



NEERAJ®

राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली

(Administrative System at State and District Levels)

B.P.A.C.-134

B.A. General - 4th Semester

Chapter Wise Reference Book
Including Many Solved Sample Papers

Based on

C.B.C.S. (Choice Based Credit System) Syllabus of

I.G.N.O.U.

& Various Central, State & Other Open Universities

By: Ved Prakash Sharma



**NEERAJ
PUBLICATIONS**

(Publishers of Educational Books)

Retail Sales Office:

1507, First Floor, Nai Sarak, Delhi - 6 | Mob.: 8510009872, 8510009878

E-mail : info@neerajbooks.com Website : www.neerajbooks.com

MRP ₹ 280/-

Published by:



NEERAJ PUBLICATIONS

(Publishers of Educational Books)

Retail Sales Office: 1507, First Floor, Nai Sarak, Delhi - 6 | Mob.: 8510009872, 8510009878

E-mail : info@neerajbooks.com Website : www.neerajbooks.com

© Copyright Reserved with the Publishers only.

Reprint Edition with Updation of Sample Question Paper Only

Typesetting by: Competent Computers, Printed at: Novelty Printing Press

Disclaimer/T&C

1. For the best & up-to-date study & results, please prefer the recommended textbooks/study material only.
2. This book is just a Guide Book/Reference Book published by NEERAJ PUBLICATIONS based on the suggested syllabus by a particular Board/University.
3. These books are prepared by the author for the help, guidance and reference of the student to get an idea of how he/she can study easily in a short time duration. Content matter & Sample answers given in this Book may be Seen as the Guide/Reference Material only. Neither the publisher nor the author or seller will be responsible for any damage or loss due to any mistake, error or discrepancy as we do not claim the Accuracy of these Solutions/Answers. Any Omission or Error is highly regretted though every care has been taken while preparing, printing, composing and proofreading of these Books. As all the Composing, Printing, Publishing and ProofReading, etc., are done by Human only and chances of Human Error could not be denied. Any mistake, error or discrepancy noted may be brought to the publishers notice which shall be taken care of in the next edition and thereafter as a good gesture by our company he/she would be provided the rectified Book free of cost. Please consult your Teacher/Tutor or refer to the prescribed & recommended study material of the university/board/institute/ Govt. of India Publication or notification if you have any doubts or confusions regarding any information, data, concept, results, etc. before you appear in the exam or Prepare your Assignments before submitting to the University/Board/Institute.
4. In case of any dispute whatsoever the maximum anybody can claim against NEERAJ PUBLICATIONS is just for the price of the Book.
5. The number of questions in NEERAJ study materials are indicative of general scope and design of the question paper.
6. Any type of ONLINE Sale/Resale of "NEERAJ BOOKS" published by "NEERAJ PUBLICATIONS" in Printed Book format (Hard Copy), Soft Copy, E-book on any Website, Web Portals, any Social Media Platforms – Youtube, Facebook, Twitter, Instagram, Telegram, LinkedIn etc. and also on any Online Shopping Sites, like – Amazon, Flipkart, eBay, Snapdeal, Meesho, Kindle, etc., is strictly not permitted without prior written permission from NEERAJ PUBLICATIONS. Any such online sale activity of any NEERAJ BOOK in Printed Book format (Hard Copy), Soft Copy, E-book format by an Individual, Company, Dealer, Bookseller, Book Trader or Distributor will be termed as ILLEGAL SALE of NEERAJ BOOKS and will invite legal action against the offenders.
7. The User agrees Not to reproduce, duplicate, copy, sell, resell or exploit for any commercial purposes, any portion of these Books without the written permission of the publisher. This book or part thereof cannot be translated or reproduced in any form (except for review or criticism) without the written permission of the publishers.
8. All material prewritten or custom written is intended for the sole purpose of research and exemplary purposes only. We encourage you to use our material as a research and study aid only. Plagiarism is a crime, and we condone such behaviour. Please use our material responsibly.
9. All matters, terms & disputes are subject to Delhi Jurisdiction only.

Get books by Post & Pay Cash on Delivery :

If you want to Buy NEERAJ BOOKS by post then please order your complete requirement at our Website www.neerajbooks.com where you can select your Required NEERAJ BOOKS after seeing the Details of the Course, Subject, Printed Price & the Cover-pages (Title) of NEERAJ BOOKS.

While placing your Order at our Website www.neerajbooks.com You may also avail the “Special Discount Schemes” being offered at our Official website www.neerajbooks.com.

No need to pay in advance as you may pay “Cash on Delivery” (All The Payment including the Price of the Book & the Postal Charges, etc.) are to be Paid to the Delivery Person at the time when You take the Delivery of the Books & they shall Pass the Value of the Goods to us. We usually dispatch the books Nearly within 2-3 days after we receive your order and it takes Nearly 3-4 days in the postal service to reach your Destination (In total it take nearly 6-7 days).

