है अनुवादकः डॉ. महेश्वर दत्त, एसोसिएट प्रोफेसर (सेवानिवृत्त), दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली
इकाई 4	सचिवालय और निदेशालय के बीच संबंध के पैटर्न	यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-3, इकाई-14 का अनुकूलित रूप है अनुवादकः डॉ. महेश्वर दत्त, एसोसिएट प्रोफेसर (सेवानिवृत्त), दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली
इकाई 5	राज्य सेवाएँ एवं लोक सेवा आयोग	यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-3, इकाई-15 का अनुकूलित रूप है अनुवादकः डॉ. महेश्वर दत्त, एसोसिएट प्रोफेसर (सेवानिवृत्त), दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली
इकाई 6	राज्य योजना बोर्ड	डॉ. विश्वरंजन मोहांती, सहायक प्रोफेसर, श्री गुरूतेग बहादुर खालसा कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली अनुवादकः डॉ. विजय श्रीवास्तव, सहायक प्रोफेसर, मित्तल स्कूल ऑफ बिजनेस, लवली प्रोफेशनल विश्वविद्यालय, फगवाड़ा, पंजाब
इकाई 7	राज्य वित्त आयोग	डॉ. स्विंदर सिंह, प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग, यू.एस.ओ.एल., पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ अनुवादकः डॉ. विजय श्रीवास्तव, सहायक प्रोफेसर, मित्तल स्कूल ऑफ बिजनेस, लवली प्रोफेशनल विश्वविद्यालय, फगवाड़ा, पंजाब
इकाई 8	राज्य निर्वाचन आयोग	डॉ. स्विंदर सिंह, प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग, यू.एस.ओ.एल., पंजाब विश्वविद्यालय, चंडीगढ़ अनुवादकः श्रीमती ज्योति गुप्ता, नई दिल्ली
इकाई 9	लोकायुक्त	डॉ. संगीता ढल, सहायक प्रोफेसर (सीनियर ग्रेड), कालिंदी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय अनुवादकः तनिमा दत्ता, सहायक प्रोफेसर, मित्तल स्कूल ऑफ बिजनेस, लवली प्रोफेशनल विश्वविद्यालय, फगवाड़ा, पंजाब
इकाई 10	न्यायिक प्रशासन	डॉ. विश्वरंजन मोहांती, सहायक प्रोफेसर, श्री गुरूतेग बहादुर खालसा कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली; तथा यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-5, इकाई-24 का अनुकूलित रूप है
इकाई 11	ज़िला कलेक्टर	प्रो. दुर्गेश नन्दिनी; तथा यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-4, इकाई-17 का अनुकूलित रूप है
इकाई 12	पंचायती राज	यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-4, इकाई-20 का अनुकूलित रूप है
इकाई 13	नगरपालिका प्रशासन	यह इकाई बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-4, इकाई-19 का अनुकूलित रूप है

खंड 3	उभरते मुद्दे	
इकाई 14	केन्द्र-राज्य -स्थानीय प्रशासनिक संबंध	प्रो. दुर्गेश नन्दिनी; डॉ. संगीता ढल, सहायक प्रोफेसर (सीनियर ग्रेड), कालिंदी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय; तथा बीपीएई-102, भारतीय प्रशासन, खंड-6, इकाई-25 का अनुकूलित रूप है

सुझाई गई पठन सामग्री (Suggested Readings)

मुद्रण प्रस्तुति		चित्रण
श्री राजीव गिरधर सहायक कुलसचिव (प्रकाशन) सामग्री निर्माण एवं वितरण विभाग, इग्नू	श्री हेमन्त परीदा अनुभाग अधिकारी (प्रकाशन) सामग्री निर्माण एवं वितरण विभाग, इग्नू	श्री राकेश कुमार Source: www.alamy.com

फरवरी, 2021

©इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, 2021

ISBN: सर्वाधिकार सुरक्षित। इस सामग्री के किसी भी अंश को इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय की लिखित अनुमति के बिना किसी भी रूप में मिमियोग्राफी (चक्र मुद्रण) द्वारा अथवा किसी अन्य साधन से पुनः प्रस्तुत करने की अनुमति नहीं है।

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय के पाठ्यक्रमों के विषय में अधिक जानकारी विश्वविद्यालय के कार्यालय, मैदान गढ़ी नई दिल्ली-110068 से अथवा इग्नू की आधिकारिक वेबसाइट www.ignou.ac.in से प्राप्त की जा सकती है।

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय की ओर से निदेशक, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ द्वारा मुद्रित और प्रकाशित ।

लेज़र टाइप सेट- टेसा मीडिया एण्ड कंप्यूटर्स

मुद्रण -

विषय सूची

		पृष्ठ सं.
प्रस्तावना		
खंड 1	**ऐतिहासिक संदर्भ**	**13**
इकाई 1	राज्य और ज़िला प्रशासन : विकास	15
खंड 2	**राज्य और ज़िला प्रशासन**	**27**
इकाई 2	राज्य प्रशासन की सांविधानिक रूपरेखा	29
इकाई 3	राज्य सचिवालय : संगठन एवं कार्य	45
इकाई 4	सचिवालय और निदेशालय के बीच संबंध के पैटर्न	60
इकाई 5	राज्य सेवाएँ एवं लोक सेवा आयोग	76
इकाई 6	राज्य योजना बोर्ड	91
इकाई 7	राज्य वित्त आयोग	106
इकाई 8	राज्य निर्वाचन आयोग	121
इकाई 9	लोकायुक्त	136
इकाई 10	न्यायिक प्रशासन	150
इकाई 11	ज़िला कलेक्टर	166
इकाई 12	पंचायती राज	182
इकाई 13	नगरपालिका प्रशासन	200
खंड 3	**उभरते मुद्दे**	**219**
इकाई 14	केन्द्र-राज्य -स्थानीय प्रशासनिक संबंध	221
सुझाई गई पठन सामग्री (Suggested Readings)		239

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY

पाठ्यक्रम प्रस्तावना

इस पाठ्यक्रम का उद्देश्य राज्य और ज़िला स्तरों पर भारतीय प्रशासन की कार्यप्रणाली से विद्यार्थियों को परिचित कराना है। भारत राज्यों का संघ है। भारत के क्षेत्र में 28 राज्य और 8 केन्द्र शासित प्रदेश शामिल हैं। यद्यपि भारतीय संघ में राज्यों के विकास को अक्सर ब्रिटिश शासन से जोड़कर देखा जाता है, राज्य प्रशासन की नींव प्राचीन काल में रखी गई थी और इसका विकास भारतीय इतिहास के विभिन्न कालखंडों में जारी रहा। इस पाठ्यक्रम में, राज्य और ज़िला स्तरों पर प्रशासन के विकास को उजागर करने का प्रयास किया गया है। भारत में प्रशासन, संविधान के ढांचे के भीतर संचालित होता है। इस पाठ्यक्रम में राज्य स्तर पर प्रशासन का अध्ययन, राज्य सरकार को सौंपी गई शक्तियों के साथ-साथ राज्यपाल, मुख्यमंत्री, राज्य विधानमंडल और राज्य सचिवालय की भूमिका के विश्लेषण को अनिवार्य बना देता है। पाठ्यक्रम में सचिवालय और निदेशालयों के बीच संबंधों के पैटर्न को भी शामिल किया गया है। इसके अतिरिक्त, पाठ्यक्रम में राज्य सचिवालय; राज्य सेवाएँ और लोक सेवा आयोग; राज्य योजना बोर्ड; राज्य वित्त आयोग; राज्य निर्वाचन आयोग; लोकायुक्त और न्यायपालिका के बारे में भी विस्तार से चर्चा की गई है। चूंकि ज़िला कलक्टर प्रशासन का आधार-स्तंभ होता है, इसलिए ज़िला स्तर पर उसकी भूमिका और कार्यों का भी वर्णन किया गया है। यह देखा गया है कि नागरिकों का अपने दैनिक जीवन में प्रशासन से संपर्क निरंतर बढ़ता जा रहा है। अतः पंचायती राज और नगरपालिका प्रशासन का विवरण प्रस्तुत किया गया है। लोकतांत्रिक शासन और सामाजिक-आर्थिक विकास, एक ओर राजनीतिक नेताओं और प्रशासकों के बीच सहयोगात्मक और सौहार्दपूर्ण संबंधों; और दूसरी ओर सरकार और नागरिकों के बीच संबंधों पर निर्भर करते हैं। पाठ्यक्रम के अंत में, केन्द्र और राज्यों के साथ-साथ राज्यों और स्थानीय निकायों के बीच प्रशासनिक संबंधों में उभरते मुद्दों पर भी चर्चा की गई है। इस पाठ् यक्रम को तीन खंडों और चौदह इकाइयों में विभाजित किया गया है।

