I.G.N.O.U. *Based*

NEERAJ®

B.P.A.E.-102

भारतीय प्रशासन

(INDIAN ADMINISTRATION)

Co-authors:
Archana Vashistha M.A. (Pol. Science)
& Bhawana Pushkarna M.A. (Pol. Science)

Question Bank** Cum **Chapterwise Reference Book
***Including* Many Solved Question Papers**

NP

NEERAJ PUBLICATIONS
(Publishers of Educational Books)
(An ISO 9001 : 2008 Certified Company)

Sales Office:
1507, Ist Floor, Nai Sarak, Delhi - 6
Ph.: 011-23260329, 45704411, 23244362, 23285501
E-mail: info@neerajignoubooks.com
Website: www.neerajignoubooks.com

MRP ₹ 200/

Published by:

NEERAJ PUBLICATIONS

Sales Office : **1507, 1st Floor, Nai Sarak, Delhi-110 006**
E-mail: **info@neerajignoubooks.com**
Website: **www.neerajignoubooks.com**

Reprint Edition with Updation of Sample Question Paper Only	*Typesetting by: Competent Computers*	*Printed at: Novelty Printer*

Notes:

1. *For the best & upto-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. *The information and data etc. given in this Book are from the best of the data arranged by the Author, but for the complete and upto-date information and data etc. see the Govt. of India Publications/textbooks recommended by the Board/University.*
4. *Publisher is not responsible for any omission or error though every care has been taken while preparing, printing, composing and proof reading of the Book. As all the Composing, Printing, Publishing and Proof Reading etc. are done by Human only and chances of Human Error could not be denied. If any reader is not satisfied, then he is requested not to buy this book.*
5. *In case of any dispute whatsoever the maximum anybody can claim against NEERAJ PUBLICATIONS is just for the price of the Book.*
6. *If anyone finds any mistake or error in this Book, he is requested to inform the Publisher, so that the same could be rectified and he would be provided the rectified Book free of cost.*
7. *The number of questions in NEERAJ study materials are indicative of general scope and design of the question paper.*
8. *Question Paper and their answers given in this Book provide you just the approximate pattern of the actual paper and is prepared based on the memory only. However, the actual Question Paper might somewhat vary in its contents, distribution of marks and their level of difficulty.*
9. *Any type of ONLINE Sale/Resale of "NEERAJ BOOKS/NEERAJ IGNOU BOOKS" published by "NEERAJ PUBLICATIONS" on Websites, Web Portals, Online Shopping Sites, like Amazon, Flipkart, Ebay, Snapdeal, etc. is strictly not permitted without prior written permission from NEERAJ PUBLICATIONS. Any such online sale activity by an Individual, Company, Dealer, Bookseller, Book Trader or Distributor will be termed as ILLEGAL SALE of NEERAJ IGNOU BOOKS/NEERAJ BOOKS and will invite legal action against the offenders.*
10. *Subject to Delhi Jurisdiction only.*

© Reserved with the Publishers only.

Spl. Note: *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.*

How to get Books by Post (V.P.P.)?

If you want to Buy NEERAJ IGNOU BOOKS by Post (V.P.P.), then please order your complete requirement at our Website ***www.neerajignoubooks.com****. You may also avail the 'Special Discount Offers' prevailing at that Particular Time (Time of Your Order).*
To have a look at the Details of the Course, Name of the Books, Printed Price & the Cover Pages (Titles) of our NEERAJ IGNOU BOOKS You may Visit/Surf our website ***www.neerajignoubooks.com.***
No Need To Pay In Advance, the Books Shall be Sent to you Through V.P.P. Post Parcel. All The Payment including the Price of the Books & the Postal Charges etc. are to be Paid to the Postman or to your Post Office at the time when You take the Delivery of the Books & they shall Pass the Value of the Goods to us by Charging some extra M.O. Charges.
We usually dispatch the books nearly within 4-5 days after we receive your order and it takes Nearly 5 days in the postal service to reach your Destination (In total it take atleast 10 days).

NEERAJ PUBLICATIONS

(Publishers of Educational Books)

(An ISO 9001 : 2008 Certified Company)

1507, 1st Floor, NAI SARAK, DELHI - 110006

Ph. 011-23260329, 45704411, 23244362, 23285501

E-mail: **info@neerajignoubooks.com** *Website:* **www.neerajignoubooks.com**

CONTENTS

भारतीय प्रशासन
(Indian Administration)

Question Bank – (Previous Year Solved Question Papers)

Question Paper—June, 2019 (Solved)	1-3
Question Paper—December, 2018 (Solved)	1-2
Question Paper—June, 2018 (Solved)	1-3
Question Paper—December, 2017 (Solved)	1-2
Question Paper—June, 2017 (Solved)	1-4
Question Paper—December, 2016 (Solved)	1-2
Question Paper—June, 2016 (Solved)	1-3
Question Paper—December, 2015 (Solved)	1-2
Question Paper—June, 2015 (Solved)	1-3
Question Paper—June, 2014 (Solved)	1-4
Question Paper—June, 2013 (Solved)	1
Question Paper—June, 2012 (Solved)	1-2
Question Paper—June, 2011 (Solved)	1
Question Paper—June, 2010 (Solved)	1

क्रम सं. ***Chapterwise Reference Book*** पृष्ठ

ऐतिहासिक संदर्भ

1. ब्रिटिश शासन के आगमन के समय प्रशासनिक प्रणाली 1
2. ब्रिटिश प्रशासन : 1757 - 1858 6
3. ब्रिटिश प्रशासन में सुधार : 1858 - 1919 तक 12
4. 1935 के अधिनियम के अंतर्गत प्रशासनिक सुधार 18
5. 1947 के पश्चात भारतीय प्रशासन में निरंतरता एवं परिवर्तन 23