Content

राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली

(Administrative System at State and District Levels)

Question Bank – (Previous Year Solved Question Papers)

Question Paper—June-2023 (Solved)	1
Question Paper—December-2022 (Solved)	1
Question Paper—Exam Held in March-2022 (Solved)	1
Sample Question Paper-1 (Solved)	1
Sample Question Paper-2 (Solved)	1

<i>S.No.</i>	<i>Chapterwise Reference Book</i>	<i>Page</i>
--------------	-----------------------------------	-------------

ऐतिहासिक संदर्भ (Historical Context)

1. राज्य और जिला प्रशासन : विकास	1
(State and District Administration : Evolution)	

राज्य और जिला प्रशासन (State and District Administration)

2. राज्य प्रशासन की सांविधानिक रूपरेखा	11
(Constitutional Profile of State Administration)	
3. राज्य सचिवालय : संगठन एवं कार्य	23
(State Secretariat : Organisation and Functions)	
4. सचिवालय और निदेशालय के बीच संबंध के पैटर्न	32
(Patterns of Relationship between the Secretariat and Directorates)	
5. राज्य सेवाएँ एवं लोक सेवा आयोग	40
(State Services and Public Service Commission)	
6. राज्य योजना बोर्ड	50
(State Planning Board)	

S.No.	Chapterwise Reference Book	Page
7.	राज्य वित्त आयोग (State Finance Commission)	57
8.	राज्य निर्वाचन आयोग (State Election Commission)	68
9.	लोकायुक्त (Lokayukta)	81
10.	न्यायिक प्रशासन (Judicial Administration)	91
11.	जिला कलेक्टर (District Collector)	103
12.	पंचायती राज (Panchayati Raj)	117
13.	नगरपालिका प्रशासन (Municipal Administration)	132
उभरते मुद्दे (Emerging Issue)		
14.	केन्द्र-राज्य-स्थानीय प्रशासनिक संबंध (Centre-State-Local Administrative Relations)	141



**Sample Preview
of the
Solved
Sample Question
Papers**

Published by:



**NEERAJ
PUBLICATIONS**

www.neerajbooks.com

QUESTION PAPER

June – 2023

(Solved)

राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली
(Administrative System at State and District Levels)

B.P.A.C.-134

समय : 3 घण्टे]

] अधिकतम अंक : 100

नोट : निम्नलिखित में से किन्हीं पाँच प्रश्नों के उत्तर दीजिए। प्रत्येक भाग से कम-से-कम दो प्रश्नों अवश्य कीजिए। सभी प्रश्नों के अंक समान हैं।

भाग-I

प्रश्न 1. ब्रिटिश काल के दौरान, जिला प्रशासन पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-1, पृष्ठ-1, 'प्रस्तावना' पृष्ठ-4 प्रश्न 5

प्रश्न 2. सचिवालय एवं कार्यकारी विभागों के बीच अंतर के क्षेत्रों का विश्लेषण कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-3, पृष्ठ-24, 'सचिवालय विभाग एवं कार्यकारी विभाग में अंतर : असतत प्रक्रियाएं अथवा अबाध क्रम'

प्रश्न 3. राज्य स्तर पर सिविल सेवा के घटकों की चर्चा कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-5, पृष्ठ-43, प्रश्न 1

प्रश्न 4. भारत में राज्य योजना बोर्डों के प्रदर्शन का मूल्यांकन कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-6, पृष्ठ-51, 'चयनित राज्यों में राज्य योजना बोर्ड का प्रदर्शन' तथा पृष्ठ-53, प्रश्न-4

भाग-II

प्रश्न 5. राज्य निर्वाचन आयोग की शक्तियों तथा कार्यों की चर्चा कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-8, पृष्ठ-71, प्रश्न 3 तथा पृष्ठ-72, प्रश्न 4

प्रश्न 6. भारत में न्यायिक प्रणाली की व्याख्या कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-10, पृष्ठ-91, 'भारत में न्यायिक प्रणाली' पृष्ठ-94, प्रश्न 1

प्रश्न 7. कलेक्टर के कार्यों का वर्णन कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-11, पृष्ठ-106, प्रश्न 3

प्रश्न 8. "पंचायती राज संस्थाएं आरोह, निष्क्रियता और अवरोह के दौर से गुजरी हैं।" टिप्पणी कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-12, पृष्ठ-123, प्रश्न 6 तथा पृष्ठ-130, प्रश्न 4

■ ■

QUESTION PAPER

December – 2022

(Solved)

राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली
(Administrative System at State and District Levels)

B.P.A.C.-134

समय : 3 घण्टे]

] अधिकतम अंक : 100

नोट : प्रत्येक भाग से कम-से-कम दो प्रश्न चुनते हुए किन्हीं पाँच प्रश्नों के उत्तर दीजिए। सभी प्रश्नों के अंक समान हैं।

भाग-I

प्रश्न 1. राज्य प्रशासन में मुख्य सचिव के पद और कार्यों की चर्चा कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-3, पृष्ठ-25, 'मुख्य सचिव', पृष्ठ-27, प्रश्न 6

