Think IAS...

दृष्टि The Vision

Think Drishti

मध्य प्रदेश लोक सेवा आयोग (MPPSC)

भारतीय राजनीति, संविधान एवं प्रशासनिक संरचना

(मध्य प्रदेश के विशेष संदर्भ सहित)

भाग-2

दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रम (Distance Learning Programme)

Code: MPPM04

मध्य प्रदेश लोक सेवा आयोग (MPPSC)

भारतीय राजनीति, संविधान एवं प्रशासनिक संरचना

(मध्य प्रदेश के विशेष संदर्भ सहित)

भाग–2

641, प्रथम तल, डॉ. मुखर्जी नगर, दिल्ली–110009
दूरभाष : 011-47532596, 87501 87501
टोल फ्री : **1800-121-6260**
Web : www.drishtiIAS.com
E-mail : online@groupdrishti.com

पाठ्यक्रम, नोट्स तथा बैच संबंधी updates निरंतर पाने के लिये निम्नलिखित पेज को "like" करें
www.facebook.com/drishtithevisionfoundation
www.twitter.com/drishtiias

MPPCS DLP

विषय सूची (Contents)

14.	**केन्द्र-राज्य संबंध**	**5-32**
	14.1 विधायी संबंध	5
	14.2 प्रशासनिक संबंध	9
	14.3 वित्तीय संबंध एवं संसाधनों का वितरण	12
	14.4 केंद्र-राज्य संबंधों में तनाव की प्रवृत्तियाँ	22
	14.5 अंतर-राज्य संबंध	24
15.	**विकेंद्रीकरण एवं लोकतांत्रिक शासन में जनभागीदारी**	**33-71**
	15.1 पंचायती राज - 73वाँ संविधान संशोधन	34
	15.2 नगरपालिकाएँ - 74वाँ संविधान संशोधन	47
	15.3 अनुसूचित व जनजातीय क्षेत्र	59
	15.4 मध्य प्रदेश में स्थानीय शासन	63
16.	**संघ राज्यक्षेत्र**	**72-76**
17.	**आपातकालीन उपबंध**	**77-86**
	17.1 राष्ट्रीय आपात	77
	17.2 राज्य आपात या राष्ट्रपति शासन	80
	17.3 वित्तीय आपात	83
18.	**संविधान का संशोधन**	**87-95**
	18.1 संशोधन की प्रक्रिया	87
	18.2 आधारभूत ढाँचा	89
	18.3 प्रमुख संविधान संशोधन	91
19.	**लोकतंत्र की कार्यप्रणाली**	**96-105**
	19.1 निर्णयन प्रक्रिया में नागरिकों की भागीदारी	96
	19.2 निर्वाचन आयोग	97
	19.3 चुनाव सुधार	98

19.4 राजनीतिक दल 100
19.5 परिसीमन आयोग 102
19.6 निर्वाचन प्रणालियाँ 102

20. पारदर्शिता, जवाबदेही और अधिकार **106-128**
20.1 सूचना का अधिकार और सूचना आयोग 106
20.2 मानव अधिकार आयोग 110
20.3 अजा/अजजा/अपिव आयोग 113
20.4 राष्ट्रीय महिला आयोग 116
20.5 लोकपाल एवं लोकायुक्त 118
20.6 भारतीय प्रतिस्पर्द्धा आयोग 120
20.7 उपभोक्ता न्यायालय 120
20.8 सेवा का अधिकार 123
20.9 अन्य निवारण संस्थाएँ/प्राधिकरण 123

21. लोक सेवाएँ **128-155**
21.1 लोक सेवाओं की संवैधानिक स्थिति 128
21.2 संघ लोक सेवा आयोग 132
21.3 मध्य प्रदेश लोक सेवा आयोग 138
21.4 केंद्र व राज्य सेवाओं के लिये प्रशिक्षण एवं प्रशिक्षण संस्थान 140

22. लोक व्यय एवं लेखा **156-172**
22.1 सार्वजनिक निधि का उपयोग 156
22.2 लोक व्यय पर संसदीय नियंत्रण 158
22.3 संसदीय समितियाँ (प्राक्कलन समिति, लोक लेखा समिति आदि) 160
22.4 भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय 163
22.5 मौद्रिक एवं राजकोषीय नीति में वित्त मंत्रालय की भूमिका 166
22.6 मध्य प्रदेश के महालेखाकार का गठन एवं कार्य 168

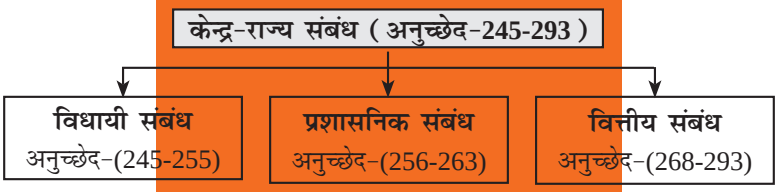
23. स्वयं सहायता समूह **173-180**
23.1 स्वयं सहायता समूह और महिला सशक्तीकरण 173
23.2 समुदाय आधारित संगठन 174
23.3 गैर-सरकारी संगठन 176

24. मीडिया की भूमिका एवं समस्याएँ (इलेक्ट्रॉनिक, प्रिंट एवं सामाजिक) **181-188**

अध्याय
14

केन्द्र-राज्य संबंध (Centre-State Relation)

भारतीय संविधान के **अनुच्छेद**-1 में उल्लेख किया गया है कि भारत अर्थात् इण्डिया **"राज्यों का संघ होगा"**। भारत में शासन की संघीय प्रणाली को अपनाया गया है जिसमें समस्त शक्तियों को केन्द्र एवं राज्यों के बीच संविधान के प्रावधानों के अनुसार विभाजित किया गया है। संविधान के **भाग-XI** में **'संघ और राज्यों के बीच संबंध'** के दो अध्याय दिये गए हैं, जिसके पहले अध्याय में **विधायी संबंध** (अनुच्छेद 245-255) तथा दूसरे अध्याय में **प्रशासनिक संबंध** (अनुच्छेद 256-263) का जिक्र है। जहाँ तक **वित्तीय संबंधों** का सवाल है तो उनकी चर्चा भाग-XII के कुछ हिस्सों (मुख्यत: 268-293) में की गई है।



- भारतीय संविधान का स्वरूप संघात्मक है।
- भारत के लिये शब्द **''फेडरेशन''** की जगह यूनियन (संघ) शब्द का प्रयोग किया गया है।
- भारत में संघीय प्रणाली का प्रावधान **कनाडा** के संविधान से लिया गया है। कनाडा के समान ही भारत में संविधान के अनुसार संघ एवं राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया है।
- भारतीय संविधान संघात्मक होते हुए भी इसमें अवशिष्ट शक्तियाँ संघ को प्रदान करके उसे शक्तिशाली बनाया गया है जिससे इसका स्वरूप एकात्मक रूप की तरह आभास होता है। संविधान संघात्मक होते हुए भी केंद्र के पक्ष में झुका हुआ प्रतीत होता है जो देश की एकता एवं अखण्डता के लिये आवश्यक है।
- भारतीय संविधान में **शक्तियों का विभाजन केन्द्र एवं राज्यों** के बीच, **विधायी, प्रशासनिक एवं वित्तीय** रूप में किया गया है। परंतु न्यायिक शक्ति के मामले में इस प्रकार की व्यवस्था का उल्लेख नहीं है।
- भारत में **न्यायिक शक्ति** के सन्दर्भ में **एकल न्यायप्रणाली** को अपनाया गया है तथा न्यायिक शक्तियों का विभाजन केन्द्र एवं राज्यों के बीच में न करके एकीकृत न्यायप्रणाली को अपनाया गया है।
- केंद्र एवं राज्य अपने-अपने क्षेत्रों में प्रमुख हैं तथा वे अपने-अपने क्षेत्र के लिये एवं क्षेत्र के किसी विशेष इकाई के लिये नीतियाँ बना सकते हैं। जिस प्रकार केन्द्र सरकार पूरे भारत के लिये या भारत के किसी इकाई के लिये नीतियां बना सकती है, उसी प्रकार राज्य सरकार अपने पूरे राज्य के लिये या राज्य के किसी क्षेत्र (इकाई) के लिये नीतियाँ बना सकती है। परंतु दोनों ही सरकारें अपने-अपने क्षेत्रों में प्रमुख हैं तथा संघीय तंत्र के प्रभावी रूप से क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिये इनके मध्य अधिकतम सहभागिता एवं सहकारिता आवश्यक है।