केन्द्रीय प्रशासन

6. संवैधानिक संरचना 30
7. केन्द्रीय सचिवालय : संगठन एवं कार्य 37
8. प्रधानमंत्री कार्यालय और मंत्रिमंडल सचिवालय 41

क्रम सं.	अध्याय	पृष्ठ संख्या
9.	संघ लोक सेवा आयोग / चयन आयोग	46
10.	योजना प्रक्रिया	51
11.	अखिल भारतीय एवं केन्द्रीय सेवाएं	56
	राज्य प्रशासन	
12.	राज्य प्रशासन की संवैधानिक रूपरेखा	62
13.	राज्य सचिवालय : संगठन एवं कार्य	67
14.	सचिवालय और निदेशालयों के बीच संबंधों के पैटर्न	72
15.	राज्य सेवाएँ एवं लोक सेवा आयोग	76
	क्षेत्र एवं स्थानीय प्रशासन	
16.	क्षेत्र प्रशासन	80
17.	जिला कलक्टर	84
18.	पुलिस प्रशासन	88
19.	नगर प्रशासन	93
20.	पंचायती राज	97
	नागरिक एवं प्रशासन	
21.	सामाजिक-सांस्कृतिक कारक और प्रशासन	101
22.	लोक शिकायतों का निवारण	104
23.	प्रशासनिक प्राधिकरण	108
24.	न्यायिक प्रशासन	111
	उभरते मुद्दे	
25.	केन्द्र एवं राज्यों के बीच प्रशासनिक सम्बन्ध	116
26.	विकेन्द्रीकरण विवाद	119
27.	राजनीतिक एवं स्थायी कार्यपालिका के बीच सम्बन्ध	122
28.	दबाव समूह	125
29.	सामान्यज्ञ एवं विशेषज्ञ	129
30.	प्रशासनिक सुधार	132

■■

Sample Preview
of the
Solved
Sample Question
Papers

Published by:

NEERAJ
PUBLICATIONS
www.neerajbooks.com

QUESTION PAPER

(June – 2019)

(Solved)

भारतीय प्रशासन

समय : 3 घण्टे] *[अधिकतम अंक : 100*

नोट : *प्रत्येक भाग के प्रश्नों के उत्तर दीजिए।*

भाग I

निम्नलिखित में से किन्हीं दो प्रश्नों के उत्तर दीजिए–

प्रश्न 1. राज्य स्तर पर सचिवालय विभाग एवं कार्यपालक विभाग के बीच संबंध की व्याख्या कीजिए।

उत्तर 'सचिवालय' राज्य सरकार का कार्यपालक अंग है। ये राज्य सचिवालय द्वारा निर्मित नीतियों को कार्यान्वित करते हैं। प्राय: 'निदेशालयों' का संबंध नीति को लागू करने से है और नीति का कार्यान्वयन आवश्यक रूप से क्षेत्रीय स्तर पर होता है, इसलिए निदेशालयों द्वारा क्षेत्रीय क्रियाकलापों का समन्वय तथा निरीक्षण करने के लिए बीच के स्तर पर प्रशासनिक एजेंसियों के निर्माण की आवश्यकता उत्पन्न होती है।

सचिवालय और निदेशालय सरकारी मशीनरी के दो पहिए हैं। ये दोनों ही अपने सहयोग व समन्वय द्वारा प्रशासन को असली शक्ल देने का कार्य करते हैं। इनमें से एक का सन्बन्ध सचिवालय की व्यावहारिक कार्य-प्रणाली से है और दूसरे का सम्बन्ध सचिवालय के अंदर आए उस विस्तार से है जो वर्तमान में उसकी भूमिका, कार्मिकों की बढ़ती हुई संख्या और प्रशासनिक इकाइयों की बाढ़ से सम्बन्धित है। वास्तव में, ये दोनों ही एक-दूसरे से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हैं।

'अवधारणा' के रूप में शायद किसी को सचिवालय में दोष न मिले क्योंकि प्राय: अवधारणा के स्तर पर इसका अर्थ है नीति-निर्माण तथा नीति कार्यान्वयन करने वाली एजेंसियों के बीच श्रम विभाजन और विशेषीकरण को बढ़ावा देना, जो स्वयं कार्य विभाजन का ही फल है, परंतु फिर भी व्यावहारिक रूप में इसमें कई दोष सम्मिलित हैं, जैसे कहा जाता है कि यह एक विस्तारवादी प्रवृत्ति है जो कि विभिन्न कार्यकारी एजेंसियों को अधिकार प्रदान करने में संकोच करती है। इसमें प्रक्रिया विलम्बकारी है तथा तकनीकी युग में यह पुराना पैटर्न अपनाता है।

वर्तमान समय में सचिवालय का निरंतर विस्तार हो रहा है जिसका प्रमुख कारण वर्तमान संसदीय प्रणाली में विधायी उत्तरदायित्व का निर्वाह करना है। अन्य प्रमुख कारण देश की अर्थव्यवस्था को योजना तथा राज्य के हस्तक्षेप द्वारा विकसित करने की सरकारी नीति रही है। सचिवालय-निदेशालय के बीच संबंधों के उभरते हुए स्वरूप में मुख्यत: तीन विचारधाराओं का निर्माण हुआ है। पहला, 'यथास्थितिवादी दृष्टिकोण' है, जो पुरानी विभाजन प्रणाली का पक्ष होता है, यह दृष्टिकोण स्टाफ तथा लाइन या सूत्र एजेंसियों के विभेदीकरण की पुरानी अवधारणा पर टिका हुआ है। इसके अनुसार हमारी प्रशासनिक व्यवस्था में सचिवालय तथा निदेशालय की जो अपनी-अपनी निश्चित भूमिकाएं हैं, वैसी ही रहनी चाहिए। दूसरा, 'दूरी कम करने वाला दृष्टिकोण' है, यह प्रथम दृष्टिकोण के विपरीत सचिवालय तथा गैर-सचिवालय संगठनों के बीच खाई कम करता है। वस्तुत: इसके प्रतिपादक या मानने वाले ऐसे बहुत-से उपाय व सुझाव हमें प्रदान करते हैं। जहाँ तक अगली बात है तो इसके अंतर्गत 'निर्विलय का दृष्टिकोण' आता है, जिसमें यह माना जाता है कि यह विलय के उपाय का नकारात्मक स्वरूप है जो एकीकृत व्यवस्था को समाप्त करने का प्रयास है तथा जिसका उद्देश्य पुरानी विभाजन प्रणाली को पुन: स्थापित करना है।