प्रश्न 2. मंत्रिपरिषद् की शक्तियों और कार्यों का वर्णन कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-2, पृष्ठ-16, प्रश्न 5

प्रश्न 3. राज्य वित्त आयोग की भूमिका की व्याख्या कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-7, पृष्ठ-60, प्रश्न 3, प्रश्न 5

प्रश्न 4. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए-

(क) मुगलकाल के दौरान प्रशासनिक व्याख्या का महत्त्व

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-1, पृष्ठ-3, प्रश्न 3

(ख) राज्य स्तर पर योजना प्रणाली

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-6, पृष्ठ-50, 'योजना प्रणाली'

भाग - II

प्रश्न 5. कुशासन से उत्पन्न भ्रष्टाचार, भाई-भतीजावाद तथा पक्षपात से संबंधित नागरिकों की समस्या समाधान हेतु लोकायुक्त की भूमिका का विश्लेषण कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-9, पृष्ठ-8, 'परिचय', पृष्ठ-83,

'लोकायुक्त की भूमिका : आलोचनात्मक विश्लेषण', पृष्ठ-85, प्रश्न 5

प्रश्न 6. प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण के विभिन्न रूपों की चर्चा कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-10, पृष्ठ-92, 'प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण के रूप'

प्रश्न 7. "राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण और पर्यवेक्षण का प्रमुख उद्देश्य स्थानीय स्वशासन के कार्य-निष्पादन में दक्षता सुनिश्चित करना है।" टिप्पणी कीजिए।

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-12, पृष्ठ-128, प्रश्न 3

प्रश्न 8. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए-

(क) कलेक्टर के कार्यों के कुछ दबाव

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-11, पृष्ठ-107, प्रश्न 6

(ख) शहरी स्थानीय स्वशासन के आय के स्रोत

उत्तर-संदर्भ-देखें अध्याय-13, पृष्ठ-136, प्रश्न 5

Sample Preview of The Chapter

Published by:



**NEERAJ
PUBLICATIONS**

www.neerajbooks.com

राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली (Administrative System at State and District Levels)

ऐतिहासिक संदर्भ
(Historical Context)

राज्य और जिला प्रशासन : विकास (State and District Administration : Evolution)



परिचय

यह सर्वविदित है कि भारत राज्यों का संघ है। भारत के क्षेत्र में राज्य तथा केन्द्र शासित प्रदेशों का क्षेत्र शामिल है। भारत में राज्यों के विकास को प्रायः ब्रिटिश शासन के रूप में देखा जाता है। राज्य प्रशासन की स्थापना प्राचीन काल में की गई थी, जो इतिहास के अनेक चरणों से होकर गुजरी है। राज्य प्रशासन के तहत जिला पूर्व से ही एक इकाई के रूप में अस्तित्व में रहा है। विभिन्न शाही सत्ता ने मौर्य द्वारा विकसित प्रादेशिक संरचना को अपनाया तथा जिले को उप-राज्य का दर्जा प्रदान किया। जिला प्रशासन भारत को अंग्रेजों द्वारा प्रदान की गई एक प्रमुख संस्थागत विरासत है। प्रशासनिक व्यवस्था की इकाई के रूप में यह नागरिकों और प्रशासन के मध्य संपर्क का बुनियादी केन्द्र रहा है। जिला कलेक्टर की संस्था को प्रशासन का मुख्य आधार बनाया गया। इस संस्था ने राजस्व, प्रबंधन और सामान्य प्रशासनिक कर्तव्यों में सामंजस्य स्थापित किया, लेकिन इसको संपूर्ण देश में अंग्रेजों की सत्ता को कायम रखने में सबसे बेहतर माना गया।

इस अध्याय के अंतर्गत हम भारतीय इतिहास के अनेक काल खण्डों में राज्य प्रशासन के मूल को समझना, राज्य प्रशासन के विकास की जाँच करना तथा जिला प्रशासन के विकास का वर्णन करना आदि का अध्ययन करेंगे।

अध्याय का विहंगावलोकन

मौर्य एवं गुप्त काल

प्रांतीय प्रशासन

मौर्य साम्राज्य जो राजा द्वारा सीधे शासित था, कई प्रांतों में विभाजित था। अशोक के शासनकाल में चार वॉयसराय थे, जिनके

प्रधान कार्यालय तक्षशिला, उज्जैन, तोसाली और सुवर्नगिरी में स्थित थे। मौर्य साम्राज्य के प्रांतीय वॉयसरायों को मंत्रिपरिषद् से सहयोग मिलता था, जिनका स्तर महामात्र का होता था। विदेशी शासकों ने प्रांतीय प्रमुखों के आकमेनीद स्वरूप को अपनाया, जिसके अंतर्गत प्रांतीय प्रमुखों को क्षेत्रप एवं महाक्षेत्रप के रूप में नियुक्त किया जाता था। गुप्तकाल के शासकों ने प्रांतीय प्रणाली में बदलाव किया। इन शासकों ने सबसे सक्षम व्यक्ति को प्रांतीय राज्यपाल नियुक्त किया, जिन्हें उपारिका कहा जाता था। प्रांतीय अधिकारियों की श्रेणी में मुख्यमंत्री, सैन्य उगाही का कार्यालय, पुलिस प्रमुख, मुख्य न्यायाधीश, मुख्य नियंत्रण एवं राजमहल के अधिकारी थे।