खंड 1 ऐतिहासिक संदर्भ

'ऐतिहासिक संदर्भ', पाठ्यक्रम बीपीएसी-134 राज्य एवं ज़िला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली का परिचयात्मक खंड है। जैसा कि हम पहले ही, खंड-1, इकाई 1-4, बीपीएसी-133 में, भारतीय प्रशासन के विकास पर विस्तार से चर्चा कर चुके हैं। इसलिए इस खंड में हम, राज्य और ज़िला स्तरों पर प्रशासन के विकास पर ध्यान केंद्रित करेंगे।

इकाई 1 राज्य और ज़िला प्रशासन : विकास

यद्यपि भारतीय संघ में राज्यों के विकास का पता भारत में ब्रिटिश शासन से लगाया जा सकता है, राज्य प्रशासन की नींव प्राचीन काल में रखी गई थी, और इसका विकास भारतीय इतिहास के विभिन्न कालखंडों में जारी रहा। "ज़िला" राज्य प्रशासन की एक इकाई के रूप में अतीत से अस्तित्व में रहा है; और सभी साम्राज्यवादी शक्तियों- गुप्त, मुगलों और अंग्रेजों ने मौर्यों द्वारा विकसित क्षेत्रीय पैटर्न को अपनाया और ज़िले को वास्तव में एक उप-राज्य बनाया। ज़िला प्रशासन, अंग्रेजों द्वारा भारत को दी जाने वाली महत्वपूर्ण संस्थागत विरासतों में से एक है। प्रशासनिक प्रणाली की एक इकाई के रूप में, यह नागरिकों और प्रशासन के बीच संपर्क का एक महत्वपूर्ण बिंदु रहा है। ज़िला कलेक्टर की संस्था प्रशासन की धुरी के रूप में बनाई गई थी। इसने राजस्व, प्रबंधकीय और सामान्य प्रशासनिक कर्तव्यों को संयोजित किया, लेकिन

पूरे देश में इसे ब्रिटिश सत्ता, प्रभाव और प्राधिकार बनाए रखने के लिए अत्यंत आवश्यक माना गया।

जैसा कि हम पहले ही खंड-1 (बीपीएसी-133) में भारतीय प्रशासन के विकास के बारे में चर्चा कर चुके हैं, जिसे चार इकाइयों में विभाजित किया गया है, अर्थात् इकाई-1 प्राचीन प्रशासनिक प्रणाली, इकाई-2 मध्यकालीन प्रशासनिक प्रणाली, इकाई-3 ब्रिटिश प्रणाली और इकाई-4 निरंतरता और भारतीय प्रशासन में परिवर्तन – 1947 के बाद से, इसलिए इस इकाई में हम भारत में राज्य और ज़िला प्रशासन के विकास का वर्णन करेंगे। इसके अलावा, यह इकाई भारतीय इतिहास के प्राचीन काल से मौर्य और गुप्त प्रशासन पर ध्यान केंद्रित करेगी, क्योंकि वे समकालीन प्रशासन की महत्वपूर्ण विशेषताएं प्रतिबिंबित करते हैं। इसके आगे, मुगल काल के दौरान प्रांतीय प्रशासन और ज़िला प्रशासन का वर्णन किया जाएगा। अंतिम भाग में, भारत में राज्य और ज़िला प्रशासन की पृष्ठभूमि को समझने के लिए राज्य कार्यपालिका, ज़िला प्रशासन और ब्रिटिश काल के दौरान ज़िला कलक्टर के कार्यालय के विकास की व्याख्या की जाएगी।

खंड 2 राज्य और ज़िला प्रशासन

अब तक, आप राज्य और ज़िला प्रशासन के विकास से परिचित हो चुके होंगे। इस खंड में, हम भारत में राज्य, ज़िला और स्थानीय प्रशासनिक प्रणाली के बारे में अध्ययन करेंगे। यह राज्य और ज़िला प्रशासन पर दूसरा खंड है, जिसमें बारह इकाइयाँ हैं। इस खंड में, हम राज्य और ज़िला स्तरों पर प्रशासन की संरचना और कार्यों के बारे में अध्ययन करेंगे। यह हमें राज्य और ज़िला स्तरों पर प्रशासन के विभिन्न पहलुओं के बारे में जानकारी प्रदान करेगा। भारत में, शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय सरकार को बहुत महत्वपूर्ण माना जाता है क्योंकि वे नीतियों, कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए ज़िम्मेदार हैं, और जनता को प्रशासन के संपर्क में लाने में भी सहायक हैं।

इकाई 2 राज्य प्रशासन की सांविधानिक रुपरेखा

भारत राज्यों का एक संघ है। राज्य हमारी संघीय व्यवस्था का एक बहुत ही महत्वपूर्ण घटक है। यह इकाई राज्य सरकार की शक्तियों और राज्य के संवैधानिक प्रमुख के रूप में राज्यपाल की भूमिका पर चर्चा करेगी। यह राज्य विधान-मंडल के कार्यों और प्रशासन पर नियंत्रण के तरीके पर भी ध्यान केंद्रित करेगी। राज्य मंत्रिपरिषद, उसकी शक्तियों और कार्यों; तथा मुख्यमंत्री की भूमिका पर की गई चर्चा काफी लाभप्रद सिद्ध होगी। यह इकाई, संघ और राज्यों के बीच शक्तियों के विभाजन में उभरते रुझानों की भी जांच करेगी।

इकाई 3 राज्य सचिवालय : संगठन एवं कार्य

राज्य सचिवालय में राजनीतिक और प्रशासनिक प्रमुख के रूप में क्रमशः मंत्रियों और सचिवों के साथ विभिन्न विभाग शामिल होते हैं। यह इकाई सचिवालय के अर्थ, महत्व, भूमिका और कार्यों की व्याख्या करेगी। यह आपको विशिष्ट सचिवालय विभाग की संरचना के बारे में जानकारी देगी। इस इकाई में, सचिवालय विभाग और कार्यकारी विभागों के प्रमुखों के बीच संबंधों का वर्णन किया जाएगा। यह सचिवालय विभाग और कार्यकारी विभाग के बीच के अंतर को उजागर करेगी और यह निर्धारित करने की कोशिश करेगी कि क्या वे अलग-अलग प्रक्रियाएं हैं या एक निरंतरता हैं। राज्य

प्रशासन में मुख्य सचिव की महत्वपूर्ण स्थिति को ध्यान में रखते हुए, इस इकाई में उसकी भूमिका और कार्यों का विवेचन किया जाएगा।

इकाई 4 सचिवालय और निदेशालय के बीच संबंध के पैटर्न

निदेशालय एक प्रकार की कार्यकारी एजेंसियां हैं, जो सचिवालय द्वारा निर्धारित नीतियों के निष्पादन के लिए ज़िम्मेदार हैं। यह इकाई निदेशालयों के अर्थ, महत्व, भूमिका और संगठन पर प्रकाश डालेगी। इसके अतिरिक्त, हम कार्यकारी एजेंसियों और राजस्व बोर्ड के प्रकारों का वर्णन करेंगे। यह इकाई, सचिवालय और निदेशालय के बीच संबंधों के उभरते हुए नए स्वरूपों को भी स्पष्ट करेगी। यह दिखाने का प्रयास करेगी कि सचिवालय का कामकाज निदेशालयों को कैसे प्रभावित करता है। यह सचिवालय- निदेशालय संबंध को आकार देने के लिए ज़िम्मेदार कारकों को भी सामने लाएगी। अंत में, सचिवालय-निदेशालय संबंध को आकार देने वाले विभिन्न दृष्टिकोण, अर्थात इस इकाई में यथास्थितिवादी दृष्टिकोण, दूरी को कम करने वाला दृष्टिकोण तथा निर्विलय के दृष्टिकोण की जांच भी की जाएगी।