संक्षेप में, निदेशक वे कार्यपालक एजेंसियाँ हैं जिन्हें सचिवालय स्तर पर निर्मित नीतियों को निश्चित कार्यरूप देने की भूमिका सौंपी जाती है। प्राय: निदेशालय मध्यवर्ती स्तर पर प्रशासनिक ढाँचा स्थापित करते हैं, जो क्षेत्र के कार्यकलापों का पर्यवेक्षण तथा समन्वय करते हैं। इस मध्यवर्ती ढांचे को क्षेत्रीय प्रशासन कहा जाता है। राजस्व बोर्ड मुख्यालय राज्य के राजस्व प्रशासन के मामलों को निपटाता है। जहाँ तक बात सचिवालय व निदेशालयों के सम्बन्धों की है, तो इन दोनों ही एजेंसियों के बीच लगातार घनिष्ठ सम्बन्ध बनाए रखने की प्रक्रिया चलती रहती है।

प्रश्न 2. संघ लोक सेवा आयोग के नियामक, कार्यपालक एवं अर्द्ध-न्यायिक कार्यों का विवरण दीजिए।

उत्तर संदर्भ देखें अध्याय-9, पृष्ठ-49, प्रश्न 2

इसे भी देखें नियामक नियामक कार्यों में संघ लोक सेवा आयोग सरकार को निम्नलिखित से संबंधित मामलों में सलाह देता है *(i)* भर्ती के तरीके; और *(ii)* नियुक्तियां, पदोन्नतियां तथा एक सेवा में दूसरी सेवा में अन्तरण करने के लिए अपनाए जाने वाले सिद्धांत। फिर भी, संयुक्त राज्य अमेरिका के लोक सेवा आयोग

(United States of America's Civil Service Commission) को जिस प्रकार का नियामक अधिकार क्षेत्र मिला हुआ है, भारत में संघ लोक सेवा आयोग को ऐसी कोई शक्तियां नहीं मिली हैं। संघ लोक सेवा आयोग का कार्य-क्षेत्र मात्र परामर्शी है। संविधान के अनुच्छेद 320 (3) में केवल यह उल्लेख है कि यह आयोग का कर्त्तव्य है कि वह सरकार को सिविल सेवा में भर्ती की पद्धतियों, पदोन्नतियों और अन्तरणों से संबंधित सभी मामलों में सलाह दें। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका के लोग सेवा आयोग से भिन्नता रखता हुए संघ लोक सेवा आयोग कार्मिक मामलों में ऐसे विनिमय नहीं बना सकता जो कि सभी सरकारी विभागों के लिए बाध्यकर हों। यद्यपि संघ लोक सेवा आयोग के कुछ कार्यों को प्राय: नियामक कार्य कहा जाता है, परन्तु वास्तव में वह कार्य भी मात्र सलाहकारी कार्य ही है।

अर्द्ध-न्यायिक कार्य संघ लोक सेवा आयोग की अर्द्ध-न्यायिक अधिकार क्षेत्र और विस्तार दोनों दृष्टियों से सीमित है। वास्तव में, इसको कोई सचमुच के अपीली अधिकार नहीं है। कर्मचारियों के विरुद्ध की गई अनुशासनिक कार्रवाइयों पर यह केवल सलाह दे सकता है। संविधान के अनुसार, सरकार को निम्नलिखित मामलों में आयोग की सलाह लेनी चाहिए

(i) सरकारी कर्मचारी के संबंध में, परिनिन्दा, वेतन वृद्धि अथवा पदोन्नति रोकना, निम्न ग्रेड में पदावनत करना, अनिवार्य सेवा-निवृत्ति, सेवा से हटाना अथवा पदच्युत करना आदि जैसी अनुशासनिक कार्रवाइयां।

(ii) किसी कर्मचारी द्वारा अपनी डयूटी के निष्पादन के लिए कार्यो के संबंध में उसके खिलाफ की गई कानूनी कार्यवाही में उस कर्मचारी द्वारा किए गए खर्च की प्रतिपूर्ति के दावे; और

(iii) किसी कर्मचारी को पहुंची क्षति के संबंध में पेंशन देने के दावे और ऐसी पेंशन की राशि के संबंध में सभी प्रश्न (भारत का संविधान, अनुच्छेद 320 (3) (ग)

प्रश्न 3. राज्य प्रशासन में राज्यपाल की भूमिका का परीक्षण कीजिए।

उत्तर केन्द्र में जिस प्रकार राष्ट्रपति कार्यपालिका का अध्यक्ष है, वैसे ही राज्यों में राज्यपाल होता है। वास्तव में राज्यपाल अपनी शक्तियों का उपयोग मंत्रिमंडल की सलाह से करता है। परन्तु संविधान ने राज्यपाल को कुछ स्वविवेक की शक्तियाँ भी प्रदान की हैं। राज्यपाल राज्य का अध्यक्ष होता है अत: वह मुख्यमंत्री की नियुक्ति करता है तथा मुख्यमंत्री व उसकी कार्यकारिणी के सदस्य राज्यपाल की इच्छा तक ही अपने पद पर रहते हैं। वह विधानमंडल का अंग होने के नाते उसका अधिवेशन बुलाता है तथा इसे स्थगित भी कर सकता है। कोई भी वित्त विधेयक राज्यपाल की अनुमति के बिना सदन में पेश नहीं किया जा सकता। राज्यपाल के पास क्षमादान की भी शक्ति होती है, वह किसी की भी सजा को कम कर सकता है। यद्यपि यह सच है कि राज्यपाल राज्य का मुखिया होता है, परंतु वास्तव में कार्यकारी शक्तियों का प्रयोग मुख्यमंत्री तथा मंत्रिमंडल द्वारा किया जाता है।