स्थानीय प्रशासन

प्रांतों को प्रभागों में विभाजित किया जाता था। प्रशासन के अवरोही क्रम में अन्य इकाइयाँ जिला एवं ग्राम समूह थे। मौर्य साम्राज्य में प्रादेशिका या प्रादेशत्री विभागों और राजुका जिलों को नियंत्रित करते थे। प्रादेशत्री न्यायिक तथा राजस्व के कार्य करते थे तथा राजुका को भू-राजस्व उगाहना, व्यापार एवं उद्योग तथा लोक निर्माण कार्य जैसे-सड़क निर्माण और सिंचाई के लिए निर्माण जैसे कार्य सौंपे गए थे। गुप्तों ने प्रांतीय और स्थानीय प्रशासन की प्रणाली को आयोजित किया। साम्राज्य को 'भुक्ति' नामक विभागों में विभाजित किया था और प्रत्येक 'भुक्ति' को एक 'उपारिका' के अंतर्गत रखा जाता था। भुक्तियों को जिलों या विशय में विभाजित किया गया था। एक विशय 'विशयपति' के अंतर्गत होता था। विरामपति के पास सभी अभिलेख और फाइल रहती थीं। अभिलेखों के संरक्षण को पुस्तपाल कहा जाता था।

मुगल काल

मध्ययुगीन काल में मुगलों का प्रशासन भारतीय इतिहास में एक प्रमुख स्थान रखता है। सम्राट राज्य में सर्वोच्च अधिकारी होता था, साम्राज्य को प्रांतों में विभाजित किया गया था।

2 / NEERAJ : राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली

प्रांतीय प्रशासन

प्रांतीय प्रशासन की मजबूत नींव अकबर के शासन में रखी गई थी। संपूर्ण राज्य को विभिन्न प्रांतों में बांटा गया था। प्रत्येक प्रांतीय इकाई की सीमा सुनिश्चित थी तथा सभी प्रांतों में समान प्रशासनिक मॉडल लागू किया गया, जिनमें स्थानीय जरूरत के अनुसार बहुत कम बदलाव किए जाते थे। भिन्न-भिन्न मुगल शासकों के अधीनस्थ प्रांतों की संख्या भिन्न-भिन्न थी। अकबर के अंतर्गत 15 प्रांत थे, जबकि जहांगीर और औरंगजेब के शासन में यह 18 और 23 हो गए। प्रत्येक प्रांत राज्यपाल के अधीन होता था, जिन्हें नज़ीम, नायब, सूबेदार या वाली कहा जाता था। राज्यपाल के प्रमुख कार्य मुख्य रूप से कानून व्यवस्था का रख-रखाव, आंतरिक बगावत और विद्रोह से राजा के हितों की रक्षा, साम्राज्य की सीमाओं का विस्तार, राजस्व तथा करों का संग्रहण था।

जिला प्रशासन

मुगल काल में जिले की बराबरी में सबसे नजदीक सरकार होता था। प्रत्येक सरकार का प्रभारी फौजदार कहलाता था। फौजदार प्रांतीय सेना का प्रभारी होता था। वह सूबेदार को प्रांतों के प्रशासन में सहायता प्रदान किया करता था। वह प्रांत के भीतर कानून और व्यवस्था के रख-रखाव के लिए जिम्मेदार था और संभावित विद्रोह को दबाने के लिए आवश्यक कदम भी उठाया करता था। कभी-कभी यह सेना के प्रदर्शन की व्यवस्था भी करता था।

इसके अलावा, अमल गुजर राजस्व अधिकारी होते थे, जो दीवान के नियंत्रण में होते थे। जिले को परगना में विभाजित किया गया, जिसका नेतृत्व शिगदर द्वारा किया जाता था। परगना स्तर पर अन्य राजस्व अधिकारी आमिल और कानूनगो थे, जो भू-राजस्व एकत्र करते थे। काज़ी भी हुआ करते थे, जो स्थानीय विवादों को सुलझाया करते थे। परगना से निचले स्तर पर गांव इकाई होती थी। प्रत्येक गांव में परिषद् या पंचायत होती थी, जिसका प्रभारी सरपंच होता था, वह गांव और सरकार के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करता था।