इकाई 5 राज्य सेवाएँ एवं लोक सेवा आयोग

राज्य सेवाएँ, राज्य स्तर पर सिविल सेवाएँ हैं। इस इकाई में, हम राज्य स्तर पर सिविल सेवाओं के अर्थ, स्वतंत्र भर्ती एजेंसी के महत्व और सिविल सेवाओं के घटकों पर चर्चा करेंगे। यह इकाई वर्गीकरण के साथ-साथ भर्ती प्रणाली को भी उजागर करेगी। यह राज्य सिविल सेवाओं की विशेषताओं का विश्लेषण करती है। इसके अतिरिक्त, राज्य लोक सेवा आयोग से संबंधित संवैधानिक प्रावधानों की व्याख्या भी करती हैं। इसके आगे, यह इकाई, इसकी संरचना, कार्यों और सलाहकार की भूमिका को भी उजागर करेगी। यहाँ आयोग की स्वतंत्रता और इसके कार्यचालन पर भी चर्चा होगी।

इकाई 6 राज्य योजना बोर्ड

अधिकांश राज्यों में, राज्य योजना बोर्ड/राज्य योजना आयोग स्थापित किए गए थे। राज्य स्तर पर, यह महसूस किया गया था कि योजना प्रक्रिया में विशिष्ट क्षमता के लिए योजना विभागों को प्रख्यात विषय-विशेषज्ञों की सलाह और समर्थन की आवश्यकता है। इस इकाई में, राज्य स्तर पर योजना प्रणाली का वर्णन किया गया है। जैसा कि योजना विषय का उल्लेख भारत के संविधान की समवर्ती सूची में किया गया है, इसलिए योजनाबद्ध रूप से योजना सूत्रीकरण, कार्यान्वयन और मूल्यांकन के माध्यम से, योजनाबद्ध विकास केन्द्र और राज्यों की ज़िम्मेदारी है। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग के अनुसार, राज्य योजना बोर्ड को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जिले की योजनाएं राज्य की योजनाओं के साथ एकीकृत हैं, जो उनके द्वारा तैयार की गई हैं। इस संबंध में, आयोग ने सभी राज्यों को स्थानीय निकायों की योजनाओं को समेकित करने के बाद ही अपनी विकास योजना तैयार करने के लिए इसे अनिवार्य बनाने पर ज़ोर दिया। हालांकि, योजना बोर्ड की स्थिति और इसकी प्रभाविकता एक राज्य से दूसरे राज्य में अलग होती है। इस इकाई में, राज्य योजना बोर्ड के महत्व को ध्यान में रखते हुए, हम केरल राज्य योजना बोर्ड के विशेष संदर्भ में राज्य स्तर पर राज्य योजना बोर्ड की संरचना और कार्यों की व्याख्या करेंगे; और चयनित राज्यों में राज्य योजना बोर्ड के प्रदर्शन की समीक्षा करेंगे। यह इकाई, राज्य योजना बोर्ड को सुदृढ़ बनाने और सुचारू रूप से चलाने के लिए आवश्यक उपायों को भी उजागर करेगी।

इकाई 7 राज्य वित्त आयोग

एक संघीय व्यवस्था में, सबसे बड़ी समस्या विभिन्न स्तरों पर सरकारों के बीच शक्तियों का संतुलन बनाए रखना है। कार्यों और शक्तियों के संतुलन के साथ, संघ और सरकार की अन्य इकाइयों के बीच वित्तीय संसाधनों का वितरण एक महत्वपूर्ण मुद्दा है। संघ और राज्यों के बीच वित्तीय संसाधनों के विभाजन के लिए विस्तृत और संवैधानिक प्रावधानों के बावजूद, भारतीय राज्यों को अपने संसाधनों और व्यय पैटर्न के बीच निरंतर अंतराल की समस्या का सामना करना पड़ता है। इस दृष्टिकोण के साथ, हमारे संवैधानिक निर्माता इस पहलू पर काफी सतर्क थे, इसलिए अनुच्छेद 280 के तहत वित्त आयोग की व्यवस्था का प्रावधान किया गया, ताकि मुख्य रूप से राज्यों के साथ-साथ राज्य-संघीय राजकोषीय असंतुलन को कम करने के लिए संघ से राज्यों को वित्तीय हस्तांतरण की सिफारिश की जा सके। यह इकाई राज्य-स्थानीय संबंधों के क्षेत्र में इसी तरह की व्यवस्था को उजागर करती है। स्थानीय निकाय, शहरी और ग्रामीण भी धन की कमी से ग्रस्त रहते हैं। विकेन्द्रीकृत शासन के क्षेत्र में बुनियादी सुधार और निर्वाचित स्थानीय सरकार के माध्यम से लोगों को सशक्त बनाने के लिए 1990 के दशक की शुरुआत को महत्वपूर्ण माना जाता है। अन्य उपायों और सुधारों के अतिरिक्त, 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के तहत राज्य वित्त आयोग के आवधिक गठन के माध्यम से इन निकायों को वित्तीय संसाधनों का हस्तांतरण सुनिश्चित किया गया था। इस इकाई में, हम पंजाब राज्य वित्त आयोग के विशेष संदर्भ में राज्य वित्त आयोग की उत्पत्ति, महत्त्व, संरचना, शक्तियों, कार्यों और कार्य पद्धति पर ध्यान केंद्रित करेंगे।

इकाई 8 राज्य निर्वाचन आयोग

एक लोकतांत्रिक सरकार के लिए, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव का संचालन करना सबसे आवश्यक विशेषता माना जाता है। भारत को दुनिया का सबसे बड़ा लोकतंत्र होने का गौरव प्राप्त है। जैसा कि आप जानते हैं, अनुच्छेद 324 के तहत भारत के संविधान ने विशेष रूप से एक स्वतंत्र चुनाव आयोग का प्रावधान किया। 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों के पश्चात्, स्थानीय निकाय, पंचायतों और नगरपालिकाओं के चुनावों की निगरानी, निर्देशन और नियंत्रण से संबंधित गतिविधियों के लिए राज्य चुनाव आयोग की स्थापना का प्रावधान किया गया था। इस इकाई में, हम राज्य चुनाव आयोग के महत्व, संरचना, शक्तियों और कार्यों पर ध्यान केंद्रित करेंगे। इसके अतिरिक्त, यह इकाई चुनाव से सम्बंधित विवादों को निपटाने के लिए राज्य स्तर पर निर्वाचन न्यायाधिकरण की आवश्यकता और भूमिका को उजागर करेगी। अंतिम परन्तु कम नहीं, यह अध्ययन राज्य चुनाव आयोग की भूमिका; और आधारभूत स्तर पर लोकतांत्रिक शासन पर इसके प्रभाव की जाँच करेगा।

इकाई 9 लोकायुक्त

केन्द्र में लोकपाल और राज्य स्तर पर लोकायुक्त की संस्था की स्थापना, लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम, 2013 के आधार पर राष्ट्र के लिए एक समान सतर्कता और भ्रष्टाचार-विरोधी रोडमैप प्रदान करने के लिए की गई है। इस इकाई में, हम राज्य स्तर पर लोकायुक्त के विकास, आवश्यकता और महत्व पर चर्चा करेंगे। यह राज्य स्तर पर, संरचनात्मक विविधताओं पर जानकारी देगी। इसके अतिरिक्त, यह लोकायुक्त की नियुक्ति, योग्यता, कार्यकाल, अधिकार क्षेत्र और कार्यों को उजागर करेगी। इसके आगे, लोकायुक्त की भूमिका का विश्लेषण किया जाएगा। हालाँकि, यह देखा गया है

कि लोकायुक्त की सिफारिशें सलाहकारी होती हैं और राज्य सरकार के लिए इन्हें मानना अनिवार्य नहीं हैं। लेकिन वर्तमान समय में, राज्यों में लोकायुक्त की संस्था की बढ़ती लोकप्रियता देखी गई है।

