Think IAS...

दृष्टि The Vision

Think Drishti

राजस्थान लोक सेवा आयोग (RAS/RTS)

लोक प्रशासन एवं प्रबंधन

(राजस्थान के विशेष संदर्भ सहित)

दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रम (Distance Learning Programme)

Code: RJM05

राजस्थान लोक सेवा आयोग (RAS/RTS)

लोक प्रशासन एवं प्रबंधन

(राजस्थान के विशेष संदर्भ सहित)

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

RAS DLP

विषय सूची (Contents)

1. प्रशासन एवं प्रबंध	**5–16**
1.1 प्रशासन : अर्थ, प्रकृति एवं महत्त्व	5
1.2 प्रबंध : अर्थ, प्रकृति एवं महत्त्व	6
1.3 विकसित एवं विकासशील समाजों में लोक प्रशासन की भूमिका	8
1.4 एक विषय के रूप में लोक प्रशासन का विकास	10
1.5 नवीन लोक प्रशासन	12
1.6 लोक प्रशासन के सिद्धांत	13
2. प्रशासनिक अवधारणाएँ	**17–31**
2.1 शक्ति की अवधारणा	17
2.2 वैधता की अवधारणा	19
2.3 सत्ता या प्राधिकार की अवधारणा	20
2.4 उत्तरदायित्व की अवधारणा	23
2.5 प्रत्यायोजन की अवधारणा	26
3. संगठन एवं उनके सिद्धांत	**32–43**
3.1 संगठन का अर्थ	32
3.2 संगठन की विशेषताएँ	33
3.3 संगठन के प्रकार	33
3.4 संगठन के आधार	35
3.5 संगठन के सिद्धांत	36
4. प्रबंधन के कार्य	**44–52**
4.1 निगमित शासन	44
4.2 कॉर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व	47
5. लोक प्रबंधन के नवीन आयाम	**53–57**
5.1 लोक प्रबंधन	53
5.2 परिवर्तन का प्रबंधन	55

6. प्रशासन पर नियंत्रण **58–68**
6.1 प्रशासन पर विधायी नियंत्रण की विभिन्न पद्धतियाँ एवं तकनीक 58
6.2 प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण की विभिन्न पद्धतियाँ एवं तकनीक 60
6.3 सामान्यज्ञ एवं विशेषज्ञ संबंध 65

7. राजस्थान में प्रशासनिक ढाँचा एवं प्रशासनिक संस्कृति **69–93**
7.1 राज्यपाल 69
7.2 मुख्यमंत्री 79
7.3 मंत्रिपरिषद 84
7.4 राज्य सचिवालय 89
7.5 मुख्य सचिव 91

8. ज़िला प्रशासन **94–102**
8.1 ज़िला प्रशासन का विकास 94
8.2 ज़िला प्रशासन का संगठन 95
8.3 ज़िला कलेक्टर एवं पुलिस अधीक्षक की भूमिका 97
8.4 उपखंड एवं तहसील प्रशासन 100

9. विकास प्रशासन **103–107**
9.1 विकास प्रशासन का उद्भव एवं अर्थ 103
9.2 विकास प्रशासन का क्षेत्र 104
9.3 विकास प्रशासन की विशेषताएँ 105

10. राज्य से संबंधित संवैधानिक/गैर-संवैधानिक निकाय तथा अधिनियम **108–123**
10.1 राज्य मानवाधिकार आयोग 108
10.2 राज्य निर्वाचन आयोग 110
10.3 राज्य वित्त आयोग 110
10.4 लोकपाल एवं लोकायुक्त 111
10.5 राज्य लोक सेवा आयोग 116
10.6 राजस्थान लोक सेवा गारंटी अधिनियम, 2011 118
10.7 राजस्थान सुनवाई का अधिकार अधिनियम, 2012 120

11. भ्रष्टाचार **124–144**
11.1 भ्रष्टाचार : प्रकार एवं कारण 124
11.2 भ्रष्टाचार के प्रभाव 129
11.3 भ्रष्टाचार को अल्पतम करने के उपाय 130

अध्याय
1

प्रशासन एवं प्रबंध
(Administration and Management)

सामान्यत: प्रशासन एक विशिष्ट शैक्षिक क्षेत्र है, जो किसी क्षेत्र में विशिष्ट शासन या विभिन्न प्रकार के मानवीय गतिविधियों का प्रबंध करने हेतु महत्त्वपूर्ण सिद्ध होता है। यह विशेष रूप से सरकारी क्रियाकलापों में उपयोगी तंत्र एवं प्रक्रियाओं से सह-संबंध रखता है, जबकि प्रबंध के तहत निर्धारित नीतियों का क्रियान्वयन संपन्न होता है। इस प्रकार लोक प्रशासन के क्षेत्र में प्रशासन एवं प्रबंध अन्योन्याश्रित संबंध स्थापित करते हैं। प्रशासन एवं प्रबंध के तहत कार्य पूरा करने के लिये योजना बनाना, निर्णय लेना, लक्ष्यों एवं उद्देश्यों का निर्माण करना, संगठनों का निर्माण एवं पुनर्निर्माण करना, कर्मचारियों को निर्देश देना, जनता का समर्थन प्राप्त करने के लिये विधायिका तथा निजी एवं सार्वजनिक संस्थाओं के साथ मिलकर कार्य करना इत्यादि।

1.1 प्रशासन : अर्थ, प्रकृति एवं महत्त्व
(Administration : Meaning, Nature and Importance)

उदारीकरण एवं भूमंडलीकरण ने प्रशासन की संरचना एवं महत्त्व को विशेष रूप से प्रभावित किया है। उत्तम अभिशासन जैसी मान्यताओं ने प्रशासन की परंपरागत अवधारणाओं को चुनौती देते हुए सामाजिक न्याय पर आधारित इसके अभिप्राय को स्पष्ट करने के लिये प्रेरित किया है।

अर्थ *(Meaning)*

"चूँकि प्रशासन एक से अधिक व्यक्तियों द्वारा विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिये सहयोग एवं सकारात्मक उद्देश्य से किया जाने वाला कार्य है; अत: इसके लिये विभिन्न संगठन, अनेक व्यक्तियों का सहयोग तथा सामाजिक हित का उद्देश्य आवश्यक होना चाहिये।" इसके अलावा विभिन्न विद्वानों के अनुसार प्रशासन का अर्थ निम्नलिखित है-

- **मार्क्स** के अनुसार, "प्रशासन चैतन्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिये निश्चयात्मक क्रिया है। यह उन वस्तुओं के एक संगठित प्रयत्न तथा साधनों का निश्चित प्रयोग है जिसको हम कार्यान्वित करवाना चाहते हैं।"
- **साइमन** के अनुसार, "अपने व्यापक रूप में प्रशासन की व्याख्या उन समस्त सामूहिक क्रियाओं से की जा सकती है जो सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति के लिये सहयोगात्मक रूप में प्रस्तुत की जाती हैं।"
- **फिफनर** के अनुसार, "मनुष्य तथा भौतिक संसाधनों का संगठन एवं नियंत्रण ही प्रशासन है।"
- **निग्रो** के अनुसार, "प्रशासन लक्ष्य की प्राप्ति के लिये मनुष्य तथा सामग्री दोनों का संगठन है।"
- **व्हाइट** के अनुसार, "प्रशासन किसी विशिष्ट उद्देश्य अथवा लक्ष्य की प्राप्ति के लिये बहुत से व्यक्तियों के संबंध में निर्देश, नियंत्रण तथा समन्वयीकरण की कला है।"

प्रकृति *(Nature)*

विभिन्न विद्वानों के मतानुसार, प्रशासन की प्रकृति एवं विषय क्षेत्र सरकार के प्रकार्यों के विषय क्षेत्र से निर्धारित होता है। प्रशासन की प्रकृति के विषय में सामान्यत: चार प्रकार के दृष्टिकोण प्रचलित हैं; जैसे-