ब्रिटिश काल

भारत में जब अंग्रेज पहली बार आए तब देश कई छोटे और बड़े राज्यों में विभाजित था। अंग्रेजों द्वारा बनाए गए प्रांत सिर्फ प्रशासनिक सुविधा, अर्थव्यवस्था, सैन्य रणनीति और सुरक्षा पर आधारित थे। ब्रिटिश काल में प्रांतों को निम्नलिखित तीन श्रेणियों में बांटा गया—राज्यपाल और उसकी कार्यकारी परिषद् के अधीनस्थ प्रांत, उप-राज्यपाल के अधीनस्थ प्रांत तथा मुख्य आयुक्त के अधीनस्थ प्रांत। इसके बाद, भारत सरकार अधिनियम 1935 के अन्तर्गत, प्रांतीय स्वायत्तता के साथ-साथ केंद्र में एक अखिल भारतीय महासंघ बनाने के लिए प्रस्ताव दिया गया, जिसमें 11 राज्यपाल प्रांत और 6 मुख्य आयुक्त प्रांत तथा भारतीय राज्य शामिल थे।

अंग्रेजों ने भारतीय प्रांतों को एक स्वतंत्र और स्वायत्त दर्जा प्रदान किया था। नए संविधान को अपनाने के बाद राज्यों को चार

श्रेणियों भाग-ए, भाग-बी, भाग-सी तथा भाग-डी में विभाजित करने के बाद राज्यों के पुनर्गठन की समस्या समाप्त नहीं हुई।

दिसम्बर, 1953 में संसद ने राज्य पुनर्गठन आयोग का गठन किया। इस आयोग ने 1955 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की, जिसके आधार पर संसद ने राज्य पुनर्गठन अधिनियम 1956 का अधिनियमित किया था। इस अधिनियम के आधार पर राज्यों को दो श्रेणियों—राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश में संगठित किया।

राज्य कार्यपालिका

भारत सरकार अधिनियम, 1935 में संघीय संरचना के गठन की योजना थी और भारत में दो प्रकार की इकाइयों की कल्पना की गई—अंग्रेजी प्रांत और भारतीय राज्य, लेकिन यह लागू नहीं हो पाया। ब्रिटिश शासन के प्रांतीय कार्यकारी को आधुनिक राज्य कार्यकारी का प्राचीन रूप नहीं माना जा सकता है, वह एकात्मक राज्य के तहत था, जिसके पास कोई सांविधानिक अधिकार नहीं था। 1919 के अधिनियम काल तक ब्रिटिश शासन में प्रांतीय कार्यपालिका में राज्यपाल और उनकी परिषद् होते थे, जिसमें राज्यपाल की भूमिका महत्वपूर्ण थी। 1919 के अधिनियम द्वारा द्विशासन प्रणाली को अपनाया गया, जिसमें प्रांत के दो भाग किए गए। राज्यपाल तथा उनकी कार्यपालिका परिषद् आरक्षित विषयों के कार्यकारी प्रभारी।

ब्रिटिश काल में सत्ता का विकेन्द्रीकरण किया गया, जब केन्द्र से सत्ता प्रांतों को प्रदान की गई, लेकिन प्रांत केन्द्र के अंतर्गत ही रहे। भारत सरकार अधिनियम, 1935 में संघीय ढांचे को परिकल्पित किया गया, लेकिन भारतीय रियासतों के कारण द्वितीय विश्वयुद्ध की शुरुआत से यह परिकल्पना मात्र रह गई। देश का विभाजन और इससे संबंधित अनेक समस्याएं, इन सभी घटनाओं ने देश के संविधान निर्माताओं को काफी प्रभावित किया तथा मजबूत केन्द्र और कमजोर प्रांत का समर्थन किया। राज्य कार्यपालिका को संघ कार्यपालिका के अनुरूप ही बनाया गया है।

जिला प्रशासन

मौर्य काल की शाही प्रणाली में जिले को सबसे पहले क्षेत्रीय प्रशासन की प्रमुख इकाई माना गया, जिसकी जिम्मेदारी राजुका को सौंपी गई। ब्रिटिश शासकों ने मौजूदा क्षेत्र के आधार पर ही जिलों को समेकित किया। वर्तमान जिला प्रशासन की नींव वॉरेन हैस्टिंग्स द्वारा रखी गई। ब्रिटिश प्रशासनिक व्यवस्था न्याय व्यवस्था पर आधारित थी और इसे सुचारु बनाए रखने के लिए अंग्रेजों ने मौजूदा प्रणाली में बदलाव किए ताकि भू-राजस्व प्राप्त किया जा सके और कानून व्यवस्था कायम रह सके। जिला प्रशासन के प्रमुख कार्य और शक्तियां जिला सरकार के पास सुरक्षित रखे गए तथा जिले में सरकारी प्रतिनिधि को उसके क्षेत्र में समस्त क्रियाकलापों पर पर्यवेक्षी और नियामक क्षेत्राधिकारों का इस्तेमाल करने के लिए अधिकृत किया गया तथा शेष शक्तियों के इस्तेमाल के लिए स्वविवेक का अधिकार प्रदान किया गया।

