इकाई 16 क्षेत्र प्रशासन

इकाई की रूपरेखा

16.0 उद्देश्य

16.1 प्रस्तावना

16.2 क्षेत्रीय प्रशासन

16.3 मंडल प्रशासन

16.4 ज़िला प्रशासन का विकास

16.5 राज्य क्षेत्रीय उप-मंडल

16.6 कलक्टर और ज़िला प्रशासन

16.7 ज़िला प्रशासन के घटक

16.8 प्रशासनिक संगठन

16.9 क्षेत्र प्रशासन में समस्या-मूलक क्षेत्र

16.10 सारांश

16.11 शब्दावली

16.12 संदर्भ एवं उपयोगी पुस्तकें

16.13 बोध प्रश्नों के उत्तर

16.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप

- भारत में क्षेत्र प्रशासन के महत्व को जान सकेंगे
- क्षेत्र प्रशासन और क्षेत्रीय प्रशासन का अभिप्राय और तर्क समझ सकेंगे
- मंडल प्रशासन और मंडल आयुक्त की भूमिका के स्वरूप को स्पष्ट कर पाएँगे
- भारत में ज़िला प्रशासन के विकास के बारे में जान सकेंगे
- ज़िला स्तर पर ज़िला प्रशासन के घटकों और प्रशासनिक गठन की व्याख्या कर सकेंगे और
- क्षेत्र प्रशासन में समस्या-मूलक का विश्लेषण कर सकेंगे

16.1 प्रस्तावना

क्षेत्र या फील्ड प्रशासन विकेन्द्रीकृत राज्य प्रशासन है। क्षेत्र प्रशासन का मुख्य प्रयोजन लोगों को राज्य के नियामक और सेवा कार्यों के अधिक समीप लाना है तथा नीति निर्माण और क्रियान्वयन में भी नागरिकों की अधिकाधिक सहभागिता प्राप्त करना है। इसके लिए विशाल राजनीतिक प्रशासनिक तंत्र स्थापित किया गया है। राज्य सरकार के अधिकारी लम्बी दूरी, कार्य की अत्याधिक मात्रा, प्रशासनिक लागत और संचार में व्यतीय समय के

कारण मुख्यालय से अपना कार्य संचालन नहीं कर सकते हैं। इसलिए प्रशासन के कुशल कार्य संचालन के लिए फील्ड अधिकारी आवश्यक हैं। नीतियाँ क्षेत्र या फील्ड स्तर पर वास्तविकता में रूपांतरित की जाती हैं और कार्यक्रम कार्यान्वित किए जाते हैं। भारत में राज्य स्तर के विभाग और मंत्रालय बहुत बड़ी संख्या में फील्ड कार्यालय स्थापित करते हैं और विकास कार्यक्रमों का कार्यान्वयन करने के लिए फील्ड अधिकारियों को अपनी शक्तियाँ और प्रकार्य सौपते हैं। मंडल कार्यालय जहाँ कहीं भी हैं, ज़िला कार्यालय और स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ मिलकर मोटे तौर पर फील्ड प्रशासन के घटक या भाग होते हैं। फील्ड प्रशासन के कार्यालयों को ऐतिहासिक परम्पराओं, राजनीतिक विचारों, प्रशासनिक सुविधा, तकनीकी आवश्यकता, विकास विधियों और प्रशासन तथा समुदाय के बीच अधिक अन्योन्यक्रिया की आवश्यकता के आधार पर गठित किया जाता है। फील्ड स्तर पर अधिकांश लोग सरकार के निकटतर सम्पर्क में आते हैं। यहाँ यह भी है कि लोग सरकार की गुणवत्ता और दक्षता को भी परखते हैं। फील्ड प्रशासन सामुदायिक जीवन से जुड़े हुए कार्य की व्यापक श्रेणी आरम्भ करते हैं। विशेषकर परिवहन और संचार के क्षेत्र में प्रौद्योगिक प्रगति ने फील्ड प्रशासन के विस्तार में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। राज्य के अधिकांश विभागों, जैसे लोक निर्माण, सिंचाई, स्वास्थ्य, शिक्षा, पंचायत आदि के अपने कार्यालय ज़िलों, उप-मंडलों, विकास खंडों में हैं। इस इकाई में हम क्षेत्रीय प्रशासन, मंडल प्रशासन और ज़िला प्रशासन के भिन्न-भिन्न पहलुओं का अध्ययन करेंगे। इसके अलावा, हम फील्ड प्रशासन के समस्यामूलक क्षेत्रों का विश्लेषण करेंगे। फील्ड प्रशासन के अन्य महत्वपूर्ण पहलू जैसे कलक्टर का कार्यालय, पुलिस प्रशासन, नगरपालिका का प्रशासन और पंचायती राज पर चर्चा इस खंड की आगे आने वाली इकाइयों में की जाएगी।

16.2 क्षेत्रीय प्रशासन

चूँकि निदेशालय का संबंध नीति कार्यान्वयन से है और नीति का कार्यान्वयन क्षेत्र या फील्ड (ज़िला, खंड और ग्राम स्तर) में होता है, इसलिए फील्ड में होने वाले कार्यों का समन्वय करने और पर्यवेक्षण करने के लिए उन्हें (निदेशालयों को) मध्यवर्ती स्तर की प्रशासनिक एजेंसियाँ बनाने की आवश्यकता होती है। राज्य मुख्यालय (निदेशालय) और ज़िला के बीच यह मध्यवर्ती स्तर की प्रशासनिक व्यवस्था को "क्षेत्रीय प्रशासन" कहा जाता है। प्रत्येक क्षेत्र में कई ज़िले होते हैं, इसलिए राज्य के नीचे और ज़िला स्तर के ऊपर क्षेत्र एक वास्तविक इकाई है।

महत्व

क्षेत्रीय प्रशासन कार्य का अधिक प्रत्यायोजन कर सकता है और अधिक तेज़ी से कार्य का निपटान कर सकता है। यह विभागाध्यक्ष के कार्य भार को हल्का करता है; राज्य को प्रभावित करने वाले सामान्य नीति के मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित कर सकता है और उन समस्याओं की विस्तृत जाँच कर सकता है जो खास क्षेत्र के लिए विशेष रूप से प्रासंगिक हैं। यह ज़िला स्तर पर निष्पादन किए जा रहे कार्यक्रमों का बेहतर समन्वय और पर्यवेक्षण भी आसान बनाता है।

ज़िला प्रशासन पर प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Reforms Commission - ARC) अध्ययन की रिपोर्ट (1967) ने राज्य के लिए ज़िला प्रशासन ढाँचे का विवेचन किया है। "भारत में अधिकांश राज्य, क्षेत्रफल और जनसंख्या में अपेक्षाकृत बहुत बड़े हैं। सबसे बड़े छः राज्य मिलकर देश के क्षेत्रफल के लगभग 61 प्रतिशत हैं। ऐसे विशाल राज्यों में प्रत्येक प्रदेश के सामाजिक आर्थिक और भौगोलिक बहुत विविधताएँ हैं। यह प्रशासनिक ढाँचे

में क्षेत्रीय स्तर की आवश्यकता को रेखांकित करता है। एक ओर, ज़िला और राज्य सरकार के बीच मध्यवर्ती स्तर पर नीति निर्माण और समन्वय अधिक अच्छी तरह से प्राप्त किया जा सकता है तो दूसरी ओर राज्य सरकार नीति कार्यान्वयन के कार्यस्थल से बहुत दूर होने के कारण स्थानीय समस्याओं का आकलन सही परिप्रेक्ष्य में नहीं कर सकता है। यह इन परिस्थितियों में हैं कि वरिष्ठ और अनुभवी प्रशासकों की सेवाओं की आवश्यकता राज्य मुख्यालय पर नीति निर्माण और ज़िला में कार्यान्वयन स्तर के बीच मध्यवर्ती स्तर पर होती हैं।'