इकाई 10 न्यायिक प्रशासन

लोकतंत्र में, न्यायिक प्रणाली का प्राथमिक उद्देश्य नागरिक अधिकारों को सुनिश्चित करना है। प्रशासन को कानून और संविधान के अनुसार कार्य करना होता है। सत्ता की मनमानी के खिलाफ नागरिकों की सुरक्षा में न्यायपालिका की महत्वपूर्ण भूमिका है। लोकतंत्र के सफल संचालन के लिए, हमारे पास शीर्ष स्तर पर उच्चतम न्यायालय, राज्य में उच्च न्यायालय, ज़िला स्तर पर ज़िला न्यायालय और स्थानीय स्तर पर ग्राम न्यायालय हैं। इस इकाई में, हम भारत में न्यायिक प्रणाली पर चर्चा करेंगे। इसके अतिरिक्त, प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण का कार्यक्षेत्र, रूप और प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण की सीमाओं को उजागर किया जाएगा। अंत में, न्यायिक प्रणाली में नई प्रवृत्तियों को सामने लाने का प्रयास किया जाएगा।

इकाई 11 ज़िला कलेक्टर

कलेक्टर की संस्था हमारे देश के महत्त्वपूर्ण कार्यालयों में से एक है, जो युगों से अपने वर्तमान स्वरूप में विकसित हुई है। ज़िला प्रशासन के प्रमुख के रूप में कलेक्टर महत्वपूर्ण स्थान रखता है। इस इकाई में, हम ज़िला कलेक्टर के कार्यालय के विकास और उसके कार्यों के बारे में अध्ययन करेंगे। आज़ादी के बाद से, कलेक्टर सक्रिय रूप से विकास कार्यक्रमों में शामिल रहा है, जो पंचायती राज संस्थाओं के मामले में अधिक दिखाई देता है। हालांकि, 73वें और 74वें संविधान संशोधन के पश्चात्, विकास प्रशासन में कलेक्टर की भूमिका बदल गई है। तब भी ज़िला कलेक्टर, ज़िला प्रशासन का किंगपिन प्रतीत होता है। यह इकाई, ज़िला कलेक्टर के कर्त्तव्यों के निर्वहन में आने वाली समस्याओं और बाधाओं को भी उजागर करेगी। अंत में, हम इन बाधाओं के न्यूनीकरण के लिए उपयुक्त उपायों पर चर्चा करेंगे।

इकाई 12 पंचायती राज

आज़ादी के पश्चात्, भारत के महत्त्वपूर्ण राजनीतिक विकासों में से एक, पंचायती राज की शुरुआत थी। इस इकाई में हम भारत में पंचायती राज प्रणाली के विकास पर चर्चा करेंगे, जिसे बलवंतराय मेहता समिति की सिफारिशों के आधार पर स्थापित किया गया था। अध्ययन, पंचायती राज संस्थाओं के त्रिस्तरीय ढांचे; और 73 वें संवैधानिक संशोधन के महत्व पर केंद्रित रहेगा। यह इकाई आपको पंचायती राज संस्थाओं की शक्ति और कार्यों के बारे में जानकारी प्रदान करेगी। यहाँ प्रशासनिक ढांचे और वित्तीय संसाधनों पर भी चर्चा होगी। यह पंचायती राज संस्थाओं की कार्य-पद्धति की जांच कर कुछ नई प्रवृत्तियों को भी उजागर करेगी।

इकाई 13 नगरपालिका प्रशासन

शहरीकरण की प्रक्रिया ने भारत में महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण किया है। इसके लिए, शहरी स्थानीय निकाय विकसित हुए हैं, जो शहरी विकास की समस्याओं से निपटते हैं। यह इकाई, शहर के रुझानों, शहरी क्षेत्र के अर्थ और वर्गीकरण पर चर्चा करेगी। नगर निगम, नगरपालिका परिषद् और नगर पंचायत की शक्ति, कार्यों, भूमिका, प्रशासनिक संरचना और वित्तीय संसाधनों की व्याख्या करने का प्रयास किया जाएगा। इसके

अतिरिक्त, यह इकाई 74वें संवैधानिक संशोधन के आधार पर इन निकायों को मज़बूत बनाने के लिए नई प्रवृत्तियों को उजागर करेगी।

खंड 3 उभरते मुद्दे

यह पाठ्यक्रम राज्य और ज़िला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली का खंड 3 है। यह खंड आपको केन्द्र और राज्य सरकार; तथा राज्य और स्थानीय सरकार के बीच संबंधों के बारे में जानकारी देगा।

इकाई 14 केन्द्र-राज्य-स्थानीय प्रशासनिक संबंध

इस इकाई में, केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासनिक शक्तियों के विभाजन की प्रकृति; और प्रशासनिक संबंधों की व्याख्या की जाएगी। इसके अतिरिक्त, यह राज्य और स्थानीय सरकार के बीच प्रशासनिक संबंधों पर ध्यान केंद्रित करेगी। यह केन्द्र, राज्य और स्थानीय सरकार के बीच वित्तीय संबंधों को उजागर करेगी, जो प्रशासनिक कार्यों के लिए आवश्यक है। केन्द्र और राज्यों के बीच परामर्श करने; और राज्यों के बीच सहयोग और समन्वय लाने के लिए अन्य अतिरिक्त संवैधानिक और औपचारिक निकाय हैं। ये केन्द्र-राज्य संघर्षों को हल करने और सहयोगी संघवाद को बढ़ावा देने के लिए उपायों पर ध्यान आकर्षित करेगी। इस इकाई में, केन्द्र-राज्य संबंधों के मार्गदर्शक आपातकालीन प्रावधान स्पष्ट किए जाएंगे। अंत में, केन्द्र और राज्यों के साथ-साथ राज्यों और स्थानीय सरकारों के बीच संबंधों का मूल्यांकन किया जाएगा।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खंड 1
ऐतिहासिक संदर्भ

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 1 राज्य और ज़िला प्रशासन : विकास*

इकाई की रूपरेखा

1.0 उद्देश्य

1.1 प्रस्तावना

1.2 मौर्य एवं गुप्त काल

1.2.1 प्रांतीय प्रशासन

1.2.2 स्थानीय प्रशासन

1.3 मुगल काल

1.3.1 प्रांतीय प्रशासन

1.3.2 ज़िला प्रशासन

1.4 ब्रिटिश काल

1.4.1 राज्य कार्यपालिका

1.4.2 ज़िला प्रशासन

1.4.3 ज़िला कलेक्टर का कार्यालय

1.5 निष्कर्ष

1.6 शब्दावली

1.7 संदर्भ लेख

1.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात्, आपः

- भारतीय इतिहास के विभिन्न काल खण्डों में, राज्य प्रशासन के मूल को समझ सकेंगे;
- राज्य प्रशासन के विकास की जाँच कर सकेंगे; तथा
- ज़िला प्रशासन के विकास का वर्णन कर सकेंगे।

1.1 प्रस्तावना

जैसा कि हम सब जानते हैं कि भारत ''राज्यों का संघ'' है। भारत के क्षेत्र में उसके राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों का क्षेत्र शामिल है। भारतीय संघ में राज्यों के विकास को अक्सर ब्रिटिश शासन से जोड़कर देखा जाता है, परन्तु राज्य प्रशासन की नींव प्राचीन काल में रखी गयी थी और इतिहास के विभिन्न चरणों से होकर गुज़री है।

* *योगदानः* डॉ. पल्लवी काबड़े, सहायक प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग, डॉ. बी. आर. अम्बेडकर मुक्त विश्वविद्यालय, हैदराबाद, तेलंगाना

राज्य प्रशासन में ''ज़िला'' एक इकाई के रूप में पूर्व से ही अस्तित्व में रहा है। विभिन्न शाही सत्ता-गुप्त, मुगल तथा ब्रिटिश ने मौर्य द्वारा विकसित प्रादेशिक ढाँचे को अपनाया और ज़िले को उप-राज्य का दर्ज़ा दिया।