मुख्यमंत्री ही विभागों का बँटवारा करता है। वह विधानसभा में मंत्रिमंडल का नेतृत्व करता है। राज्यपाल की सलाह पर ही वह मंत्रियों की नियुक्ति करता है। मंत्रिपरिषद में केबिनेट तथा राज्य स्तर के मंत्री होते हैं। मंत्रिपरिषद प्राय: शासन की नीतियाँ निर्धारित करती है। कानूनों को प्रयोग में लाने तथा राज्य में शांति बनाए रखने का कार्य मंत्रिपरिषद का ही है। राज्यपाल बहुत-से महत्त्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति मंत्रिपरिषद की सलाह से ही करता है। राजकोष पर भी मंत्रिपरिषद का नियंत्रण होता है। वास्तविक प्रशासन मंत्रिपरिषद ही चलाती है। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि राज्य प्रशासन में मुख्यमंत्री और उसकी मंत्रिपरिषद की स्थिति ऊँची होती है।

संदर्भ देखें अध्याय-12, पृष्ठ-66, प्रश्न 4

प्रश्न 4. शहरी स्थानीय स्वशासन पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर संदर्भ देखें अध्याय-19, पृष्ठ-95, प्रश्न 3

भाग II

निम्नलिखित में से किन्हीं चार प्रश्नों के उत्तर दीजिए-

प्रश्न 5. भारतीय संविधान की बुनियादी विशेषताओं का संक्षिप्त में विवरण दीजिए।

उत्तर संदर्भ देखें अध्याय-6, पृष्ठ-30, 'परिचय'

प्रश्न 6. प्रधानमंत्री कार्यालय की बदलती हुई भूमिका की व्याख्या कीजिए।

उत्तर संदर्भ देखें अध्याय-8, पृष्ठ-43, प्रश्न 3

प्रश्न 7. राज्य स्तर पर सिविल सेवाओं के घटकों पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर संदर्भ देखें अध्याय-15, पृष्ठ-76, प्रश्न 1

प्रश्न 8. पंचायती राज संस्थाओं में जिला कलक्टर की भूमिका का परीक्षण कीजिए।

उत्तर संदर्भ देखें अध्याय-17, पृष्ठ-86, प्रश्न 1

प्रश्न 9. विभिन्न प्रकार के प्रशासनिक प्राधिकरणों की व्याख्या कीजिए।

उत्तर प्रशासनिक प्राधिकरण विभिन्न प्रकार के हैं, जो केन्द्र और राज्य सरकारों के संविधियों, नियमों और विनियमों द्वारा शासित होते हैं।

केन्द्रीय प्रशासनिक प्राधिकरण (CAT)

इसे भी देखें संदर्भ देखें अध्याय-23, पृष्ठ-109, प्रश्न 1 (बोध प्रश्न-2)

सीमा शुल्क और उत्पाद कर अपीलीय प्राधिकरण संसद ने 1986 में सीमा शुल्क और उत्पाद कर अपीलीय प्राधिकरण (Customs and Excise Revenue Appellate Tribunal - CERAT) अधिनियम पारित किया। प्राधिकरण सीमा शुल्क और उत्पाद राजस्व से संबंधित विवादों, शिकायतों या अपराधों पर

Sample Preview
of
The Chapter

Published by:

NEERAJ PUBLICATIONS

www.neerajbooks.com

भारतीय प्रशासन

ऐतिहासिक संदर्भ

ब्रिटिश शासन के आगमन के समय प्रशासनिक प्रणाली

1

परिचय

भारत के इतिहास का प्रारम्भ सिन्धु घाटी सभ्यता से हुआ माना जाता है। वैदिक काल में हिन्दू धर्म का उदय हुआ था। भारत के महान राजाओं के शासनकाल में भारत में अनेक सुधार हुए और इन्होंने भारत के काफी बड़े भाग को संगठित करने में अपना महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है। इन सभी के शासनकाल को स्वर्णयुग का गौरव प्राप्त हुआ है। भारत में मौर्य और मुगल प्रशासन अपनी उच्च प्रशासनिक पद्धतियों के लिए प्रसिद्ध थे। बाद में उनके मूल लक्षणों को ही मुख्य रूप से जारी रखा गया था, जो बाद में जाकर ब्रिटिश साम्राज्य की स्थापना का आधार बने।