जिला कलेक्टर का कार्यालय

भारत में जिला कलेक्टर अधिकारी प्रशासन का प्रमुख आधार है तथा यह कार्यालय अंग्रेजी शासन के लगभग 200 वर्षों में तैयार हुआ है। 1976 में ईस्ट इण्डिया कम्पनी को बंगाल, बिहार और ओडिसा की दीवानी का अधिकार दिया गया। उसका कार्य केवल राजस्व वसूलने तक सीमित था। रॉबर्ट क्लार्क द्वारा प्रस्तावित द्विशासन व्यवस्था पूरी तरह असफल रही। प्रशासन के विभाजन के कारण प्रशासन में गड़बड़ी और प्रांत में अराजकता फैल गई। इस स्थिति में सुधार हेतु बंगाल के तत्कालीन राज्यपाल वेरेलस्ट ने निरीक्षक के पद की स्थापना की। यह पद कलेक्टर कार्यालय का अग्रगामी था। निरीक्षक का कार्य था जिले के लगान की सूची बनाना तथा यह देखना कि लगान किस प्रकार वसूला एवं विनियोजित किया जा रहा है।

यह प्रयोग भी असफल हो गया क्योंकि निरीक्षण अप्रशिक्षित और अनुभवहीन थे तथा जमींदारों ने भी सहयोग नहीं दिया। अकाल के कारण उनका कार्य और जटिल हो गया। पर्यवेक्षक निजी व्यापार में व्यस्त रहे। वे व्यापार में एकाधिकार रखने वाले और क्रूर शासक निकले। मई, 1772 में वॉरेन हैस्टिंग्स ने घोषणा की तथा तीन दिन बाद पर्यवेक्षकों को कलेक्टर नामित किया गया। 14 मई, 1772 को वॉरेन हैस्टिंग्स द्वारा सर्वप्रथम वर्तमान कलेक्टर के कार्यालय की स्थापना की गई। कलेक्टर दीवानी न्यायालय की अध्यक्षता करते थे, जिनका पुनर्गठन 1772 में किया गया था। साथ ही आपराधिक न्याय के प्रशासन का नियंत्रण भी कलेक्टर के पास था।

ईस्ट इण्डिया कम्पनी के निदेशकों के न्यायालय का विचार था कि कलेक्टर को स्थानीय प्रशासन का अभिन्न अंग बना दिया जाना चाहिए तथा राजस्व प्रशासन, दीवानी न्यायाधीश और मजिस्ट्रेट कार्यालय को जिला कलेक्टर कार्यालय का भाग बना दिया जाना चाहिए। समय के साथ जिला कलेक्टर के कार्यों और जवाबदेही में बदलाव आए। जैसे-जैसे परिस्थितियों में बदलाव आया, कलेक्टर के कार्य में भी बदलाव आया। सरकार के कार्यों की जटिलता और कार्यक्षेत्र में हुए विकास को कलेक्टर के कार्य प्रदर्शित करते हैं।

बोध प्रश्न

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

उत्तर—सम्पूर्ण राज्य प्रान्तों में विभक्त था। क्षेत्र का मुख्य अधिकारी प्रवेष्टा कहलाता था। वह सामान्य प्रशासन, कर-वसूली तथा शान्ति एवं सुरक्षा की देखभाल करता था। मौर्य साम्राज्य के प्रांतीय वॉयसरायों को मंत्रिपरिषद् से सहयोग मिलता था, जिनका स्तर महामात्र का होता था।

गुप्त शासकों ने प्रांतीय एवं स्थानीय शासन की व्यवस्था चलाई। ग्राम में मुखिया का पद महत्वपूर्ण था, जो ग्रामश्रेष्ठों की मदद से गांव का कामकाज देखता था। स्थानीय लोगों की अनुमति

के बिना जमीन की खरीद-बिक्री नहीं हो सकती थी। मौर्य शासकों के विपरीत गुप्त शासकों ने परमेश्वर, महाराजाधिराज तथा परम भट्टारक जैसी उपाधियां धारण कीं। इससे यह पता चलता है कि वे अपने राज्यों में छोटे-छोटे राजाओं के ऊपर शासन करते थे, जबकि मौर्य प्रशासन में प्रत्यक्ष शासन पर ज्यादा बल दिया जाता था। गुप्त शासकों की तुलना में मौर्य शासन व्यवस्था ज्यादा केन्द्रीकृत थी। केन्द्रीयकरण पर बल दिए जाने के कारण मौर्य शासन प्रणाली में अपेक्षाकृत ज्यादा अधिकारी वर्ग की आवश्यकता पड़ती थी। गुप्तों की प्रशासनिक प्रणाली मौर्यों की तुलना में अत्यधिक विकसित थी, किन्तु मौर्य राज्य की भांति गुप्त राज्य व्यापक स्तर पर आर्थिक क्रियाकलापों में भी संलग्न नहीं था। इसलिए यह कहा जा सकता है कि गुप्त काल की प्रांतीय प्रशासनिक व्यवस्था मौर्य काल की व्यवस्था से अधिक प्रभावी थी।