ज़िला प्रशासन, अंग्रेज़ों द्वारा भारत को दी गई एक महत्वपूर्ण संस्थागत विरासत है। प्रशासनिक प्रणाली की इकाई के रूप में, यह नागरिकों और प्रशासन के बीच संपर्क का आधारभूत बिन्दू रहा है। ज़िला कलेक्टर की संस्था को प्रशासन का प्रधान आधार बनाया गया। इस संस्था ने राजस्व, प्रबंधन और सामान्य प्रशासनिक कर्त्तव्यों में तालमेल बैठाया, परन्तु इसे पूरे देश में अंग्रेज़ों की सत्ता, प्रभाव और प्राधिकार को बनाये रखने हेतु सबसे अनिवार्य माना गया।

भारतीय प्रशासन के बारे में, हम खंड I (बीपीएसी-133) में विस्तृत अध्ययन कर चुके हैं, जो चार इकाइयों में विभाजित है। इकाई 1 प्राचीन प्रशासनिक तंत्र, इकाई 2 समकालीन प्रशासनिक व्यवस्था, इकाई 3 ब्रिटिश तंत्र तथा इकाई 4 भारतीय प्रशासन में निरंतरता और परिवर्तन पर है। इसलिए इस इकाई में, हम राज्य और ज़िला प्रशासन के विकास का संक्षिप्त में वर्णन करेंगे।

प्राचीन भारत में, राजनीति और शासन विज्ञान बहुत विकसित थे। कौटिल्य द्वारा रचित अर्थशास्त्र शासन कला पर पहली पुस्तक थी। महाभारत का शान्ती पर्व तथा वाल्मिकी द्वारा रचित रामायण में राज्यों/साम्राज्यों की प्रशासनिक व्यवस्था की चर्चा की गयी है। अन्य कई ग्रंथ जैसे कमन्दक द्वारा रचित नितीसार (Essence of Politics) गुप्त काल में लिखा गया था, जो राजनीति के सार का प्रतिपादन करता है। 10वीं शताब्दी के जैन लेखक, सोमदेव सूरी द्वारा रचित नीतिवाक्यमित्रम् (Nector of aphorisms on Politics) में राजनीति शास्त्र के उद्धरण मिलते हैं। आगामी भाग में हम भारतीय इतिहास के प्राचीन काल से मौर्य और गुप्त प्रशासन पर चर्चा करेंगे।

1.2 मौर्य एवं गुप्त काल

इस इकाई के इस भाग में, हम भारतीय इतिहास के मौर्य और गुप्त कालीन प्रशासन पर चर्चा करेंगे क्योंकि ये प्रशासन की महत्वपूर्ण विशेषताओं को प्रतिबिंबित करते हैं।

1.2.1 प्रांतीय प्रशासन

साम्राज्य प्रान्तों में बंटा हुआ था। प्रान्तीय राज्यपाल सामान्यतः शाही परिवार से होते थे, तथा राजा स्वयं इन्हें नियुक्त करता था। अशोक के शासन काल में, चार वॉयसराय थे जिनके मुख्यालय तक्षशिला, उज्जैन, तोसाली और सुवर्नगिरी में स्थित थे। मौर्य साम्राज्य के प्रान्तीय वॉयसरायों को मंत्रिपरिषद् से सहयोग मिलता था, जिनका स्तर महामात्र का होता था। विदेशी शासक जैसे इंडो-ग्रीक, पार्थियन, शक तथा कुषाणों ने प्रांतीय प्रमुखों के आकमेनीद स्वरूप को अपनाया जिसके तहत प्रांतीय प्रमुखों को क्षत्रप तथा महाक्षत्रप के रूप में नियुक्त किया जाता था।

गुप्त काल के शासकों ने प्रांतीय व्यवस्था में परिवर्तन किया। इन शासकों ने सबसे सक्षम व्यक्ति को प्रांतीय राज्यपाल नियुक्त किया, जिन्हें उपारिका के नाम से जाना जाता था। कई बार ये राज्यपाल वंशानुगत भी बने, क्योंकि एक ही परिवार विभिन्न शासकों के काल में प्रांतीय प्रमुख बना रहा। प्रान्तीय अधिकारियों की श्रेणी में कुमारामत्य (मुख्य मंत्री) रणभन्डाधीकरण (सैन्य उगाही का कार्यालय), दण्ड-

पसाधिकरण (पुलिस के प्रमुख) महादण्डनायक (मुख्य न्यायाधीश), भटस्वपति (मुख्य नियन्त्रक) तथा महाप्रतिहार (राजमहल का अफसर) थे।

1.2.2 स्थानीय प्रशासन

प्रांतों को प्रभागों में बांटा जाता था (उत्तर में विशय अथवा भोग और दक्षिण में कोट्टम अथवा वलनाडू)। प्रशासन के अवरोही क्रम में अन्य इकाइयाँ ज़िला (उत्तर में अधिष्ठान और दक्षिण में कुर्रम), तथा ग्राम समूह (उत्तर में अग्रहार और दक्षिण में कुर्रम) थी।

मौर्य साम्राज्य में प्रादेशिका अथवा प्रादेशत्री विभागों और राजुका ज़िलों को नियंत्रित करते थे। प्रादेशत्री के पास कार्यकारी, न्यायिक तथा राजस्व के कार्य होते थे; और राजुका के भू-राजस्व वसूलना, व्यापार और उद्योग को बढ़ावा देना और लोक निर्माण कार्य जैसे सड़क निर्माण और सिंचाई के लिए निर्माण के कार्य होते थे। कौटिल्य के अनुसार, स्थानिक के अधीन 800 गाँव, द्रोणमुख के पास 400 गाँव, खरवाटिक के पास 200 गाँव और सन्ग्रहण (गोप) के पास 10 गाँव होते थे।

गुप्त काल में, स्थानीय प्रशासन सुव्यवस्थित था। ज़िला के समूह को भुक्ति और ज़िला को विशय कहते थे। उपारिका नाम से पहचाने जाने वाले अधिकारी जिनकी नियुक्ति स्वयं शासक करते थे, भुक्ति के अधिकारी हुआ करते थे। विशय के अधिकारी को विशयपति कहा जाता था, जिसकी नियुक्ति कभी उपारिका करते थे और कभी शासक। विशयपति का कार्यालय सुव्यवस्थित होता था, और उनके पास सभी अभिलेख और नत्थी (फ़ाइल) रहती थीं। अभिलेखों के संरक्षक को पुस्तपाल कहा जाता था।

ज़िला प्रशासन के अधीनस्थ अधिकारियों में युक्त, नियुक्त, व्यापरिक और अधिकृत आते थे। ज़िला अधिकारी के पास ग़ैर-शासकीय सलाहकार परिषद् होती थी, जो ज़िले के विभिन्न महत्वपूर्ण हितों का प्रतिनिधित्व करते थे जैसे मुख्य बैंकर जो व्यापारिक हितों का प्रतिनिधित्त्व करता था (श्रेष्ठिन), व्यापारी काफिला का नेता (सर्थवाहा), मुख्य एलडरमैन (प्रथम कुलिका) और मुख्य मुंशी (प्रथम-कायस्थ)।

1.3 मुगल काल

मध्ययुगीन काल में, हालाँकि विभिन्न राजवंशों की शक्ति बढ़ी, लेकिन मुगलों ने भारतीय मध्ययुगीन इतिहास में कमांडिंग भूमिका निभाई; और उनका प्रशासन भारतीय इतिहास में एक महत्वपूर्ण स्थान रखता है। राज्य में सम्राट सर्वोच्च अधिकारी होता था, यानि सरकार का मुखिया, सेनाओं का सर्वोच्च कमांडर, कानून बनाने वाला और कानून लागू करने वाला प्रभावी प्रशासन के लिए, साम्राज्य को प्रांतों में विभाजित किया गया था।