अभिप्राय और पैटर्न

अतः "क्षेत्रीय प्रशासन" का संबंध संगठनों के उस नेटवर्क से है जो राज्य स्तर के नीचे परन्तु ज़िला के ऊपर कार्य करता है। राज्य में अधिकांश विभाग इन मध्यवर्ती भौगोलिक राज्य क्षेत्रों में क्षेत्रीय मुख्यालय रखते हैं। इन राज्य क्षेत्रों का नाम उभय नहीं होता है और राज्य स्तर पर विभिन्न विभागों के संबंध में भौगोलिक दृष्टि से एक जैसा (coterminus) नहीं हैं। वे प्रायः भिन्न-भिन्न प्रयोजनों के लिए एक-दूसरे से जुड़े रहते हैं (राजस्व संग्रह, कानून और व्यवस्था बनाए रखना, वन प्रबंधन आदि)। प्रत्येक विभाग अपनी खास आवश्यकताओं के अनुकूल अपने उपराज्य उपविभाग (formations) भी बनाता है।

अधिकांश राज्यों को (राजस्व और सामान्य प्रशासन के लिए) "मंडल" नाम की वास्तविक इकाइयों में विभाजित किया गया है। मंडल आयुक्त जो अपने अधिकार क्षेत्र के अधीन ज़िला कलक्टरों के कार्यों का समन्वय तथा पर्यवेक्षण करता है, प्रत्येक मंडल का प्रमुख है। इसी प्रकार राज्य मुख्यालय में पुलिस विभाग के मध्यवर्ती स्तर पर उप पुलिस महानिरीक्षक होता है। पुलिस विभाग के संबंध में ये राज्य क्षेत्रीय मंडल "रेंज" कहलाते हैं। यह "रेंज" आयुक्त (कमिश्नर) के मंडल के साथ समाप्त हो सकता है। जहाँ विभाग के कार्य भार के आधार पर यह आवश्यक न हो, मध्यवर्ती राज्य क्षेत्रीय इकाई कमिश्नर के मंडल के साथ समाप्त नहीं हो सकता है। इसी प्रकार वन विभाग भी रेंज के भौगोलिक क्षेत्र का निर्णय करने में "रेंज" नामक मध्यवर्ती भौगोलिक राज्य क्षेत्रों में राज्य को विभाजित करता है। इसका एक अन्य उदाहरण राज्य स्तर का सिंचाई विभाग है, इसका क्षेत्रीय स्तर पर अधीक्षण (सुपरिटेंडिंग) अभियंता (इंजीनियर) होता है जो अपने क्षेत्र के कार्यकारी अभियंताओं का प्रभारी होता है।

संक्षेप में, किसी विभाग विशेष का क्षेत्रीय प्रशासनिक ढाँचा होना चाहिए या नहीं, यह (i) राज्य के आकार और (ii) उसके कार्य की मात्रा और स्वरूप पर निर्भर करेगा। स्पष्टतः जिन विशेष ऐतिहासिक परिस्थितियों में विभाग बनाया गया और विकसित हुआ है तथा इसके विकास में सम्मिलित व्यक्ति भी ऐसे निर्णय को प्रभावित करते हैं।

भूमिका

क्षेत्रीय स्तर के अधिकारी का मुख्य कार्य अपने विभाग के ज़िला स्तर के अधिकारियों के काम का पर्यवेक्षण और समन्वय करना है। क्षेत्रीय अधिकारी के महत्वपूर्ण कार्यों का उल्लेख नीचे किया गया हैः

- क्षेत्रीय अधिकारी अपेक्षाकृत युवा ज़िला स्तरीय अधिकारियों के मानदंड और मानक निर्धारित करने का महत्वपूर्ण कार्य भी करता है और वह सुनिश्चित करता है कि इन मानदंडों और मानकों का पालन निरीक्षण, रिपोर्टों और विवरणियों निर्देशों और ज़िला स्तर के अधिकारियों के साथ आवधिक बैठकों की विस्तृत प्रणाली के माध्यम से किया जाता है।

- क्षेत्रीय अधिकारी स्वयं अपने आपको तथा राज्य मुख्यालय को उन कठिनाइयों अथवा समस्याओं के बारे में सूचित रखता है, जिनका सामना जब वे निरीक्षण करते हैं निचले भौगोलिक विरचना पर कार्यकर्त्ताओं द्वारा करना पड़ सकता है। वह उनके निराकरण के उपाय भी आरंभ करता है। वह यह सुनिश्चित करने का उत्तरदायी भी है कि लक्ष्य प्राप्त किए जा रहे हैं।
- वह अपने क्षेत्राधिकार के अधीन पंचायती राज संस्थाओं से भी सक्रिय सम्पर्क बनाए रखता है।

मूल्यांकन

राज्य मुख्यालय (नीति निर्माण स्तर) और ज़िलों (नीति कार्यान्वयन स्तर) के बीच मध्यवर्ती प्रशासनिक ढाँचे के अस्तित्व की आलोचना इस आधार पर की जाती है कि कार्य निष्पादन उसकी कोई भूमिका नहीं है। वास्तव में, यह प्रशासन का अनावश्यक स्तर है जो केवल प्रशासनिक प्रक्रिया में विलम्ब करता है।

16.3 मंडल प्रशासन

देश में उप-राज्य स्तर पर प्रशासनिक संगठन एक समान नहीं है। व्यापक रूप से दो भिन्न-भिन्न प्रणालियाँ हैं। पहली प्रणाली में, राज्य कुछ मंडलों में विभाजित किया गया है और प्रत्येक मंडल में कुछ ज़िले हैं। इस प्रणाली में मंडल आयुक्त, मंडल का प्रमुख होता है और वह ज़िला प्रशासन और राज्य सरकार के बीच एक कड़ी का कार्य करता है। दूसरी प्रणाली में, जहाँ कोई मंडल नहीं है, वहाँ पर ज़िला प्रशासन राज्य सरकार से सीधा संबंध रखता है और उनके बीच कोई मध्यवर्ती स्तर नहीं होता है। देश का क्षेत्र प्रशासन इन दो पद्धतियों के बीच आता है।

राज्य प्रशासन की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि राज्य में अनेकों कार्यकारी विभागों के क्षेत्रीय कार्यालय होते हैं। पुलिस विभाग के रेंज कार्यालय दो या अधिक ज़िलों के लिए स्थापित हैं। रेंज का उपमहानिरीक्षक, राज्य स्तर पर पुलिस महानिदेशक और ज़िला स्तर पर पुलिस अधीक्षक के बीच एक कड़ी के रूप में काम करता है। उल्लेखनीय विशेषता यह है कि इन क्षेत्रीय स्तर के कार्यालयों का अधिकार क्षेत्र एक जैसा नहीं है। पुलिस अथवा शिक्षा विभाग के "रेंज" अथवा क्षेत्र में ज़िलों की संख्या समान नहीं है। मंडल ढाँचा या उसकी मौजूदगी को ध्यान में रखे बिना क्षेत्रीय कार्यालय स्थापित किए गए हैं। लोक प्रशासनिक ढाँचे में मंडलों के विकास के लिए बुनियादी तौर पर उपयोगिता, इतिहास और परम्परा जिम्मेदार हैं। मंडल में तीन अथवा चार अथवा इससे अधिक ज़िले भी हो सकते हैं और यह सब ज़िले के आकार पर निर्भर होता है। राज्य के अंदर प्रत्येक मंडल का आकार, क्षेत्र और आबादी के हिसाब से भिन्न-भिन्न होता है।

मंडल आयुक्त, मंडल में सबसे बड़ा कार्यकारी प्राधिकारी होता है। वह प्रशासन का पर्यवेक्षण करता है और राज्य की नीतियों को लागू करता है। राजस्व और विकास विभाग, सार्वजनिक वितरण प्रणाली और कल्याण विभाग मंडल आयुक्त के नियंत्रण में होते हैं। वह संबद्ध अधिनियमों द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए मंडल के राजस्व आयुक्त के रूप में कार्य करता है। वह राजस्व प्रशासन की कार्य-पद्धति की समीक्षा करता है जैसे राजस्व और तकावी ऋणों को इकट्ठा करना तथा समय-समय पर राजस्व कार्यालयों का निरीक्षण करता है। ग्राम विकास प्रशासन के प्रमुख के रूप में उसे मंडल विकास आयुक्त माना जाता है। सभी ग्राम विकास विभाग जिनमें पंचायती राज संस्थाएँ भी शामिल हैं, उनके नियंत्रण