(i) व्यापक दृष्टिकोण: विद्वानों के अनुसार इस दृष्टिकोण के तहत प्रशासन की प्रकृति सरकार के तीनों अंगों- कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका से संबंधित है। **प्रो. व्हाइट** ने इस दृष्टिकोण के आधार पर कहा है कि "प्रशासन में वे सभी कार्य आते हैं जिनका उद्देश्य सार्वजनिक नीति को पूरा करना अथवा लागू करना होता है।" जबकि लोक प्रशासन के विद्वान **निग्रो** का मानना है कि प्रशासन की प्रकृति-

पारिस्थितिक पद्धति

इस पद्धति का संबंध मुख्यत: लोक प्रशासन एवं उससे संबंधित समस्याओं के विषय में अध्ययन करना तथा लोगों एवं उसके वातावरण में प्रशासकीय कार्यवाही की स्थिति को बताना है। पारिस्थितिक पद्धति का प्रसिद्ध विद्वान **फ्रेड डब्ल्यू. रिग्स** को माना जाता है। इन्होंने विकासशील देशों में प्रशासनिक व्यवस्थाओं के बीच सामंजस्य स्थापित किया। उदाहरणस्वरूप थाइलैंड, फिलीपीन्स।

व्यवस्था सिद्धांत

सामान्यत: यह व्यवहारवादी और परंपरावादी सिद्धांत से भिन्न होता है। लोक प्रशासन में यह एक ऐसा सिद्धांत है जिसे केंद्रीय तत्त्व माना जाता है। प्राय: किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिये व्यवस्था प्रणाली के तहत संगठन का निर्माण किया जाता है। हालाँकि संगठन में तो विभिन्न अंगों का कार्य पृथक् होता है लेकिन उनके कार्यों का मूल्यांकन समग्र रूप से किया जाता है। क्योंकि प्रशासनिक संरचना में आगत एवं निर्गत में परस्पर गति होती है जिसके परिणामस्वरूप प्रशासनिक व्यवस्था का संचालन होता है।

- व्यवस्था सिद्धांत में मुख्य रूप से तीन गुण पाए जाते हैं-
  - व्यापकता
  - अन्योन्याश्रय संबंध
  - सीमाएँ
- एक प्रसिद्ध विद्वान **चेस्टर बर्नार्ड** ने 'प्रशासनिक संगठन' को एक महत्त्वपूर्ण व्यवस्था माना, क्योंकि यह मानवीय क्रियाओं से मिलकर बना होता है। वे लिखते हैं, "मैं समूह प्रणालियों को, जिन्हें हम संगठन कहते हैं, एक व्यक्ति की तरह सजीव सामाजिक जीवन मानता हूँ।" इस तरह उन्होंने औपचारिक संगठन के निर्माण एवं संचालन हेतु मानवीय तत्त्वों के महत्त्व को स्वीकार किया जबकि प्रशासनिक संगठनों के विषय में परंपरागत 'चेतनाहीन' विचार का खंडन किया।

उपरोक्त तथ्यों के विश्लेषण के आधार पर निष्कर्षत: यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन के अध्ययन हेतु सभी सिद्धांत एवं पद्धतियाँ आवश्यक हैं। यह समझना बिल्कुल गलत होगा कि इन सिद्धांतों में परस्पर विरोध है। हालाँकि वास्तव में यह कहा जा सकता है कि उपरोक्त सिद्धांत एक-दूसरे के पूरक हैं, जो इनमें कमियों तथा गलतियों का सुधार करती हैं। न केवल आगमनात्मक एवं निगमनात्मक पद्धतियों में समन्वय किया जाना चाहिये, वरन् लोक प्रशासन की आधुनिक व्यवहारवादी तथा परंपरागत पद्धतियों में भी समन्वय स्थापित करके उन्हें अपनाना चाहिये। अंततोगत्वा हमारे अध्ययन का मूल आधार तो परंपरागत ही रहेंगे, परंतु वैज्ञानिक पद्धति और प्रावधान को अपनाकर अधिकतम संभव सीमा तक वैज्ञानिक परिशुद्धता तर्क-वितर्क के माध्यम से प्राप्त करने की चेष्टा करनी चाहिये।

परीक्षोपयोगी महत्त्वपूर्ण तथ्य

- लोक प्रशासन सार्वजनिक नीतियों से संबंधित होता है।
- लोक प्रशासन सरकार के कार्य का वह भाग है जिसके द्वारा सरकार के उद्देश्यों एवं लक्ष्यों की प्राप्ति होती है।
- प्रशासन एक क्रिया भी है एवं प्रक्रिया भी है।
- प्रशासन के अंतर्गत लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन दोनों समाविष्ट होते हैं।
- निग्रो का कथन है- प्रशासन लक्ष्य की प्राप्ति के लिये मनुष्य तथा सामग्री दोनों का संगठन है।
- "लोक प्रशासन सामाजिक न्याय एवं सामाजिक परिवर्तन का महान साधन है।"- पंडित जवाहरलाल नेहरू।
- प्रबंध कला एवं विज्ञान का रूप होता है।
- प्रशासन का अंग प्रबंध एवं संगठन होता है।
- भारत सरकार ने 1957 में औद्योगिक प्रबंध संघ की स्थापना की।
- इरविंग होरोविज की कृति 'विकास की तीन दुनियाएँ' है।
- लोक प्रशासन निजी उद्यमों को सहायता एवं प्रोत्साहन, सेवा कार्य तथा नियामक एवं निरोधक का कार्य करता है।

- विद्वान रिग्स का मुख्य ज़ोर विकासमान प्रशासनिक अवस्थाओं पर रहा है।
- विकासशील समाजों में कार्यरत नौकरशाही व्यवहार में स्वायत्त होती है।
- प्राचीन काल में मिस्र की नील नदी के रख-रखाव हेतु कर्मचारी तंत्र के रूप में प्रशासन का विकास हुआ।
- 1927 में प्रकाशित डब्ल्यू.एफ. विलोबी की पुस्तक, 'प्रिंसिपल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' है।
- 'दि फंक्शन्स ऑफ दि एक्जीक्यूटिव' पुस्तक के लेखक चेस्टर बर्नार्ड हैं।
- हर्बर्ट साइमन की पुस्तक 'एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर' का प्रकाशन 1947 ई. में हुआ।
- नवीन लोक प्रशासन का लक्ष्य मूल्य, प्रासंगिकता, परिवर्तन एवं सामाजिक समता होता है।
- वुडरो विल्सन के अनुसार लोक प्रशासन एक व्यावहारिक शास्त्र है।

अति लघुउत्तरीय प्रश्न (उत्तर लगभग 15–20 शब्दों में दीजिये)

1. विकसित एवं विकासशील समाज में अंतर बताएँ।
2. प्राचीन काल में लोक प्रशासन का क्या उद्देश्य था?
3. प्रशासन के सिद्धांत पर चर्चा कीजिये।
4. प्रशासन का अर्थ एवं प्रकृति बताइये।
5. प्रबंध से आप क्या समझते हैं? इसका महत्त्व बताइये।

लघुउत्तरीय प्रश्न (उत्तर लगभग 50–50 शब्दों में दीजिये)

1. नव लोक प्रशासन की चार आधारभूत विशेषताओं का निरूपण कीजिये। **RAS (Mains)-2016**
2. प्रशासन की प्रकृति के संदर्भ में प्रमुख दृष्टिकोणों पर चर्चा कीजिये।
3. विकसित समाज में लोक प्रशासन की भूमिका स्पष्ट करते हुए इसकी दो विशेषताएँ बताइये।
4. विकासशील समाज में लोक प्रशासन की दृष्टि से प्रमुख चुनौतियाँ क्या-क्या होती हैं?
5. आधुनिक काल में लोक प्रशासन के विभिन्न सिद्धांतों की चर्चा करें।