1.3.1 प्रांतीय प्रशासन

अकबर के राज में, प्रांतीय प्रशासन की मज़बूत नींव रखी गयी। सम्पूर्ण राज्य को विभिन्न प्रांतों में विभाजित किया गया। प्रत्येक प्रांतीय इकाई की सीमा निर्धारित थी, और सभी प्रांतों में समान प्रशासनिक मॉडल लागू किया गया, जिनमें स्थानीय आवश्यकता के अनुसार अल्प परिवर्तन किए जाते थे। राज्य के कार्यों के अनुसार अलग-अलग शाखाओं के अधिकारियों की टीम द्वारा प्रान्तों पर नियन्त्रण बहुत प्रभावी था।

अलग-अलग मुगल शासकों के अधिनस्थ प्रांतों की संख्या अलग-अलग थी। उदाहरण के लिए, अकबर के अधीन 15 प्रांत थे, जहाँगीर और औरंगज़ेब के युग में यह क्रमशः 18 और 23 हो गये। प्रत्येक प्रांत राज्यपाल के अधीन होता था जिन्हें नज़ीम, नायब, सुबेदार अथवा वाली कहा जाता था। राज्यपाल अपने प्रांत में छोटे राजा की भांति था जो कानून एवं व्यवस्था, स्थानीय सेना का नियंत्रण, राज्य के बकाया की वसूली और न्याय व्यवस्था का प्रावधान करता था।

सामान्यतः राज्य परिवार से अथवा शाही परिवार के आत्मविश्वासी कुलीन व्यक्ति को राज्यपाल नियुक्त किया जाता था। राज्यपाल को प्राधिकार सुलतान से प्राप्त होते थे, और वह अपने पद पर तब तक बना रहता था जब तक वह राजा का विश्वासपात्र बना रहता था। सुबेदार के बाद दूसरा पद, परंतु अधीनस्थ नहीं दीवान का था। दीवान की नियुक्ति भी सुलतान ही करता था।

1.3.2 ज़िला प्रशासन

सूबा/प्रांत का ही भाग होता था और वह सरकारों में विभाजित होता था। मुगल काल में, ज़िले की बराबरी में सबसे निकट सरकार होता था। प्रत्येक सरकार का अधिपति फौजदार कहलाता था, जो ज़िला प्रशासन का कार्यकारी प्रमुख होता था। फौजदार सुबेदार के नियंत्रण में काम करता था। इसके अतिरिक्त, अमल गुज़ार राजस्व अधिकारी हुआ करते थे, जिन्होने प्रांतीय दीवान के नियंत्रण में कार्य किया था और उन्हें अधीनस्थों की सहायता प्राप्त होती थी। ज़िले को आगे परगना में उप-विभाजित किया गया, जिसका नेतृत्व शिगदर द्वारा किया जाता था। वह कानून एवं व्यवस्था के रख-रखाव के साथ-साथ आपराधिक न्याय के लिए भी ज़िम्मेदार थे। परगना स्तर के अन्य राजस्व अधिकारी आमिल और कानूनगो थे, जो राजस्व के सर्वेक्षण, मूल्यांकन तथा संग्रहण से संबंधित कार्य करते थे। कई परगनों में, काज़ी विवादों का फैसला भी किया करते थे।

प्रशासन की सबसे निचली इकाई गाँव, परगना से निचले स्तर पर होती थी। गाँवों के पास बड़ी मात्रा में स्वायत्तता होती थी, और बिना किसी सरकारी हस्तक्षेप के ही वे अपने अधिकांशतः मामलों को सुलझा लेते थे। प्रत्येक गांव में, परिषद् अथवा पंचायत होती थी जिसका नेतृत्व सरपंच करता था। वह गांव और सरकार के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करता था।

बोध प्रश्न 1

नोट : i) उत्तर लिखने के लिए नीचे दिये गये स्थान का प्रयोग कीजिए।
ii) इकाई के अंत में दिये गये उत्तर से अपने उत्तर मिलाईए।

1) ''गुप्त काल की प्रांतीय प्रशासनिक व्यवस्था मौर्य काल की व्यवस्था से अधिक प्रभावी थी''। चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) मुगलकाल के दौरान प्रांतीय प्रशासन के महत्व का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) मुगल शासन के दौरान ज़िला प्रशासन के संगठनात्मक ढांचे की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

1.4 ब्रिटिश काल

जब अंग्रेज़ भारत में पहली बार आये तो देश कई छोटे और बड़े राज्यों में बँटा हुआ था। अंग्रेज़ों ने विजय और राज्य-हरण की प्रक्रिया को जारी रखा और विजय पथ पर अग्रसर रहे। जैसे-जैसे उनके क्षेत्र में वृद्धि हुई, उन्होंने धीरे-धीरे प्रांत बनाए।

अंग्रेज़ों द्वारा बनाये गये प्रांत केवल प्रशासनिक सुविधा, अर्थव्यवस्था, सैन्य रणनीति और सुरक्षा पर आधारित थे। राष्ट्रीय जागृति और चेतना का लोगों में विकास हुआ तो उन्होंने अपनी आवश्यकताओं, इच्छाओं तथा संपन्नता के दृष्टिकोण से प्रांतों के पुनर्गठन के लिए अपनी आवाज़ उठाई।

ब्रिटिश शासन काल में, प्रांतों को निम्नलिखित तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया:

- राज्यपाल और उसकी कार्यकारी परिषद् के अधीनस्थ प्रांत;
- उप राज्यपाल के अधीनस्थ प्रांत; तथा
- मुख्य आयुक्त के अधीनस्थ प्रांत।

इसके आगे, भारत सरकार अधिनियम, 1935 में एक अखिल भारतीय महासंघ की परिकल्पना की थी, जिसमें 11 राज्यपाल प्रांत और 6 मुख्य आयुक्त प्रांत तथा भारतीय राज्य शामिल थे। इस अधिनियम द्वारा भारतीयों को दिया जाने वाला मुख्य पुरस्कार

प्रांतीय स्वायत्तता था, जिसने ब्रिटिश भारतीय प्रांतों को एक स्वतंत्र और स्वायत्त दर्जा दिया था (Sapru, 2018, p.30)।

नये संविधान को अपनाने के उपरान्त और राज्यों को चार श्रेणियों भाग ए, भाग बी, भाग सी तथा भाग डी में विभाजित करने के बाद भी राज्यों के पुनर्गठन की समस्या समाप्त नहीं हुयी। तथापि, भाषा के आधार पर राज्यों की मांग बनी रही।

दिसम्बर 1953 में, संसद ने राज्य पुनर्गठन आयोग की स्थापना की, जिसके सदस्य थे – फ़ज़ल अली (अध्यक्ष), एच. एन. कुन्जरु और के. एम. पणिकर। इस आयोग ने 1955 में, अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की, जिसके आधार पर संसद ने राज्य पुनर्गठन अधिनियम 1956 अधिनियमित किया था। इस अधिनियम के आधार पर राज्यों को दो श्रेणियों में संगठित किया गया, अर्थात् राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश। इस जानकारी के आधार पर, अब राज्य कार्यपालिका के बारे में अध्ययन करना उचित है।

1.4.1 राज्य कार्यपालिका

यह भारतीय संविधान के अंतर्गत है कि संघीय संरचना के अंतर्गत स्वायत्त राज्य कार्यकारिणी की स्थापना की गयी। हालाँकि भारत सरकार अधिनियम, 1935 में संघीय ढाँचे की स्थापना की योजना थी और भारत में दो प्रकार की इकाइयों की कल्पना की गयी – अंग्रेज़ी प्रांत और भारतीय राज्य, परन्तु यह कल्पना मात्र रह गयी और इसे लागू नहीं किया जा सका।

ब्रिटिश शासन के प्रांतीय कार्यकारी को आधुनिक राज्य कार्यकारी का पुराना रूप नहीं माना जा सकता है, क्योंकि वह एकात्मक राज्य के अर्न्तगत था, जिसके पास कोई सांविधानिक अथवा न्यायिक अधिकार नहीं थे। 1919 के अधिनियम काल तक, ब्रिटिश शासन में प्रांतीय कार्यपालिका में राज्यपाल और उनकी परिषद् होते थे, जिसमें राज्यपाल की भूमिका मुख्य थी।