में कार्य करती हैं। वह ग्राम विकास से संबंधित कृषि संबंधी विकास, सहकारिता आदि से जुड़े कार्यक्रमों और गतिविधियों की समीक्षा करता है। इनके अतिरिक्त वह सभी नगर निगम संस्थाओं का पर्यवेक्षण करता है और उन पर नियंत्रण रखता है। उससे यह आशा की जाती है कि वह मंडल में होने वाले विकास के कार्यों की समूचे तंत्र की समीक्षा करे। वह मंडल की समन्वय समितियों की बैठकों की अध्यक्षता करता है और विभिन्न विभागों की प्रगति की समीक्षा करता है। उपायुक्त की भाँति वह लोगों के साथ निरंतर संपर्क बनाए रखता है और उनकी शिकायतों को दूर करने का प्रयास करता है। इससे स्पष्ट पता चलता है कि मंडल आयुक्त एक महत्वपूर्ण अधिकारी होता है और मंडलीय स्तर पर अधिकांश महत्वपूर्ण कार्य उसे सौंपे जाते हैं।

मंडलों और मंडल उपायुक्तों की उपयोगिता के विषय में दो अलग-अलग दृष्टिकोण अनुभव पर आधारित हैं। प्रथम दृष्टिकोण यह है कि मंडल प्रशासन की एक लाभप्रद कड़ी साबित हुआ है और इसे अधिक मज़बूत बनाया जाना चाहिए। इस दृष्टिकोण के समर्थकों का तर्क है कि उपायुक्त के लिए अधिक शक्तियों के विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता है ताकि वह ज़िला प्रशासन को प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान कर सके। राज्य सरकार के लिए ज़िले इतने बड़े होते हैं कि वह प्रभावी नियंत्रण नहीं रख पाती हैं। यह तर्क भी दिया जाता है कि ज़िला कलक्टर और उपायुक्त अपेक्षाकृत युवा होते हैं और इसलिए मंडल आयुक्त जिनसे वे मार्गदर्शन और परामर्श के लिए नियमित रूप से मिलते रहते हैं, इन मंडल आयुक्तों की उपस्थिति में ज़िला प्रशासन में सहायता मिलती है। इन्हीं कारणों से वे मंडल-प्रशासन को बनाए रखने व उसे मज़बूत बनाने की आवश्यकता पर ज़ोर देते हैं।

मंडल-प्रशासन को एक अत्यंत उपयोगी राज्य क्षेत्रीय प्रशासन माना गया है, इसे तीन प्रकार से किया जा सकता है, यथा (i) अत्यधिक प्रत्यायोजन और विकेन्द्रीकरण द्वारा, (ii) मंडल आयुक्त को समन्वय-कार्य सौंपकर; और (iii) नीति-निर्माण में मंडल आयुक्त की सलाहकार के रूप में प्रयोग करके। ज़िला प्रशासन से संबंधित प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्ययन दल ने सिफारिश की कि मंडल आयुक्तों की संस्था को केरल, पंजाब और हरियाणा जैसे छोटे राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों में लागू किया जाना चाहिए।

दूसरा दृष्टिकोण यह है कि मंडल आयुक्त के कार्यालय को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। इसके लिए कई कारण दिए गए हैं। चूँकि आयुक्त बिल्कुल अकेला होता है इसलिए वह सभी विभागों और स्थानीय निकायों के पर्यवेक्षण के लिए समय और ध्यान नहीं दे सकता है। दूसरा, कलक्टर के समीप आयुक्त की उपस्थिति कलक्टर की पहल करने की शक्ति को कम करती है। ऐसी भी आशंकाएँ हैं कि क्या आयुक्त कलक्टर के सांविधिक कार्यों में हस्तक्षेप कर सकता है। यह तर्क दिया जाता है कि जहाँ भी यह प्रणाली थी, लाभकारी सिद्ध नहीं हुई है। एन. उमापति के अनुसार, आयुक्तों में विश्वास की कमी, उनकी शक्तियों में अपर्याप्तता, उनके विवेकाधिकारों के प्रयोग में हस्तक्षेप के कारण ही सरकार स्वयं उन शक्तियों का प्रयोग कर रही हैं जो उन आयुक्तों को दी गई हैं और जनता का सरकार के पास सीधे पहुँचना लम्बे-चौड़े कागज़ी काम, विस्तृत क्षेत्र, कार्यालय की अल्पावधि भी मिलकर उनकी स्थिति, भूमिका, उपयोगिता और सफलता को कम करने में योगदान किया है।

सभी तर्कों की जाँच करने के पश्चात् प्रशासनिक सुधार आयोग ने मौजूदा मंडल आयुक्त के पदों को समाप्त करने की सिफारिश की। पिछले तीन दशकों के दौरान क्षेत्रीय कार्यालय की पद्धति की भी गंभीर जाँच (संवीक्षा) की गई है। राजस्थान प्रशासनिक जाँच समिति (1962-63) ने महसूस किया कि क्षेत्रीय कार्यालयों को कार्यकारी और मूल्यांकन एजेंसियों, दोनों का कार्य करना चाहिए। आंध्र प्रदेश प्रशासनिक सुधार समिति (1964-65) का विचार

था कि अंतिम निर्णय लेने के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों के पास पर्याप्त अधिकार होने चाहिए क्योंकि ये क्षेत्र के लोगों के अधिक निकट होते हैं। दूसरी ओर, पंजाब प्रशासनिक सुधार आयोग (1964-66) का विचार था कि क्षेत्रीय कार्यालयों को समाप्त करना बेहतर है और ज़िला स्तर के अधिकारियों के स्तर और ओहदे को सुदृढ़ किया जाए। कार्य की प्रकृति के संदर्भ में क्षेत्रीय कार्यालयों की आवश्यकता की जाँच करना ज़रूरी है। कार्य-कुशलता के लिए यदि ज़िला स्तर पर कार्यकलाप का तकनीकी पर्यवेक्षण आवश्यक होता है तो क्षेत्रीय कार्यालय आवश्यक हो सकते हैं।

प्रशासनिक सुधार आयोग का विचार था कि प्रत्येक राज्य क्षेत्रीय कार्यालयों के बारे में निर्णय लेने से पूर्व उनकी विस्तृत समीक्षा तैयार कर लें। इसने राज्य में क्षेत्रीय कार्यालय स्थापित करने के लिए निम्नलिखित मापदंड निर्धारित किए:

- स्थानीय कार्यालयों द्वारा पर्यवेक्षण और नियंत्रण का कार्य इतना अधिक होता है कि विभागाध्यक्ष के लिए इसे प्रभावशाली ढंग से करना संभव नहीं होगा
- विभागाध्यक्ष के कार्यालय के लिए ढाँचे का वांछित आकार ऐसा होना चाहिए जिससे क्षेत्रीय कार्यालयों को बिना लागत बढ़ाए काम सौंप दिया जाए
- भौगोलिक रूप से कार्य दूर तक फैले हुए होते हैं इसलिए दौरे आदि के कारण प्रशासन के केन्द्रीय नियंत्रण द्वारा बहुत खर्चा हो सकता है
- प्रशासनिक आवश्यकताओं और संगठन को सौंपे जाने वाली कार्य की प्रकृति द्वारा माध्यमिक स्तर पर पर्यवेक्षण और नियंत्रण का आश्वासन दिया जाता है

मंडल आयुक्त

मंडल आयुक्त क्षेत्रीय स्तर के अधिकारियों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं

i) कार्यालय की स्थिति और कार्यक्षेत्र

मंडल आयुक्त अपने प्रभाराधीन ज़िला कलक्टरों के कार्य का पर्यवेक्षण करता है। वह मंडल स्तर पर कार्यों की विशाल श्रेणी जैसे कानून तथा व्यवस्था प्रशासन, विकास प्रशासन, ग्रामीण विकास तथा राजस्व प्रशासन का भी समन्वयकर्त्ता है। इसलिए मंडल आयुक्त का स्थान मध्यवर्ती (क्षेत्रीय) स्तर के प्रशासनिक ढाँचे में विशेष महत्व रखता है।