दीर्घउत्तरीय प्रश्न (उत्तर लगभग 100 या 200 शब्दों में दीजिये)

1. प्रशासन एवं प्रबंध में अंतर स्पष्ट करते हुए इसके महत्त्व को बताइये।
2. लोक प्रशासन की दृष्टि से विकासशील समाजों के समक्ष विद्यमान चुनौतियों पर चर्चा कीजिये। इनसे निपटने हेतु कुछ प्रमुख सुझाव दीजिये।
3. नवीन लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं? इसकी प्रमुख विशेषताएँ बताइये। क्या आप मानते हैं कि नवीन लोक प्रशासन अपने उद्देश्य की प्राप्ति में सफल रहा है? स्पष्ट कीजिये।

अध्याय
2

प्रशासनिक अवधारणाएँ (Administrative Concepts)

आधुनिक राज्य के स्वरूप एवं दायित्वों में आए परिवर्तनों ने प्रशासनिक अवधारणाओं को अनिवार्य सिद्ध कर दिया है। वर्तमान समय में व्यक्तियों की प्रत्येक गतिविधि प्रशासनिक एजेंसियों द्वारा निर्देशित एवं नियंत्रित होती है। समाज में बढ़ती हुई जटिलताओं, राज्य के बढ़ते हुए दायित्वों और प्रशासनिक पद्धतियों में आए बदलावों के मध्य प्रशासनिक अवधारणाओं का महत्त्व भी अत्यधिक बढ़ गया है। सामयिक परिस्थितियों में सुदृढ़ प्रशासनिक व्यवस्था के बिना प्रगति संभव नहीं है इसलिये प्रशासनिक व्यवस्था में शक्ति, सत्ता, वैधता, उत्तरदायित्व एवं प्रत्यायोजन जैसी प्रशासनिक अवधारणाओं का महत्त्व अत्यधिक बढ़ जाता है।

2.1 शक्ति की अवधारणा *(Concept of Power)*

शक्ति शब्द जिसे पावर (Power) कहते हैं, लैटिन भाषा के Potere शब्द से निकला है जिसका अर्थ है- योग्य के लिये। शक्ति उस विशेष स्थिति की द्योतक है जिसमें कोई व्यक्ति सामाजिक विरोध की स्थिति में भी अपनी इच्छा एवं आदेशों का अनुपालन करवाने में सफल हो जाता है। शक्ति की अवधारणा सकारात्मकता और नकारात्मकतापूर्ण दोनों हो सकती हैं। यदि शक्ति में वैधता जुड़ जाए तो यह सकारात्मक रूप में उभरती है अन्यथा शक्ति दिशाहीन हो जाती है जो विनाशकारी भी हो सकती है। शक्ति व्यक्ति की योग्यता पर निर्भर करती है। यह एक नकारात्मक संकल्पना मानी जाती है क्योंकि इसमें बल प्रयोग का तत्त्व संभावित रहता है। शक्ति का दीर्घकालीन अस्तित्व सत्ता पर निर्भर करता है।

आर्गेंसकी के अनुसार, "शक्ति अन्य व्यक्तियों को अपने लक्ष्यों के अनुरूप प्रभावित करने की क्षमता है। शक्ति एक सापेक्ष शब्द है, यथा- राजनीतिक शक्ति, आर्थिक शक्ति, सामाजिक शक्ति आदि।"

वेबर के अनुसार, "शक्ति आरोपण की अभिव्यक्ति है, यह आरोपण बाध्यकारी रूप में होता है।"

बर्नार्ड शा के अनुसार, "शक्ति कभी भ्रष्ट नहीं करती बल्कि जब यह अज्ञानी में निहित होती है, तभी भ्रष्ट होने की संभावना बढ़ जाती है।"

शूमैन के अनुसार, "शक्ति लोगों को नियंत्रित एवं उन्हें प्रभावित करने की योग्यता है।"

गोल्डमेयर एवं **शिल्स** के अनुसार, "एक व्यक्ति के पास शक्ति उस सीमा तक होती है, जिस सीमा तक वह अपनी इच्छाओं के अनुसार दूसरों के व्यवहार को प्रभावित करता है।"

शक्ति का रूप सदैव सामाजिक होता है। शक्ति सामाजिक संबंधों की अभिव्यक्ति है, परंतु बल गैर-सामाजिक तत्त्व कहलाता है। शक्ति बल का कानूनी रूप होता है। शक्ति कानूनी दायरे वाला बल है। नकारात्मक शक्ति से आशय व्यक्ति की उस क्षमता से है जो अन्यों से वह काम करवा लेता है जो अन्यथा वे लोग नहीं करते। सकारात्मक शक्ति सशक्तीकरण के रूप में उभरती है। शक्ति शासकों एवं शासितों के मध्य संबंधों को सुनिश्चित करती है। शक्ति के द्वारा शासक आदेश देते हैं एवं शासित व्यक्ति उसका पालन करते हैं। शक्ति दूसरों को प्रभावित करती है तथा उनके व्यवहार को नियमित भी करती है। शक्ति वह साधन है जिसके द्वारा निश्चित लक्ष्यों को प्राप्त किया जाता है।

शक्ति के प्रकार *(Types of power)*

शक्ति के प्रमुख प्रकार निम्नलिखित हैं:

वैधपूर्ण शक्ति

वैधपूर्ण शक्ति किसी व्यक्ति की वह शक्ति है, जो उसे कुछ दायित्वों को पूर्ण करने या निभाने के बदले में प्राप्त होती है। इस प्रकार की शक्ति सत्ता के रूप में एक व्यक्ति को उसके स्तर के परिणामस्वरूप प्राप्त होती है।

अध्याय
3

संगठन एवं उनके सिद्धांत (Organisation and Their Principles)

व्यक्तियों का एक ऐसा समूह संगठन कहलाता है जिसके अंतर्गत बिखरी हुई शक्तियों को इक्ट्ठा करने का प्रयास किया जाता है। संगठन आज मनुष्य की हर गतिविधियों के साथ जुड़ा हुआ है। इसके व्यवस्थित कार्यकरण के लिये कुछ निश्चित नियमों, प्रक्रियाओं एवं सर्वस्वीकृत आधारशिलाओं की आवश्यकता होती है जिसके अभाव में संगठन दिशाहीन एवं अवरुद्ध हो जाता है। संगठन की अवधारणा के विकास के साथ ही इसके अनेक सर्वमान्य सिद्धांतों को भी खोज निकाला गया तथा ये सिद्धांत आचरण के ऐसे कार्य नियम होते हैं जो विस्तृत अनुभव के कारण सर्वस्वीकृत होते हैं।

3.1 संगठन का अर्थ *(Meaning of Organisation)*

आम बोलचाल की भाषा में संगठन का अर्थ होता है- कार्य को योजनाबद्ध रूप में संपन्न करना। **संक्षिप्त ऑक्सफोर्ड शब्दकोश** के अनुसार, संगठन शब्द से तात्पर्य है- किसी वस्तु का व्यवस्थित ढाँचा बनाना, किसी वस्तु का आकार निश्चित करना एवं उसको कार्य करने की स्थिति में लाना। संगठन में तीन तत्त्व निहित होते हैं- इसमें कार्य निश्चित उद्देश्य की पूर्ति के लिये किया जाता है, इसमें सहयोग की भावना होती है तथा इसमें अनेक व्यक्तियों द्वारा कार्य किया जाता है। अनेक विद्वानों ने भिन्न-भिन्न अर्थों में संगठन को परिभाषित किया है जो निम्नलिखित हैं-