1919 के अधिनियम द्वारा द्विशासन व्यवस्था को अपनाया गया, जिसमें प्रांत के दो भाग किये गये। राज्यपाल तथा उनकी कार्यपालिका परिषद् आरक्षित विषयों के कार्यकारी प्रभारी थे, और राज्यपाल तथा उनके मंत्री हस्तान्तरित विषयों के प्रभारी थे।

ब्रिटिश शासन में सत्ता का विकेंद्रीकरण किया गया, जब केन्द्र से सत्ता प्रांतों को दी गयी परन्तु प्रांत, केन्द्र की प्रभुता के अधीन ही रहे। यह बात प्रांत कार्यकारिणी के लिए भी सही पायी गयी और राज्यपाल के कार्यालय से प्रभुता को बनाये रखा गया।

संशोधित संविधान के अर्न्तगत राज्य कार्यपालिका की स्थिति संघीय कार्यपालिका की बराबरी करना या उनसे तालमेल बैठाना नहीं, अपितु संघीय संरचना के अनुसार राज्य को अधीनस्थ की भूमिका मिली थी।

भारत सरकार अधिनियम, 1935 में, संघीय संरचना को परिकल्पित किया गया, परन्तु भारतीय रियासतों के कारण और द्वितीय विश्व युद्ध के प्रारम्भ होने से यह परिकल्पना मात्र रह गयी। देश का विभाजन और इससे जुड़ी समस्याएं, कश्मीर में आक्रमण और साम्यवादी ताकतों का चीन के गृह युद्ध में विजय प्राप्त करना, इन सभी घटनाओं ने देश के संविधान बनाने वालों पर प्रबल छाप छोड़ी और उन्होंने मज़बूत केन्द्र और कमज़ोर प्रांत का समर्थन किया।

अनुच्छेद 256, 257, 365 और अन्य यह दर्शाएंगे कि राज्य कार्यकारी को संघ कार्यकारी के दिशा-निर्देश के अनुसार कार्य करना होता है। यदि राज्य, संघ कार्यकारी के दिशा-निर्देश के अनुसार कार्य नहीं करते हैं तो अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत आपातकाल की घोषणा की जा सकती है, और राष्ट्रपति, राज्य सरकार के कुछ या सभी कार्य ले सकता है। राज्य कार्यपालिका को संघ कार्यपालिका के अनुरूप ही बनाया गया है। राज्य कार्यपालिका में राज्यपाल, मुख्य मंत्री तथा मंत्री परिषद् होते हैं।

1.4.2 ज़िला प्रशासन

भारत के क्षेत्रीय प्रशासन में, ज़िला मुख्य इकाई है। मौर्य काल की शाही व्यवस्था में सर्वप्रथम ज़िले को क्षेत्रीय प्रशासन की मुख्य इकाई के रूप में रखा गया और इसके प्रशासन की सम्पूर्ण ज़िम्मेदारी एक ही अधिकारी-राजुका को दी जाती थी।

ब्रिटिश शासकों ने मौजूदा क्षेत्र के आधार पर ही अपने ज़िलों को समेकित किया। अपने शासन के प्रारम्भिक दौर में, इन्होंने माना कि जितना बड़ा ज़िला होगा उसकी अर्थव्यवस्था उतनी ही बड़ी होगी और इस ज़िले के अधिकारी की हैसियत भी उतनी अधिक होगी।

वर्तमान समय के ज़िला प्रशासन की नींव वॉरन हैस्टिंग्स द्वारा रखी गयी। इतिहास के परिप्रेक्ष्य में देखें तो पायेंगे कि भारत में ज़िला प्रशासन का स्वरूप इस प्रकार का होता था कि वह राजनीतिक गतिविधियों और दबावों का विरोध करें, न कि ऐसी सामाजिक व्यवस्था की संरचना करें जिससे राजनीतिक संघर्ष सामाजिक हित में सुलझाए जा सकें। ब्रिटिश प्रशासनिक प्रणाली न्याय व्यवस्था पर आधारित थी, और इसे सुचारू बनाये रखने के लिए अंग्रेज़ों ने मौजूदा व्यवस्था में परिवर्तन किये ताकि भू-राजस्व प्राप्त किया जा सके और कानून एवं व्यवस्था भी बनी रहे।

केंद्रीकरण के लिए जो कदम उन्होंने एक पूर्ववर्ती नौकरशाही समाज के निर्माण में उठाए थे, उनके शाही उद्देश्यों से त्वरित लाभांश प्राप्त हुए। लेकिन प्रशासन में भारतीयों की भागीदारी के उनके कार्यक्रम से; और स्थानीय स्व-शासन की शुरूआत से इस केंद्रीकरण के परिणाम/प्रभाव कुछ हद तक कम अथवा समाप्त किए जा सकते थे। हालाँकि, ज़िला प्रशासन के महत्वपूर्ण कार्य और शक्तियाँ ज़िला सरकार के पास सुरक्षित रखे गये; और ज़िले में सरकारी प्रतिनिधि को उसके क्षेत्र में सभी गतिविधियों पर पर्यवेक्षी और नियामक क्षेत्राधिकारों का प्रयोग करने के लिए प्राधिकृत किया गया, और शेष शक्तियों के प्रयोग के लिए स्वविवेक का अधिकार दिया गया।

1.4.3 ज़िला कलेक्टर का कार्यालय

भारत में ज़िला कलेक्टर अधिकारी प्रशासन का मुख्य आधार है और यह कार्यालय ब्रिटिश शासन के 200 वर्षों में विकसित हुआ है। 1976 में, ईस्ट इण्डिया कम्पनी को बंगाल, बिहार और ओडिसा (नगरीय प्रशासन) की दीवानी का अधिकार दिया गया। वास्तविक रूप में, कम्पनी ने सम्पूर्ण नागरिक प्रशासन का कार्य नहीं लिया। उसका कार्य केवल राजस्व एकत्रण तक सीमित था। रॉबर्ट क्लाईव द्वारा प्रस्तावित द्विशासन प्रणाली पूरी तरह विफल रही। प्रशासन के विभाजित दायित्व के कारण प्रशासन में, गड़बड़ी और प्रांत में अराजकता फैल गयी।

इस स्थिति के सुधार हेतु, तत्कालीन बंगाल के राज्यपाल, वेरेलस्ट ने निरीक्षक के पद की स्थापना की। यह पद कलेक्टर कार्यालय का अग्रगामी था। निरीक्षक का कार्य था

कि वह ज़िले के लगान की सूची बनाए और देखे कि किस तरह लगान वसूला जा रहा है, और कैसे विनियोजित किया जा रहा है। भूमि के मालिकाना हक, विभिन्न प्रकार की भूमि में अंतर करना, लगान को विनियमित करना, व्यापार को बढ़ावा देना और न्याय के लिए प्रबंध करना भी निरीक्षक के कार्य थे।

यह प्रयोग विफल हो गया क्योंकि निरीक्षक अप्रशिक्षित और अनुभवहीन थे, और ज़मीनदारों ने भी सहयोग नहीं दिया। अकाल के कारण उनका कार्य और मुश्किल हो गया। उनके कार्य इतने अधिक, अनियमित और जटिल थे कि प्रतीत होता था कि उन्हें लगभग उत्तम मानव श्रम के लिए बुलाया गया था। पर्यवेक्षक निजी व्यापार में व्यस्त रहे। वे व्यापार में एकाधिकार रखने वाले, और क्रूर शासक निकले। यद्यपि यह योजना विफल रही, परन्तु इसने पहली बार ब्रिटिश प्रशासन के केंद्र का गठन किया, और पर्यवेक्षकों में वर्तमान ज़िला अधिकारी के पूर्वाधिकारी दिखते हैं।

28 अगस्त, 1771 को लिखे एक पत्र में निदेशकों के कोर्ट ने दीवानी अपने हाथ में लेने की बात कही, और कम्पनी के प्रतिबद्ध सेवकों से लोक राजस्व का पूर्ण कार्यकारी प्रबंधन भी लेने की बात लिखी।

मई 1772 में, वारेन हेस्टिंग्स ने घोषणा की, और तीन दिन पश्चात् पर्यवेक्षकों को कलेक्टर नामित किया गया। उनके पूर्व के जाँच-पड़ताल के कार्य के साथ ही उन्हें प्रबंध के कार्यकारी अधिकार और राजस्व एकत्रित करने के अधिकार दिये गये थे। 14 मई 1772 को वारेन हेस्टिंग्स द्वारा पहली बार आज के कलेक्टर के कार्यालय का गठन किया गया।