संस्था का उतार-चढ़ावपूर्ण कैरियर

देश में मंडल आयुक्त के कार्यालय का कैरियर उतार-चढ़ाव से भरा रहा है। इसने स्वतंत्रता के बाद विभिन्न राज्य में उन्मूलन और पुनःप्रवर्तन का क्रम देखा है। मध्य प्रदेश और (पुराने) मुम्बई राज्यों ने क्रमशः 1948 और 1950 में इसे समाप्त किया था। फिर भी दोनों ने 1956 में मध्यप्रदेश और 1958 में मुम्बई ने कमिश्नरशिप को बहाल किया। राजस्थान ने 1961 में संस्था को समाप्त किया। उत्तरप्रदेश ने अधूरा काम किया। इसने आयुक्तों (कमिश्नरों) की संख्या कम की और उनका भौगोलिक अधिकार क्षेत्र बढ़ा दिया। परन्तु बाद में शीघ्र ही यथापूर्व स्थिति बनाई। इसी प्रकार महाराष्ट्र में आयुक्त पद समाप्त किया गया परन्तु बाद में इसे बहाल किया गया।

ii) मंडल आयुक्त के कार्य

- मंडल आयुक्त पूर्ण रूप से क्षेत्रीय अधिकारी है। वह ज़िला स्तर के अधिकारियों का मार्गदर्शन करता है और प्रतिपुष्टि करता है और राज्य मुख्यालय को सलाह देता है
- मुख्य रूप से वह समन्वय, पर्यवेक्षण, निरीक्षण और अपीलीय कार्य में व्यस्त रहता है

- राजस्व प्रशासन के क्षेत्र में आयुक्त के कार्य (ड्यूटियाँ) बहुत अधिक हैं। भूमि राजस्व मामलों में उसकी सुस्पष्ट शक्ति है और वह ज़िला कलक्टरों के राजस्व निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनता है। वह अपने मंडल में राजस्व कार्यालयों का निरीक्षण करता है। राजस्व मामलों के बारे में राज्य सरकार को सभी पत्राचार उसकी मार्फत भेजे जाते हैं। भूमि सुधार के बारे में भी उसका उत्तरदायित्व है
- ग्रामीण विकास के क्षेत्र में भी आयुक्त की जिम्मेदारियाँ हैं
- शहरी और ग्रामीण दोनों के स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में कमिश्नर को कुछ शक्तियाँ दी गई हैं
- आयुक्त की अपने मंडल में कानून और व्यवस्था के बारे में सीधी जिम्मेदारी होती हैं। वह अपने अधिकार क्षेत्र के राज्य क्षेत्र में कानून और व्यवस्था प्रशासन का प्रमुख है

iii) मंडल आयुक्त पदः विवादास्पद कार्यालय — विवाद के वास्तविक बिन्दु

आयुक्त के कार्यालय ने बहुत विवाद उत्पन्न किए हैं। दो प्रकार की विचारधारा उत्पन्न हुई प्रतीत होती है, एक, इसके पक्ष में हैं और इसके विरुद्ध हैं। जो इसके उद्देश्य का समर्थन करते हैं, उनका तर्क है कि प्रशासन का सुदृढ़ मध्यवर्ती श्रेणी का सृजन विकेन्द्रीकरण को प्रोत्साहित करेगा और राज्य प्रशासन को भौतिक रूप से तथा मनोवैज्ञानिक दृष्टि से निम्नतम स्तर पर लोगों को अधिक निकट लाएगा। इसके अलावा, फील्ड स्थापनाओं का उन्नत समन्वय और पर्यवेक्षण प्राप्त होगा। जो इसके विरुद्ध तर्क देते हैं और इसे समाप्त करने की सिफारिश करते हैं, उनका तर्क हैं कि मध्यवर्ती स्तर का प्रशासन ज़िला अधिकारियों की पहल शक्ति और उत्तरदायित्व को नियंत्रित करता है। जिन राज्यों में मंडल आयुक्त के कार्यालय विद्यमान हैं, उन्होंने दक्षता में कोई उल्लेखनीय सुधार या कार्य निपटान में गति प्राप्त नहीं की है। यहाँ तक कि "समन्वय" भी कोई लाभप्रद परिणाम प्राप्त करता हुआ नहीं दिखाई दिया। इसके अलावा, जैसा कि आजकल मंत्री बार-बार ज़िलों का दौरा करते हैं इससे समन्वय का कार्य आसानी से दिखाई देता है। कलक्टर आवश्यकता पड़ने पर आसानी से मुख्यालय से संपर्क कर सकता है, क्योंकि शीघ्र संचार की सुविधाएँ उपलब्ध हैं। इस प्रकार मध्यवर्ती प्राधिकारी को मामला भेजने की कोई आवश्यकता नहीं रहती हैं।

अब हम मंडल आयुक्त कार्यालय के पक्ष और विपक्ष के तर्कों को संक्षेप् में उल्लेख कर सकते हैंः

पक्ष में तर्क

ज़िला प्रशासन पर प्रशासनिक सुधार समिति अध्ययन दल ने अपनी रिपोर्ट में निम्नलिखित आधार पर मंडल आयुक्त के कार्यालय के पक्ष में तर्क दिए हैंः

- मंडल आयुक्त की उपस्थिति विभिन्न विकास विभागों के क्षेत्रीय स्तर के अधिकारियों के कार्यों का समन्वय राज्य मुख्यालय स्तर पर प्राप्त नहीं किया जा सकता है क्योंकि यह इस प्रयोजन के लिए बहुत दूर हैं। केवल ऐसा अधिकारी जिसे क्षेत्र की समस्याओं की गहरी जानकारी हो, वहीं इसे प्रभावी ढंग से कर सकता है।
- बड़े राज्यों, जैसे उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश में कलक्टरों पर प्रभावकारी पर्यवेक्षण रखना तब तक संभव नहीं है जब तक क्षेत्र के आधार पर नियुक्त अधिकारी इसे नहीं करते हैं।

- मध्यवर्ती स्तर पर आयुक्त की उपस्थिति राज्य स्तर से शक्ति के प्रत्यायोजन को प्रोत्साहित करेगी। इससे मामलों का शीघ्र निपटान होगा और प्रशासन से जनता की पहुँच भी अधिक आसान हो सकती है।
- आयुक्त की उपस्थिति पंचायती राज संस्थाओं को अधिक मार्गदर्शन देने के लिए भी प्रयोग की जा सकती है। उसे पंचायती राज निकायों, क्षेत्रीय और राज्य स्तर की एजेंसियों के बीच समन्वय सुकर बनाने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है।
- पर्याप्त प्रशासनिक अनुभव वाले क्षेत्रीय रूप में नियुक्त अधिकारी क्षेत्रीय योजना और कार्यान्वयन के लिए आयुक्त उत्प्रेरक के रूप में कार्य कर सकता है।
- आयुक्त की वरिष्ठता और अनुभव का प्रशासन इस मंडल के युवा भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा राज्य सिविल सेवा के अधिकारियों के संबंध में उपयोगी प्रशिक्षण भूमिका निभा सकता है।

विपक्ष में तर्क

मंडल आयुक्त के पद के विरुद्ध तर्क, निम्न प्रकार हैं, जैसा कि पश्चिम बंगाल प्रशासन जाँच समिति ने उल्लेख किया है:

- ज़िला स्तर पर सरकार के कार्यकलापों में अत्यधिक वृद्धि और जटिलता आई है। इसके परिणामस्वरूप मंडल अब पर्यवेक्षण के प्रयोजन के लिए उपयुक्त क्षेत्रीय इकाई नहीं रह गया है। प्रशासन की प्रभावकारी इकाई के लिए यह बहुत बड़ा क्षेत्र है।
- ज़िलों पर पर्यवेक्षण प्राधिकारियों के रूप में और अपीलीय राजस्व निकायों के रूप में आयुक्त बेमेल ढंग से खर्चीले हैं।
- यह संदेहास्पद है यदि प्रशासन के मध्यवर्ती स्तर के रूप में आयुक्त कार्य निष्पादन में अधिक उपयोगी भूमिका या कार्य निपटान में कोई विशेष योगदान कर सकता है। पद को मात्र डाकघर के रूप में पदावनत किया गया है और योगदान केवल सार्वजनिक कार्य के प्रेक्षण में विलम्ब करना मात्र रह गया है।
- कमिश्नर व्यापक और परिपक्व अनुभव वाले अधिकारी होते हैं तथा इस प्रकार के अधिकारियों की राज्य मुख्यालय में उपलब्धता का अभिप्राय मूल्यवान अनुभव का अधिक उपयोग है।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थानों का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) क्षेत्रीय प्रशासन के अभिप्राय की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) मंडल आयुक्त की भूमिका का विवेचन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) मंडल आयुक्त के पद के पक्ष में तर्क दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