प्राचीन काल में मगध, मौर्य और फिर गुप्त काल आते हैं। मौर्य तथा गुप्त प्रशासन एक सुनियोजित प्रशासन था जिसके अंतर्गत राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक जीवन उत्तम ढंग का था। यह इस बात का उत्तम प्रमाण है कि ब्रिटिश शासकों के भारत में आने से पूर्व ही उनके शासन के विशिष्ट लक्षण अर्थात् उनकी पद्धतियों की विशेषताएँ पहले ही प्रतिबिम्बित हो गई थीं। मौर्य तथा गुप्त प्रशासन में सम्राट् में सम्पूर्ण शक्तियाँ निहित थीं अर्थात् राजा सर्वशक्तिमान होता था तथा उसके ही नाम से सब काम होते थे। उसे सहायता देने के लिए "सभा और परिषद्" थी। मौर्य प्रशासन में राज्य को दो प्रकार के कार्य करने पड़ते थे संविधानिक कार्यों में सुव्यवस्था बनाए रखना तथा प्रशासनीय कार्यों में कल्याण सेवाएँ प्रदान करना। गुप्तकालीन प्रशासन भी एक कल्याणकारी राज्य का युग था जिसमें न्याय व्यवस्था उदार थी और सभी लोग कर्त्तव्य की भावना से कार्य करते थे। चन्द्रगुप्त मौर्य के अधीन मंत्री, *कौटिल्य* ने अपने 'अर्थशास्त्र' में राजा, मंत्री, जनपद, दुर्ग, कोष तथा सेना को राज्य के आधारभूत अंगों के रूप में स्वीकार किया गया था, जिसमें उसने राजा को प्रमुखता दी थी, जो अपने गुणों के आधार पर अन्य सभी का संचालन करता था। इस प्रकार दोनों शासकों ने एक-दूसरे की परम्परा को जारी रखा।

इसी प्रकार हम दूसरी तरफ दृष्टि डालें तो हमें ज्ञात होगा कि मुगलों ने भी इन्हीं राजनीतिक तथा प्रशासनिक परम्पराओं को मौर्य और गुप्त शासकों की तरह बनाए रखा।

मुगल काल में भी सभी गतिविधियों का केन्द्र राजा ही था। इस काल में भी राजा को दैवी शक्ति के रूप में देखा जाता था। मुगल काल में केन्द्रीय प्रशासन से लेकर स्थानीय प्रशासन तथा नौकरशाही पुलिस सब में सम्राट् की भूमिका अहम् थी और प्रशासन में जो भी अधिकारीगण थे राजा द्वारा ही नियुक्त किए जाते थे। मौर्य शासन की भाँति ही मुगलों के शासन में भी इन अधिकारियों का प्रमुख कर्त्तव्य समाज में शांति बनाए रखना था। प्रशासनिक व्यवस्था एक पिरामिड की भाँति थी, जिसमें प्रत्येक अधिकारी अपने से उच्च अधिकारी के प्रति उत्तरदायी होता था। इस प्रशासनिक व्यवस्था को एक रेखाचित्र द्वारा समझा जा सकता है, जो इस प्रकार है

www.neerajbooks.com

राजा
↓
वकील
↓
वजीर
(केन्द्रीय प्रशासन के प्रमुख अधिकारी)
↓
शाही दीवान
↓
सूबेदार या गवर्नर
(प्रान्तीय प्रशासन के प्रमुख अधिकारी)
↓
फौजदार और अमलगुजार
(स्थानीय प्रशासन के प्रमुख अधिकारी)

मुगलों के शासनकाल में मनसबदारी प्रणाली विद्यमान थी। मनसबदारी प्रथा का सम्बन्ध मुख्यतया सेना व्यवस्था से था। मुगल सेना विभिन्न तत्त्वों का मिश्रण थी। भू-राजस्व परम्परागत रूप से राज्य की आय का प्रमुख स्रोत था। भूमि को मापने के उपरांत उत्पादन का 1/3 भाग राज्य के हिस्से में कर दिया जाता था। भू-राजस्व वसूलने का अधिकार प्रान्तीय शासन में सरकार के मुखिया अमलगुजारों का होता था। न्याय व्यवस्था पर दृष्टि डालें तो वह कुरान के नियमों पर ही आधारित थी क्योंकि शासक इस्लाम के ही अनुयायी थे। मुख्यत: तो सम्राट् ही अंतिम न्यायाधीश था, पर राजा के बाद उसका प्रमुख काजी होता था। न्याय व्यवस्था दीवानी (सिविल) तथा फौजदारी (क्रिमिनल) दो प्रकार की थी और दोनों के लिए इस्लाम के कानूनों को मानना आवश्यक था। दण्ड व्यवस्था कठोर थी, न्याय की आधुनिक दृष्टि से ये सजाएँ कठोर थीं और जनता के साथ पूरा न्याय नहीं होता था।

बाद की स्थिति में यह ज्ञात होता है कि न्याय का प्रशासन सुधारने के लिए ब्रिटिश प्रशासन द्वारा प्रयास किए गए थे। संक्षेप में, मुगल काल के पतन के बाद अंग्रेजी शासन को जो व्यवस्था मिली, वह केन्द्रीकृत (Centralised) तथा वैयक्तिक (Personalised) थी। राजा सर्वेसर्वा होता था। न्यायिक व्यवस्था का ढाँचा बहुत कमजोर था और समाज में सामंती व्यवस्था विद्यमान थी।

बोध-प्रश्न 1

प्रश्न 1. मुगल प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ बताइए।

उत्तर मुगल शासन से पूर्व आने वाले मुस्लिम शासकों ने हिन्दुओं के प्रति संकीर्णता का परिचय दिया। मुगल शासकों ने सांस्कृतिक एकता के बीज का प्रत्यारोपण किया। मुगल शासकों ने अपने काल में सब धर्मों के लोगों को धार्मिक स्वतंत्रता प्रदान की। मुगलों का शासन वैयक्तिक था। समस्त प्रशासनिक गतिविधियों का केन्द्र राजा ही था, सब शक्तियाँ उसमें निहित थीं इसलिए उसे सर्वशक्तिमान की उपाधि दी गई थी राजा समस्त कार्यपालिका शक्तियां रखने के साथ प्रधान न्यायाधीश और प्रधान सेनापति भी था।

मुगल प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ कुछ इस प्रकार थी

1. नौकरशाही जैसा कि हमें ज्ञात है कि समस्त प्रशासनिक व्यवस्था का केन्द्र राजा ही था। यद्यपि प्रशासन को चलाने के लिए राजा कुछ अधिकारीगण नियुक्त करता था जो प्रशासनिक व्यवस्था को चलाने में उसकी सहायता करते थे। समस्त प्रशासनिक व्यवस्था तीन भागों में विभाजित थी।