14.1 विधायी संबंध *(Legislative Relations)*

भारतीय संविधान एक संघीय संविधान की तरह है। भारतीय संविधान के भाग-11 के अध्याय-1 में अनुच्छेद-245 से 255 तक केंद्र एवं राज्यों के विधायी संबंधों का उल्लेख है। इसमें शक्तियों का विभाजन केंद्र एवं राज्यों के बीच संविधान के अनुसार उनके क्षेत्र के हिसाब से किया गया है। संविधान कुछ असाधारण परिस्थितियों में केंद्र को राज्य के विधानमंडल पर नियंत्रण प्रदान करता है।

केंद्र एवं राज्य के विधायी संबंधों के मामले में चार स्थितियाँ हैं-

1. केंद्र का राज्य के विधानमंडल पर नियंत्रण
2. केंद्र एवं राज्य के बीच विधायी विषयों का बँटवारा
3. केंद्र एवं राज्य विधान के सीमांत क्षेत्र
4. राज्य क्षेत्र में संसद के विधान

प्रभाव

क्षेत्रीय परिषदें सिर्फ सलाहकारी निकाय हैं। इसके सदस्य कोशिश करते हैं कि आपसी चर्चाओं के माध्यम से विवाद या समान हित के मुद्दों पर सहमति कायम कर सकें, किंतु इनके **निर्णयों को मानने की बाध्यता किसी राज्य या केंद्र पर नहीं होती।**

पूर्वोत्तर परिषद

- **संसद ने 'पूर्वोत्तर परिषद अधिनियम-1971** पारित करके इस परिषद का गठन किया था।
- **1972 से यह परिषद अस्तित्व** में है।
- **मुख्यालय**- शिलांग
- **सदस्य- आरंभ** में **पूर्वोत्तर परिषद के** 7 **सदस्य थे।**
- 2002 में 8 **वां सदस्य-सिक्किम** शामिल किया गया।

वर्तमान में इसके सदस्य हैं- असम, मणिपुर, मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड, मेघालय, त्रिपुरा एवं सिक्किम इन आठों (8) राज्यों के राज्यपाल एवं मुख्यमंत्री तथा **राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत-एक अध्यक्ष** तथा **3 अन्य सदस्य।**

- पूर्वोत्तर परिषद के कार्य लगभग वैसे ही हैं जैसे अन्य क्षेत्रीय परिषदों के हैं। इसके अलावा यह कुछ अन्य विषयों पर विशेष ध्यान देती है:
  - (क) क्षेत्र की सुरक्षा और लोक व्यवस्था से जुड़े मामलों पर सहयोग करना तथा उठाए गए कदमों की समीक्षा करना।
  - (ख) क्षेत्र के सभी राज्यों के लिये एकीकृत क्षेत्रीय योजना के निर्माण तथा क्रियान्वयन में सहयोग करना।

परीक्षोपयोगी महत्त्वपूर्ण तथ्य

- **अनुच्छेद**-360 के तहत **वित्तीय आपात** की घोषणा की जाती है। दो माह के भीतर वित्तीय आपात की उद्घोषणा का अनुमोदन संसद द्वारा किया जाना चाहिये।
- **भारत के संघीय शासन प्रणाली** को **कनाडा के संविधान** से लिया गया है।
- **संविधान की 7 वीं अनुसूची** में **संघ सूची, राज्य सूची** एवं **समवर्ती सूची** के विषयों का उल्लेख है।
- संघ सूची के विषयों पर विधि बनाने का अधिकार सिर्फ संसद को है।
- **42 वें संविधान संशोधन** द्वारा **समवर्ती सूची** में नया विषय जनसंख्या नियंत्रण एवं परिवार नियोजन जोड़ा गया था।
- समवर्ती सूची को **आस्ट्रेलिया के संविधान** से लिया गया है।
- **अनुच्छेद** 249 **के तहत संसद को 'राष्ट्रीय हित'** में **राज्य सूची** के किसी विषय पर **कानून बनाने का अधिकार** दिया गया है।
- भारत की संचित निधि से धन निकालने के लिये संसद द्वारा विनियोग विधेयक पारित किया जाता है।
- **अंतर्राज्यीय परिषद गठित** करने का अधिकार **राष्ट्रपति** को दिया गया है।
- **प्रधानमंत्री अंतर्राज्यीय परिषद** का **पदेन अध्यक्ष** होता है।
- **राज्यसभा अनुच्छेद 312** के तहत **नवीन अखिल भारतीय सेवा** का **सृजन कर** सकता है।
- **पुंछी आयोग** का गठन **केंद्र राज्य संबंधों** पर **सिफारिश** देने के लिये किया गया था।
- **राजमन्नार समिति** का गठन **तमिलनाडु ने राज्यों** को और **अधिक अधिकार देने** के संबंध में सुझाव देने के लिये किया था।

- **2003 में** (88 वें संविधान संशोधन द्वारा), **सेवा कर** को **संघ सूची** में शामिल किया गया था।
- भारतीय संविधान में अवशिष्ट विषयों पर कर लगाने का अधिकार केंद्र (संसद) को दिया गया है।
- अनुच्छेद 245, क्षेत्रीय संबद्धता सिद्धांत से संबंधित है।
- भारत में मूलत: संघीय शासन प्रणाली को अपनाया गया है।
- अब तक भारत में एक बार भी वित्तीय आपात की घोषणा नहीं हुई है।
- वित्तीय आपात के दौरान किसी राज्य विधानमंडल द्वारा पारित धन विधेयक या वित्तीय विधेयकों को राष्ट्रपति के विचार के लिये रखा जा सकता है।

बहुविकल्पीय प्रश्न

1. इनमें से कौन **'नीति आयोग'** से संबंधित हैं? **M.P.P.C.S. (Pre) 2016**
   (a) नरेंद्र मोदी (b) कौशिक बसु
   (c) अमर्त्य सेन (d) पी. चिदंबरम
2. वित्त आयोग एवं योजना आयोग के परस्पर विलय का प्रस्ताव किसने दिया था? **M.P.P.C.S. (Pre) 2015**
   (a) डी.डी. बसु
   (b) भालचंद्र गोस्वामी
   (c) एम.वी. माथुर
   (d) आशुतोष पांडेय
3. नीति आयोग का अध्यक्ष कौन होता है?
   (a) राष्ट्रपति
   (b) प्रधानमंत्री
   (c) वित्तमंत्री
   (d) रिज़र्व बैंक का गवर्नर
4. राष्ट्रीय विकास परिषद के सचिव के रूप में भूमिका कौन निभाता है?
   (a) सचिव, वित्त मंत्रालय
   (b) सचिव, योजना मंत्रालय
   (c) सचिव, योजना आयोग
   (d) सचिव, वित्त आयोग
5. 14 वें वित्त आयोग के अध्यक्ष कौन थे?
   (a) ए. एम. खुसरो (b) के. सी. पंत
   (c) डॉ. वाई. वी. रेड्डी (d) सी. रंगराजन
6. संविधान लागू होने के पश्चात् अब तक कितने वित्त आयोग बनाए जा चुके हैं?
   (a) 10 (b) 8
   (c) 9 (d) 15
7. संघ एवं राज्यों के बीच करों के विभाजन संबंधी प्रावधानों को-
   (a) राष्ट्रीय आपात के समय निलंबित किया जा सकता है।
   (b) वित्तीय आपात के समय निलंबित किया जा सकता है।
   (c) मात्र राज्यों की विधायिकाओं के बहुमत की सहमति से ही निलंबित किया जा सकता है।
   (d) किसी भी परिस्थितियों में निलंबित नहीं किया जा सकता है।
8. निम्नलिखित में से कौन केंद्र और राज्यों में राजस्व बंटवारे के लिये मापदंडों की अनुशंसा करता है?
   (a) वित्त आयोग
   (b) नीति आयोग
   (c) अंतर्राज्यीय काउंसिल
   (d) केंद्रीय वित्त मंत्रालय
9. वे विषय जिन पर केंद्र व राज्य सरकारें दोनों कानून बना सकती हैं, उल्लिखित है-
   (a) संघ सूची में
   (b) राज्य सूची में
   (c) समवर्ती सूची में
   (d) अवशिष्ट सूची में
10. विधायी शक्तियों का केंद्र तथा राज्यों के मध्य वितरण संविधान की निम्न अनुसूचियों में से किस एक में हैं?
    (a) छठीं (b) सातवीं
    (c) आठवीं (d) नौवीं
11. केंद्र तथा राज्यों के मध्य शक्तियों के वितरण के लिये भारत का संविधान तीन सूचियों को प्रस्तुत करता है, निम्न में से कौन से दो अनुच्छेद शक्तियों के वितरण को विनियमित करते हैं?