एल.डी. व्हाइट के अनुसार-

"संगठन का अर्थ कर्मचारियों की उस अवस्था से है, जो निश्चित किये हुए विषयों की प्राप्ति के लिये कार्यों एवं उत्तरदायित्वों को विभाजित करके स्थापित की जाती है।"

ग्लैडन के अनुसार-

"संगठन से तात्पर्य है- किसी उद्यम में लगे हुए व्यक्तियों के परस्पर संबंधों की ऐसी प्रतिकृति बनाना जो उद्यम के कार्यों को पूरा कर सके।"

लूथर गुलिक के अनुसार-

"संगठन सत्ता का औपचारिक ढाँचा है जिसके द्वारा किसी निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति के लिये कार्यों को विभाजित तथा निर्धारित किया जाता है और उनका समन्वय किया जाता है।"

उर्विक के अनुसार-

"संगठन का अर्थ है उन क्रियाओं का निर्धारण करना जो किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिये आवश्यक हों और उनको ऐसे वर्गों में क्रमबद्ध करना जो कि विभिन्न व्यक्तियों को सौंपे जा सकें।"

जे.डी. मूने के अनुसार-

"एक समान ध्येय की प्राप्ति के लिये बनने वाले प्रत्येक मानवीय समुदाय का ढाँचा संगठन है।"

फिफनर के अनुसार-

"संगठन का अर्थ व्यक्तियों एवं व्यक्तियों के बीच, वर्गों एवं वर्गों के बीच संबंधों से है, जो इस प्रकार आयोजित किये जाएँ कि व्यवस्थित श्रम विभाजन किया जा सके।"

एम. मार्क्स के अनुसार-

"संगठन उस ढाँचे का नाम है, जो शासन के प्रमुख कार्यवाह तथा उसके सहायकों को सौंपे गए कार्यों को पूरा करने के लिये बनाया जाता है।"

डिमॉक एंड डिमॉक के अनुसार-

"संगठन, संरचना तथा मानव जीवन दोनों ही है।........... संगठन को केवल एक ढाँचा मानना और जिन लोगों से वह बनता है, उनकी उपेक्षा करना पूर्णत: अवास्तविक अथवा अयथार्थवादी बात होगी।"

अध्याय
4

प्रबंधन के कार्य
(Functions of Management)

उदारीकरण, निजीकरण एवं वैश्वीकरण के युग में प्रबंधन की अवधारणा एक नवीन क्रियाकलाप है। आरंभ में तो इसके अंतर्गत रोज़गार, कार्मिक, औद्योगिक, श्रम कल्याण एवं श्रम प्रबंधन इत्यादि आते थे, लेकिन 1960 के दशक से इसका मुख्य फोकस कार्मिक प्रबंधन पर रहा है जिसके परिणामस्वरूप इसमें विभिन्न क्षेत्रों में कर्मचारियों की सामान्य दिनचर्या से संबंधित उत्तरदायित्त्व सम्मिलित रहे हैं। इसके लिये समय-समय पर कॉर्पोरेट शासन व्यवस्था एवं सामाजिक उत्तरदायित्व की भूमिकाओं को स्पष्ट किया गया है।

4.1 निगमित शासन *(Corporate Governance)*

कॉर्पोरेट गवर्नेंस के अंतर्गत किसी कंपनी को चलाने के तरीके, सिद्धांत, प्रक्रियाएँ तथा निर्देश आदि आते हैं। कॉर्पोरेट गवर्नेंस के सिद्धांत कंपनी को ऐसे दिशा-निर्देश प्रदान करते हैं जिन पर चलकर कंपनी के प्रशासकों, शेयरधारकों, ग्राहकों तथा समाज सभी का भला होता है। यदि गांधी जी के न्यासिता सिद्धांत के परिप्रेक्ष्य में देखा जाए तो कॉर्पोरेट गवर्नेंस में कपंनी का प्रबंधन सभी भागीदारों के हितों का न्यासी होता है।

कॉर्पोरेशन के प्रशासन को प्रभावी बनाने के लिये तथा कॉर्पोरेट धोखाधड़ी व जालसाज़ी को रोकने के लिये कॉर्पोरेट गवर्नेंस एक प्रभावी उपाय हो सकता है। यदि कोई कॉर्पोरेशन लंबे समय तक लाभ अर्जित करना चाहता है तो यह ज़रूरी है कि वह उच्च नैतिकता के साथ काम करे और यह नैतिकता उसके प्रशासन में स्पष्ट रूप से दिखे।

कॉर्पोरेट शासन की संकल्पना का विकास *(Evolution of the concept of corporate governance)*

सबसे पहले कॉर्पोरेट गवर्नेंस की आवश्यकता 1929 की महामंदी के समय अनुभव की गई थी। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जब बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ वैश्विक आर्थिक गतिविधियों पर अपना प्रभुत्व स्थापित करने लगीं और जन निगरानी, नियंत्रण तथा जवाबदेहिता से विमुख होने लगीं तो कॉर्पोरेट गवर्नेंस की आवश्यकता को महसूस किया गया। अस्सी का दशक आते-आते सभी औद्योगिक देशों में कॉर्पोरेट गवर्नेंस की मांग ज़ोर पकड़ने लगी और 1991 में ब्रिटेन में केडबरी समिति का गठन किया गया जिसने कॉर्पोरेट गवर्नेंस को लागू करने के विचार से अपनी सिफारिशें दीं। इन सिफारिशों को आधार बनाकर OECD देशों ने निगमित प्रशासन से जुड़े 6 सिद्धांत प्रस्तुत किये-

1990 के बाद वैश्वीकरण के दौर में सभी अर्थव्यवस्थाएँ एक-दूसरे के साथ तेज़ी से जुड़ती गईं और इस दौर में कॉर्पोरेट घरानों का अभूतपूर्व विस्तार देखा गया। नवपूंजीवाद के इस दौर में निम्नलिखित कारणों से निगमित प्रशासन महत्त्वपूर्ण हो गया है-

- बहुराष्ट्रीय कंपनियों के एकाधिकार में वृद्धि।
- वैश्विक मंदी के दौर में बड़ी कंपनियों का पतन।
- बड़े कॉर्पोरेट घरानों में उभरे विभिन्न घोटाले।
- कॉर्पोरेट घरानों की आपसी प्रतिस्पर्धा व सरकारी उपक्रमों से प्रतिस्पर्धा।
- वैश्वीकरण के दौर में सूचना प्रौद्योगिकी के विकास के साथ लोक प्रशासन के समान निजी प्रशासन के वैश्विक मानकों की मांग।

अध्याय
5

लोक प्रबंधन के नवीन आयाम (New Dimensions of Public Management)

वैश्वीकरण के युग में लोक प्रशासन एवं प्रबंधन भी विषयगत परिधियों के अंदर परिवर्तन को महसूस कर रहा है। विकास के परिवर्तन प्रतिमान, जैसा कि नव उदारवादी व्यवस्था ने राज्य की संरचना को सीमित कर दिया है, जिसके परिणामस्वरूप बाज़ार व्यवस्था का उदय हुआ। चूँकि, परंपरागत लोक प्रशासन का मूलभूत आधार प्रशासनिक ढाँचा, सांस्थानिक प्रबंधन एवं लोकहित की परिस्थिति को संचालित करने वाले सिद्धांतों पर आधारित था, जो कि वर्तमान युग में असफल हो चुका है।

दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि लोक प्रबंधन के नवीन आयाम उदारीकरण, निजीकरण एवं वैश्वीकरण के युग में वेबर और विल्सन के आधारभूत सिद्धांतों को लोक प्रशासन हेतु असंगत करार दिया गया है। इस नए सिद्धांत में नौकरशाही एवं सरकार की भूमिका में परिवर्तन की विशेष बात की गई। सामान्यत: लोक प्रशासन में लोक प्रबंधन के नवीन आयाम का प्रयोग 1990 के दशक में पहली बार विद्वान क्रिस्टोफर हुड ने किया। इस प्रकार, लोक प्रबंधन के नवीन आयाम अर्थव्यवस्था एवं समाज में राज्य की भूमिका को कम करने तथा एक उद्यमशील सरकार की स्थापना करना चाहता है।