16.4 ज़िला प्रशासन का विकास

क्षेत्र (फील्ड) प्रशासन की एक बुनियादी इकाई के रूप में ज़िले का युगों का अस्तित्व रहा है। मंडल स्तर के नीचे ज़िला एक महत्वपूर्ण राज्य क्षेत्र इकाई है। इतिहास में सर्वत्र ज़िले को सबसे अधिक सुविधाजनक इकाई माना गया है जहाँ शासन के लिए प्रशासनिक कार्य संकेन्द्रित किए जा सकते हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि शक्ति का स्वरूप प्रशासनिक आवश्यकताओं के अनुसार समय-समय पर भिन्न-भिन्न रहा है। आक्रमण, विजय, राजनीतिक एवं प्रशासनिक परिवर्तनों से प्रशासन की यह बुनियादी इकाई अछूती रही। कई दशाब्दियों में राजनीतिक तथा प्रशासनिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए बहुत से ज़िलों का विभाजन तथा पुनर्गठन किया गया। फिर भी, प्रशासन की इकाई के रूप में ज़िलों की अवस्थिति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा। मनु के समय से अब तक इसमें कोई अधिक परिवर्तन नहीं हुआ है। मनुस्मृति में गाँव का वर्णन एक बुनियादी इकाई के रूप में किया गया है। लगभग 1000 गाँवों से एक ज़िला बनता था और उसका प्रभारी एक अधिकारी होता था। महत्वपूर्ण बात तो यह है कि आज भी भारत में अनेकों ज़िलों में गाँवों की लगभग उतनी ही संख्या है। देश के प्रशासन के क्षेत्रीय ढाँचे को मौर्य काल में खोजा जा सकता है। मौर्यों ने लगभग 2500 वर्षों पहले बेहतर प्रशासन के लिए एक प्रशासनिक ढाँचे का निर्माण किया था। इस पद्धति में राजस्व गाँव को "ग्राम" कहा जाता था। राजस्व गाँवों के समूह को "स्थान", "विसय" अथवा ताल्लुक; "आहार अथवा ज़िला"; "प्रदेश" अथवा क्षेत्र और "जनपद" अथवा प्रान्त कहा जाता था।

गुप्तकाल के दौरान भी इसी प्रकार की प्रशासनिक इकाइयों का अस्तित्व था, जो साम्राज्य देशों में विभाजित था, देश भुक्तियों में विभाजित था और भुक्तियों विसय में विभाजित थीं। देशों, भुक्तियों और विसय की तुलना क्रमशः आजकल के राज्यों, मंडलों और ज़िलों से की जा सकती है। विसयपति जो ज़िला प्रशासन का प्रमुख होता था, वह राजस्व और पुलिस, दोनों कार्य देखता था और उसकी तुलना आजकल के ज़िला कलक्टर से की जा सकती है। मुगल काल में भी ज़िला प्रशासन का इसी प्रकार का ढाँचा था जो मौके पर उपस्थित

व्यक्ति को सौंपे गए प्राधिकार पर आधारित था। मुगल साम्राज्य सूबों में विभाजित था, सूबे सरकारों में और सरकारें परगना में विभाजित थीं। सरकार आजकल के ज़िले के समान थी। अंग्रेज़ों को मुगल प्रशासन विरासत के रूप में मिला। ईस्ट इंडिया कम्पनी के समय में क्षेत्र-प्रशासन में कई प्रयोग किए गए। सन् 1781 तक ज़िले फिर से ज़िलाधीश के अधीन प्रशासन की इकाई बन गए और ज़िलाधीश ज़िले का प्रमुख हो गया। मोटे तौर पर यह संकल्पना एक क्षेत्रीय विशेषीकरण थी जो भारतीय प्रशासनिक प्रणाली का एक मूलभूत ढाँचा बन गया। इस प्रकार जो आज का ज़िला प्रशासन है, उसकी यह ऐतिहासिक पृष्ठभूमि है। 1930 में साइमन कमीशन ने इस विषय पर निम्नलिखित प्रेक्षण दिया: "इस प्रणाली की कुछ जड़ें अतीत में भी रही हैं। उदाहरण के लिए, अकबर ने सारे बंगाल को सरकारों में विभाजित कर दिया था। अंग्रेज़ों के शासन के दौरान सुदृढ और व्यवस्थित प्रशासन स्थापित हुआ।"

स्वतंत्रता और कल्याणकारी राज्य को अपनाने के कारण ज़िला प्रशासन की संकल्पना के संपूर्ण रूप से पुनर्गठन की आवश्यकता पड़ी। प्रमुख बल विकास प्रशासन पर ही रहा है। सामुदायिक विकास कार्यक्रम ने ग्राम विकास के संस्थागत ढाँचे को जन्म दिया। बलवंत राय मेहता समिति ने गाँव, खंड और ज़िला स्तर पर स्थानीय शासन के तीन स्तरीय ढाँचे की सिफारिश की। इस प्रकार पंचायती राज की स्थापना से ज़िला प्रशासन में बुनियादी परिवर्तन आ गया। अलग-अलग राज्यों ने अलग-अलग ढाँचे स्वीकार किए हैं। महाराष्ट्र और गुजरात जैसे कुछ राज्यों में ज़िला स्तर के निकायों जैसे ज़िला परिषदों को मज़बूत बनाया गया। अन्य स्थानों जैसे आंध्र प्रदेश और राजस्थान में इसका गठन पर्यवेक्षी और समन्वयकारी निकाय के रूप में किया गया।

16.5 राज्य क्षेत्रीय उप-मंडल

विभिन्न राज्यों में तथा राज्य के विभिन्न ज़िलों में आकार और जनसंख्या में व्यापक अंतर है। आँकड़ों (भारत की जनगणना 2001) के आधार पर जनसंख्या (44.6 लाख) के अनुसार पश्चिम बंगाल के ज़िले का सबसे अधिक औसत आकार का है। इसके बाद आंध्र प्रदेश (32.9 लाख) है। तथापि अरुणाचल प्रदेश का सबसे छोटा आकार का ज़िला (84 हजार) है, इसके बाद मिज़ोरम (1 लाख 11 हजार) है। पश्चिम बंगाल में ज़िले के औसत आकार में सबसे अधिक वृद्धि देखी गई है, जहाँ 1991 और 2001 के बीच 4 लाख 52 हजार व्यक्ति बढ़े हैं। इसके बाद आंध्र प्रदेश में 4 लाख 1 हजार बढ़े हैं। ज़िले के औसत आकार में सबसे अधिक उल्लेखनीय कमी लगभग 50 प्रतिशत उड़ीसा और छत्तीसगढ़ में देखी गई है।

आवश्यकताओं की अपेक्षिताओं के आधार पर भिन्न भिन्न राज्यों ने प्रत्येक ज़िले में अलग-अलग किस्म की प्रशासनिक ढाँचे विकसित किए हैं। ज़िले में हम प्रत्येक विशिष्ट कार्य के लिए कई श्रेणियाँ देखते हैं। पहला स्तर स्वयं ज़िला है। कलक्टर, पुलिस अधीक्षक और अन्य ज़िला स्तर अधिकारी सम्पूर्ण ज़िले को अपनी सेवाएँ देते हैं। प्रशासनिक सुविधा के प्रयोजनार्थ ज़िले को कई उप-मंडलों में विभाजित किया जाता है, जिन्हें ताल्लुक कहा जाता है। ताल्लुकों का आकार और जनसंख्या भी अलग-अलग होती हैं। प्रकाश राव और भट्ट का विचार था कि 750 वर्ग मील से ज्यादा क्षेत्रफल वाला और 1 लाख 50 हजार की आबादी वाला ताल्लुक (कर्नाटक में) इतना बड़ा होता है कि उसमें कुशल प्रशासन नहीं चलाया जा सकता। चूँकि ताल्लुक और ज़िला प्रशासन के बीच दूरी बहुत अधिक होती है इसलिए तेज़ी से प्रशासन चलाने के लिए एक और मध्य स्तर अर्थात् मंडल की स्थापना की गई। प्रत्येक मंडल में कुछ ताल्लुक होते हैं जिनके प्रमुख तहसीलदार उप-मंडल अधिकारी