(a) अनुच्छेद 4 तथा 5
(b) अनुच्छेद 141 तथा 142
(c) अनुच्छेद 56 तथा 57
(d) अनुच्छेद 245 तथा 246

12. भारतीय संविधान के किस भाग में केंद्र-राज्य विधायी संबंध दिये गए हैं?
(a) भाग X में
(b) भाग XI में
(c) भाग XIII में
(d) भाग XII में

13. निम्नलिखित में से किस अनुच्छेद के अनुसार भारतीय संविधान अंतर्राज्य परिषद के संबंध में प्रावधान करता है?
(a) अनुच्छेद 264 के अनुसार
(b) अनुच्छेद 265 के अनुसार
(c) अनुच्छेद 263 के अनुसार
(d) अनुच्छेद 262 के अनुसार

14. क्षेत्रीय परिषदों का सृजन हुआ है-
(a) संसदीय कानून द्वारा
(b) संविधान द्वारा
(c) राष्ट्रीय विकास परिषद द्वारा
(d) सरकारी संकल्प द्वारा

15. अंतर्राज्यीय परिषदों का निर्माण स्रोत है-
(a) संसदीय कानून
(b) संवैधानिक
(c) मुख्यमंत्री सम्मेलन द्वारा स्वीकृति संकल्प
(d) नीति आयोग की अनुशंसा

16. वित्त आयोग का गठन किया जाता है, प्रत्येक-
(a) पांचवे वर्ष (b) दूसरे वर्ष
(c) तीसरे वर्ष (d) चौथे वर्ष

17. वित्त आयोग का एक चेयरमैन होता है, और-
(a) पांच अन्य सदस्य
(b) सात अन्य सदस्य
(c) चार अन्य सदस्य
(d) अन्य इतने सदस्य जितने समय-समय पर राष्ट्रपति निर्णीत करें

18. योजना आयोग का अंत किस प्रधानमंत्री ने किया?
(a) अटल बिहारी वाजपेयी
(b) मोरारजी देसाई
(c) आई. के गुजराल
(d) नरेंद्र मोदी

19. नीति आयोग की स्थापना कब हुई थी?
(a) 16 मार्च, 2015
(b) 20 मार्च, 2015
(c) 20 जनवरी, 2015
(d) 1 जनवरी, 2015

20. राष्ट्रीय विकास परिषद की अध्यक्षता कौन करता है?
(a) भारत के नीति आयोग का उपाध्यक्ष
(b) भारत का वित्त मंत्री
(c) भारत का उपराष्ट्रपति
(d) भारत का प्रधानमंत्री

उत्तरमाला

1. (a)	2. (c)	3. (b)	4. (c)	5. (c)	6. (d)	7. (a)	8. (a)	9. (c)	10. (b)
11. (d)	12. (b)	13. (c)	14. (a)	15. (b)	16. (a)	17. (c)	18. (d)	19. (d)	20. (d)

अति लघुउत्तरीय प्रश्न (उत्तर एक या दो पंक्तियों में दीजिये)

(a) भारतीय संविधान के अंतर्गत केंद्र एवं राज्यों के मध्य शक्तियों के विभाजन का क्या आधार है? **M.P.P.C.S. (Mains) 2015**

(b) भारतीय संविधान के अंतर्गत "राज्यों के संघ" वाक्यांश से क्या अभिप्राय है? **M.P.P.C.S. (Mains) 2014**

(c) नीति आयोग की स्थापना कब की गई थी?

(d) नीति आयोग की स्थापना किस के द्वारा की गई थी?

(e) केंद्र एवं राज्यों के बीच विधायी संबंध का उल्लेख संविधान के किस भाग तथा अध्याय में किया गया है?

(f) वित्त आयोग में कुल कितने सदस्य होते हैं?
(g) वित्त आयोग की नियुक्ति किसके द्वारा की जाती है?
(h) भारतीय संविधान ने अवशिष्ट अधिकार किसको दिये है?
(i) क्षेत्रीय परिषदों का सृजन किसके द्वारा किया गया है?
(j) पुंछी आयोग की सिफारिशों का संबंध किससे है?

लघु व दीर्घउत्तरीय प्रश्न (उत्तर लगभग 100 या 300 शब्दों में दीजिये)

1. संघ-राज्य वित्तीय संबंधों में संबंधित विवादास्पद मुद्दे। **(100 शब्द) M.P.P.C.S. (Mains) 2017**
2. केंद्र राज्य विधायी संबंधों का विश्लेषण कीजिये। **(300 शब्द) M.P.P.C.S. (Mains) 2017**
3. सहकारी संघवाद: समस्याएँ व सम्भावनाएँ पर एक लेख लिखिये। **(300 शब्द) M.P.P.C.S. (Mains) 2017**
4. "किन राज्यों के मध्य शक्तियों का विभाजन ही केंद्र की ओर झुका हुआ है"। स्पष्ट कीजिये। **(300 शब्द) M.P.P.C.S. (Mains) 2016**
5. भारत में सहयोग संघवाद की कार्य प्रणाली और प्रकृति को स्पष्ट कीजिये। **(300 शब्द) M.P.P.C.S. (Mains) 2016**
6. केंद्र राज्य संबंधों के संदर्भ में पुंछी आयोग की सिफारिशों का सविस्तार उल्लेख कीजिये।
7. केंद्र राज्य संबंधों के संदर्भ में भारतीय संघ की प्रकृति का सविस्तार उल्लेख कीजिये।
8. वित्त आयोग की स्थापना एवं कार्यों का उल्लेख कीजिये।
9. नीति आयोग की स्थापना कब की गई थी एवं इसके प्रमुख कार्यों का उल्लेख कीजिये।
10. अंतर्राज्यीय परिषद के प्रमुख प्रावधानों का उल्लेख कीजिये।

अध्याय
15

विकेंद्रीकरण एवं लोकतांत्रिक शासन में जनभागीदारी (Public Participation in Decentralization and Democratic Governance)

लोकतंत्र वास्तविक अर्थों में तभी सफल होता है जब राजनीतिक शक्ति आम आदमी के हाथों में पहुँच जाती है। इसका आदर्श रूप यह होना चाहिये कि आम आदमी के पास स्थानीय मुद्दों, जैसे पानी, सड़क, सफाई आदि के प्रशासन में निर्णायक भूमिका हो तथा व्यापक स्तर के मुद्दों के लिये उसे अपने प्रतिनिधि चुनने तथा उनसे संवाद व सवाल-जवाब करने का हक हो जो उसकी ओर से कानून बनाने तथा प्रशासन चलाने की प्रक्रिया में शामिल हों। आजकल इस आदर्श को 'सहभागितामूलक लोकतंत्र' (Participatory Democracy) कहा जाता है।

आजकल दुनिया भर में सहभागितामूलक लोकतंत्र की बयार चल रही है और वह हर देश के सत्ताधारियों को बाध्य कर रही है कि वे शक्ति का अधिकाधिक विकेंद्रीकरण करें। सामान्य राय यह बनती जा रही है कि स्थानीय महत्त्व के मुद्दों पर निर्णय की शक्ति उसी स्तर की लोकतांत्रिक संस्थाओं को सौंपी जानी चाहिये और ऊपर के स्तरों पर वही काम किये जाने चाहियें जो नीचे के स्तरों पर न किया जा सके। भारत में भी 'लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण' और 'स्थानीय स्वशासन' (Local Self Government) की धारणाएँ नई नहीं हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में यही धारणा 'पंचायती राज' कहलाती है जबकि शहरी क्षेत्रों में 'नगरपालिका' या 'नगर निगम'।

विकेंद्रीकरण व्यवस्था के आधार पर ही सच्चे लोकतंत्र की कल्पना की जा सकती है जो लोकतंत्र का मूल आधार है। इसके संदर्भ में विभिन्न विचारकों के विचार निम्नलिखित हैं–

- **एल डी. व्हाइट के अनुसार :** "जब सत्ता को ऊपरी स्तर से निचले स्तर पर ले जाया जाता है, तब उसे विकेंद्रीकरण कहते हैं।"
- **हेनरी फेयोल के अनुसार :** "जिस संकल्पना में निचले स्तर के लोगों के महत्त्व में वृद्धि होती है, उसे विकेंद्रीकरण कहते हैं।"
- **महात्मा गाँधी के अनुसार** लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण में **"ग्राम स्वराज"** की महत्त्वपूर्ण भूमिका है।
- गाँधी जी का मानना था कि प्रत्येक आँख से आँसू पोछना ही सच्चे लोकतंत्र का पर्याय है, क्योंकि भारत की अधिकांश जनता गाँवों में निवास करती है, जिनकी परिस्थिति एवं समस्याएँ भिन्न-भिन्न होती हैं। इसके निदान के लिये ग्रामीण जनता का सत्ता में अधिक से अधिक भागीदारी होना आवश्यक है, जिससे वे अपनी समस्याओं का समाधान स्वयं ढूढ़ँसकें।