प्रश्न 2. मुगल काल के दौरान प्रांतीय प्रशासन के महत्व का वर्णन कीजिए।

उत्तर—मुगल काल के दौरान प्रांतीय प्रशासन का आयोजन केन्द्रीय प्रशासन के मॉडल पर किया गया था। एक राज्यपाल के अधीन प्रांत में इसी प्रकार के विभाग थे, जिन्हें सम्राट द्वारा नियुक्त किया गया था। लगभग सभी विभागों के प्रमुखों को प्रांतों के सूबेदार नियुक्त किया गया था। प्रांतों की सरकार, परगना और गांवों में विभाजित किया गया था। अकबर के समय से पूर्व प्रशासन की 12 इकाइयां थीं। अकबर ने 'सूबा' शब्द का प्रयोग किया और दक्कन में कुछ क्षेत्रों पर विजय प्राप्त करने के साथ प्रांतों की संख्या 15 हो गई। जहांगीर के समय में यह 18 हो गई तथा औरंगजेब के समय में यह 23 हो गई थी।

प्रत्येक प्रांत राज्यपाल के अधीन था, जिन्हें नज़ीम, नायब, सूबेदार अथवा वाली कहा जाता था। राज्यपाल अपने प्रांत में छोटे राजा की भांति होता था, जो कानून व्यवस्था बनाए रखने, स्थानीय सेना का नियंत्रण, राज्य के बकाया की वसूली और न्याय व्यवस्था का प्रावधान करता था। आमतौर पर सूबेदार/राज्यपाल शाही परिवार के आत्मविश्वासी कुलीन व्यक्ति को बनाया जाता था। राज्यपाल को प्राधिकार सुल्तान से प्राप्त होते थे और वह तब तक अपने पद पर बना रहता था, जब तक वह राजा का विश्वासपात्र बना रहता था। राज्यपाल के बाद दूसरा पद दीवान का था। दीवान की नियुक्ति भी सुल्तान द्वारा की जाती थी। कुछ परगना में काज़ी हुआ करते थे, जो विवादों का समाधान करते थे। गांव प्रशासन का निम्नतम स्तर था।

प्रश्न 3. मुगल शासन के दौरान जिला प्रशासन के संगठनात्मक ढांचे की व्याख्या कीजिए।

उत्तर—मुगल शासन के दौरान प्रत्येक सूबा कई जिलों में विभाजित होता था। जिला को सरकार कहा जाता था। प्रत्येक सरकार का अधिपति होता था, जिसे फौजदार कहते थे। फौजदार

4 / NEERAJ : राज्य एवं जिला स्तरों पर प्रशासनिक प्रणाली

जिले का सैनिक अधिकारी होता था, जिसके अंतर्गत सैनिकों का एक दल होता था। यह जिले में शांति और सुरक्षा बनाए रखने के लिए जिम्मेदार होता था। इसके अतिरिक्त अमल गुजार एक राजस्व अधिकारी होता था। यह जिला स्तर पर किसानों को कर्ज बांटने तथा वसूल रकम को शाही खजाने में जमा करने का काम करता था। जिले को आगे उप-परगना में विभाजित किया गया, जिसका नेतृत्व 'शिगदर' द्वारा किया जाता था। वह कानून-व्यवस्था के रख-रखाव के साथ-साथ आपराधिक न्याय के लिए भी जिम्मेदार था।

परगना स्तर के अन्य राजस्व अधिकारी आमिल और कानूनगो थे, जिन पर राजस्व के सर्वेक्षण, विश्लेषण तथा संग्रहण से संबंधित कार्यों की जिम्मेदारी थी। कई परगनों में काज़ी विवादों का समाधान करते थे। जिला प्रशासन में परगना स्तर की सबसे निचली इकाई गांव होती थी। गांवों के पास अत्यधिक स्वायत्तता होती थी तथा बिना सरकारी दखल के ही वे ज्यादातर मामलों का हल कर लेते थे। प्रत्येक गांव में पंचायत होती थी, जिसका नेतृत्व सरपंच करता था। वह गांव और सरकार के बीच एक कड़ी का कार्य करता था।

प्रश्न 4. ब्रिटिश शासन के अंतर्गत प्रांतीय कार्यपालिका को आधुनिक राज्य कार्यपालिका का पुराना रूप क्यों नहीं माना जा सकता?