केन्द्रीय प्रशासन
↓
प्रान्तीय प्रशासन
↓
स्थानीय प्रशासन

केन्द्रीय प्रशासन कई भागों में विभाजित था और हर भाग का एक मंत्री होता था। केन्द्रीय प्रशासन में सबसे उच्च पद पर वकील होता था जो राजा को राज्य के सबसे महत्त्वपूर्ण एवं गंभीर प्रश्नों पर परामर्श देता था। वह राज्य के प्रति उत्तरदायी भी होता था। राज्य के अन्य अधिकारीगणों में उच्च दीवान होते थे जो राज्य की देखभाल करते थे। राजस्व की वसूली और खर्च की देखभाल मुख्य दीवान करता था। वह सरकार के प्रशासन स्कंध (Wing) का प्रमुख होता था तथा सभी उच्च अधिकारियों के काम पर नजर रखता था। अन्य कर्मचारियों में 'खानसामा' था जो खाद्य प्रबंधक था। इस प्रकार समस्त व्यवस्था सुनियोजित प्रकार से चलती थी।

प्रान्तीय प्रशासन में साम्राज्य सूबों में विभक्त था। इन सूबों का प्रमुख गवर्नर कहलाता था। समस्त कर्मचारियों, जमींदारों और नागरिकों की व्यवस्था का दायित्व उस पर होता था। उसकी सहायता के लिए शाही दीवान, तहसीलदार और बख्शी नियुक्त किये जाते थे।

स्थानीय प्रशासन में प्रत्येक प्रान्त सरकारों या जिलों में विभाजित था। सरकार का मुख्य फौजदार होता था। जिले में समस्त शांति व्यवस्था और एक अच्छी सेना बनाए रखने के लिए वह उत्तरदायी था। जिले का एक प्रमुख और भी था जिसे 'अमलगुजार' की उपाधि प्राप्त थी। जिले परगनों में विभक्त थे। इसके भी प्रमुख अधिकारी इस प्रकार थे 'शिकदार', 'आमिल', 'काजी', जो अपने से उच्च अधिकारी के प्रति कर्त्तव्यनिष्ठ थे।

2. सेना मुगल शासकों को अपने साम्राज्य का विस्तार करने के लिए एक सुसंगठित सेना की आवश्यकता होती थी। सैनिक व्यवस्था मनसबदारी प्रणाली पर आधारित थी जिसमें प्रत्येक अधिकारी को एक रैंक दिया जाता था। वह राज्य के लिए सैनिकों की व्यवस्था करते थे। मुगल प्रशासन की सेना काफी श्रेणियों में विभाजित थी जिसमें घुड़सवार, नौसेना, पैदल तथा हाथी सेना सम्मिलित थी। मनसबदारों को राजा द्वारा जो धन राशि प्राप्त होती थी वह उसे सेना पर व्यय करते थे। इस प्रकार हमें ज्ञात होता है कि मुगल सेना विभिन्न तत्त्वों का मिश्रण थी।

Neeraj Publications www.neerajbooks.com

www.neerajbooks.com

www.neerajbooks.com

3. पुलिस शहरों और कस्बों में शांति-व्यवस्था बनाए रखने का कार्य जिन अधिकारियों द्वारा किया जाता था वे कोतवाल कहलाते थे। ग्रामीण क्षेत्रों में गाँव के मुखिया तथा उसके अधीनस्थ चौकीदारों द्वारा पुलिस की तरह नियंत्रण रखा जाता था। शहरी क्षेत्रों में हो रही दिन-प्रतिदिन की घटनाओं तथा अपने कार्यों को पूरा करने के लिए गुप्तचरों की सहायता ली जाती थी। राज्य में आने वाले विदेशियों की सुरक्षा का दायित्व भी इन्हीं के ऊपर था।

संक्षेप में, मुगल काल अपनी इन्हीं विशेषताओं के कारण प्रसिद्ध था। उनकी इन्हीं विशेषताओं के कारण ब्रिटिश शासकों ने उनकी इन पद्धतियों में थोड़ा-सा परिवर्तन करके इन्हीं का अनुसरण किया था।

प्रश्न 2. मनसबदारी व्यवस्था की व्याख्या कीजिए।

उत्तर मनसबदारी प्रथा मुगल काल की विशेषता थी। मुगल शासकों ने अपने केन्द्रीय प्रशासन को स्थापित करने के लिए मनसबदारी प्रथा को प्रोत्साहन दिया। 'मनसब' शब्द से तात्पर्य है उपाधि या रैंक अर्थात् मनसबदारी प्रणाली में प्रत्येक मनसबदार को एक पद दिया जाता था। समाज में इन मनसबदारों का प्रमुख उद्देश्य एक निश्चित संख्या में सैनिकों की व्यवस्था करना था। इस व्यवस्था के लिए उन्हें एक निश्चित वेतन दिया जाता था। इस प्राप्त वेतन को वह सैनिकों, अस्त्र-शस्त्र, हाथी तथा घोड़े खरीदने के लिए खर्च करते थे। मनसबदारों का पद आनुवांशिक नहीं था। उनकी योग्यता पर उसे यह रैंक या उपाधि प्राप्त होती थी।