गाँधी जी ने कहा था कि यदि गाँव नष्ट हो गए तो भारत भी नष्ट हो जाएगा। इसी प्रकार पंडित जवाहर लाल नेहरू ने कहा कि यदि हमारी स्वाधीनता को जनता की आवाज की प्रतिध्वनि बनना है तो पंचायतों को जितनी अधिक शक्ति मिले, जनता के लिये उतनी ही भली है। भारत में पंचायतें प्राचीन काल से ही किसी न किसी रूप में विद्यमान रही हैं, जिसे बहुत पुरानी पंच परमेश्वर की अवधारणा से जोड़ा गया है। इसी संदर्भ में कहा जाता है कि भारत गाँवों में बसता है।

- महात्मा गाँधी जी के सपनों को साकार करने के लिये **73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम 1992** पारित करके पंचायती राज व्यवस्था को संवैधानिक एवं स्थाई स्वरूप प्रदान करके विकेंद्रीकरण की अवधारणा को प्रतिपादित किया गया है।
- 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम का अनुपालन करने वाला **मध्य प्रदेश**, देश का **प्रथम राज्य** है, जिसने मध्य प्रदेश पंचायती राज अधिनियम-1993 पारित तथा लागू किया।
- 1864 में भारत सरकार के एक प्रस्ताव द्वारा स्थानीय स्वशासन को मान्यता प्रदान की गई।
- 1870 में लार्ड मेयो ने पंचायतों को कार्यात्मक एवं वित्तीय स्वायत्तता प्रदान की।
- 1882 ई. में तत्कालीन **वॉयसराय लार्ड रिपन** ने स्थानीय स्वशासन के लिये एक प्रस्ताव पारित किया, जिसके द्वारा पूरे देश में- उपखण्ड अथवा ताल्लूका बोर्ड, ज़िला बोर्ड आदि स्थापित करने का सुझाव दिया। इस प्रस्ताव को 'स्थानीय स्वशासन' का **'मैग्ना कार्टा'** कहा जाता है। लार्ड रिपन को स्थानीय स्वशासन का 'जनक' (पिता) माना जाता है।

अध्याय
16

संघ राज्यक्षेत्र (Union Territories)

संविधानसभा ने 1949 ई. में भारत का जो राज्यक्षेत्र निर्धारित किया उसमें चार प्रकार के राज्य थे- भाग (क), भाग (ख), भाग (ग) और भाग (घ)।

- भाग-क में वे राज्य थे, जो 'भारत शासन अधिनियम' 1935 के अनुसार प्रांत थे।
- भाग-ख में बड़ी रियासतों को रखा गया जैसे- हैदराबाद, मैसूर आदि।
- भाग-ग में छोटी रियासतें थीं जैसे- त्रिपुरा, मणिपुर, भोपाल, अजमेर आदि।
- भाग-घ में वे राज्य थे जो पहले मुख्य आयुक्त (चीफ कमिश्नर) के प्रांत के नाम से जाने जाते थे। अपनी विशिष्ट स्थिति के कारण अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह को भाग-घ में रखा गया।

'राज्य पुनर्गठन अधिनियम, 1956' के द्वारा इन चार वर्गों को राज्य व संघ राज्यक्षेत्र में बदल दिया गया। वर्तमान समय में भारत में 29 राज्य और 7 संघ राज्यक्षेत्र **(दिल्ली, अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह, लक्षद्वीप, दादरा और नागर हवेली, दमन और दीव, पुदुचेरी तथा चंडीगढ़)** है।

संघ राज्यक्षेत्रों के निर्माण के कारण *(Causes behind the creation of Union Territories)*

किसी क्षेत्र को संघ राज्यक्षेत्र घोषित करने के पीछे अलग-अलग कारण होते हैं। कोई एक अकेला ऐसा कारण नहीं है जिसके आधार पर किसी क्षेत्र को संघ राज्यक्षेत्र घोषित कर दिया जाए। कुछ क्षेत्रों को अपनी सांस्कृतिक विशिष्टताओं के कारण संघ-राज्य क्षेत्र घोषित किया गया जैसे- पुदुचेरी, दमन और दीव, दादरा और नागर हवेली, तो कुछ को (अंडमान-निकोबार द्वीपसमूह और लक्षद्वीप) संघ राज्यक्षेत्र इसलिये घोषित किया गया क्योंकि सांस्कृतिक विशिष्टता के साथ-साथ इनका सामरिक महत्त्व भी है। दिल्ली और चंडीगढ़ के पीछे राजनैतिक कारण उत्तरदायी हैं।

पंजाब और नवनिर्मित राज्य हरियाणा में चंडीगढ़ के प्रश्न पर विवाद प्रबल था। इस विवाद के समाधान के रूप में 'चंडीगढ़' को दोनों राज्यों की संयुक्त राजधानी बना दिया गया और इसे 'संघ राज्यक्षेत्र' घोषित किया गया। दिल्ली भारत की राजधानी है। व्यावहारिक रूप से राष्ट्रीय राजधानी पर केंद्र सरकार का नियंत्रण होना चाहिये। अतः इसे संघ राज्यक्षेत्र घोषित किया गया। इस प्रकार से संघ राज्यक्षेत्रों के निर्माण के पीछे सांस्कृतिक, सामरिक, राजनैतिक और व्यावहारिक कारण उत्तरदायी हैं।

संघ राज्यक्षेत्रों का प्रशासन *(Administration of Union Territories)*

अनुच्छेद 239(1) जब तक संसद इस संबंध में कोई विधि न बनाए तब तक राष्ट्रपति इन क्षेत्रों का प्रशासन चलाएगा। राष्ट्रपति इस कार्य को एक प्रशासक के माध्यम से करता है और उसे राष्ट्रपति द्वारा विनिर्दिष्ट पदनाम दिया जाता है। ध्यातव्य है कि संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासक राज्यपाल की तरह राज्य का अधिपति नहीं होता अपितु वह राष्ट्रपति का एजेंट या अभिकर्ता होता है।

अनुच्छेद 239(2) के अनुसार राष्ट्रपति किसी निकटवर्ती राज्य के राज्यपाल को संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासक नियुक्त कर सकता है। राज्यपाल जब संघ राज्यक्षेत्र के प्रशासक के रूप में काम करता है तो वह राष्ट्रपति का एजेंट या अभिकर्ता भी होता है लेकिन राज्यपाल तो वह संबंधित राज्य का होता है। उदाहरणार्थ- **पंजाब का राज्यपाल ही चंडीगढ़ का मुख्य आयुक्त होता है तथा दादरा और नागर हवेली के प्रशासक को दमन एवं दीव के प्रशासन का भी दायित्व सौंपा जाता है।**

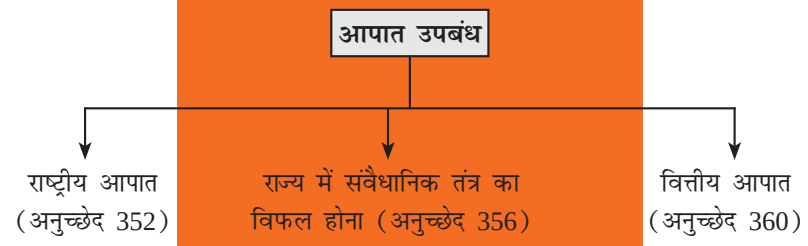
अध्याय
17

आपातकालीन उपबंध (Emergency Provisions)

सामान्य परिस्थितियों में भारतीय संविधान संघात्मक ढाँचे का अनुसरण करता है परंतु, हमारे संविधान निर्माताओं को इस बात का अहसास था कि यदि देश की सुरक्षा खतरे में हो या उसकी एकता और अखण्डता को खतरा हो, तो यह ढाँचा परेशानी का कारण भी बन सकता है। ऐसी परिस्थितियों में देश की रक्षा के लिये परिसंघ के सिद्धांतों को त्याग दिया जाता है और जैसे ही देश की स्थितियाँ सामान्य होती हैं, संविधान पुनः अपने सामान्य रूप में कार्य करने लगता है।

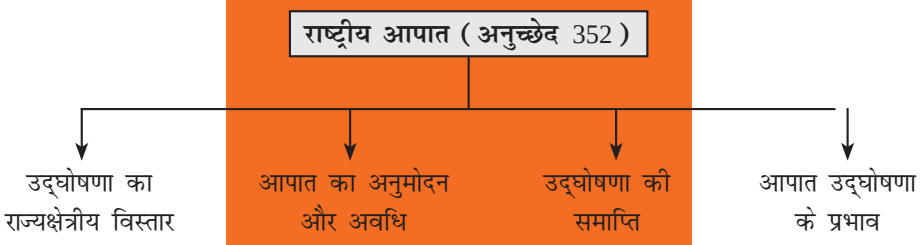
भारतीय संविधान निर्माताओं ने संविधान के भाग 18 के अनुच्छेद (352-360) में तीन प्रकार के आपातों का उल्लेख किया है–

- युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह की स्थिति से उत्पन्न आपात जिसे आम-बोलचाल में **'राष्ट्रीय आपात'** कहा जाता है। हालाँकि संविधान में इसके लिये **'आपात की उद्घोषणा'** शीर्षक का प्रयोग हुआ है।
- राज्यों में संवैधानिक तंत्र के विफल हो जाने की स्थिति से उत्पन्न परिस्थिति। प्रचलित भाषा में इसे **राष्ट्रपति शासन** के नाम से जाना जाता है। **संविधान में इसके लिये कहीं भी आपात या आपातकाल शब्द का उल्लेख नहीं मिलता है।**
- ऐसी स्थिति जिसमें भारत का वित्तीय स्थायित्व या साख संकट में हो, तो उसे **वित्तीय आपात** कहते हैं। संविधान में भी इसे **'वित्तीय आपात'** कहा गया है।



17.1 राष्ट्रीय आपात *(National emergency)*

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 352 के अनुसार राष्ट्रपति को आपात की उद्घोषणा करने की शक्ति प्राप्त है यदि उसे यह समाधान हो जाता है कि, **'युद्ध', 'बाह्य आक्रमण' या 'सशस्त्र विद्रोह'** के कारण भारत या उसके किसी क्षेत्र की सुरक्षा संकट में है। जरूरी नहीं है कि संकट वास्तव में मौजूद हो यदि संकट सन्निकट है तो भी उद्घोषणा की जा सकती है। 44**वें संविधान संशोधन** द्वारा यह स्पष्ट किया गया है कि राष्ट्रपति ऐसी उद्घोषणा केवल तभी कर सकता है जब संघ का मंत्रिमंडल (Cabinet) इस संदर्भ में अपने विनिश्चय की सूचना **लिखित** रूप में प्रदान करे।



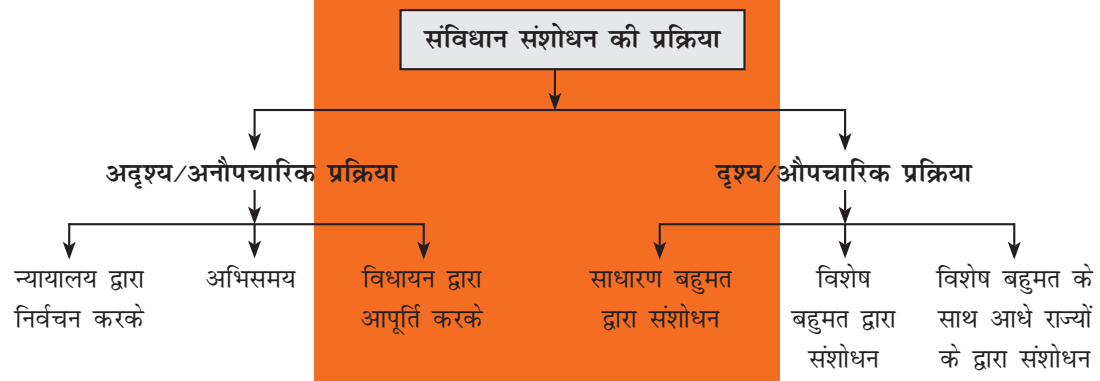
मूल संविधान में आपात की उद्घोषणा का आधार 'युद्ध', 'बाह्य आक्रमण' और 'आंतरिक अशांति' था परंतु 44**वें संविधान संशोधन** के द्वारा 'आंतरिक अशांति' के स्थान पर 'सशस्त्र विद्रोह' को आधार बनाया गया।

अध्याय
18

संविधान का संशोधन (Amendment of the Constitution)

भारत में संविधान संशोधन की शक्ति संसद को दी गई है, इसका प्रावधान संविधान के **भाग XX के अनुच्छेद 368** में किया गया है। भारतीय संविधान में संशोधन की यह प्रक्रिया **दक्षिण अफ्रीका** के संविधान से ग्रहण की गई है। परिवर्तन प्रकृति का शाश्वत नियम है और इस गतिमान ब्रह्मण्ड में कोई भी चीज सदैव गतिहीन नहीं रह सकती। कोई भी संविधान निर्मात्री सभा यह दावा नहीं कर सकती, कि उनके द्वारा निर्मित संविधान सर्वकालिक प्रकृति का सिद्ध होगा। इसका मूल कारण यह है कि हम भविष्य की सभी बातों का अनुमान लगा ही नहीं सकते और कोई भी ढाँचा हर काल और हर परिस्थिति का सामना नहीं कर सकता। समय के साथ-साथ उसमें परिवर्तन की आवश्यकता पड़ती ही है। इसलिये यही बात उचित है कि संविधान में ही उसके संशोधन का तरीका बता दिया जाए अन्यथा इस बात की पूरी संभावना है कि नई पीढ़ी उसे नष्ट करके अपनी आवश्यकतानुसार नया संविधान गढ़े।

18.1 संशोधन की प्रक्रिया *(Procedure of amendment)*



किसी भी संविधान में दो तरीकों से संशोधन संभव है-

- अदृश्य या अनौपचारिक प्रक्रिया द्वारा
- दृश्य या औपचारिक प्रक्रिया द्वारा

अदृश्य या अनौपचारिक प्रक्रिया

इस प्रक्रिया में घोषित तौर पर संविधान में संशोधन नहीं किया जाता परंतु फिर भी संविधान में परिवर्तन आ जाता है। इसके मुख्यत: तीन तरीके हैं-

(क) **न्यायालय द्वारा निर्वचन करके**- यदि उच्चतम न्यायालय या उच्च न्यायालय संविधान के किसी उपबंध की मौलिक व्याख्या कर दे तो वह व्याख्या ही उस प्रावधान का वास्तविक अर्थ मानी जाती है जैसे- विभिन्न लोकहित वादों में संविधान के **अनुच्छेद 21** की व्याख्या में बहुत सी ऐसी बातें जुड़ी हैं जो मूल संविधान में नहीं थी।

(ख) **अभिसमय अर्थात् संवैधानिक परंपराओं के पालन द्वारा**- राष्ट्रपति की जेबी वीटो या 'पाकेट वीटो' राष्ट्रपति- मंत्रिपरिषद संबंध, बहुमत स्पष्ट न होने पर राष्ट्रपति द्वारा सबसे बड़े दल के नेता को आमंत्रित करना आदि अभिसमय के ही उदाहरण हैं।

(ग) **विधायन द्वारा आपूर्ति करके**- जैसे- नागरिकता अधिनियम, 1955 आदि।

अध्याय
19

लोकतंत्र की कार्यप्रणाली (Methodology of Democracy)

लोकतंत्र में समस्त जनता शासन में भागीदार होती है और शासन की वैधता का स्रोत भी जनता है। लोकतंत्र वह व्यवस्था है जिसमें जनता सरकार को निर्णय लेने, कानूनों का निर्माण करने और उन्हें लागू करने का अधिकार प्रदान करती है। जनसंख्या की अधिकता के कारण आज अप्रत्यक्ष लोकतंत्र का प्रचलन है जिसमें जनता अपने प्रतिनिधि के माध्यम से निर्णय प्रक्रिया में अपनी भागीदारी सुनिश्चित करती है। राजतंत्र के विपरीत इन प्रतिनिधियों द्वारा निर्मित सरकार को अपने निर्णयों एवं उठाए गए कदमों का जनता को आधार बताना होता है और सफाई देनी होती है। इस प्रकार जनता, निर्णय प्रक्रिया में अपनी भागीदारी सुनिश्चित करती है।

19.1 निर्णयन प्रक्रिया में नागरिकों की भागीदारी *(Citizens participation in decision making process)*

लोकतंत्र का मूलभूत विचार यह है कि लोग नियम बनाने में भागीदार बनकर स्वयं ही शासन करें। सभी नागरिकों की समान भागीदारी लोकतंत्र का आधार स्तम्भ है। यह भागीदारी **'सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार'** द्वारा सुनिश्चित होती है। यदि कोई सरकार अपने सभी वयस्क नागरिकों को मताधिकार प्रदान नहीं करती है, तो वह निर्णय प्रक्रिया में नागरिकों को भागीदार होने से रोकती है और ऐसी सरकार **'लोकतांत्रिक'** नहीं कही जा सकती।

अप्रत्यक्ष लोकतंत्र में चुनाव के माध्यम से जनता अपना प्रतिनिधि चुनकर शासन में भागीदार बनती है। चुनाव के अलावा सरकार के कार्यों में रुचि लेकर और उसकी समीक्षा करके भी जनता अपनी भागीदारी सुनिश्चित करती है। हड़ताल, जुलूस, धरना-प्रदर्शन, हस्ताक्षर अभियान, आंदोलन आदि के द्वारा जनता सरकार के गलत निर्णयों को उसके सामने लाती है और उन्हें बदलने के लिये मजबूर करती है। अखबार, पत्र-पत्रिकाएँ, टेलीविजन, सोशल मीडिया आदि जनता के मुद्दों और सरकार के कार्यों पर बहुआयामी चर्चा करके जन भागीदारी को बढ़ावा देते हैं।