अथवा राजस्व मंडल अधिकारी होते हैं। प्रत्येक राज्य का विभाग आम तौर पर उप-मंडलीय स्तर पर अपने अधिकारी तैनात करता है। मंडल स्तर के प्रशासन का संबंध अधिकतर ताल्लुक स्तर के प्रशासन के ऊपर पर्यवेक्षी भूमिका का होता है। मंडल अंग्रेज़ी शासन की देन है। तमिलनाडु सरकार द्वारा गठित टी.ए. वर्गीज़ आयोग ने मंडलों को समाप्त करने की सिफारिश की थी, क्योंकि मंडलों की उपयोगिता समाप्त हो गई है।

हमारे देश में सबसे निचले स्तर पर गाँव प्रशासन बुनियादी इकाई के रूप में है। गाँव की कई संकल्पनाएँ हैं, जैसे राजस्व गाँव, प्राकृतिक गाँव, विकास गाँव आदि। इनमें से प्रत्येक का अपना अधिकार-क्षेत्र और कार्य होते हैं। पंचायती राज की स्थापना के साथ ही मेहता समिति की सिफारिशों के आधार पर देश में त्रिस्तरीय ढाँचा लागू किया गया। परन्तु कुछ राज्यों ने द्वि-स्तरीय ढाँचा अपनाया है। मोटे तौर पर गाँव, खंड और ज़िला ढाँचा होता है। ज़िला स्तर पर ज़िला परिषद, खंड स्तर पर पंचायत समिति और ग्राम पंचायत ग्राम-स्तर पर विकास कार्यक्रमों को नियंत्रित करने वाले लोकतांत्रिक निकाय होते हैं।

16.6 कलक्टर और ज़िला प्रशासन

ज़िला प्रशासन का प्रमुख ज़िला कलक्टर होता है जिसे हरियाणा और पंजाब जैसे राज्यों में उपायुक्त कहा जाता है। सन् 1772 में इस पद के सृजन के बाद से ही ज़िला कलक्टर ज़िला प्रशासन का प्रशासनिक प्रमुख बना हुआ है। हालाँकि इस पद का सृजन ब्रिटिश शासन के एक एजेंट के रूप में सारे देश में अपना प्रभुत्व स्थापित करने के लिए किया गया था, फिर भी अब वह विकास क्षेत्रों और नियामक क्षेत्रों, दोनों में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहा है। बुनियादी तौर पर उसके पास तीन प्रमुख कार्य हैं जैसे राजस्व दंड-नायक संबंधी कार्य और विकास कार्य। इन प्रमुख कार्यों के अतिरिक्त उसे राज्य और केन्द्र सरकार द्वारा भी बहुत सारे विविध कार्य सौंपे गए हैं।

कलक्टर राजस्व प्रशासन का हमेशा से प्रमुख रहा है। हालाँकि पुलिस विभाग से लेकर विकास और कल्याण विभागों के संबंध में राज्य की प्रकृति में अत्यधिक परिवर्तन होता रहा है, फिर भी राजस्व कार्यों में पर्याप्त समय व ध्यान दिए जाने की ज़रूरत पड़ती है। कलक्टर ज़िले में कानून और व्यवस्था का भी प्रभारी होता है। उसकी पुलिस प्रशासन पर नियंत्रक और पर्यवेक्षी भूमिका होती है। वह सरकार को कानून और व्यवस्था के विभिन्न पहलुओं पर सलाह देता है। यद्यपि हाल के कुछ वर्षों में कानून और व्यवस्था बनाए रखने के संबंध में और उसके तथा पुलिस अधीक्षक के बीच संबंधों के बारे में कई प्रकार के विवाद खड़े हुए हैं, फिर भी कानून और व्यवस्था उसका एक महत्वपूर्ण कार्य है।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद और योजना नीति को अपनाने के कारण कलक्टर विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने में निर्णायक व्यक्ति हो गया है। वह विकास की व्यवस्था में बहुत ही महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। बहुत से अन्य क्षेत्र हैं, जैसे चुनाव आयोजित करना, विपदाओं से निपटना, स्थानीय सरकारी संस्थाओं का पर्यवेक्षण आदि जिनमें कलक्टर को महत्वपूर्ण भूमिका निभानी पड़ती है। ज़िला प्रशासन में उसकी भूमिका के ब्यौरे पर चर्चा "ज़िलाधीश" से संबंधित अगली इकाई में की जाएगी। यहाँ यह कहना पर्याप्त होगा कि ज़िला प्रशासन में ऐसा कोई क्षेत्र नहीं है जिससे उसका संबंध न हो।

16.7 ज़िला प्रशासन के घटक

ज़िला एक महत्वपूर्ण भौगोलिक इकाई होता है, जहाँ लोग लोक-प्रशासन के तंत्र के साथ सीधे संपर्क में आते हैं। हालाँकि प्रशासन का वास्तविक ढाँचा प्रत्येक राज्य में अलग-अलग

है, फिर भी ज़िला प्रशासन के व्यापक ढाँचे में बहुत कुछ समानता है। ज़िला प्रशासन में समाज की निकटता होने के कारण, व्यक्ति को ज़िले में कार्यरत राज्य स्तर की अधिकांश एजेंसियाँ मिलती हैं, जो विभिन्न प्रकार के कार्य करती हैं। इन कार्यों को नौ व्यापक शीर्षकों (नामों) में श्रेणीबद्ध किया जा सकता है, जैसे— कानून और व्यवस्था, राजस्व, कृषि उत्पादन, कल्याण, सार्वजनिक वितरण, चुनाव, स्थानीय निकायों का प्रशासन, आकस्मिक संकटों, प्राकृतिक विपदाओं से संबंधित तथा शेष कार्य।

ज़िला प्रशासन का मुख्य कार्य लोगों की सुरक्षा प्रदान करना, कानून और व्यवस्था बनाए रखना, अपराधों पर नियंत्रण रखना और न्यायकरण होता है। इन कार्यों का दायित्व ज़िला कलक्टर और पुलिस अधीक्षक पर होता है। ये तीन अधिकारी ज़िले में शांति बनाए रखने के लिए जिम्मेदार होते हैं। हालाँकि जेल-प्रशासन एक अलग विभाग होता है, फिर भी यह इस श्रेणी में घनिष्ठ रूप से संबंधित कार्य होता है। ज़िला मजिस्ट्रेट की हैसियत से कलक्टर की जेल-प्रशासन में पर्यवेक्षी भूमिका होती है।

कार्य का दूसरा समूह राजस्व प्रशासन से जुड़ा हुआ है। भू-राजस्व (मालगुज़ारी) का निर्धारण और वसूली तथा अन्य सार्वजनिक देय (public dues) और कर जैसे बिक्री-कर, भूमि-अभिलेखों का रख-रखाव, आम लोगों तथा सरकार और जनता के बीच हुए भूमि संबंधी विवादों को निपटाना, भूमि सुधार लागू करना, कृषि जोत आदि ज़िला स्तर पर राजस्व कार्य हैं। ज़िला कलक्टर मूल रूप से इन सभी कार्यों के प्रति उत्तरदायी होता है और उसकी सहायता के लिए राजस्व तथा अन्य विभागीय कर्मचारियों का व्यापक फैलाव होता है।

स्वतंत्रता-प्राप्ति के पश्चात् विकास प्रशासन बिल्कुल व्यापक हो गया है और सरकार ने विकास संबंधी कार्यों के व्यापक क्षेत्र में कार्य करना आरंभ कर दिया है। समाज की प्रकृति ग्रामीण होने के कारण कृषि-विकास ज़िला प्रशासन का एक प्रमुख कार्य है। इसमें सिंचाई, सहकारी समितियों, पशु-पाल, मछली-पालन आदि कार्य शामिल हैं। इनमें से प्रत्येक कार्य की देखभाल ज़िलाधीश के पर्यवेक्षण और नियंत्रण में काम करने वाले विभिन्न विषय-विशेषज्ञ करते हैं। कुछ राज्यों में जहाँ ज़िला परिषदें शक्तिशाली हैं, इनमें से कुछ कार्य पंचायती राज संस्थाओं द्वारा किए जाते हैं।