5.1 लोक प्रबंधन *(Public Management)*

किसी कार्य को संपूर्ण एवं व्यवस्थित ढंग से करना प्रबंध कहलाता है। जब इसके लिये उचित साधन तथा सरल एवं आधुनिक तरीके के प्रयोग से संपन्न कराया जाता है तो यही प्रबंधन कहलाता है। अंततोगत्वा जब यह लोगों के उद्देश्य प्राप्ति में सहायक हो जाता है, तो लोक प्रबंधन का रूप ले लेता है।

लोक प्रशासन में लोक प्रबंधन के नवीन आयाम की स्थापना हेतु सामान्यत: सरकार के तीन लक्ष्य (3Es) होने चाहियें–

1. प्रभावशीलता (Effectiveness)
2. कुशलता (Efficiency)
3. अर्थव्यवस्था (Economy)

नवीन लोक प्रबंधन की विशेषताएँ:

- सरकार के निश्चित आकार को निजीकरण के द्वारा सीमित करना।
- प्रबंधकों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व की जगह परिणाम आधारित व्यवस्था पर बल देना।
- इसके अंतर्गत परंपरागत नौकरशाही के बदले कार्मिक संगठनों और रोज़गारपरक सेवा-शर्तों को अत्यधिक लचीला बनाया जाता है।
- इस व्यवस्था के अंतर्गत कार्मिक उद्देश्यों की सफलता तथा प्रदर्शित मानकों की कसौटी पर परखने हेतु बल दिया जाता है।
- निरंतरता एवं परिवर्तन के नियमों के आधार पर सरकारी गतिविधियों एवं कार्यवाहियों को बाज़ार व्यवहारों का अनुसरण करना चाहिये।

लोक प्रबंधन के केंद्रीय तत्त्व *(Central elements of public management)*

- इसके अंतर्गत नीति-निर्माण की बजाय नीतियों के प्रबंधन पर अधिक बल तथा कार्यकुशलता का मूल्यांकन एवं सक्षमता पर विशेष ध्यान देना।
- इसमें सार्वजनिक नौकरशाही को ऐसे अभिकरणों के रूप में कूटबद्ध करना जिसका लक्ष्य 'पैसा दो एवं प्राप्त करो' के आधार पर केंद्रित हो।
- प्रतिस्पर्द्धा को बढ़ाने हेतु ठेका/अनुबंध तथा अर्द्ध बाज़ार व्यवस्था का प्रयोग करना।
- 'Cost Benefit Analysis theory' के तहत लागत से अधिक लाभ की संकल्पना पर विशेष बल।
- सामान्यत: इसके अंतर्गत उत्पादन लक्ष्यों की सीमित अवधि, नवाचार, कौशल विकास इत्यादि की स्वतंत्रता पर विशेष बल।

अध्याय
6

प्रशासन पर नियंत्रण
(Control Over Administration)

आधुनिक युग में प्रशासन हमारे जीवन से अटूट रूप से जुड़ा हुआ है। अत: आज हमारे जीवन का हर क्षेत्र धार्मिक, राजनीतिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक कुछ भी प्रशासन से परे की बात नहीं रही है। साथ ही जब से राज्य ने लोक-कल्याणकारी राज्य का रूप धारण किया है तब से प्रशासन का क्षेत्र और भी विशाल हो गया है। ऐसी स्थिति में प्रशासन की इन शक्तियों पर नियंत्रण रखने की आवश्यकता है। **प्रो. व्हाइट** के शब्दों में- "लोकतांत्रिक समाज में शक्ति पर नियंत्रण आवश्यक है। शक्ति जितनी अधिक है, नियंत्रण की भी उतनी ही अधिक आवश्यकता है।" स्पष्ट प्रयोजनों के लिये पर्याप्त अधिकार किस प्रकार निहित किये जाएँ तथा सत्ता को पंगु बनाए बिना किस प्रकार समुचित नियंत्रण स्थापित किया जाए, यह लोकप्रिय सरकार के समक्ष एक ऐतिहासिक उलझन का विषय है। अत: प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण की आवश्यकता स्पष्ट है, जिसके लिये प्रशासन पर निम्नलिखित नियंत्रणों की व्यवस्था की गई है-

1. प्रशासन पर विधायी नियंत्रण
2. प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण

प्रशासन पर नियंत्रण के साथ-साथ विकासोन्मुख व्यवस्था में सामान्यज्ञ प्रशासक तथा विशेषज्ञ प्रशासक की भी महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है।

6.1 प्रशासन पर विधायी नियंत्रण की विभिन्न पद्धतियाँ एवं तकनीक *(Various Methods and Techniques of Legislative Control over Administration)*

संसदीय शासन व्यवस्था में संसद सैद्धांतिक रूप से संघ प्रशासन पर पूरा नियंत्रण रखती है। प्रशासन संविधान के अधीन एवं संसद द्वारा निर्मित विधि (कानूनों) के अनुसार ही चलाया जाता है। संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के अंतर्गत ही संसद प्रशासन के उद्देश्यों को इंगित करती है। संसदीय नियंत्रण के अभाव में प्रशासकीय क्रियाओं में उचित समन्वय कर पाना संभव नहीं है। नौकरशाही के दोषपूर्ण हो जाने पर सामान्य जनता को अनेक परेशानियों का सामना करना पड़ता है। प्रशासन की असफलता, अकार्यकुशलता, कमियों तथा अनियमितता का आरोप अंततोगत्वा मंत्री अथवा मंत्रिपरिषद के ऊपर ही आता है। अत: प्रशासन पर संसदीय नियंत्रण आवश्यक है। संसद द्वारा यह नियंत्रण मंत्रिपरिषद के माध्यम से रखा जाता है। संसद निम्नलिखित तरीकों से प्रशासन पर नियंत्रण रखती है-

1. **प्रश्न पूछकर (By asking questions):** संसद के प्रत्येक सदस्य को प्रशासन से संबंधित किसी भी विषय पर प्रश्न पूछने का अधिकार है। प्रश्नों की अग्रिम सूचना संसदीय सचिव को दी जाती है। नियमानुसार अध्यक्ष प्रश्नों को उत्तर देने के लिये स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। ये प्रश्न सरकार के प्रशासकीय दायित्वों से संबंधित होते हैं। न्यायालय में विचाराधीन मामलों पर प्रश्न नहीं पूछे जा सकते हैं। संसद में पूछे जाने वाले प्रश्नों को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है-

प्रश्न के प्रकार

तारांकित प्रश्न
(Starred Questions)

ये ऐसे प्रश्न होते हैं, जिनका उत्तर प्रश्नोत्तर काल में मंत्री मौखिक रूप से देते हैं एवं इनके संबंध में मूल प्रश्नकर्त्ता व अन्य सदस्य पूरक प्रश्न भी पूछ सकते हैं।

अतारांकित प्रश्न
(Unstarred Questions)

इन प्रश्नों के उत्तर सदन में मौखिक रूप से नहीं दिये जाते हैं एवं इनके संबंध में पूरक प्रश्न भी नहीं पूछे जाते हैं। इन प्रश्नों के उत्तर सदन की टेबल पर रखवा दिये जाते हैं।

अध्याय
7

राजस्थान में प्रशासनिक ढाँचा एवं प्रशासनिक संस्कृति (Administrative Setup and Administrative Culture in Rajasthan)