कलेक्टर दीवानी न्यायालय (सिविल कोर्ट) की अध्यक्षता करते थे, जिनका पुनर्गठन 1772 में किया गया था। साथ ही, आपराधिक न्याय के प्रशासन का नियंत्रण भी कलेक्टर के पास था।

ईस्ट इण्डिया कम्पनी के निदेशकों की कोर्ट का मानना था कि कलेक्टर को स्थानीय प्रशासन का अभिन्न अंग बना दिया जाना चाहिए; और राजस्व प्रशासन, दीवानी न्यायाधीश और मजिस्ट्रेट कार्यालय को ज़िला कलेक्टर कार्यालय का भाग बना दिया जाना चाहिए।

ज़िला अधिकारी के कर्त्तव्यों, कार्यों और जवाबदेही में समय के साथ परिवर्तन आये हैं। जैसे-जैसे परिस्थितियों में परिवर्तन आया है, कलेक्टर के कार्य में भी परिवर्तन आये हैं। सरकार के कार्यों की जटिलता और कार्य-क्षेत्र में हुए विकास को कलेक्टर के कार्य परिलक्षित करते हैं।

1857 में रानी के शासन काल से 1945-47 के सत्ता हस्तांतरण तक कलेक्टर ही सरकार बना रहा। कलेक्टर की जवाबदेही कानून एवं व्यवस्था, न्याय व्यवस्था, सिंचाई कार्यों का निर्माण, सुधार और नियन्त्रण, भू-लेख, सर्वेक्षण, भू-कर का एकत्रीकरण और समाधान पर थी; तथा कुछ ध्यान शिक्षा, स्वास्थ्य, सड़क और डाक-तार पर भी था।

कलेक्टर कार्यालय ने, अधीन शासन से स्वतन्त्र शासन तक का सफ़र तय किया है। समय और संविधान सुधार के साथ, कलेक्टर के दायित्व कई जगह बढ़े हैं और कई स्थानों में कम हुए हैं। प्रजातंत्र, विकास और विकेन्द्रीकरण – इन तीन संदर्भों में प्रशासनिक प्रणाली में परिवर्तन आए हैं।

बोध प्रश्न 2

नोट : i) उत्तर लिखने के लिए नीचे दिये गये स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिये गये उत्तर से अपने उत्तर मिलाइये।

1) ब्रिटिश शासन के अंतर्गत प्रांतीय कार्यपालिका को आधुनिक राज्य कार्यपालिका का पुराना रूप क्यों नहीं माना जा सकता?

.....

.....

.....

.....

.....

2) ब्रिटिश शासन काल में ज़िला प्रशासन पर एक टिप्पणी लिखिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) ज़िला कलेक्टर के कार्यालय के विकास पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

1.5 निष्कर्ष

प्राचीन भारत में, प्रशासनिक सुविधा के लिए बड़े साम्राज्यों को प्रांतों और ज़िलों में विभाजित किया गया था। मौर्य और गुप्त काल में, प्रांतीय प्रशासन विस्तृत आधार पर संगठित था, और केन्द्र सरकार के पैटर्न पर आधारित था। प्रांत के राज्यपाल सरकार एवं उसकी प्रशासनिक इकाइयों के बीच संचार के मुख्य स्रोत थे। मुगल काल में भी राज्य को प्रांतों में विभाजित किया गया था, परन्तु विभिन्न शासकों के अधीन, प्रांतों की संख्या अलग-अलग थी।

राज्य प्रशासन की इकाई के रूप में, ज़िला भारतीय इतिहास के विभिन्न चरणों में किसी न किसी रूप में विद्यमान रहा है। देश में ज़िले को प्रशासनिक विभाजन का

सबसे महत्वपूर्ण प्रशासनिक प्रभाग माना गया है। ब्रिटिश शासन काल में, ज़िले के निर्माण का मुख्य उद्देश्य भू-राजस्व एकत्रित करना और कानून एवं व्यवस्था बनाए रखना था।

ज़िला प्रशासन ने राज्य के एजेन्ट के रूप में, एक संरक्षक, बीमाकर्ता, रक्षक और समाज के कमज़ोर वर्ग के हितों के प्रहरी और एक उत्प्रेरक की भूमिका निभाई; और विकास अभिविन्यास के साथ कमज़ोर वर्ग के कल्याण हेतु प्रयासरत रहा।

1.6 शब्दावली

दीवानी : यह राजस्व एकत्रीकरण और दीवानी मामले सुलझाने के अधिकार हैं, जो ब्रिटिश ईस्ट इण्डिया कम्पनी को दिये गये।

सरकार : मुगलकाल में, ज़िले के समरूप सरकार होते थे।

विषय : गुप्त काल में, ज़िले की समकक्ष इकाई को विशय कहा जाता था।

1.7 संदर्भ लेख

Arora, R.K. & Goyal, R. (2013). *Indian Public Administration: Institutions and Issues.* New Delhi, India: New Age International Publishers.

Eames, E. & Saran, P. (1988). *District Administration in India*. New Delhi, India: Vikas Publication.

Jain, R.B. & Chaturvedi, T.N. (1990). District Administration. *Indian Journal of Public Administration*.1: 4.

Padhi, A.P. (1988). *State Administration in India*. New Delhi, India: Uppal Publishing House.

Ram, D. S. (1996). *Dynamics of District Administration: A New Perspective*. New Delhi, India: Kanishka Publishers.

Sapru, R. (2018). *Indian Administration: A Foundation of Governance.* New Delhi, India: Sage.

Sen, S.N. (1999). *Ancient Indian History and Civilization*. New Delhi, India: New Age International.

The Constitution of India. Retrieved from https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text

1.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:

- राज्य प्रांतों में विभाजित था।

- प्रांतीय राज्यपाल सामान्यतः शाही परिवार का सदस्य होता था, जिसकी नियुक्ति राजा करते थे।
- मौर्य काल में, प्रांतीय वाइसरॉय मंत्री परिषद् द्वारा सहायता प्राप्त करते थे।
- गुप्त सम्राट सबसे सक्षम व्यक्ति को प्रांतीय गवर्नर नियुक्त करते थे।
- गुप्त काल में स्थानीय प्रशासन सुगठित था।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

- सुबा/प्रांत को सरकार में विभाजित किया जाता था।
- सरकार का नेतृत्व फौजदार करते थे।
- ज़िले को परगना में विभाजित किया जाता था।
- परगना राजस्व एकत्रण की इकाई थी, जिसका नियन्त्रण मुक्कदम के पास था।
- मुक्कदम राजस्व एकत्रित कर कोष में जमा करता था।
- कुछ परगना में, काज़ी विवादों का निर्णय लिया करते थे।
- गाँव प्रशासन का निम्नतर स्तर था।

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

- भाग 1.3 (1.3.2) देखिए।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

- प्रांतीय कार्यपालिका एकात्मक राज्य के अंतर्गत एक कार्यपालिका थी।
- कोई कानूनी अथवा संवैधानिक राज्य का न होना।
- प्रांतीय कार्यपालिका में राज्यपाल तथा उनकी समिति सम्मिलित थे, जिसमें राज्यपाल की प्रभावी भूमिका होती थी।

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

- भाग 1.4 (1.4.2) देखिए।

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिएः

- वेरेलस्ट, तत्कालीन बंगाल के राज्यपाल ने प्रत्येक ज़िले में पर्यवेक्षक के पद की स्थापना की।
- पर्यवेक्षक, कलेक्टर कार्यालय का अग्रगामी था।
- परन्तु यह प्रयोग विफल हो गया क्योंकि पर्यवेक्षक अप्रशिक्षित और अनुभवहीन थे तथा उन्हें ज़मीनदारों और अन्यों से भी कोई सहायता नहीं मिली।
- वारेन हेस्टिंग्स, द्वारा 14 मई, 1772 में पहली बार कलेक्टर के कार्यालय का गठन हुआ था।

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY