Think IAS...

दृष्टि The Vision

Think Drishti

झारखंड लोक सेवा आयोग (JPSC)

लोक प्रशासन एवं सुशासन

(झारखंड के विशेष संदर्भ सहित)

दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रम *(Distance Learning Programme)*

Code: JHPM08

झारखंड लोक सेवा आयोग (JPSC)

लोक प्रशासन एवं सुशासन

(झारखंड के विशेष संदर्भ सहित)

दृष्टि The Vision

641, प्रथम तल, डॉ. मुखर्जी नगर, दिल्ली-110009
दूरभाष : 8750187501, 011-47532596
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

JPSC DLP

विषय सूची (Contents)

1. लोक प्रशासन : सामान्य परिचय **7-16**

1.1 प्रशासन: अर्थ, प्रकृति और महत्त्व 7

1.2 प्रशासन के तत्त्व या लक्षण 9

1.3 लोक प्रशासन : अर्थ, क्षेत्र एवं महत्त्व 9

1.4 प्रशासन एवं लोक प्रशासन में अंतर 13

1.5 लोक प्रशासन का विकास 14

2. निजी प्रशासन **17-21**

2.1 लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में समानताएँ 17

2.2 लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में असमानताएँ 17

2.3 उदारीकरण के अधीन लोक प्रशासन और निजी प्रशासन 18

3. केंद्रीय प्रशासन **22-41**

3.1 केंद्रीय सचिवालय 22

3.2 मंत्रिमंडल सचिवालय 27

3.3 प्रधानमंत्री कार्यालय 29

3.4 योजना आयोग एवं नीति आयोग 30

3.5 राष्ट्रीय विकास परिषद 36

3.6 वित्त आयोग 38

4. राज्य एवं ज़िला प्रशासन **42-54**

4.1 राज्य सचिवालय 42

4.2 मुख्य सचिव 46

4.3 मुख्यमंत्री कार्यालय 48

4.4 ज़िलाधीश कार्यालय 48

4.5 ज़िलाधीश की बदलती भूमिका 49

4.6 ज़िला प्रशासन से न्यायिक व्यवस्था के पृथक्करण का प्रभाव 52

5.	**कार्मिक प्रशासन**	**55-74**
5.1	लोक सेवाओं की भर्ती	55
5.2	संघ लोक सेवा आयोग	59
5.3	राज्य लोक सेवा आयोग	62
5.4	लोक सेवकों का प्रशिक्षण	64
5.5	नेतृत्व एवं इसके गुण	66
5.6	लोक सेवा में मनोबल	69
6.	**सत्ता का प्रत्यायोजन, केंद्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण**	**75-86**
6.1	सत्ता की अवधारणा	75
6.2	प्रत्यायोजन	78
6.3	केंद्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण	83
7.	**नौकरशाही एवं प्रशासनिक सुधार**	**87-106**
7.1	नौकरशाही	87
7.2	नौकरशाही का उदय	89
7.3	नौकरशाही के प्रकार	89
7.4	नौकरशाही के गुण एवं दोष	91
7.5	नीति-निर्माण एवं इसके क्रियान्वयन में नौकरशाही की भूमिका	92
7.6	नौकरशाही और राजनीतिक कार्यपालिका के बीच साँठगाँठ	94
7.7	सामान्यज्ञ एवं विशेषज्ञ संबंध	97
7.8	प्रतिबद्ध नौकरशाही	100
7.9	प्रशासनिक सुधार	101
8.	**विकास प्रशासन एवं तुलनात्मक लोक प्रशासन**	**107-117**
8.1	विकास प्रशासन	107
8.2	तुलनात्मक लोक प्रशासन	112
9.	**आपदा प्रबंधन**	**118-135**
9.1	आपदा प्रबंधन: अर्थ, कारण एवं वर्गीकरण	118
9.2	आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबंधन	120

9.3	आपदा प्रबंधन से संबंधित प्रमुख सम्मेलन	123
9.4	आपदाओं से प्रभावी तरीके से निपटने की रणनीति	130
9.5	झारखंड में व्याप्त खतरे, जोखिम एवं सुभेद्यता प्रोफाइल	132
10.	**सुशासन**	**136-257**
10.1	सुशासन : अर्थ और अवधारणा	136
10.2	उत्तरदायी शासन : अर्थ और अवधारणा	137
10.3	सुशासन की मुख्य विशेषताएँ	150
10.4	नागरिक समाज की भूमिका और सुशासन में लोगों की भागीदारी	152
10.5	लोकपाल एवं लोकायुक्त	155
10.6	केंद्रीय सतर्कता आयोग	157
10.7	नागरिक घोषणा-पत्र	162
10.8	सेवा का अधिकार अधिनियम	169
10.9	सूचना का अधिकार	170
10.10	शिक्षा का अधिकार अधिनियम	209
10.11	उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986	210
10.12	घरेलू हिंसा से महिलाओं का संरक्षण अधिनियम, 2005	227
10.13	वृद्धावस्था अधिनियम	254
11.	**मानवाधिकार**	**258-283**
11.1	मानवाधिकार : अर्थ एवं अवधारणा	258
11.2	राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग	263
11.3	राज्य मानव अधिकार आयोग	270
11.4	मानव अधिकार न्यायालय	274
11.5	मानवाधिकार एवं सामाजिक मुद्दे	281
11.6	मानवाधिकार एवं आतंकवाद	281

अध्याय
1

लोक प्रशासन : सामान्य परिचय
(Public Administration : General Introduction)

सामान्यत: प्रशासन एक विशिष्ट क्षेत्र है, जो किसी क्षेत्र में विशिष्ट शासन या विभिन्न प्रकार की 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 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 सम्मिलित हैं।

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)*

किसी संगठन या सरकार में उचित ढंग से या उत्कृष्ट रीति से कार्य करने की प्रक्रिया प्रशासन कहलाती है। प्रशासन में निर्देश देना, मार्ग प्रशस्त करना, आदेश देना इत्यादि क्रियाएँ सम्मिलित होती हैं। प्रशासन का अर्थ अधिक व्यापक है, जैसे- वित्त प्रशासन, रेल प्रशासन, स्वास्थ्य प्रशासन इत्यादि।

"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 होना आवश्यक है।" 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-

द्वितीय चरण- प्रशासन के सिद्धांतों पर बल- 1927-37

1927 में प्रकाशित **डब्ल्यू.एफ. विलोबी** की पुस्तक 'प्रिंसिपल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन' में लोक प्रशासन की नवीन मान्यता का उल्लेख किया गया। इसके अनुसार लोक प्रशासन में अनेक सिद्धांत होते हैं। इन सिद्धांतों के कार्यान्वयन के लिये प्रशासन में सुधार करना आवश्यक होता है। इसके लिये वैज्ञानिक प्रबंध, प्रशासन विशेषज्ञ, औद्योगिक पृष्ठभूमि तथा पर्यवेक्षण की आवश्यकता को महसूस किया गया। अत: वैज्ञानिक प्रबंध आंदोलन के पश्चात् लोक प्रशासन से संबंधित अनेक सिद्धांतों में रुचि दिखाई गई। इस प्रकार उपरोक्त युग को लोक प्रशासन में सिद्धांतों का स्वर्णयुग कहा गया।

तृतीय चरण- प्रशासनिक सिद्धांतों की चुनौती- 1938-46

इस दौर में लोक प्रशासन का विकास यांत्रिक दृष्टिकोण के विरुद्ध हुई प्रतिक्रिया के परिणामस्वरूप हुआ। तत्कालीन समय में सामाजिक शक्तियों एवं आधारभूत आवश्यकताओं के निरंतर दबाव के चलते उद्योगों में भी वैज्ञानिक प्रबंध को (मानवीय) राजनीति विज्ञान से जोड़ने की प्रक्रिया प्रारंभ हुई। 1938 ई. में प्रकाशित प्रसिद्ध पुस्तक 'दि फंक्शंस ऑफ दि एग्जीक्यूटिव' में **चेस्टर बर्नार्ड** ने लोक प्रशासन के संगठनात्मक विश्लेषण हेतु व्यवहार तथा मनोविज्ञान पर आश्रित उपकरणों पर बल दिया।

चतुर्थ चरण- अंत:अनुशासनात्मक अध्ययन पर बल- 1947-70

इस चरण में मुख्यत: हर्बर्ट साइमन तथा रॉबर्ट डहल ने महत्त्वपूर्ण योगदान दिया। 1947 ई. में प्रकाशित **हर्बर्ट साइमन** की रचना 'एडमिनिस्ट्रेटिव बिहेवियर' लोक प्रशासन में प्रबंधन हेतु मील का पत्थर साबित हुई। साइमन ने लोक प्रशासन को अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, मनोविज्ञान तथा राजनीति विज्ञान से जोड़कर देखा। उसने राजनीति-प्रशासन तथा श्रेणीगत प्रशासन सिद्धांत को अस्वीकार कर दिया, लेकिन लोक प्रशासन के विशुद्ध विज्ञान तथा सामाजिक मनोविज्ञान को स्वीकार किया, जिसका संबंध प्रशासन में मानवीय पहलुओं तथा लोक नीति के आदेशीकरण से रहा।

पंचम चरण- नवीन लोक प्रशासन एवं नवीन लोक प्रबंध के संदर्भ में- 1971 से वर्तमान तक

इस चरण में लोक प्रशासन के विकास हेतु महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाने वाले विद्वानों में वाल्डो और फ्रेड डब्ल्यू. रिग्स का नाम आता है। रिग्स ने लोक प्रशासन के तुलनात्मक अध्ययन पर बल दिया, जिसमें विकासशील देश के समाजों के विषय में उसके नमूनों तथा आदर्शों का निर्माण किया। 1980-90 के दशक में लोक प्रशासन के आरंभिक प्रतिमानों की कमियों के फलस्वरूप नवीन लोक प्रबंधकीय दृष्टिकोण का उदय हुआ। दूसरे शब्दों में, इसे बाज़ार-उन्मुखी लोक प्रशासन के नाम से भी जाना जाने लगा। इसका मुख्य फोकस दक्षता (Efficiency), मितव्ययिता तथा प्रभावशीलता (Effectiveness) को प्राप्त करना रहा।

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।
- 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 स्थान है।"- पंडित जवाहरलाल नेहरू।
- प्रशासन का अंग प्रबंध एवं संगठन होता है।
- लोक प्रशासन निजी उद्यमों को सहायता एवं प्रोत्साहन, सेवा कार्य तथा नियामक एवं निरोधक का कार्य करता है।
- वुडरो विल्सन के अनुसार लोक प्रशासन एक व्यावहारिक शास्त्र है।

बहुविकल्पीय प्रश्न

1. 'पोस्डकोर्ब (POSDCORB) परिवर्णी शब्द किसने दिया?
6^{th}JPSC (Pre)
   (a) मूने (b) गुलिक
   (c) उर्विक (d) हेनरी फेयोल
2. लोक प्रशासन में लोक 'शब्द' का अर्थ है:
   (a) लोकतंत्र में नागरिक
   (b) औपचारिक रूप से गठित सरकार
   (c) कोई भी प्रशासन जो हर को प्रभावित करने वाला है।
   (d) एक प्रकार के प्रशासन को परिभाषित करने वाला
3. एक विषय के रूप में लोक-प्रशासन का महत्त्व निहित है:
   (a) सरकारी कार्य-निष्पादन में सुधार लाने में
   (b) लोक प्रशासन के संबंध में वैज्ञानिक ज्ञान विकसित करने में
   (c) सिविलि सेवकों के लिये प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने में
   (d) अनौपचारिक तथा समझदार नागरिकता का सृजन करने में
4. निम्नलिखित में से कौन-सा एक सिद्धांत प्रसिद्ध पोस्डकोर्ब (POSDCORB) का एक हिस्सा नहीं है?
   (a) आयोजना
   (b) निर्देशन
   (c) बजटन
   (d) संप्रेषण
5. लोक प्रशासन का आदर्श वाक्य क्या है?
   (a) समाज सेवा
   (b) सार्वजनिक जवाबदेही
   (c) व्यवहार में एकरूपता
   (d) राजनीतिक दिशा-निर्देश

उत्तरमाला

1. (b) 2. (c) 3. (b) 4. (d) 5. (c)

दीर्घउत्तरीय प्रश्न

1. वैश्वीकरण उपरांत की दुनिया में लोक प्रशासन के अर्थ तथा महत्त्व की विवेचना कीजिये। **6^{th}JPSC (Mains)**
2. लोक प्रशासन से आप क्या समझते हैं? इसकी प्रकृति को बताते हुए लोक प्रशासन के महत्त्व को स्पष्ट कीजिये।
3. प्रशासन तथा लोक प्रशासन में विद्यमान प्रमुख अंतर को स्पष्ट कीजिये।

अध्याय
2

निजी प्रशासन
(Private Administration)

किसी व्यक्ति या गैर-सरकारी संस्थान द्वारा लाभ कमाने के उद्देश्य से किया जाने वाला प्रशासन निजी प्रशासन कहलाता है। इसमें उत्पादन, विनिमय, नियंत्रण एवं प्रबंधन पर निजी नियंत्रण होता है। निजी प्रशासन पर सरकार का हस्तक्षेप नहीं होता है। निजी प्रशासन में लोकहित की भावना निहित नहीं होती है। इनमें स्कूल, कॉलेज, अस्पताल, कोचिंग सेंटर, राजनीतिक दल, क्लब इत्यादि आते हैं।

2.1 लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में समानताएँ
(Similarities in Public Administration and Private Administration)

लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन के बीच काफी समानताएँ हैं। अनेक ऐसे विचारक हैं जो लोक प्रशासन में निजी प्रशासन की तकनीक व इसके तौर-तरीकों के अधिकाधिक इस्तेमाल करने के हिमायती हैं। हेनरी फेयोल, मेरी पार्कर फॉलेट और उर्विक के अनुसार प्रशासन के मूल तत्त्व प्रायः एक से ही रहते हैं चाहे वे निजी क्षेत्र में हों या सार्वजनिक क्षेत्र में।

लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन की समानताओं के मुख्य बिंदु इस प्रकार हैं-

- लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन, दोनों के लिये संगठन की आवश्यकता होती है। संगठन लोक एवं निजी प्रशासन का शरीर होता है, जिसमें समान प्रशासनिक क्रियाएँ की जाती हैं।
- इन दोनों प्रशासनों की कार्य-प्रणालियों में समानताएँ पाई जाती हैं। इनका मुख्य कार्य 'पोस्डकोर्ब' (POSDCORB) है। इसके साथ ही आँकड़े उपलब्ध कराना, हिसाब-किताब रखना, फाइलें बनाना इत्यादि अन्य कार्य भी शामिल हैं।
- लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन, दोनों में अधिकारियों के उत्तरदायित्व समान होते हैं।
- इन दोनों प्रशासनों में जनता से संपर्क आवश्यक होता है। यदि जन-संपर्क नहीं होगा तो कोई भी प्रशासन असफल हो जाएगा। लोक प्रशासन के लिये तो यह अति आवश्यक है, क्योंकि लोक प्रशासन का उद्देश्य जन कल्याण करना होता है।
- दोनों प्रशासनों में अनुसंधान के कार्य भी होते हैं, जिनके द्वारा नए उपकरणों, सिद्धांतों, प्रक्रियाओं का प्रतिपादन किया जाता है।

2.2 लोक प्रशासन एवं निजी प्रशासन में असमानताएँ
(Differences Between Public Administration and Private Administration)

लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अनेक समानताएँ होते हुए भी कई बातों में भिन्नताएँ पाई जाती हैं। इनके मध्य असमानता के मुख्य बिंदु निम्नलिखित हैं-

- **लाभ के आधार पर-** निजी प्रशासन का मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना होता है जबकि लोक प्रशासन का मुख्य उद्देश्य जनकल्याण होता है।
- **सेवा भावना के आधार पर-** निजी प्रशासन में सेवा भाव नहीं होता है, जबकि लोक प्रशासन में सेवा भाव के आधार पर कृत्यों का निर्वहन किया जाता है।
- **उत्तरदायित्व के आधार पर-** निजी प्रशासन में अधिकारियों का जनता के प्रति उत्तरदायित्व नहीं होता है, जबकि लोक प्रशासन में अधिकारी जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

अध्याय
3

केंद्रीय प्रशासन
(Central Administration)

3.1 केंद्रीय सचिवालय *(Central Secretariat)*

सचिवों के कार्यालय को सचिवालय कहा जाता है, जो राजनीतिक कार्यपालिका (मंत्री) को प्रशासनिक कार्यों में आवश्यक सहायता व सलाह प्रदान करता है। सचिवालय शब्द की उत्पति ब्रिटिश शासन काल में हुई थी। स्वतंत्रता पश्चात् सत्ता जनता द्वारा निर्वाचित मंत्रियों के हाथ में आयी तथा सचिवों को मंत्रियों के अधीन किया गया।

केंद्रीय सचिवालय में केंद्र सरकार के सभी मंत्रालय एवं विभाग सम्मिलित होते हैं। यह प्रशासनिक निकाय का मस्तिष्क है जिसके आदेश संपूर्ण भारत में लागू होते है। यह प्रशासनिक पदसोपान की शीर्ष परंपरा में प्रमुख स्थान रखता है।

- भारत के संविधान के अनुच्छेद- 77 में केंद्र सरकार के कार्यकलाप को सुविधाजनक बनाने एवं इन कार्यों को मंत्रियों को सौंपने संबंधी नियम बनाने का अधिकार भारत के राष्ट्रपति को दिया गया है।
- यह विभाग विभाजन प्रणाली का आधार है। इसकी विशेषता यह है कि मंत्री को मंत्रालय/विभाग का प्रभारी बनाया जाता है जो राष्ट्रपति की तरफ से आदेश निर्गत करता है।
- अत: मंत्रालय विभाग की धारणा का सूत्रपात विभाग-विभाजन (पोर्टफोलियो) प्रणाली से हुआ है। कार्य आबंटन के नियम (Allocation of Business Rules) में विभागों के समूह को केंद्रीय सचिवालय के रूप में जाना जाता है।
- वर्तमान में केंद्र सरकार के मंत्रालय/विभाग भारत सरकार (कार्य आबंटन) नियमावली, 1961 से शासित है।

मंत्रालय की संरचना

- केंद्र सरकार के मंत्रालय की त्रिस्तरीय संरचना है।
- राजनीतिक प्रमुख अर्थात् कैबिनेट मंत्री जिसकी सहायतार्थ राज्यमंत्री और उपमंत्री होते हैं। किंतु कभी-कभी राज्यमंत्री भी स्वतंत्र प्रभार में मंत्रालय/विभाग का राजनीतिक प्रमुख होता है।
- सचिव की अध्यक्षता में संगठन/सचिव लोक सेवक होता है। सचिव के सहायतर्था संयुक्त सचिव उपसचिव, अवर सचिव और अन्य कर्मचारी होते हैं।
- विभाग प्रमुख की अध्यक्षता में कार्यकारी संगठन होता है। इस विभाग प्रमुखों को विभिन्न पदनामों जैसे- निदेशक, महानिदेशक, महानिरीक्षक, आयुक्त महानिरीक्षक मुख्य नियंत्रक आदि नाम से जाना जाता है।

सचिवालय के संगठन

विभाग ↔ सचिव
↓ ↓
स्कंध ↔ विशेष सचिव/अतिरिक्त सचिव/संयुक्त सचिव
↓ ↓
प्रभाग ↔ निदेशक/उपसचिव
↓ ↓
शाखा ↔ अवर सचिव
↓ ↓
अनुभाग ↔ अनुभाग अधिकारी

अध्याय
4

राज्य एवं ज़िला प्रशासन
(State and District Administration)

4.1 राज्य सचिवालय *(State Secretariat)*

राज्य सचिवालय वह स्थान है जहाँ से शासन व प्रशासन के सत्ता-सूत्रों का संचालन होता है। यह नीति-निर्माता के रूप में राजनीतिक नेतृत्व और नीति-क्रियान्वयन के रूप में लोक सेवकों की कार्यस्थली है। सचिवालय में नीतियाँ तथा कार्यक्रम आकार लेते हैं तथा यहाँ से उनके क्रियान्वयन के लिये आवश्यक निर्देश प्राप्त होते हैं।

गठन *(Composition)*

प्रत्येक राज्य का अपना सचिवालय होता है जो विभिन्न विभागों में बँटा होता है। सचिवालय का सर्वोच्च राजनीतिक अधिकारी मुख्यमंत्री तथा सर्वोच्च प्रशासनिक अधिकारी मुख्य सचिव होता है।

प्रत्येक विभाग का राजनीतिक प्रमुख कैबिनेट मंत्री या राज्यमंत्री होता है। राज्यमंत्री कई बार कैबिनेट मंत्री के साथ संबद्ध होते हैं तो कई बार किसी विभाग के स्वतंत्र प्रभारी होते हैं। कुछ विभागों में उपमंत्री भी होते हैं पर उनके पास स्वतंत्र प्रभार नहीं होता है।

मुख्य सचिव जो कि भारतीय प्रशासनिक सेवा का सदस्य होता है, राज्य प्रशासन का मुख्य समन्वयक होता है तथा राज्य के संपूर्ण प्रशासन के लिये उत्तरदायी होता है। वह सभी विभागों पर नज़र रखता है तथा उनकी महत्त्वपूर्ण फाइलें उसके पास आती हैं। वह दो विभागों का सचिव भी होता है– सामान्य प्रशासन विभाग तथा मंत्रिमंडल सचिवालय। विभाग का प्रशासनिक मुखिया प्रमुख शासन सचिव होता है। कभी-कभी एक मंत्री के अधीन एक से अधिक सचिव कार्य करते हैं–

झारखंड शासन सचिवालय में पदसोपानात्मक व्यवस्था

↓
मुख्य सचिव
↓
प्रमुख सचिव
↓
सचिव
↓
संयुक्त सचिव
↓
उपसचिव
↓
अपर सचिव

राज्य सचिवालय की भूमिका *(Role of State Secretariat)*

राज्य का सचिवालय ही वास्तव में वह यंत्र है जिसकी सहायता से राज्यपाल तथा राजनीतिक कार्यपालिका यानी मंत्रिपरिषद सहित मुख्यमंत्री अपने अधिकारों का प्रयोग करते हैं। सचिवालय का प्रमुख दायित्व मंत्रिपरिषद को नीति-निर्माण में सहायता करना है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये आवश्यक सूचनाएँ, आँकड़े तथा अन्य सामग्री उपलब्ध कराना है। इसके अतिरिक्त सचिवालय राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नीतियों व कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की भी देखरेख करता है। मुख्य रूप से शासन सचिवालय की भूमिका के विविध आयामों को निम्नलिखित शीर्षकों के माध्यम से स्पष्ट किया जा सकता है–

1. **नीति-निर्माण (Policy Making) :** सचिवालय वस्तुत: नीति-निर्माण की प्रमुख संस्था है। यहाँ नई नीतियाँ बनती हैं, पुरानी संशोधित होती हैं तथा कुछ अनावश्यक व अनुपयोगी होने के कारण समाप्त हो जाती हैं। सरकार द्वारा व्यवस्था को समुचित रूप में बनाए रखने के लिये कुछ नीतियाँ बनाई जाती हैं तो कुछ नीतियाँ व्यवस्था के सुधार से संबंधित होती हैं। जनकल्याण से संबंधित अनेक नीतियाँ चुनावों से पूर्व राजनीतिक दलों द्वारा घोषित की जाती हैं। उन स्वप्नों को तथा वायदों को यथार्थ स्वरूप देना सचिवालय का दायित्व है। शासन सचिवालय के विभिन्न विभाग अपने-अपने क्षेत्र से संबंधित नीतियाँ बनाते हैं, जिनका समन्वय शासन सचिवालय द्वारा किया जाता है। इस प्रक्रिया के पश्चात् ही नीतियों को अंतिम रूप राजनीतिक नेतृत्व द्वारा दिया जाता है। राजनीतिक नेतृत्व द्वारा नीतियों को अंतिम रूप दिया जाता है।

अध्याय 5

कार्मिक प्रशासन (Personnel Administration)

कार्मिक प्रशासन का सबसे महत्त्वपूर्ण पक्ष भर्ती है। सरकारी तंत्र की कार्यकुशलता और सेवाओं की गुणवत्ता भर्ती तंत्र की मजबूती पर निर्भर करती है।

ग्लेन स्टाल के शब्दों में- "भर्ती सार्वजनिक कार्मिकों के संपूर्ण ढाँचे की आधाशिला है। जब तक भर्ती नीति का निर्माण ठीक से नहीं होता है तब तक पहले दर्जे के कर्मचारी तैयार होने की आशा बहुत कम है।"

5.1 लोक सेवाओं की भर्ती *(Recruitment of Civil Services)*

भर्ती का अर्थ है- लोक सेवाओं के खाली पदों को भरना। इसके नकारात्मक एवं सकारात्मक दोनों तरह के अर्थ हो सकते हैं। नकारात्मक अर्थ में इसका लक्ष्य ऐसे लोगों को बाहर निकालना है जो सेवा के पदों के योग्य और उपयुक्त नहीं हैं। नकारात्मक भर्ती का अर्थ है-

- राजनीतिक प्रभाव की समाप्ति
- पक्षपातवाद की रोकथाम
- अनुपयुक्त लोगों को बाहर रखना।

सकारात्मक भर्ती का उद्देश्य सबसे योग्य एवं कार्यसक्षम लोगों को पदों पर आसीन करना। अत: सकारात्मक भर्ती का उद्देश्य सबसे योग्य, सबसे प्रतिभाशाली एवं कार्यसक्षम कार्मिकों की भर्ती हेतु कार्य योजनाएँ निर्मित करना।

योग्यता प्रणाली का विकास

भर्ती की योग्यता प्रणाली का विकास होने से पूर्व भर्ती की तीन प्रणालियाँ प्रचलित थीं। पद पुरस्कार प्रणाली (यू.एस.ए.) सरंक्षण प्रणाली (ब्रिटेन) और पदों की बिक्री प्रणाली (फ्राँस)।

योग्यता प्रणाली में लोक सेवकों का चयन एवं उसका पदस्थापित होना, उनकी पदोन्नति, उनके द्वारा प्रदर्शित उपयुक्तता पर आधारित होता है। दूसरे शब्दों में, इस प्रणाली में लोक सेवकों की भर्ती और सेवा शर्तें उनकी योग्यता अर्थात् व्यक्तिगत शैक्षणिक एवं तकनीकी द्वारा नियंत्रित होती है। उनका मूल्यांकन वस्तुगत तौर पर सुस्पष्ट मानदंडों के आधार पर किया जाता है। इस प्रकार योग्यता प्रणाली कार्मिक प्रशासन के सकारात्मक कार्यक्रमों पर बल देती है।

योग्यता प्रणाली पर आधारित वैज्ञानिक पद्धति को सर्वप्रथम चीन ने अपनाया था। वहाँ प्रतियोगिता परीक्षा के माध्यम से भर्ती की पद्धति को ईसापूर्व दूसरी शताब्दी में ही प्रारंभ कर दिया गया था। प्राचीन चीन में इसे 'मंडारिन' प्रणाली कहा जाता है। मंडारिन एक चीनी भाषा का शब्द है जिसका अर्थ है- उच्च पद पर आसीन व्यक्ति।

1853 में भारत में भर्ती की योग्यता पद्धति को अपनाया गया। ब्रिटेन में इस प्रणाली को 1857 में नार्थकोट-ट्रेवेल्यान रिपोंट (1854) की सिफारिश पर लागू किया गया था। अमेरिका में योग्यता प्रणाली का प्रारंभ 1883 के पेंडलटन अधिनियम के द्वारा किया गया था।

प्रक्रिया *(Process)*

1. पदों की माँग (Job Requisition) अर्थात् विभिन्न मंत्रालयों विभागों एवं अन्य प्रशासनिक एजेंसियों से उनकी कार्मिक ज़रूरतों का पता लगाना।
2. शैक्षणिक, तकनीकी एवं व्यक्तिगत योग्यताओं और भर्ती नीति की अन्य शर्तों का निर्धारण।
3. आवेदन का विवरण।

अध्याय 6

सत्ता का प्रत्यायोजन, केंद्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण (Delegation, Centralization and Decentralization of Authority)

किसी संगठन के लक्ष्यों और उद्देश्यों की परिपूर्ति के लिये सत्ता का बेहतर व संतुलित प्रत्यायोजन, केंद्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होता है। सत्ता व्यक्ति की आत्मा के समान होती है अर्थात् जिस प्रकार आत्मा के बिना शरीर का कोई वजूद नहीं होता है, उसी प्रकार किसी संगठन का सत्ता (प्राधिकार) के बिना कोई महत्त्व नहीं होता है। परिणामत: संगठन निष्क्रिय हो जाता है। साइमन, स्मिथबर्ग और थॉमसन ने कार्य-विभाजन और सत्ता को किसी संगठन के लिये अधिक महत्त्वपूर्ण माना है। किसी भी कार्य को करने करने के लिये सत्ता प्रदान करते समय यह ध्यान रखना होता है कि कार्य एवं सत्ता में बेहतर संतुलन स्थापित हो सके।

वर्तमान समय में बढ़ती हुई विशेषीकरण की प्रवृत्ति, तकनीकी समस्याएँ, तथ्य एवं आँकड़े व समय का अभाव आदि कारणों से प्रत्यायोजन का महत्त्व बढ़ता जा रहा है। प्रत्यायोजन के साथ-साथ सत्ता का केंद्रीकरण एवं विकेंद्रीकरण भी प्रमुख स्थान रखते हैं। वर्तमान परिदृश्य में संगठन की सत्ता का केंद्रीकरण करना या विकेंद्रीकरण, एक समस्या के रूप में उभरा है। हालाँकि इन दोनों में जहाँ तक हो सके संतुलन बनाए रखना संगठन के हित में होगा।

6.1 सत्ता की अवधारणा *(Concept of Authority)*

किसी भी संगठन में सत्ता या प्राधिकार का महत्त्व प्राणतत्त्व के समान है। सत्ता को प्रबंधन की मुख्य कुंजी माना जाता है। इस रूप में सत्ता संगठन के विभिन्न समूह या श्रेणियों के मध्य प्रबंधन का वैध सूत्र स्वीकार किया जाता है। सत्ता के बिना किसी भी संगठन का अस्तित्व संभव नहीं है। यदि कोई संगठन बिना सत्ता या शिथिल सत्ता वाला होगा तो वहाँ पर अव्यवस्था व्याप्त हो जाएगी। वस्तुत: सत्ता या प्राधिकार संगठन में कार्य करने एवं करवाने की शक्ति है।

साधारण शब्दों में, "किसी संगठन में कार्य करने एवं करवाने की शक्ति को सत्ता या प्राधिकार कहा जाता है।" सत्ता संगठन में निहित वैधानिक शक्ति (Legal authority) है, यह किसी व्यक्ति को स्वेच्छा से नहीं अपितु पद से जुड़ी शक्ति से प्राप्त होती है इसलिये सत्ता को प्राधिकार या पद से जुड़ा अधिकार भी कहते हैं। इस रूप में सत्ता किसी पदाधिकारी का विशेषाधिकार है जिसके द्वारा वह वैध रूप में अधीनस्थों को कार्य करने के लिये आदेश देता है। बिना सत्ता के न आदेश दिया जा सकता है और न ही उसका अनुपालन करवाया जा सकता है। सत्ता आदेश देने, निर्णय करने और उनका अनुपालन सुनिश्चित करवाने की वह शक्ति या अधिकार है जो संगठनात्मक लक्ष्यों को पूर्ण करने के लिये आवश्यक होती है तथा अधीनस्थों द्वारा स्वीकार कर लिये जाने पर अर्थपूर्ण बन जाती है। वास्तव में सत्ता पद में निहित होती है।

- **हेनरी फेयोल के अनुसार**, "सत्ता आदेश देने का अधिकार और उसके पालन करवाने की शक्ति है।"
- **हर्बर्ट साइमन के अनुसार**, "सत्ता मुख्यत: निर्णय लेने की शक्ति से संबंधित है जिससे दूसरे व्यक्तियों की क्रियाओं को निर्देशित किया जाता है।"
- **पेटरसन के अनुसार**, "आदेश देने और उसके पालन की आज्ञा का अधिकार सत्ता कहा जाता है।"
- **डेविस** के अनुसार, "सत्ता निर्णय लेने और आदेश देने का अधिकार है।"
- **ऐलेन के शब्दों में,** "भारार्पित कार्यों के निष्पादन को संभव बनाने हेतु सौंपी गई शक्तियाँ एवं अधिकार सत्ता कहलाते हैं।"

उपर्युक्त परिभाषाओं के आधार पर कहा जा सकता है कि सत्ता संगठन की सर्वोच्च समन्वयकारी शक्ति है। इस शक्ति का वैधानिक आधार होता है। उच्चाधिकारी एवं अधीनस्थ कार्मिकों के बीच सत्ता से ही समन्वय हो पाता है। वास्तव में सत्ता से अभिप्राय वैध शक्ति से है।

अध्याय
7

नौकरशाही एवं प्रशासनिक सुधार (Bureaucracy and Administrative Reforms)

नौकरशाही प्रशासनिक व्यवस्था का आधारभूत अंग है, सामाजिक-आर्थिक विकास तथा राष्ट्र निर्माण में इसकी महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। नौकरशाही में मैक्स बेवर, फ्रेडरिक, एप्पेलबी, फिफनर, लास्की आदि विद्वानों ने महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है। 21वीं सदी में नौकरशाही की अनेक रूप देखने को मिलता है, जो योजनाओं एवं कार्यक्रमों का निर्माण और क्रियान्वयन के साथ-साथ सम्पूर्ण राज्य को एकता के सूत्र में बांधता है। नौकरशाही को लक्ष्योंमुख, परिणामोंमुख तथा लोकोंमुख बनाने एवं सार्वजनिक क्षेत्र में बढ़ते भ्रष्टाचार से मुक्त करने हेतु प्रशासनिक सुधारों की नितांत आवश्यकता होती है। इन प्रशासनिक सुधारों के माध्यम से प्रशासन में इस प्रकार के सुनियोजित बदलाव किये जाते हैं जिससे प्रशासनिक क्षमताओं में वृद्धि तथा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति की दिशा में आगे बढ़ने में सहूलियत हो।

7.1 नौकरशाही *(Bureaucracy)*

'नौकरशाही' का अंग्रेज़ी पर्यायवाची शब्द 'ब्यूरोक्रेसी' (Bureaucracy) फ्राँसीसी भाषा के 'ब्यूरो' शब्द से लिया गया है। इसका अर्थ होता है- 'मेज़ प्रशासन' या कार्यालयों द्वारा प्रबंध। यह प्राय: सरकारी विभाग का परिचायक है। फ्राँस में इस शब्द का प्रयोग 'ड्राअर वाली मेज़' अथवा 'लिखने की डेस्क' हेतु होता था। इस डेस्क पर ढके कपड़े को 'ब्यूरल' कहा जाता था तथा इसी के आधार पर निर्मित 'ब्यूरो' शब्द सरकारी कार्यों का परिचायक था। आगे चलकर इसका प्रयोग संभवत: फ्रेंच सरकार के लिये एक विशेष प्रकार की सरकार चलाने हेतु किया गया। 19वीं शताब्दी में इसका ह्रासकारी प्रयोग संपूर्ण यूरोप में किया जाने लगा। जहाँ-जहाँ सरकार में निरंकुशता, संकुचित दृष्टिकोण तथा सरकारी अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता दिखाई पड़ी वहीं, उसे 'नौकरशाही' कहा जाने लगा। धीरे-धीरे इसका भावार्थ नियमों का कठोर पालन, अनुत्तरदायित्व, जटिल प्रक्रियाओं तथा निहित स्वार्थों से लिया जाने लगा। वर्तमान में नौकरशाही का रूप इतना विकसित हो चुका है कि इसे अनेक नामों, जैसे- सिविल सेवा (Civil Service) मैजिस्ट्रेसी (Magistracy), स्थायी कार्यपालिका (Permanent executive), विशिष्ट वर्ग (Elite), अधिकारी तंत्र (officialdom), विभागीय सरकार (Departmental Govt.) तथा गैर-राजनीतिक कार्यपालिका (Non-Political executive) आदि अनेक नामों से पुकारा जाने लगा है। 18वीं शताब्दी में नौकरशाही शब्द का सर्वप्रथम प्रयोग फ्राँसीसी विचारक दि गार्ने (de Gournay) ने किया था। अनेक विद्वानों ने अपने-अपने तरीकों से नौकरशाही को परिभाषित किया है, जो इस प्रकार से है।

- **फिफनर के अनुसार:** "नौकरशाही व्यक्ति और कार्यों का व्यवस्थित संगठन है जिसके द्वारा सामूहिक प्रयत्न रूपी उद्देश्य को प्रभावशाली ढ़ग से प्राप्त किया जा सकता है।"
- **लास्की के शब्दों में:** "नौकरशाही का आशय उस व्यवस्था से है जिसका पूर्णरूपेण नियंत्रण उच्च अधिकारियों के हाथों में होता है और इतने स्वेच्छाचारी हो जाते है कि उन्हें नागरिकों की निंदा करते समय भी संकोच नहीं होता।"
- **एपेलबी के मतानुसार:** "नौकरशाही तकनीकी दृष्टि से कुशल कर्मचारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जिसका संगठन पदसोपान के अनुसार किया जाता है और जो निष्पक्ष होकर राज्य का कार्य करते हैं।"
- **एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटेनिका के अनुसार-** "जिस प्रकार तानाशाही का अर्थ तानाशाह का तथा प्रजातंत्र का अर्थ जनता का शासन होता है, उसी प्रकार ब्यूरोक्रेसी का अर्थ ब्यूरो का शासन है।"
- **कार्ल फ्रेडरिक के अनुसार-** "नौकरशाही से अभिप्राय ऐसे लोगों के समूह से है जो ऐसे निश्चित कार्य करता है जिन्हें समाज उपयुक्त समझता है।"
- **मैक्स वेबर के अनुसार-** "नौकरशाही प्रशासन की ऐसी व्यवस्था है जिसमें विशेषज्ञता, निष्पक्षता तथा मानवता का अभाव होता है।"

अध्याय 8

विकास प्रशासन एवं तुलनात्मक लोक प्रशासन (Development Administration and Comparative Public 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 राष्ट्र निर्माण, 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। साथ ही नवस्वतंत्र राष्ट्रों के प्रशासनिक ढाँचा में सुधारों के लिये विकसित देशों के प्रशासन से तुलनात्मक अध्ययन किया जाने लगा और इसका सर्वाधिक श्रेय रिग्स को जाता है।

8.1 विकास प्रशासन *(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।"

पाई पानिंदीकर के अनुसार : "विकास प्रशासन उस संरचना, संगठन तथा व्यवहार से संबंधित है जो सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक परिवर्तन की उन योग्यताओं एवं कार्यक्रमों को पूरा करने के लिये है जिन्हें सरकार ने पूरा करना स्वीकार किया है।"

अध्याय
9

आपदा प्रबंधन
(Disaster Management)

9.1 आपदा प्रबंधनः अर्थ, कारण एवं वर्गीकरण
(Disaster Management : Meaning, Reason and Classification)

आपदा प्रबंधन एक बहु-अंतर्विषयी उपागम है। यह किसी प्रदेश/देश में आने वाली आपदाओं के आपदापूर्व एवं आपदा के उपरांत पड़ने वाले प्रभावों से निपटने की रणनीति है। आपदा प्रबंधन की परिभाषाओं की विवेचना निम्नलिखित है:

- आपदा प्रबंधन किसी देश/प्रांत में प्रतीक्षित या प्रत्याशित भावी आपदा से वहाँ के जन-धन की रक्षा करने हेतु एक व्यापक नियोजन की प्रक्रिया है। इसके तहत आपदा में फँसे लोगों को बाहर निकालकर राहत एवं पुनर्वास कार्यक्रमों को शामिल किया जाता है।
- आपदा प्रबंधन मुख्यतः किसी आपदा प्रभावित क्षेत्र के दुष्प्रभावों को कम करने तथा वहाँ जनसामान्य की जीवनशैली को पुनर्स्थापित करने से संबंधित एक सुनियोजित प्रक्रिया है। आपदा प्रबंधन किसी देश के द्वारा आपदा पूर्व एवं आपदा उपरांत उठाए गए कदम से संबंधित है। जिसका प्रमुख उद्देश्य आपदा प्रभावित लोगों का बचाव करना तथा उन्हें राहत सामग्री प्रदान करना तथा विस्थापित लोगों के पुनर्वास के लिये एक ठोस सार्थक कार्य प्रारंभ करना है।
- आपदा प्रबंधन आपदा से उत्पन्न दुष्प्रभावों को कम करने तथा वहाँ के लोगों एवं समाज के सामान्य जन-जीवन के कार्यों को पुनः वापस पटरी पर लाने हेतु उठाए जाने वाले सुनियोजित कार्यों से संबंधित हैं।

आपदा प्रबंधन की उपरोक्त परिभाषाओं के आधार पर निम्न तथ्य सामने आते हैं:

- आपदा प्रबंधन एक व्यापक एवं सुनियोजित प्रक्रिया है जिसके तहत आपदों के प्रभावों से निपटने हेतु समुचित कदम उठाए जाते हैं।
- यह प्रकोप सुभेद्यता तथा जोखिम को कम करने का कार्यक्रम है।
- इसका मुख्य उद्देश्य प्रभावित क्षेत्र में लोगों का बचाव करना एवं उन्हें सुरक्षित स्थानों पर पहुँचाकर यथाशीघ्र राहत एवं बचाव सामग्री उपलब्ध कराना है।
- अतः आपदा प्रबंधन आपदा से निपटने एवं पुनर्वास कार्यक्रमों से संबंधित है।

आपदा प्रबंधन के कारण

किसी भी क्षेत्र में आने वाली आपदाओं के प्रबंधन के निम्न कारण/उद्देश्य होते हैं:

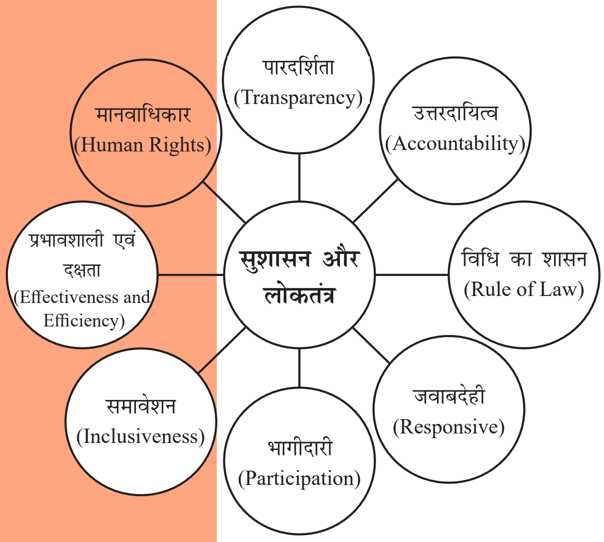
- किसी क्षेत्र में आने वाली आपदाओं की संख्या का अनुमान एवं निर्धारण करना।
- किसी संभावित आपदा द्वारा उत्पन्न होने वाली आपदा की तीव्रता एवं प्रचंडता का आकलन करना।
- आपदाओं के उत्पन्न होने की प्रक्रिया एवं कारणों को समझना।
- आपदाओं का वर्गीकरण करना तथा आपदाओं से संबंधित सूचनाओं की सूची तैयार करना।
- संभावित आपदा के मानव समाज पर पड़ने वाले दुष्प्रभावों का आकलन करना।
- यथाशीघ्र राहत सामग्री उपलब्ध करवाना तथा जन-जीवन को सामान्य बनाने का प्रयास करना।

अध्याय
10

सुशासन
(Good Governance)

10.1 सुशासन : अर्थ और अवधारणा
(Good Governance : Meaning and Concept)

शासन व्यवस्था एक विस्तृत अवधारणा है जिसमें शासन के विभिन्न अंग, शासन के विभिन्न स्तर (अंतर्राष्ट्रीय, राष्ट्रीय, क्षेत्रीय व स्थानीय), उनके अधिकार, दायित्व, कार्यक्षेत्र की स्पष्ट रूपरेखा आदि शामिल होती हैं। शासन के अंगों व अन्य विविध सरकारी, गैर-सरकारी संगठनों व संस्थाओं से संबंध, राज्य-नागरिक संबंध, नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण, शासन की प्रकृति (कल्याणकारी व अन्य) आदि कारक शासन व्यवस्था को प्रभावित करते हैं। संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम ने वर्ष 1997 में शासन (Governance) को परिभाषित करते हुए कहा था, "यह प्रत्येक स्तर पर एक देश के मामलों का प्रबंधन करने के लिये आर्थिक, राजनीतिक और प्रशासनिक प्राधिकार का प्रयोग है। इसमें ऐसे तंत्र, प्रक्रियाएँ व संस्थाएँ शामिल होती हैं जिनके ज़रिये नागरिक और समूह अपने हितों को व्यक्त करते हैं, अपने वैधानिक अधिकारों का प्रयोग करते हैं, अपनी ज़िम्मेदारियों को पूरा करते हैं और अपने मतभेदों को सुलझाते हैं।" वर्ष 1993 में विश्व बैंक ने शासन को परिभाषित करते हुए कहा था, "शासन एक पद्धति है जिसके द्वारा विकास के लिये एक देश के राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक संसाधनों के प्रबंधन में शक्ति का प्रयोग किया जाता है।" विश्व बैंक ने विकासशील देशों के संदर्भ में शासन (Governance) को प्राथमिक ढंग से पारदर्शिता, उत्तरदायित्व व न्यायिक सुधार के संदर्भ में विश्लेषित किया है।



वर्ष 1990 के पश्चात् शासन (Governance) को समावेशी स्वरूप प्रदान करते हुए सुशासन की धारणा विकसित हुई। सुशासन का सामान्य अर्थ है बेहतर तरीके से शासन। ऐसा शासन जिसमें गुणवत्ता हो और वह खुद में एक अच्छी मूल्य व्यवस्था को धारण करता हो। शासन प्रणाली तो सभी देशों में चल ही रही है लेकिन वे अपनी प्रकृति में ठीक तरह से जनोन्मुखी या लोकतांत्रिक जीवन शैली से तादात्म्यपरक नहीं होती। सुशासन इसी बिंदु पर शासन से अलग होता है। सुशासन शासन से आगे की चीज़ है। इससे शासन के तरीके में और अधिक दक्षता का विकास होता है जिससे उसकी वैधानिकता और साख में बढ़ोतरी होती है। इसके आधारभूत तत्त्वों में राजनीतिक उत्तरदायित्व, स्वतंत्रता की उपलब्धता, कानूनी बाध्यता, सूचना की उपलब्धता, पारदर्शिता, दक्षता, प्रभावकारिता आदि को रखा जाता है।

सुशासन शब्द का चलन 1990 के दशक में देखा गया। इस दौरान ही इस शब्द का तेज़ी से चलन बढ़ा। विकास की दिशा में प्रयत्न कर रही विश्व की कई संस्थाओं और संयुक्त राष्ट्र ने इस शब्द का प्रयोग किया। फिर बाद में अन्य देशों की सरकारों ने शासन की गुणवत्ता को सुधारने के लिये इसे अपनाया। भारतीय संदर्भ में देखें तो कौटिल्य रचित 'अर्थशास्त्र' में कहा गया है कि प्रजा की उन्नति में ही राजा की उन्नति है। राष्ट्रपिता महात्मा गांधी ने भी अच्छे शासन के रूप में 'सुराज' की संकल्पना की थी। इसके अलावा भारतीय परंपरा में 'रामराज' की कल्पना भी सुशासन को ही इंगित या व्यक्त करती है। सुशासन को कुशासन (Bad Governance) के विपरीत संदर्भ में देखा जाता है। कुशासन को ऐसे समझा जा सकता है, जहाँ-

अध्याय
11

मानवाधिकार
(Human Rights)

11.1 मानवाधिकार : अर्थ एवं अवधारणा
(Human Rights: Concept and Meaning)

मानव अधिकार एक अत्यंत प्राचीन संकल्पना है। प्राचीन इतिहास में यूनानी साम्राज्य से लेकर 1215 में ब्रिटिश साम्राज्य द्वारा जारी किये गए मैग्नाकार्टा में इनके लिये प्रतिबद्धता व्यक्त की जाती रही है। मानवाधिकारों की अवधारणा के मूल में यह बात समझी जाती है कि सभी मनुष्य जन्म से स्वतंत्र हैं तथा प्रतिष्ठा एवं अधिकारों के संदर्भ में समान हैं। अतः वे अधिकार जो मानव के धर्म, लिंग, जाति, मूलवंश या राष्ट्रीयता से निरपेक्ष उसके समग्र विकास के लिये अनिवार्य हैं, मानवाधिकार कहलाते हैं।

20वीं सदी में विश्व में दो महायुद्धों के रूप में मानवाधिकारों के उल्लंघन की चरम सीमा देखी गई। इसके फलस्वरूप मानवाधिकार संरक्षण की दिशा में कदम उठाना एक नैतिक अनिवार्यता बन गई। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् बने संयुक्त राष्ट्र संघ ने आधुनिक विश्व में मानवाधिकारों के संरक्षण का कार्य अपने हाथ में लिया। इस क्रम में संयुक्त राष्ट्र संघ के अंतर्गत वर्ष 1946 में 'संयुक्त राष्ट्र मानव अधिकार आयोग' की स्थापना की गई। यह आयोग वर्ष 2006 तक कार्य करता रहा तथा 2006 में इसका स्थान संयुक्त राष्ट्र मानव अधिकार परिषद ने ले लिया।

10 दिसंबर, 1948 को संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा 'मानव अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा' (Universal Declaration on Human Rights) के रूप में एक महत्त्वपूर्ण कदम उठाया गया। इस घोषणा के माध्यम से मानवाधिकार अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर पहली बार संहिताबद्ध रूप में सामने आए। इस घोषणा में कुल 30 अनुच्छेद हैं। इसी कारण प्रत्येक वर्ष 10 दिसंबर को 'मानव अधिकार दिवस' के रूप में मनाया जाता है।

मानवाधिकार

- 10 दिसंबर, 1948 को संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा मानव अधिकारों की सार्वजनिक घोषणा की गई थी।
- सामाजिक जीवन की वे दशाएँ, जो मानव को समाज एवं कानूनसम्मत (संविधान के अनुरूप) कार्यों को संपादित करने की पूर्ण स्वतंत्रता दें **मानवाधिकार** कहलाती हैं।

7-9 अक्टूबर, 1991 के दौरान पेरिस में 'मानव अधिकारों' के संरक्षण व संवर्द्धन के लिये प्रथम अंतर्राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की गई, जिसमें कि 'पेरिस सिद्धांत' परिभाषित किये गए। इस सिद्धांत में देशों को एक अधिनियम के तहत मानव अधिकारों के संरक्षण के लिये एक राष्ट्रीय आयोग बनाने की ज़िम्मेदारी दी गई थी। पेरिस सिद्धांतों को संयुक्त राष्ट्र मानवाधिकार परिषद् द्वारा 1992 में तथा महासभा द्वारा 1993 में अंगीकृत किया गया।

पेरिस सिद्धांतों के प्रति भारत की प्रतिबद्धता व्यक्त करते हुए संसद ने 28 सितंबर, 1993 को मानवाधिकारों के संरक्षण व संवर्द्धन के उद्देश्य हेतु 'मानव अधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993' पारित किया तथा इसके प्रावधानों के तहत 'राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग' की स्थापना की।

अधिनियम की धारा-2(1)(घ) के अंतर्गत मानव अधिकारों को जीवन, स्वतंत्रता, समानता और व्यक्ति की गरिमा से संबंधित ऐसे अधिकारों के रूप में परिभाषित किया जाता है जो संविधान द्वारा प्रदत्त किये गए हैं या अंतर्राष्ट्रीय संधियों में उल्लिखित तथा भारत में न्यायालयों द्वारा प्रवर्तनीय हैं।

डी.एल.पी. बुकलेट्स की विशेषताएँ

- आयोग के नवीनतम पैटर्न पर आधारित अध्ययन सामग्री।
- पैराग्राफ, बुलेट फॉर्म, सारणी तथा फ्लोचार्ट का उपयुक्त समावेश।
- विषयवस्तु की सरलता, प्रामाणिकता तथा परीक्षा की दृष्टि से उपयोगिता पर विशेष ध्यान।
- 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