राजस्थान भारतीय गणराज्य का एक राज्य है, जहाँ पर अन्य राज्यों की तरह संसदीय शासन व्यवस्था को अपनाया गया हैं एवं यहाँ की संपूर्ण राज्यव्यवस्था संवैधानिक व्यवस्था के अंतर्गत कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका द्वारा संचालित की जाती है। राज्य में लोक कल्याणकारी राज्य के लक्ष्य की प्राप्ति के लिये एक सुदृढ़ प्रशासनिक तंत्र सृजित किया गया है। राज्य के प्रशासनिक ढाँचे को वर्तमान में 7 संभागों एवं 33 ज़िलों में विभक्त किया गया है, इसके निचले स्तरों पर उपखंड एवं तहसीलें हैं। इस संपूर्ण व्यवस्था में मुख्यमंत्री के अधीन सर्वोच्च स्तर पर मुख्य सचिव होता है, जिसकी नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जाती है।

7.1 राज्यपाल *(The Governor)*

राज्य की संवैधानिक व्यवस्था में राज्यपाल का पद अत्यंत महत्त्व रखता है। संविधान के अनुच्छेद 153 के अनुसार प्रत्येक राज्य के लिये एक राज्यपाल होगा, परंतु 7वें संविधान संशोधन द्वारा यह प्रावधान जोड़ा गया कि एक ही व्यक्ति को दो या उससे अधिक राज्यों का राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। राज्यपाल राज्य की कार्यपालिका का संवैधानिक प्रमुख होने के साथ ही केंद्र का प्रतिनिधि भी होता है तथा राज्य विधानमंडल का अभिन्न अंग होता है।

राज्यपाल की नियुक्ति *(Appointment of the governor)*

संविधान निर्माताओं के समक्ष मुख्य प्रश्न यह था कि राज्यपाल का चयन किस प्रकार किया जाए। अमेरिका जैसे संघात्मक देशों में राज्यपाल का चयन प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा तथा कनाडा जैसे देशों में राज्यपाल की नियुक्ति केंद्र द्वारा की जाती है लेकिन भारतीय परिस्थितियों में कौन-सी व्यवस्था उपयुक्त होगी, इस पर विचार-विमर्श के उपरांत राज्यपाल की नियुक्ति प्रक्रिया को अपनाया गया। इस निर्णय के **निम्नलिखित आधार** माने जाते हैं–

- राज्यपाल का निर्वाचन राज्यों में स्थापित की जाने वाली संसदीय व्यवस्था के अनुरूप नहीं हो सकता है क्योंकि राज्यपाल का निर्वाचन होने से मुख्यमंत्री से संघर्ष की स्थिति उत्पन्न हो सकती है क्योंकि वह भी जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधि होता है।
- निर्वाचित राज्यपाल का संबंध अपने दल से बना रहता है जिससे वह निष्पक्ष व निःस्वार्थ संवैधानिक मुखिया की भूमिका का निर्वहन नहीं कर पाता।
- राज्यपाल राज्य में केंद्र का प्रतिनिधि होता है, इसलिये राज्यपाल का प्रत्यक्ष निर्वाचन केंद्र-राज्य संबंधों पर प्रतिकूल प्रभाव डालता।
- चूँकि राज्यपाल केवल **संवैधानिक मुखिया** है, अतः उसका प्रत्यक्ष चुनाव धन व संसाधनों की अनावश्यक बर्बादी का कारण होता।
- अंततः यह निर्णय लिया गया कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा की जाएगी तथा वह राष्ट्रपति के प्रसादपर्यंत पद धारण कर सकता है।

राज्यपाल के लिये अर्हताएँ *(Qualifications for governor)*

संविधान में राज्यपाल के पद पर नियुक्ति के लिये दो अर्हताएँ निर्धारित की गई हैं–

1. उसे भारत का नागरिक होना चाहिये।
2. वह 35 वर्ष की आयु पूर्ण कर चुका हो।

इसके अतिरिक्त राज्यपाल की नियुक्ति से संबंधित दो परंपराएँ और जुड़ गई हैं–

अध्याय
8

ज़िला प्रशासन (District Administration)

ज़िला स्तर राज्य प्रशासन का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्तर है। भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था में ज़िला प्राचीन काल से ही एक महत्त्वपूर्ण इकाई रहा है। यह इकाई जनसाधारण तथा राज्य सरकार के मध्य एक व्यावहारिक कड़ी के रूप में कार्यरत है। ज़िला प्रशासन स्थानीय नागरिकों की आशाओं और आकांक्षाओं का केंद्रबिंदु होने के साथ-साथ संघीय एवं राज्य सरकार की नीतियों तथा कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का व्यावहारिक अभिकरण भी है। ज़िला प्रशासन का प्रमुख अधिकारी ज़िलाधीश होता है।

8.1 ज़िला प्रशासन का विकास *(Evolution of District Administration)*

ज़िला प्रशासन के वर्तमान स्वरूप का विकास ब्रिटिश शासनकाल के दौरान हुआ। ब्रिटिश शासनकाल में ज़िला 'डिस्ट्रिक्ट' के रूप में पहचाना जाने लगा। एक शब्द के रूप में 'डिस्ट्रिक्ट' से तात्पर्य किसी उद्देश्य विशेष के लिये किये गए प्रादेशिक विभाजन से है। स्वतंत्रता के पश्चात् भी भारत में राज्य प्रशासन की एक इकाई के रूप में ज़िला स्तर के महत्त्व को स्वीकार किया गया तथा प्रत्येक राज्य में ज़िलों का गठन करके प्रशासनिक व्यवस्था का विकास किया गया। यद्यपि भारत के संविधान में 'ज़िला' शब्द केवल अनुच्छेद 233 में ज़िला न्यायाधीशों की नियुक्ति के संदर्भ में प्रयुक्त हुआ है।

वर्तमान में राजस्थान में 33 ज़िले हैं। प्रत्येक राज्य में ज़िलों की संख्या में परिवर्तन होता रहता है, जैसे– राजस्थान में एकीकरण के समय 26 ज़िले थे। 1982 में धौलपुर राज्य का 27वाँ ज़िला बना। इसके पश्चात् 10 अप्रैल, 1991 को दौसा, बाराँ तथा राजसमंद नामक तीन ज़िले बनाए गए। 12 जुलाई, 1994 को हनुमानगढ़, 19 जुलाई, 1997 को करौली तथा 26 जनवरी, 2008 को प्रतापगढ़ नए ज़िले बनाए गए। एक ज़िले का औसत क्षेत्र 4000 वर्ग मील माना जाता है।

ज़िला प्रशासन का महत्त्व *(Importance of district administration)*

ज़िला प्रशासन राज्य की ऐसी इकाई है, जहाँ न केवल सरकारी नीतियों को ही क्रियान्वित किया जाता है, अपितु जिनकी नीति-निर्माताओं के चयन में भी निर्णायक भूमिका रहती है।

भारत में ज़िला प्रशासन की भूमिका और महत्ता का आभास हमें उसके उद्देश्यों से ही हो जाता है, जो प्रधान रूप से इस प्रकार हैं–

(1) सरकारी कानूनों और आदेशों को अपने क्षेत्र में लागू करना।

(2) सरकार का भू-राजस्व एकत्र करना।

(3) ज़िले की जनता का अधिकाधिक कल्याण।

ज़िला प्रशासन के ये सभी उद्देश्य परस्पर संबंधित हैं तथा एक-दूसरे से प्रभावित होते हैं। अपने उद्देश्यों की पूर्ति की दिशा में ज़िला प्रशासन को निरंतर सजग और सक्रिय रहना पड़ता है। ज़िला प्रशासन नागरिकों तथा उनके सभी अधिकारों की रक्षा का प्रबंध करता है। सरकारी राजकोष के अधिकारी ज़िलाधिकारी के अधीन रहकर कार्य करते हैं। इस प्रकार वे भी ज़िला प्रशासन का भाग बन जाते हैं। ज़िले में राजस्व, आबकारी, कृषि, सिंचाई, उद्योग, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति, महामारियों तथा अन्य आकस्मिक आपदाओं का निराकरण, कल्याण एवं विकास कार्यों का संचालन, चुनावों का संचालन, स्थानीय स्वशासी संस्थाओं का संचालन आदि विभिन्न कार्यों और दायित्वों का निर्वाह ज़िला प्रशासन ही करता है।