प्रजा और नागरिक की अवधारणा में मुख्य विभेद भागीदारी का ही है। प्रजा राज्य के निर्णयों से प्रभावित तो होती है परंतु निर्णय लेने में उसकी कोई भूमिका नहीं होती जबकि लोकतंत्र में नागरिक राज्य के सभी कार्यों में भागीदार होते हैं। जनता की भागीदारी की गुणवत्ता प्राय: लोकतंत्र के मूल्यांकन के लिये आवश्यक मानी जाती है। अलोकतांत्रिक सरकार लोक-सहभागिता के सिद्धांत पर आधारित नहीं होती। अलोकतांत्रिक सरकार की संस्थाएँ भी अपने कार्यों के लिये लोगों के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। सत्तावादी, अधिनायकवादी, सर्वसत्तात्मक या सर्वाधिकारवादी सरकारें इसी के उदाहरण हैं। उनकी निर्णय प्रक्रिया पर लोक नियंत्रण व भागीदारी का अभाव है।

जन-भागीदारी, राजनीतिक प्रक्रिया और संस्थाओं को समझने का अवसर प्रदान करती है। इस प्रक्रिया में जनता न केवल सरकारों अथवा संस्थाओं बल्कि अपने अधिकारों और कर्तव्यों के बारे में अधिक शिक्षित एवं जागरूक बनती है। निर्णय प्रक्रिया में भागीदार बनाकर लोकतंत्र अपने नागरिकों को प्रभावशाली प्रशिक्षण देता है। जनता में स्वयं निर्माण की क्षमता से उत्पन्न होने वाला विश्वास प्रत्येक व्यक्ति में गरिमा एवं आत्मसम्मान उत्पन्न करता है। यह उनके व्यक्तित्व को भी बल प्रदान करता है। उससे जनता में बंधुत्व और सहयोग की भावना विकसित होती है।

लोकतांत्रिक सरकार का गठन वास्तव में लोगों की सामूहिक भागीदारी से होता है। इसलिये यह अत्यंत आवश्यक है कि लोगों में समाज के लिये वांछनीय व अवांछनीय का भेद करने की योग्यता हो। राज्य की गतिविधियों का व्यावहारिक ज्ञान एवं चेतना सदा लाभप्रद होती है। चुनाव के माध्यम से निर्णय में भागीदारी से सरकार के कार्य संचालन में नागरिकों की रुचि बनी रहती है। निर्णय की भागीदारी की सार्थकता तभी पूर्ण होगी जब सभी वयस्क नागरिक मतदान में भाग लें

अध्याय
20

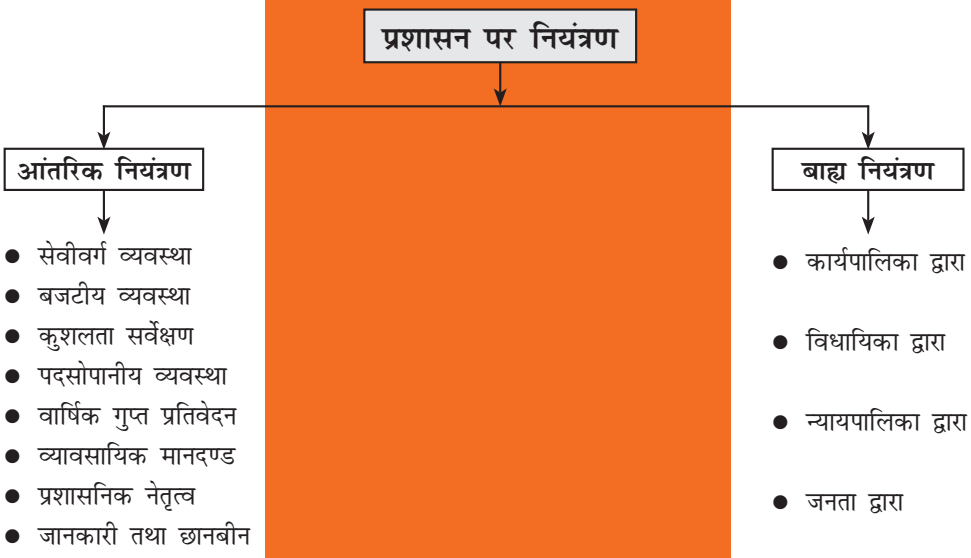
पारदर्शिता, जवाबदेही और अधिकार (Transparency, Accountability and Rights)

लोकतंत्र में जवाबदेही, उत्तरदायित्व और पारदर्शिता, सुशासन के अनिवार्य अंग हैं। सरकार नीतियों के निर्माण और क्रियान्वयन के माध्यम से जन कल्याण और जनोन्मुखी प्रशासन का लक्ष्य सुनिश्चित करती है। लोकतंत्र का अर्थ तभी सार्थक हो सकता है जब सरकार जनता के प्रति अपनी जवाबदेही सुनिश्चित करे और प्रशासन में पारदर्शिता अपनाए। इसके लिये प्रशासनिक उत्तरदायित्व पर जन नियंत्रण आवश्यक है। प्रशासनिक उत्तरदायित्व को सरकारी कर्मचारियों के कर्त्तव्यों एवं ज़िम्मेदारी की व्यक्तिगत चेतना पर नहीं छोड़ा जा सकता। सुशासन की अवधारणा में पारदर्शिता और जवाबदेही आदि शासन की निरंकुशता पर नियंत्रण के लिये शक्तिशाली और प्रभावी उपाय हैं जो न केवल शासन को मार्ग पर भटकने से रोकते हैं अपितु उसे अधिकाधिक जनोन्मुखी भी बनाते हैं।

उत्तरदायित्व और नियंत्रण का संकेत यहाँ प्रशासन के उत्तरदायित्व तथा उसके पूर्ण पालन एवं सत्ता के दुरुपयोग रोकने से है। प्रशासनिक उत्तरदायित्व शब्द को जन सम्पत्ति की सुरक्षा के संबंध में अभिलेख रखने के सूचक के रूप में भी प्रयुक्त किया जाता है। उत्तरदायित्व की अवधारणा प्रशासकों की उस बाध्यता को परिभाषित करती है जिसके तहत उन्हें अपने कार्य निष्पादन का और उन्हें प्रदान की गई शक्तियों के प्रारूप का संतोषजनक लेखा-जोखा देना होता है। इसका मुख्य लक्ष्य मनमाने और गलत प्रशासनिक कार्यों को रोकना और प्रशासनिक प्रक्रिया की कार्यकुशलता तथा प्रभावशीलता को बढ़ाना है।

प्रशासन पर नियंत्रण मुख्यतः दो तरह से होता है–

1. आंतरिक नियंत्रण
2. बाह्य नियंत्रण



20.1 सूचना का अधिकार और सूचना आयोग *(Right to information and information commission)*

सूचना का अधिकार अर्थात राइट टू इन्फॉरमेशन का अर्थ है देश के नागरिकों को कुछ क्षेत्रों को छोड़कर (जिन्हें सार्वजनिक नहीं किया जा सकता) विभिन्न सूचनाएँ प्राप्त करने का अधिकार। सूचना के अधिकार के माध्यम से, कोई राष्ट्र अपने नागरिकों के लिये अपने कार्य और शासन प्रणाली को सार्वजनिक करता है।

अध्याय
21

लोक सेवाएँ
Public Services

भारत में लोक सेवाओं का आरंभ ब्रिटिश शासन की औपनिवेशिक आवश्यकताओं एवं साम्राज्यवादी महत्त्वाकांक्षाओं को ध्यान में रखते हुए अंग्रेज़ों के द्वारा किया गया था। कम्पनी के शासनकाल में लोक सेवकों का चयन हेलीबेरी कॉलेज की एक चयन समिति तथा बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स द्वारा किया जाता था। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत सरकार द्वारा ब्रिटिशकाल में प्रचलित लोक सेवाओं की योजना को कुछ परिवर्तन के साथ स्वीकार कर लिया गया।

ब्रिटिश शासनकाल में भारत में लोक सेवाओं का विकास निम्नलिखित रूप में हुआ–

- 1854 में एक आयोग (The committee on Indian civil services) का गठन किया गया था, जिसकी अध्यक्षता–मैकाले द्वारा की गई थी। लोक सेवकों की नियुक्ति, प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर कराने के संबंध में सुझाव देने के लिये इस आयोग का गठन किया गया था।
- 1855 में लंदन में भारतीय सिविल सेवा की पहली प्रतियोगी परीक्षा आयोजित की गई थी।
- 1866 में भारत में सिविल सेवा परीक्षा की न्यूनतम आयु सीमा **18 वर्ष** से घटाकर **17 वर्ष** कर दी गई, जिसके विरोध में **सर सुरेन्द्रनाथ बनर्जी** के नेतृत्व में, 1866 में एक प्रबल आंदोलन हुआ जो भारत में सिविल सेवा मे प्रवेश की आयु घटाने के संदर्भ में था।
- 1886 में वायसराय लार्ड डफरिन ने सर चार्ल्स एचिसन की अध्यक्षता में एचिसन आयोग का गठन किया जो सिविल सेवा में आयु से संबंधित मामले के संदर्भ में था। आयोग ने निम्नलिखित सुझाव दिये–
  - सिविल सेवा परीक्षाएँ **एक साथ इंग्लैण्ड** और **भारत** में न ली जाए।
  - सिविल सेवा परीक्षा में बैठने की **अधिकतम आयु 23 वर्ष** किया जाए।
- 1912 में इस्लिंगटन की अध्यक्षता में एक अन्य आयोग का गठन हुआ। इस आयोग ने सुझाव दिया कि सिविल सेवा की प्रतियोगी परीक्षा – **इंग्लैण्ड** तथा **भारत** में एक साथ ली जाए।
- सर्वप्रथम 1922 में सिविल सेवा की परीक्षा एक साथ **लंदन** तथा **इलाहाबाद** में आयोजित हुई।

वे सेवाएँ जो भारत की केंद्रीय सरकार के प्रत्यक्ष नियंत्रण में थीं उन्हें केंद्रीय सेवाओं का नाम दिया गया तथा इन सेवाओं में नियुक्ति गवर्नर जनरल के द्वारा की जाती थी। सिविल सेवाओं को ऐसा व्यवस्थित रूप, भारत शासन अधिनियम के द्वारा प्रदान किया गया।

- 1926 में **ली आयोग** के सुझाव पर पहली बार **लोक सेवा आयोग** की स्थापना केंद्रीय लोक सेवा आयोग के रूप में की गई, जिसमें एक अध्यक्ष तथा चार अन्य सदस्य थे। इसके प्रथम अध्यक्ष **सर रोज वार्कर** थे।
- भारत सरकार अधिनियम, 1935 के तहत इस केंद्रीय लोक सेवा आयोग का नाम बदलकर **संघीय लोक सेवा आयोग** कर दिया गया।
- 26 जनवरी, 1950 को भारतीय संविधान लागू होने पर लोक सेवा आयोग का नाम बदलकर **संघ लोक सेवा आयोग (U.P.S.C)** कर दिया गया।

21.1 लोक सेवाओं की संवैधानिक स्थिति
(Constitutional status of public services)

लोक सेवाओं के संदर्भ में जिस प्रकार की योजना ब्रिटिश शासनकाल में प्रचलित थी, उस योजना को स्वतंत्रता के उपरांत भारत में अपनाने के लिये भारतीय संविधान में कुछ आवश्यक परिवर्तन करके उसे स्वीकार कर लिया गया। लोक

अध्याय
22

लोक व्यय एवं लेखा
(Public Expenditure and Accounting)

लेखा परीक्षण (अंकेक्षण) सार्वजनिक वित्त पर संसदीय नियंत्रण का एक प्रमुख साधन है। लेखा परीक्षण के अंतर्गत लेखांकन एवं लेखों की सत्यता की जाँच की जाती है। इसके माध्यम से विधायिका यह पता लगाती है कि उसके द्वारा स्वीकृत धन, स्वीकृत कार्यों और शर्तों के अनुसार खर्च हुआ है या नहीं? विधायिका यह भी पता लगाती है कि जनहित के लिये स्वीकृत धन के भुगतानों में कोई हेराफेरी, लापरवाही अथवा फिजूलखर्ची तो नहीं की गई है। इस संबंध में **एफ.ए. निग्रो.** ने कहा है कि-, " सार्वजनिक लेखों की सत्यता तथा सरकारी लेन-देन की वैधानिकता की जाँच के लिये लेखा परीक्षण आवश्यक है"।

लेखा परीक्षण के उद्देश्य

इसका परीक्षण करना कि:-

- विभागों ने बजट के अनुसार खर्च किया है या नहीं।
- व्यय आवश्यक प्रशासनिक स्वीकृतियों के अनुरूप किया गया है अथवा नहीं।
- धन को वित्तीय औचित्य के अनुसार व्यय किया गया है अथवा नहीं।
- लेखों की शुद्धता और संपूर्णता को सुनिश्चित करना।
- वित्त की सुरक्षा करना।
- व्यय की नियमितता को सुनिश्चित करने के लिये लेखों का परीक्षण करना।
- सरकारी व्यय के संबंध में उत्तरदायित्व सुनिश्चित करना।
- वित्तीय स्थिति का सही-सही पता लगाना।
- यह सुनिश्चित करना कि कार्यपालिका द्वारा किये गए व्यय के वांछित परिणाम निकले हैं या नहीं।
- व्यय करते समय सामान्य एवं वित्तीय विवेक के अनुरूप ही धन व्यय किया गया है।

लेखा परीक्षण के प्रकार

लेखा परीक्षण मुख्यत: चार प्रकार के होते हैं-

(i) **पूर्व लेखा परीक्षण:** जब कोई राशि शासन द्वारा व्यय की जाती है तो व्यय-पूर्व उसकी वैधता निर्धारण करने हेतु की जाने वाली जाँच को पूर्व लेखा परीक्षण कहते हैं।

(ii) **उत्तर लेखा परीक्षण:** शासन द्वारा व्यय हो जाने के पश्चात् जब व्यय के लेखांकन की जाँच की जाती है तो इसे उत्तर लेखा परीक्षण कहते हैं।

(iii) **आंतरिक लेखा परीक्षण:** जब कोई विभाग किसी प्रकार का कोई व्यय करता है और उसके इस व्यय की जाँच उसी विभाग के अन्य अधिकारियों द्वारा की जाती है, तो इसे आंतरिक लेखा परीक्षण कहते हैं।

(iv) **बाह्य लेखा परीक्षण:** जब किसी विभाग द्वारा किये गए व्यय की जाँच-पड़ताल लेखा परीक्षक के कार्यालय द्वारा की जाती है तो उसे बाह्य लेखा परीक्षण कहते हैं।

22.1 सार्वजनिक निधि का उपयोग *(Use of public fund)*

सरकार के पास जो भी धन होता है, उसे सार्वजनिक निधि कहते हैं। सार्वजनिक निधि के द्वारा ही सरकार अपने सभी प्रकार के व्यय करती है और विभिन्न लोक कल्याणकारी कार्य करती है। सरकार अपने उपक्रमों से जो धन प्राप्त करती है

अध्याय
23

स्वयं सहायता समूह (Self Help Group)

स्वयं सहायता समूह विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति हेतु आपसी सहयोग से निर्मित वे छोटे एवं स्वैच्छिक समूह हैं जो समस्तरीय व्यक्तियों द्वारा उनकी आवश्यकताओं की पूर्ति करने, सामान्य समस्याओं से छुटकारा पाने तथा उसमें सामान्य एवं व्यक्तिगत परिवर्तन लाने हेतु निर्मित होते हैं। इनके निर्माण का पहलकर्ता सामाजिक अंत:क्रिया और सभी सदस्यों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व पर बल देता है। स्वयं सहायता समूह का गठन 5–20 सदस्य मिलकर स्वेच्छा से करते हैं किंतु यह हो सकता है कि कोई सरकारी संगठन, स्वैच्छिक संस्था या कोई कार्यकर्त्ता सदस्यों को समूह बनाने के लिये प्रेरित करे। स्वयं सहायता समूह के निर्माण का उद्देश्य सदस्यों को निर्धनता से मुक्ति दिलाना तथा आर्थिक स्वावलंबन प्राप्त कराना होता है। स्वयं सहायता समूह के सदस्य प्राय: समाज हित, समजातीय, समवर्गीय तथा एक-दूसरे को जानने वाले होते हैं अर्थात इनमें विषमता नहीं पाई जाती। समूह की कार्यप्रणाली, नियमावली तथा पदाधिकारियों का निर्णय सामूहिक रूप से स्वयं सहायता समूह करता है।

स्वयं सहायता समूह लोगों को कई प्रकार से लाभान्वित करते हैं। उदाहरण के तौर पर ये समूह के सदस्यों में बचत की भावना का विकास करते हैं। सदस्यों को निर्धनता से मुक्ति और आर्थिक स्वावलंबन का रास्ता दिखाते हैं। साथ ही ये समूह निर्धन व्यक्तियों के लिये एकता, भाई-चारा, साहस, कुरीति निवारण तथा सामान्य समस्याओं के समाधान के लिये साझा मंच उपलब्ध कराते हैं। स्वयं सहायता समूहों के माध्यम से सदस्यों को न सिर्फ लोकतांत्रिक कार्यप्रणाली की जानकारी एवं उपादेयता का पता चलता है बल्कि समूह के सदस्यों की चेतना, ज्ञान, कौशल एवं आत्मविश्वास में भी वृद्धि होती है। इन समूहों के माध्यम से सामाजिक कुरीतियों पर चर्चा के साथ सुधार के भी कदम उठाए जाते हैं।

स्वयं सहायता समूह का उद्देश्य केवल वित्तीय मध्यस्थता ही नहीं होता बल्कि यह स्वप्रबंधन व विकास के जरिये कम लागत वाली वित्तीय सेवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लक्ष्य को लेकर संचालित होता है। दूसरे शब्दों में, उसका उद्देश्य ग्रामीण निर्धनों के ऋण की ज़रूरतों की पूर्ति के लिये पूरक ऋण नीतियाँ बनाना है। साथ ही बैंकिंग गतिविधियों को बढ़ावा देना, बचत तथा ऋण के लिये सहयोग करना तथा समूह के सदस्यों के भीतर आपसी विश्वास और आस्था बढ़ाना भी इनके उद्देश्यों में शामिल हैं।

उत्पत्ति

भारत में स्वयं सहायता समूहों की उत्पत्ति 1970 के दशक में मानी जाती है। वर्ष 1972 में डॉ. ईला भट्ट ने SEWA (सेल्फ इम्प्लॉयड वीमन्स एसोसिएशन) का गठन किया जिसने निर्धनता उन्मूलन, महिला रोज़गार व महिला सशक्तीकरण में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। परंतु, संगठित व व्यवस्थित रूप में संपूर्ण विश्व में स्वयं सहायता समूह की शुरुआत बांग्लादेश के नोबेल पुरस्कार विजेता मुहम्मद युसुफ के नेतृत्त्व में हुई। उनकी कार्य प्रणाली ने पूरे विश्व को प्रभावित किया। इसने लोगों में बचत की आदत डालने में महत्त्वपूर्ण सफलता प्राप्त की।

स्वयं सहायता समूह की अवधारणा का जनक भारत का **'ग्रामीण विकास मंत्रालय'** है। मंत्रालय की मान्यता है कि, इसके तहत आपसी सहयोग के द्वारा रोज़गार के अवसरों का सृजन तो होता ही है साथ ही साथ ऊँच-नीच, छुआछूत, जातीय और धार्मिक उन्माद जैसी व्यवस्थाएँ भी कमज़ोर पड़ती हैं। स्वयं सहायता समूह में 50% महिलाओं का समूह बनाना निश्चित किया गया है। भारत सरकार की ग्राम स्वरोज़गार योजना के तहत लाखों स्वयं सहायता समूह गठित किये जा चुके हैं।

23.1 स्वयं सहायता समूह और महिला सशक्तीकरण *(Self help group and women empowerment)*

यद्यपि स्वयं सहायता समूह का मुख्य उद्देश्य गरीबी निवारण है परंतु उसने महिला सशक्तीकरण में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वहन किया है। एक ओर तो ये महिलाओं को वित्त उपलब्ध कराकर उनकी आत्मनिर्भरता का मार्ग प्रशस्त कर रहे हैं

अध्याय
24

मीडिया की भूमिका एवं समस्याएँ (इलेक्ट्रॉनिक, प्रिंट एवं सामाजिक)
Role and Problems of Media (Electronic, Print and Social)

आधुनिक समय में मीडिया को लोकतंत्र का चौथा स्तंभ कहा जाता है। मीडिया के बिना लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं के सशक्तिकरण की कल्पना किया जाना असंभव है। एक ओर जहाँ मीडिया लोगों के दिलों में लोकतांत्रिक समाज व लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं के प्रति विश्वास भरती है, वहीं दूसरी ओर लोकतांत्रिक सरकार एवं संस्थाओं की जनसामान्य की आवश्यकताओं की कठिनाइयों एवं इच्छाओं से अवगत कराती है। मीडिया समाज के विभिन्न वर्गों, सत्ता के केंद्रों, व्यक्तियों तथा संस्थाओं के मध्य सेतु का कार्य करती है।

मीडिया : एक परिचय *(Media : An introduction)*

सामान्य अर्थ में मीडिया एक माध्यम होता है जिसमें समाचार पत्र, मैगजीन, टी.वी., विज्ञापन, मेल, इंटरनेट, सोशल साइट्स को शामिल किया जाता है। मीडिया के माध्यम से लोगों के मध्य सूचनाओं का आदान-प्रदान होता है। मीडिया जनमानस को सामाजिक, राजनीतिक एवं आर्थिक रूप से जागरूक बनाता है। सामान्यतः यह कहा जा सकता है, कि मीडिया समाज का निर्माण व पुनर्निर्माण करता है। वर्तमान में मीडिया की क्षमताएँ किसी क्षेत्र, राज्य या देश तक सीमित नहीं है बल्कि इसने संसार के विभिन्न देशों के मध्य दूरियों को कम कर दिया है। मीडिया के वजूद के कारण सम्पूर्ण विश्व आज एक वैश्विक गाँव में परिवर्तित हो गया है।

सूचना आदान-प्रदान करने का माध्यम मानव सभ्यता के प्रारम्भ से ही रहे हैं लेकिन उसके माध्यम अलग रहे होंगे। प्राचीन काल में व्यापार एवं देशाटन के जरिए सूचनाओं का आदान-प्रदान किया जाता था। लेखन-कला के विकास के साथ सूचनाओं की विश्वसनीयता व संचार में वृद्धि हुई तथा देशकाल एवं समाज के बारे में साहित्य लेखन का प्रारंभ हुआ तथा इसका विश्व के दूसरे भागों में भी प्रचार-प्रसार हुआ। मध्यकाल तक आते-आते विश्व में लोगों का जुड़ाव बढ़ने लगा वे दूसरे क्षेत्रों की सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक स्थितियों के बारे में जागरूक होने लगे। कागज निर्माण के पश्चात सूचनाओं का फैलाव वैश्विक स्तर पर तीव्र गति से होने लगा।

विज्ञान एवं तकनीक के विकास से जन संचार के स्वरूप में परिवर्तन होने लगा और समय के साथ-साथ आधुनिक मीडिया का जन्म हुआ जिसमें सर्वप्रथम मुद्रण अर्थात् छपाई का आविष्कार हुआ। प्रारम्भिक युग में मुद्रण एक कला थी, लेकिन आधुनिक युग में पूर्णतया तकनीकों पर आधारित व्यवसाय हो गया। मुद्रण कला पत्रकारिता के क्षेत्र में विकसित, पल्लवित तथा तकनीकी रूप में परिवर्तित हुई।

जर्मनी के **जॉन गुटेनवर्ग** ने सन् **1454-55** में दुनिया का **पहला छापाखाना (प्रिंटिंग प्रेस)** लगाया तथा 1456 में बाइबिल की 300 प्रतियों को प्रकाशित कर पेरिस भेजा गया। मुद्रण कला जर्मनी से आरंभ होकर यूरोपीय देशों के माध्यम से संपूर्ण विश्व में फैल गई जिस कारण समाचार-पत्र, पत्रिकाओं, किताब तथा लेखा-पत्रों के प्रसार की गति बढ़ गई। भारत में छपने वाला पहला साप्ताहिक समाचार पत्र **बंगाल गजट 1780** में **कोलकाता** से प्रकाशित हुआ जिसके सम्पादक **जेम्स ऑगस्ट्स हिक्की** थे।

डी.एल.पी. बुकलेट्स की विशेषताएँ

- आयोग के नवीनतम पैटर्न पर आधारित अध्ययन सामग्री।
- पैराग्राफ, बुलेट फॉर्म, सारणी, फ्लोचार्ट तथा मानचित्र का उपयुक्त समावेश।
- विषयवस्तु की सरलता, प्रामाणिकता तथा परीक्षा की दृष्टि से उपयोगिता पर विशेष ध्यान।
- क्विक रिवीजन हेतु प्रत्येक अध्याय में महत्त्वपूर्ण तथ्यों का संकलन।
- प्रत्येक अध्याय के अंत में विगत वर्षों में पूछे गए एवं संभावित प्रश्नों का समावेश।

Website : www.drishtiIAS.com
E-mail : online@groupdrishti.com

DrishtiIAS
YouTube Drishti IAS
drishtiias
drishtithevisionfoundation

641, First Floor, Dr. Mukherjee Nagar, Delhi-110009
Phones : 011-47532596, +91-8130392354, 813039235456