ज़िले में विकास कार्यों का दूसरा घटक या भाग कल्याणकारी कार्य है। इस श्रेणी में सार्वजनिक स्वास्थ्य, कमजोर वर्गों और पिछड़े वर्गों की भलाई, शिक्षा आदि आते हैं। इनमें से प्रत्येक कार्य को ज़िला स्तर के अलग-अलग अधिकारियों को सौंपा जाता है।

विशेषकर वस्तुओं की कमी और काला-बाज़ारी के संदर्भ में सार्वजनिक वितरण एक महत्वपूर्ण कार्य है। यह एक प्रत्यायोजित कार्य होता है जो कलक्टर को दिया जाता है। फिर भी उसके नियंत्रण में विभिन्न संस्थाएँ होती हैं। इस श्रेणी में दैनिक खपत की वस्तुएँ जैसे खाद्यान्न, मिट्टी का तेल, चीनी आदि आते हैं।

संसदीय लोकतंत्र में समय-समय पर राष्ट्रीय, राज्य और स्थानीय स्तरों पर लोकतांत्रिक निकायों के चुनाव कराए जाते हैं। मतदाताओं के पंजीकरण से लेकर चुनावों का आयोजन और चुनाव परिणामों की घोषणा चुनाव प्रक्रिया के बहुत ही महत्वपूर्ण कार्य होते हैं जो ज़िला स्तर पर ज़िला कलक्टर की देख-रेख में होते हैं।

ज़िला प्रशासन और स्थानीय समुदाय के बीच स्थानीय प्रशासन एक महत्वपूर्ण कड़ी होती है। ग्रामीण और शहरी स्थानीय निकाय ज़िला प्रशासन में मुख्य भूमिका निभाते हैं। राज्य सरकारों ने कलक्टरों को ज़िलों में पर्यवेक्षी और नियंत्रणकारी भूमिका सौंपी हुई है।

प्राकृतिक विपदाओं और आकस्मिक संकटों का एक अन्य अनिवार्य कार्य क्षेत्र होता है, जिस पर आवश्यकता पड़ने पर ध्यान दिए जाने की ज़रूरत होती है। प्राकृतिक विपदाओं के दौरान आकस्मिक संकटों का मुकाबला करने के लिए समूचे प्रशासन को चुस्त करना पड़ता है। ज़िला प्रशासन के प्रमख की हैसियत से कलक्टर इन संकटों पर काबू पाने में विशेष भूमिका निभाता है।

इकाई के इस भाग में चर्चित महत्वपूर्ण कार्यों के अतिरिक्त सरकार के कई क्षेत्र/कार्य हो सकते हैं, जिन्हें न तो सही-सही परिभाषित किया जा सकता है और न ही उन्हें स्पष्ट किया जा सकता है। ऐसे अवशिष्ट कार्य जैसे लघु बचतें, सार्वजनिक ऋण में अंशदान आदि ज़िला प्रशासन के समान रूप से महत्वपूर्ण कार्य हैं।

ज़िला प्रशासन का प्राथमिक उद्देश्य होता है ज़िले का सही ढंग से और तेजी से विकास सुनिश्चित करना। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए प्रशासन का काम कानून और व्यवस्था बनाए रखना, भू-राजस्व और अन्य करों की वसूली, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, विपदाएँ और आकस्मिक संकट, उत्पादक एजेंसियाँ और न्याय-प्रशासन से संबंधित होता है।

16.8 प्रशासनिक संगठन

ज़िला स्तर पर विभिन्न प्रकार के कार्यों के करने के फलस्वरूप उस स्तर पर प्रशासनिक प्रणाली जटिल बन जाती है। ज़िला कलक्टर के कार्यालय के अतिरिक्त ज़िले में कई प्रकार के विभाग होते हैं। जैसे कृषि, पशु-पालन, सिंचाई, सहकारी समितियाँ, समाज कल्याण, शिक्षा, नागरिक आपूर्ति, चिकित्सा और जन-स्वास्थ्य, उद्योग आदि। इन सभी विभागों से मिलकर ज़िला प्रशासन बनता है। प्रत्येक राज्य स्तर के विकास में ज़िला स्तर पर तदनुरूपी कार्यात्मक विभाग होते हैं।

ज़िलों में अलग-अलग विभागों का ढाँचा अलग-अलग होता है। राजस्व विभाग में ज़िला स्तर पर कलक्टर और संयुक्त कलक्टर उपमंडल स्तर पर उप-कलक्टर, ताल्लुक स्तर पर तहसीलदार, परिमंडल स्तर पर राजस्व निरीक्षक और ग्राम स्तर पर ग्राम अधिकारी जैसे पटवारी या करनम होते हैं। पुलिस अधीक्षक, उप पुलिस अधीक्षक, निरीक्षक, उप निरीक्षक और सिपाही क्षेत्र अधिकारियों के रूप में विभिन्न स्तरों पर काम करते हैं। इसी प्रकार, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, निगम आदि के भी विभागीय अधिकारी होते हैं। कई मामलों में उनका अधिकार क्षेत्र ज़िले के साथ जुड़ा होता है लेकिन अब अधिकतर प्रत्येक ज़िले के लिए एक से अधिक ज़िला स्तर के अधिकारी होते हैं। पंचायती राज संस्थाओं में अधिकारियों का सोपानक्रम होता है। उनमें से कुछ ब्लाक और ग्राम स्तर पर विकास विभागों से जुड़े होते हैं।

उसी ज़िले में कार्य करने के दौरान प्रत्येक विभाग अपने राज्य प्रतिपक्ष के समान अपनी पृथक पहचान बनाए रखता है। टास्क (Task) विभेद और पृथक पहचान बनाए रखने के बावजूद विभागों के बीच कुछ मात्रा में कार्य की साझेदारी होती है।

16.9 क्षेत्र प्रशासन में समस्या-मूलक क्षेत्र

क्षेत्र प्रशासन का व्यापक ढाँचा कुछ थोड़े बहुत पुनर्गठनों और विकास कार्यों में वृद्धि को छोड़कर बहुत कुछ एक जैसा ही रहा है। इससे प्रशासन के लिए और समाज के लिए भी कई प्रकार की समस्याएँ पैदा हुई हैं।

पहला, क्षेत्रफल और आबादी दोनों के संबंध में ज़िलों के आकार में व्यापक विभिन्नताएँ हैं। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् जो पुनर्गठन हुआ है, वह प्रशासनिक आवश्यकताओं और दक्षता

की अपेक्षा अधिकांशतः राजनीतिक विचारों पर अधिक आधारित है। ये विभिन्नताएँ प्रशासन के लिए गंभीर समस्याएँ पैदा कर रही हैं। यह मुख्यतः लोगों की ज़िला प्रशासन तक कितनी पहुँच हैं, इसके संबंध में है।

कार्य की संख्या में वृद्धि व विकास विभागों की भूमिका के कारण राजस्व अधिकारियों का महत्व काफी घट गया है। लेकिन भू-अभिलेखों के ऊपर उनका अधिकार और स्थानीय सत्ता समूहों के साथ उनके संपर्क चिंता का कारण बन गए है। केन्द्र और राज्य सरकारों के वायदे के बावजूद देश में भूमि सुधारों को कार्यान्वित करने में कई कठिनाइयाँ रही हैं। यह दूसरा समस्यामूलक क्षेत्र है।

ग्रामीण और शहरी संस्थाएँ क्षेत्र-प्रशासन का एक महत्वपूर्ण अंग हैं। इन स्थानीय संस्थाओं को नागरिक और विकास दोनों क्षेत्रों में पर्याप्त भूमिका निभानी है। पंचायती राज निकायों को और अधिक विकास कार्य सौंपने की प्रवृत्ति रही है। निर्वाचित कार्यकर्त्ताओं के पक्षपातपूर्ण रवैए की अनेकों शिकायतें आई हैं जिसके परिणामस्वरूप पक्षपात और भाई-भतीजावाद बढ़ता है और राजनीतिक कटुता, गुटबंदी तथा अपराधों में वृद्धि हो गई है।

इसी प्रकार, नगर निगम की स्थानीय संस्थाओं को भी विभिन्न समस्याओं का सामना करना पड़ता है। घटते हुए संसाधन आधार, अपर्याप्त तकनीकी क्षमता और बढ़ती हुई आबादी का अत्यधिक दबाव और इसके साथ-साथ ज्यादा और बेहतर सेवाएँ प्रदान करने के लिए समाज की ऊँची-ऊँची आशाएँ जो न केवल निगम संस्थाओं बल्कि ज़िला प्रशासन के लिए भी कई प्रकार की समस्याएँ खड़ी कर रही हैं।

नौकरशाही की एक जानी-पहचानी विशेषता उसके नियमों और विनियमों पर जोर देना है। कार्यभार बढ़ जाने के कारण देरी, लाल फीताशाही और अंततः भ्रष्टाचार जैसी समस्याएँ बढ़ रही हैं। कुछ मामलों में अपने स्तर के प्रति जागरूक अधिकारी विकास संबंधी ज़रूरतों के प्रति असंवेदनशील होते जा रहे हैं, जिससे प्रशासन में गिरावट आ रही है।

कानून और व्यवस्था का बिगड़ जाना और अंतर-एजेंसी समन्वय जैसी कुछ अन्य समस्याएँ हैं। गत वर्षों में, विशेषकर स्वतंत्रता के बाद, जो सुधार किए गए हैं, वे देश में क्षेत्र प्रशासन की प्रमुख समस्याओं का मुकाबला नहीं कर सके हैं। हो सकता है कि संरचनात्मक पुनर्गठन ज़िला प्रशासन की कार्यकुशलता को सुधार सके और न ही इसकी भविष्य में सुधारने में मदद देने की संभावना है। अधिकारियों की मनोवृत्ति में परिवर्तन लाने की आवश्यकता है। दुर्भाग्य से सुधार समितियों और आयोगों ने क्षेत्र प्रशासन के इस महत्वपूर्ण पहलू पर विचार नहीं किया है। इसलिए संरचनात्मक और व्यावहारिक पक्षों तथा इसके साथ-साथ लोकतांत्रिक परम्पराओं के अनुरूप तथा समाज की अपेक्षाओं को ध्यान में रखते हुए क्षेत्र प्रशासन का पुनर्गठन करने की अब ज़रूरत है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थानों का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) ज़िला प्रशासन में कलक्टर की भूमिका का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) ज़िला प्रशासन का गठन किस प्रकार किया जाता है?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) ज़िला प्रशासन में समस्या-मूलक क्षेत्रों की विवेचना कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

16.10 सारांश

भारत में क्षेत्र या फील्ड प्रशासन, निरन्तरता और परिवर्तन दर्शाता है। पंचायती राज के प्रारंभ, कल्याण कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए एजेंसियों की स्थापना और लोगों की सहभागिता पर झुकाव (focus) की वृद्धि ने ज़िला स्तर पर प्रशासनिक तंत्र में नए संबंधों को आवश्यक बना दिया। इसने संचार की नई विधाओं को तथा उत्तरदायित्व के तरीकों में नई अवधारणाओं को भी अनिवार्य बना दिया है। इस इकाई में, हमने क्षेत्रीय प्रशासन, मंडल प्रशासन, ज़िला प्रशासन, प्रशासनिक संगठन और क्षेत्र (फील्ड) प्रशासन के क्षेत्र में मुख्य समस्याओं का विवेचन किया है। इसके अलावा मंडल आयुक्त और ज़िला कलक्टर की भूमिका पर भी प्रकाश डाला गया है। अगली इकाई में हम ज़िला कलक्टर की भूमिका पर विस्तार से चर्चा करेंगे।

16.11 शब्दावली

प्रशासनिक ऊर्ध्वाधरता : वह पद्धति जिसमें ज़िला प्रशासन तथा ज़िले के विभिन्न प्रमुख (अधिशासी अभियंता, पुलिस अधीक्षक) अपने-अपने लोक सेवा विभागों की रिपोर्ट, उच्च प्राधिकारियों को देते हैं।

भाई-भतीजावाद : सत्तासीन लोगों द्वारा रिश्तेदारों अथवा निकट मित्रों के प्रति दिखाई जाने वाली तरफदारी।

नामतंत्र (Nomenclature) : पारिभाषिक शब्दावली, नाम पद्धति।

क्षेत्र (फील्ड) प्रशासन की बहुरंगी तस्वीर : क्षेत्र प्रशासन सारे देश में एक जैसा नहीं है। विभिन्न राज्यों में और एक ही राज्य के विभिन्न ज़िलों में (जो क्षेत्र प्रशासन की एक महत्वपूर्ण इकाई है) आकार और जनसंख्या में व्यापक अंतर है।

16.12 संदर्भ एवं उपयोगी पुस्तकें

Administrative Reforms Commission, 1967, *Report of the Study Team on District Administration*, New Delhi.

Administrative Reforms Commission, 1969, *Report on State Administration*, New Delhi.

Mishra, S.N., Anil D. Mishra and Sweta Mishra (Eds.) 2003, *Public Governance and Decentralisation*, Mittal Publications, New Delhi.

Maheshwari, S.R., 2001, *Indian Administration*, Orient Longman, New Delhi.

16.13 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - क्षेत्रीय प्रशासन का संबंध संगठनों के नेटवर्क से है जो राज्य के नीचे और ज़िला स्तर के ऊपर कार्य करता है
   - प्रशासन का क्षेत्रीय स्तर पर 'मंडल' नाम की क्षेत्र इकाइयों में विभाजित किया गया है
   - राज्यों में क्षेत्रीय प्रशासन के भिन्न-भिन्न पैटर्न हैं

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - मंडल आयुक्त मंडल में उच्चतम कार्यकारी प्राधिकारी की हैसियत से नीतियों के कार्यान्वयन और प्रशासन के पर्यवेक्षण के प्रति उत्तरदायी होता है
   - मंडल के राजस्व आयुक्त के रूप में मंडल आयुक्त के कार्य
   - मंडल विकास आयुक्त की हैसियत से आयुक्त की भूमिका
   - समन्वय और जन-सम्पर्क कार्य

3) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - मंडल आयुक्त समन्वय करता है
   - वह क्षेत्र की समस्याओं से परिचित होता है
   - कलक्टरों पर प्रभावकारी ढंग से पर्यवेक्षण का कार्य करता है
   - राज्य स्तर से प्रत्यायोजन को प्रोत्साहित करता है

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - राजस्व प्रशासन के प्रमुख के रूप में कलक्टर की भूमिका
   - ज़िले में कानून और व्यवस्था बनाए रखने में ज़िला कलक्टर की भूमिका
   - विकास कार्यक्रमों के प्रशासन में ज़िला कलक्टर की भूमिका

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:

- कलक्टर के कार्यालय के अतिरिक्त ज़िला स्तर पर विभिन्न विभाग जैसे कृषि, पशु-पालन, शिक्षा आदि
- ज़िलों में कई प्रकार के विभाग जैसे राजस्व, पुलिस और पंचायती राज संस्थाएँ अलग-अलग गठित किए जाते हैं
- स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् देशों में ज़िला प्रशासन के दो ढाँचों का उदय। पहले ढाँचे के अंतर्गत नियामक कार्यों का विकास कार्यों से पृथक्करण होना जैसा कि गुजरात और महाराष्ट्र में है। दूसरा ढाँचा जिसके अंतर्गत कलक्टर नियामक और विकास कार्यों, दोनों का प्रभारी बना रहता है जैसा कि राजस्थान, आंध्र प्रदेश जैसे राज्यों में प्रचलित है

3). आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:

- क्षेत्र और जनसंख्या दोनों के संबंध में ज़िलों के आकार में व्यापक अंतर।
- निर्वाचित प्रतिनिधियों के पक्षपातपूर्ण रवैए के कारण ग्रामीण और शहरी भूमिकाओं को सौंपे गए विकास कार्यों को करने में उनकी असमर्थता
- नगर निगम की स्थानीय संस्थाओं के सम्मुख आने वाली समस्याओं जैसे घटते हुए संसाधन आधार, अपर्याप्त तकनीकी क्षमता, बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण बढ़ता हुआ दबाव
- नौकरशाही द्वारा नियमों और विनियमों का कड़ाई से पालन, जो काम में देरी, लालफीताशाही और भ्रष्टाचार को जन्म दे रहे हैं
- कानून और व्यवस्था का बिगड़ना और अंतर-एजेंसी समन्वय की समस्याएँ