अध्याय
9

विकास प्रशासन
(Development Administration)

विकास प्रशासन की अवधारणा आधुनिक लोक प्रशासन की परिचायक है। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् नवस्वतंत्र राज्यों (खासकर एशिया, अफ्रीका एवं लैटिन अमेरिका) के उदय होने से इसके क्षेत्र एवं दायित्व का विस्तार हुआ। इसके दायित्व के अंतर्गत राष्ट्रनिर्माण, सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक एवं जन सहायता के कार्यों को प्रमुखता दी गई है, जिससे प्रशासन एवं नागरिकों के मध्य की दूरी कम होने लगी है।

9.1 विकास प्रशासन का उद्भव एवं अर्थ *(Evolution and Meaning of Development Administration)*

'विकास प्रशासन' शब्द का सर्वप्रथम प्रयोग यू.एल. गोस्वामी ने किया। उन्होंने इस शब्द का प्रयोग अपने एक लेख 'दि स्ट्रक्चर ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया' में किया था। इस शब्द की विस्तृत व्याख्या करने का श्रेय अमेरिकी विद्वानों को जाता है। विकासशील राष्ट्रों में प्रशासनिक प्रवृत्तियों के परीक्षण के लिये 'अमेरिकन सोसायटी फॉर पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' के अंतर्गत एक तुलनात्मक प्रशासनिक समूह का गठन किया गया। इस समूह ने तीसरी दुनिया के विकासशील राष्ट्रों को विकास प्रशासन के क्षेत्र में अनुसंधान के लिये अपना अध्ययन बिंदु बनाया, साथ ही इन राष्ट्रों की प्रशासनिक समस्याओं (सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक परिवेश के संदर्भ में) के अध्ययन पर अपना ध्यान केंद्रित किया। समूह का अध्यक्ष फ्रेड डब्ल्यू. रिग्स को बनाया गया जिन्होंने अपने अथक प्रयास से विकास प्रशासन को अध्ययन विषय के रूप में स्थापित किया। विकास प्रशासन के प्रतिपादकों में जॉर्ज ग्रांट (अग्रणी), वाईडनर, हैडी, रिग्स, पाइ पानिंदीकर तथा मॉण्टगोमेरी आदि हैं।

विकास प्रशासन का अर्थ *(Meaning of development administration)*

विकास या विकासात्मक प्रशासन का अर्थ है- विकास से संबंधित प्रशासन। यह एक विशेष प्रकार के उद्देश्य की पूर्ति के लिये एक उन्नयन की भावना, एक विशेष कार्यक्रम तथा एक विशेष विचारधारा है। यह प्रशासन के स्थूल रूप से उतना संबंधित नहीं है जितना कि उसकी प्रकृति, अभिव्यक्ति, व्यवहार, दृष्टिकोण आदि से। अनेक विद्वानों ने विकास प्रशासन को अपने-अपने तरीकों से परिभाषित किया है, जो निम्नलिखित हैं-

मॉण्टगोमेरी के अनुसार : "विकास सामान्यत: परिवर्तन के ऐसे सामान्य भाग को समझा गया है जो स्थूल रूप से पूर्व-निर्धारित या योजनाबद्ध एवं प्रशासित किया गया हो या कम-से-कम सरकारी क्रिया द्वारा प्रभावित हो।" इसी से उन्होंने विकास प्रशासन को बहुत सीमित क्षेत्र में रखते हुए कहा है कि "विकास प्रशासन अर्थव्यवस्था में योजनाबद्ध परिवर्तन लाता है (कृषि या उद्योग में या इन दोनों में से किसी के सहयोग के लिये पूंजीगत आधार संरचना में) और कुछ कम सीमा तक राज्यों की सामाजिक सेवाओं में (विशेषकर शिक्षा व जन स्वास्थ्य के क्षेत्र में)। यह सामान्यत: राजनीतिक क्षमताओं को बढ़ाने के प्रयत्नों से संबद्ध नहीं है।"

प्रो. वाईडनर के अनुसार : "विकास प्रशासन प्रगतिशील, राजनीतिक, धार्मिक एवं सामाजिक उद्देश्यों के चुनने तथा पूरा करने का साधन है जिसमें ये उद्देश्य आधिकारिक रूप से एक या दूसरे प्रकार से निश्चित किये जाते हैं।"

फ्रेड रिग्स के अनुसार : "विकास प्रशासन उन कार्यक्रमों और परियोजनाओं को पूरा करने के संगठित प्रयासों से संबंधित है, जो विकास के उद्देश्यों की पूर्ति में संलग्न व्यक्तियों द्वारा प्रवर्तित किये जाते हैं।"

विकास प्रशासन और प्रशासनिक विकास *(Development administration and administrative development)*

विकास प्रशासन का अर्थ है- विकास कार्यक्रमों का प्रशासन। यह एक ऐसी प्रक्रिया से संबंधित है जिसके द्वारा लोक प्रशासन प्रणाली समाज में राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तनों का संचालन करती है जबकि प्रशासनिक विकास

अध्याय 10

राज्य से संबंधित संवैधानिक/गैर-संवैधानिक निकाय तथा अधिनियम (Constitutional/ Non-Constitutional Bodies and Act Related to State)

चूँकि भारतीय गणराज्य अनेकता में एकता की संकल्पना पर आधारित है। इसके विभिन्न राज्यों में आंतरिक व्यवस्था बनाए रखने के लिये संसद द्वारा समय-समय पर विभिन्न संवैधानिक उपबंधों में संशोधन करके नया उपबंध बनाया जाता है। साथ ही साथ आवश्यकता के अनुसार गैर-संवैधानिक निकाय अथवा संविधानेतर एवं विधिक निकायों को स्थापित किया जाता है।

10.1 राज्य मानवाधिकार आयोग *(State Human Rights Commission)*

मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993 केंद्रीय स्तर के साथ-साथ राज्य स्तर पर भी मानवाधिकार आयोगों की स्थापना का प्रावधान करता है। राज्य मानवाधिकार के कार्य व शक्तियाँ राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग के जैसी ही हैं, लेकिन इनका कार्यक्षेत्र सीमित होकर केवल राज्य विशेष तक ही रह जाता है। राज्य मानवाधिकार आयोग केवल उन्हीं मामलों में मानवाधिकारों के उल्लंघन की जाँच करता है, जो संविधान की राज्य सूची या समवर्ती सूची के अंतर्गत आते हैं। यदि संबंधित मामले की जाँच पहले से ही राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग द्वारा की जा रही है, तब राज्य मानवाधिकार आयोग मामले की जाँच नहीं करता है। राज्य मानवाधिकार आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है तथा यह भी बताया जाता है कि आयोग द्वारा की गई अनुशंसाओं के संदर्भ में क्या कार्रवाई की गई। यदि कोई सिफारिश/सिफारिशें स्वीकार नहीं की गई हैं तो उन्हें स्वीकार न करने के कारणों का स्पष्टीकरण भी देना होता है।

आयोग की संरचना *(Structure of commission)*

राज्य मानवाधिकार आयोग एक अध्यक्ष तथा दो अन्य सदस्यों से मिलकर बनता है। अध्यक्ष उच्च न्यायालय का सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश तथा सदस्य उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त/कार्यरत न्यायाधीश होते हैं। राज्य का कोई ज़िला न्यायाधीश जो सात वर्ष का अनुभव रखता हो या ऐसा व्यक्ति जिसे मानवाधिकारों का विशेष ज्ञान अथवा अनुभव हो, वह भी आयोग का सदस्य बन सकता है।

आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्य की नियुक्ति राज्यपाल एक समिति की अनुशंसा पर करता है, इस समिति के सदस्य निम्नलिखित होते हैं-

- समिति का प्रमुख- राज्य का मुख्यमंत्री
- विधानसभा अध्यक्ष
- राज्य का गृह मंत्री
- विधानसभा में विपक्ष का नेता
- यदि राज्य में विधानपरिषद है तो उसका अध्यक्ष एवं उसमें विपक्षी दल का नेता।

कार्यकाल और सेवा-शर्तें *(Terms and conditions of the service)*

आयोग के सदस्य या अध्यक्ष 5 वर्ष अथवा 70 वर्ष की आयु (इनमें से जो भी पहले हो) तक पद पर बना रह सकता है। यदि वह 70 वर्ष की आयु का नहीं हुआ है तो वह पुनर्नियुक्त हो सकता है। सदस्य या अध्यक्ष किसी भी समय अपना हस्तलिखित त्यागपत्र राज्यपाल को सौंपकर पदमुक्त हो सकता है। आयोग के सदस्य एवं अध्यक्ष की नियुक्ति राज्यपाल करता है परंतु उन्हें उनके पद से राष्ट्रपति ही हटा सकता है। इन्हें उसी आधार और रीति से पद से हटाया जा सकता है जो राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग के सदस्यों व अध्यक्ष के लिये निर्धारित होते हैं।

अध्याय 11

भ्रष्टाचार (Corruption)

भ्रष्टाचार को भारत की एक गंभीर एवं जटिल समस्या के रूप में स्वीकार किया जाता है। यहाँ राजनीतिक भ्रष्टाचार एवं प्रशासनिक भ्रष्टाचार घनिष्ठ रूप से संबद्ध हैं इसलिये भारत में अन्य देशों की तुलना में अधिक गंभीर एवं व्यापक स्तर पर भ्रष्टाचार पाया जाता है। देश के विकास में भ्रष्टाचार बहुत बड़ी बाधा है। लोक-कल्याणकारी राज्य एवं संविधान में उल्लिखित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिये भ्रष्टाचार का उन्मूलन अत्यंत आवश्यक है। वर्तमान भारत में भ्रष्टाचार एक सामाजिक मूल्य के रूप में स्वीकृत हो गया है, जहाँ राजनेता, प्रशासनिक अधिकारी, उद्योगपति और अपराधियों के गठजोड़ से ऊपर से नीचे तक चलने वाला भ्रष्टाचार का दुश्चक्र समाज के संसाधनों का दुरुपयोग करता है। जो धन सार्वजनिक कार्य में लगना चाहिये, वह भ्रष्टाचारियों की भेंट चढ़ जाता है। भारत में भ्रष्टाचार का दायरा निरंतर बढ़ता जा रहा है। नित नए सामने आते भ्रष्टाचार के मामले भारतीय लोकतंत्र को भी गंभीर हानि पहुँचा रहे हैं।

आज़ाद हिंदुस्तान की तकदीर में भ्रष्टाचार का दीमक कुछ इस तरह समाया है कि आज जीवन, समाज और सरकार का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं बचा जो सुरक्षित हो। संसद से सड़क तक, मंदिर से दफ्तर तक तथा आम आदमी से खासोखास तक सबके सब लूटने में लगे हैं। 1 लाख 86 हज़ार करोड़ रुपए का कोयला घोटाला, 2300 करोड़ रुपए का राष्ट्रमंडल खेल घोटाला, 900 करोड़ रुपए का चारा घोटाला, आई.पी.एल. घोटाला, आदर्श सोसायटी घोटाला, बोफोर्स तोप घोटाला, रक्षा खरीद घोटाला, ताबूत घोटाला आदि तथा विदेशी बैंकों में पड़ा 120 लाख करोड़ रुपए का काला धन यही साबित करते हैं। जनप्रतिनिधि सरकारी ठेके के नाम पर ठगते हैं, न्यायाधीश गलत न्याय के नाम पर लूटता है, पत्रकार खबर दबाने तथा झूठे प्रचार के नाम पर मालामाल होता है तो सरकारी बाबू, इंजीनियर, डॉक्टर, पुलिस, क्लर्क और चपरासी दफ्तर में लोगों से घूस लेते हैं। शिक्षाविद् शिक्षा बेचने पर उतारू है, पुजारी मंदिर की आस्था और भगवान बेचने को पर उतारू है, डॉक्टर इंसान बेचने पर उतारू है, तो न्यायाधीश ईमान बेचने पर उतारू है। कोई दहेज़ से कमाता है तो कोई चापलूसी और दलाली से। भ्रष्टाचार के इस दौर में धनवान इतराता है, बुद्धिजीवी खामोश है, मीडिया बिकाऊ है तथा आम जनता त्रस्त है।

भ्रष्टाचार की उपस्थिति किसी भी लोकतंत्र के लिये स्वस्थता का लक्षण नहीं है। वर्तमान समय की अनेक समस्याओं की जड़ भ्रष्टाचार को माना जा सकता है। भ्रष्टाचार केवल नैतिकता पर प्रश्न नहीं है बल्कि भारत जैसे विकासशील देश की आर्थिक उन्नति में सबसे बड़ी बाधा है इसलिये भारतीय लोकतंत्र के सशक्तीकरण, आर्थिक उन्नति, चहुँमुखी विकास एवं लोक-कल्याणकारी शासन की स्थापना के लिये भ्रष्टाचार उन्मूलन की अत्यंत आवश्यकता है।

11.1 भ्रष्टाचार : प्रकार एवं कारण *(Corruption : Types and Causes)*

भ्रष्टाचार अपने स्वरूप में इतना अधिक व्यापक है कि उसकी कोई एक स्पष्ट, सटीक एवं सुनिश्चित परिभाषा देना संभव नहीं है। फिर भी इसे सार्वजनिक धन के व्यक्तिगत लाभ के लिये प्रयोग के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। हालाँकि, यह परिभाषा भी पूर्णतः दोषमुक्त नहीं है। सार्वजनिक क्षेत्र में इसे राजनीतिक भ्रष्टाचार व प्रशासनिक भ्रष्टाचार के रूप में विभाजित किया जा सकता है। राजनीतिक भ्रष्टाचार मूलतः नीति-निर्माण से जुड़ा है। इसके अंतर्गत नीतियों, कानूनों, नियमों, विनियमों में इस तरह का परिवर्तन लाने की चेष्टा की जाती है कि ये किसी समूह विशेष या व्यक्ति विशेष को अधिक लाभ पहुँचाएँ। नौकरशाही से जुड़ा हुआ भ्रष्टाचार नीतियों को लागू करने से संबंधित है। रिश्वत, भाई-भतीजावाद, घोटाले, धोखाधड़ी आदि भ्रष्टाचार के सर्वाधिक प्रचलित रूप हैं।

भ्रष्टाचार नैतिकता की विफलता का एक महत्त्वपूर्ण आविर्भाव है। अंग्रेज़ी का 'corrupt' शब्द लैटिन शब्द 'corruptus' से लिया गया है, जिसका अर्थ है– 'तोड़ना या नष्ट करना'। भ्रष्टाचार भ्रष्ट (बिगड़ा हुआ) + आचरण (व्यवहार) से मिलकर बना है, जिसका अर्थ है ऐसा बिगड़ा हुआ आचरण करना जिसकी अपेक्षा लोक सेवकों से नहीं की जाती। भ्रष्टाचार की परिभाषा भारतीय दंड संहिता (Indian Penal Code) की धारा 161 में दी गई है तथा भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1947

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