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

सरकार के सभी विषयों को केंद्र और प्रांतीय सरकारों के बीच विभाजित किया गया तथा प्रांतीय स्तर पर भी, विषयों को दो भागों—आरक्षित विषय और हस्तांतरित विषय में विभाजित किया गया। यह द्वैध शासन प्रणाली थी, जिसमें सरकारी प्रशासन को, आरक्षित और स्थानांतरित विषयों में विभाजित किया गया था। आरक्षित विषय उन पार्षदों के प्रभार में थे, जिन्हें राज्यपाल द्वारा नामित किया जाता था। हस्तांतरित विषय मंत्री के प्रभार में थे, जिन्हें राज्यपाल द्वारा नियुक्त किया गया था। आरक्षित विषय मुख्य विभाग हुआ करते थे, जबकि हस्तांतरित विषयों को सुरक्षित माना जाता था, भले ही वे भारतीय के हाथों में हों। आरक्षित विषय के प्रभारी पार्षद विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं थे, लेकिन राज्यपाल के साथ वे राज्य के सचिव और ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी थे। हस्तांतरित विषयों के प्रभारी प्रांतीय विधायिका के प्रति उत्तरदायी थे। राज्यपाल ने निर्देशों और कार्यकारी व्यावसायिक नियमों के माध्यम से पूरे प्रशासन पर अपनी शक्तियों का प्रयोग किया।

प्रश्न 5. ब्रिटिश शासन काल में जिला प्रशासन पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर—भारत में ब्रिटेन का शासन जिलाधिकारी के पद की नींव पर ही टिका हुआ था। प्राचीन समय से ही केन्द्रीय सरकार के एजेंटों द्वारा जिले का प्रशासन हमारी शासन-व्यवस्था का एक मूल लक्षण था। ब्रिटिश शासन में भी जिला प्रशासन का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र बना रहा। वर्तमान समय के जिला प्रशासन की नींव वॉरन हैस्टिंग्स द्वारा रखी गयी। ऐतिहासिक दृष्टिकोण से देखें तो भारत में जिला प्रशासन का स्वरूप इस प्रकार का होता था कि वह राजनीतिक गतिविधियों और दबावों का विरोध करे, न कि ऐसी सामाजिक प्रणाली की संरचना करे, जिससे राजनीतिक संघर्ष सामाजिक हित में सुलझाए जा सकें। ब्रिटिश प्रशासनिक प्रणाली न्याय व्यवस्था पर आधारित थी और इसे सुचारु रूप से बनाये रखने के लिए अंग्रेजों ने मौजूदा प्रणाली में बदलाव किए ताकि भू-राजस्व प्राप्त किया जा सके और कानून एवं व्यवस्था भी कायम रहे।

1772 में लॉर्ड वॉरन हैस्टिंग्स ने राजस्व संग्रहण और न्याय प्रदान करने के दोहरे प्रयोजन से जिला कलेक्टर के पद की रचना की। 1786 में राज्य स्तर पर राजस्व प्रशासन से जुड़े मुद्दों पर निपटने के लिए सर्वप्रथम बंगाल में राजस्व बोर्ड नामक संस्था की स्थापना की गई थी। 1792 में लॉर्ड कार्नवालिस ने जमींदारी थानेदार प्रणाली की जगह दरोगा प्रणाली की शुरुआत की, जो जिला प्रमुख के सीधे नियंत्रण में थी। 1829 में लॉर्ड विलियम बेंटिक ने जिला और राज्य मुख्यालयों के बीच एक मध्यस्थ प्राधिकरण के रूप में प्रभागीय आयुक्त के पद की रचना की थी। 1861 में भारतीय पुलिस अधिनियम के माध्यम से कांस्टेबल प्रणाली की स्थापना हुई, जिसके द्वारा जिला पुलिस को जिला मजिस्ट्रेट के अधीन किया गया था।

प्रश्न 6. जिला कलेक्टर के कार्यालय के विकास पर चर्चा कीजिए।

उत्तर—बंगाल के तत्कालीन राज्यपाल वेरेलस्ट ने निरीक्षक के पद की स्थापना की। यह पद जिला कलेक्टर कार्यालय का अग्रगामी था। निरीक्षक का कार्य था जिले के लगान की सूची बनाना और देखे कि किस प्रकार लगान उगाहा जा रहा है और कैसे विनियोजित किया जा रहा है। भूमि के मालिकाना हक, अनेक प्रकार की भूमि में अंतर करना, लगान को विनियमित करना, व्यापार को प्रोत्साहित करना और न्याय के लिए प्रबंध करना भी निरीक्षक के कार्य थे।

यह प्रयोग भी असफल हो गया क्योंकि निरीक्षक अप्रशिक्षित और अनुभवहीन थे तथा जमींदारों ने भी सहयोग नहीं दिया। अकाल के कारण उनका कार्य और जटिल हो गया। पर्यवेक्षक निजी व्यापार में व्यस्त रहे। वे व्यापार में एकाधिकार रखने वाले और क्रूर शासक निकले। मई, 1772 में वॉरन हैस्टिंग्स ने घोषणा की तथा तीन दिन बाद पर्यवेक्षकों को कलेक्टर नामित किया गया। 14 मई, 1772 को वॉरन हैस्टिंग्स द्वारा सर्वप्रथम वर्तमान कलेक्टर के कार्यालय की स्थापना की गई। कलेक्टर कार्यालय ने अधीन शासन से स्वतंत्र