मनसबदारी प्रथा में सैनिकों की संख्या समय-समय पर बदलती गई। प्रारम्भ में मनसबदारी का निम्नतम दर्जा दस तथा सर्वोच्च दर्जा दस हजार था। विभिन्न शासकों द्वारा यह संख्या बढ़ाई भी गई थी। राजा के प्रत्येक नौकरशाह की नियुक्ति किसी मनसब या ओहदे और मुनाफे के लिए होती थी। इस प्रकार नौकरशाही अपनी प्रकृति में मुख्यतया सैनिक थी। मनसबदार तैंतीस (33) श्रेणियों में विभक्त थे, जो 10 से लेकर 10,000 सैनिकों तक के कमांडर होते थे। विभिन्न श्रेणियों में प्रथम स्थान पर वे आते थे जो 10,000 सैनिकों को अपने नियंत्रण में रखते थे। दूसरी श्रेणी में वे जो 5000 सैनिक रखते थे अर्थात् आधे सैनिक। इस प्रकार आगे की श्रेणियाँ निर्धारित होती थीं। इसके अतिरिक्त कुछ अनुपूरक सैनिक तथा एक विशिष्ट श्रेणी के कुलीन सैनिक (gentlemen troopers) भी होते थे जो राजा के प्रति अनन्य निष्ठा रखते थे। सेना में घुड़सवार थे जो सेना की सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण टुकड़ी थी। पैदल सवार थे जिनमें किसान तथा नागरिक होते थे तथा तोपखाना था जिसमें तोपें तथा नौसेना शामिल थीं। मनसबदारों को जिस प्रकार का वेतन प्राप्त होता था, वे उसी प्रकार की सेवाएँ जुटाते थे।

मनसबदारी प्रणाली पूर्णतया दोषमुक्त नहीं थी। इनमें जैसे-जैसे सैनिकों की संख्या बढ़ने लगी, इस व्यवस्था में अराजकता फैलने लगी। इस प्रणाली में सैनिक सम्राट् के प्रति उत्तरदायी न होकर मनसबदारों के प्रति उत्तरदायी थे क्योंकि उन्हें वेतन मनसबदारों से ही प्राप्त होता था। इस प्रणाली में अनुशासनहीनता व भ्रष्टाचार फैलने लगा और मनसबदार अपने पद के अनुकूल सैनिक न रखकर सरकार से पूरा धन वसूल करते थे। सेना में तालमेल तथा एकरूपता की कमी थी, इसी कारण उनमें ईर्ष्या, द्वेष तथा प्रतिद्वन्द्विता आरम्भ होने लगी। मनसबदार तथा सैनिक शानो-शौकत, भोग-विलास में लिप्त रहने लगे जिससे सरकार की आर्थिक स्थिति खराब होती चली गई और सेना के स्तर में गिरावट आ गई। विभिन्न मनसबदारों की सेना में तालमेल नहीं था, अतः इससे साम्राज्य की सेना में एकरूपता स्थापित नहीं हो सकी। यह दोष अकबर काल से दिखाई देने लगा था। अब मुगल साम्राज्य अपने पतन की ओर अग्रसर होने लगा था, जिसका उदाहरण मुगल शासन के विरोध में उभरी नई शक्तियों जैसे मराठों और अन्य छोटी शक्तियों के रूप देखा जा सकता था।

बोध-प्रश्न 2

प्रश्न 1. केन्द्रीय स्तर के प्रमुख अधिकारियों की सूची बनाइए।

उत्तर केन्द्रीय प्रशासन को पितृवत् शासन व्यवस्था भी कहा जाता है। केन्द्रीय प्रशासन को चलाने का प्रमुख उत्तरदायित्व राजा के ऊपर था। राजा सर्वशक्तिमान् तथा सर्वोपरि था परंतु अपनी शासन व्यवस्था चलाने के लिए कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करता था, जो इस प्रकार है

वकील (राज्य का संरक्षक)
↓
वजीर (राजस्व विभाग का प्रमुख)
↓
मुख्य दीवान (सरकार का स्कंध)
↓
दीवानेताना (वेतन का कार्यभार)
↓
दीवाने खालसा (राज्य भूमि का प्रबंधक)
↓
मुस्तौफी (आय-व्यय का लेखा-जोखा)
↓
वाकिया नवीस (किसानों का अभिलेख रखने वाला)
↓
अन्य कर्मचारी
↓

- खानसामा (खाद्य प्रबंधक)
  ↓
  दीवाने वायुतात (खानसामा का मददगार)
- मीर बख्शी (वेतन अधिकारी)
- सदरे सुदुर (धार्मिक विभाग का प्रमुख)

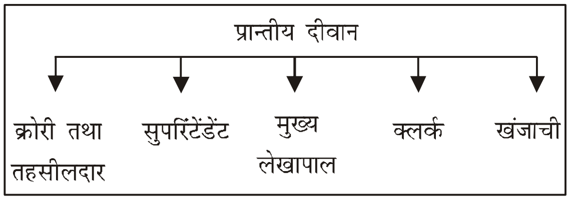
Neeraj Publications www.neerajbooks.com

www.neerajbooks.com

प्रश्न 2. प्रान्तीय तथा जिला स्तर के प्रमुख अधिकारियों की सूची बनाइए।

उत्तर 1. गवर्नर/सूबेदार प्रान्त में शांति-व्यवस्था बनाए रखने का दायित्व।

2. प्रान्तीय दीवान स्वतंत्र अधिकारी पर केन्द्र में शाही दीवान के प्रति उत्तरदायी था। वह अपने लिए अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति करता था।



3. प्रान्तीय बख्शी लेखा-जोखा तथा सेना का नियंत्रक।

4. काजी/सद्र न्याय व्यवस्था के प्रमुख।

(1) फौजदार मुख्य प्रशासक और सैनिक बल का प्रभारी।

(2) अमलगुज़ार राजस्व प्रबंधक।

(3) कोतवाल प्रमुख पुलिस अधिकारी।

बोध-प्रश्न 3

प्रश्न 1. जमींदारी, महालवारी तथा रैयतवारी पट्टेदारी व्यवस्थाओं में क्या अंतर है?

उत्तर भू-राजस्व व्यवस्था परम्परागत रूप से मुगल काल की अनेक विशेषताओं में एक महत्त्वपूर्ण स्थान रखती है। राज्य को भूमि से प्राप्त फसल का निश्चित भाग लेने की परम्परा काफी पहले से रही है। इस व्यवस्था में समय-समय पर अनेक मुगल सम्राटों द्वारा सुधार किए गए थे। मुगल काल में कृषि के लिए भूमि पट्टे पर दी जाती थी तथा पट्टेदारी के तीन प्रकार थे जमींदारी प्रथा, महालवारी प्रथा तथा रैयतवारी प्रथा।

1. जमींदारी व्यवस्था प्रारम्भ में जमींदारी प्रथा प्रचलित थी। बंगाल आदि क्षेत्रों में यह प्रथा बहुत प्रचलित थी। प्रत्येक प्रांत में एक जमींदार नियुक्त किया जाता था जो राजा के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता था। प्राय: शासक का राजस्व सम्बन्धी समझौता जमींदारों के साथ होता था। जमींदार अपने खेतों की जुताई के लिए किसानों को नियुक्त करते थे जिसमें किसान किरायेदारों की भांति कुछ शर्तों पर कार्य करते थे। उन्हें उत्पादन का कुछ ही भाग प्राप्त होता था और वह जमींदारों द्वारा कभी भी बेदखल किये जा सकते थे। जमींदारी व्यवस्था में किसानों का अत्यधिक शोषण होता था। जमींदार का भूमि पर व्यक्तिगत अधिकार माना जाता था। भू-राजस्व का एक हिस्सा वे कमीशन के रूप में रखकर बाकी राज्य प्रशासन को दे देते थे।

2. महालवारी प्रथा दूसरी श्रेणी में महालवारी व्यवस्था थी जिसमें महाल (सम्पदा) पर किसी का व्यक्तिगत अधिकार न होकर संयुक्त स्वामित्व होता था। यह प्रथा उत्तर-पश्चिमी प्रांतों में अधिक प्रचलित थी। इस व्यवस्था में कृषकों और राजा के मध्य जो बिचौलिये या जमींदार होते थे वे सरकार द्वारा ही नियुक्त किए जाते थे। वे भी अपनी भूमि किसानों से जुतवाते थे और शोषण के जिम्मेदार थे। ये लोग प्राय: सरकारी भाग का 10वाँ हिस्सा प्राप्त करते थे। समाज में दोषपूर्ण सामंतवादी व्यवस्था यहीं से उभरकर सामने आई थी।

3. रैयतवारी व्यवस्था तीसरी व्यवस्था में स्थिति पूर्णतया बदल गई थी। जमींदार तथा अन्य प्रकार के बिचौलियों का अंत हो गया और राज्य तथा किसानों के मध्य सीधा सम्पर्क स्थापित हुआ। वे राजा के प्रति उत्तरदायी थे और निश्चित लगान अदा करते थे परन्तु वे अभी भी भूमि के वास्तविक स्वामी नहीं थे और यह अधिकार राज्य में ही निहित था। इस व्यवस्था में सुधारों के अन्तर्गत कर वसूल करने के लिए सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति की गई जिन्हें आदेश प्राप्त था कि वे जनहित को ध्यान में रखते हुए सम्मानपूर्वक व्यवहार अपनाएँगे। किसान स्वयं भी राजकोष में लगान जमा कर सकते थे तथा लगान की रसीद भी उन्हें प्राप्त होती थी। अब सम्पूर्ण भूमि व भूमिकर का लेखा-जोखा रखा जाने लगा। रैयतवारी व्यवस्था को सुनियोजित ढंग से लागू करने का श्रेय मुगल शासनकाल में अकबर के दीवाने-अशरफ टोडरमल को प्राप्त है, जिसने अपनी भू-राजस्व व्यवस्था को वैज्ञानिक ढंग से संगठित किया था।

निष्कर्षत: कहा जा सकता है कि जमींदारी व्यवस्था व्यक्ति विशेष पर आधारित थी जिसमें अधिकतम मुनाफा जमींदार को ही प्राप्त होता था जबकि महालवारी व्यवस्था में निजी स्वामित्व न रहकर संयुक्त स्वामित्व स्थापित हुआ, परन्तु वह भी समाज के विशेष व्यक्तियों तक ही सीमित था। दोनों ही व्यवस्थाओं में एक विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग द्वारा किसानों का शोषण होता था। इस प्रकार भू-राजस्व को वसूलने के लिए बहुत बड़ा अधिकारी तंत्र फैला हुआ था। जब राजस्व में गिरावट आने से सुधारों की आवश्यकता महसूस हुई तो टोडरमल ने भूमि की पैमाइश, वर्गीकरण, सर्वेक्षण तथा राजस्व की दर के मानक स्थापित किए। रैयतवारी व्यवस्था प्रारम्भ की गई। यद्यपि यह व्यवस्था भी पूर्णतया दोषमुक्त नहीं थी फिर भी इसमें किसानों को कुछ अधिकार प्राप्त हुए और उन पर हो रहे अत्याचारों में कुछ हद तक कमी अवश्य हुई।

अठारहवीं शताब्दी तक तो यह ठीक-ठाक चला, परन्तु बाद के बादशाहों की लापरवाही से इसका जोर कम होता गया और यह किसानों के हितों के लिए अहितकर बन गया।

प्रश्न 2. अधिन्यासी (assignees) कौन थे? समाज में उनके क्या कार्य थे?

उत्तर 'अधिन्यासी' का शाब्दिक अर्थ है प्रतिनिधि अर्थात् शासक द्वारा राज्य की भू-राजस्व व्यवस्था को सुचारु रूप से

Neeraj Publications www.neerajbooks.com