2

भारतीय प्रशासन की प्रमुख विशेषताएं

[SALIENT FEATURES OF THE INDIAN ADMINISTRATION]

स्वतन्त्रता के पश्चात् भारतीय प्रशासन के स्वरूप और ढांचे में आकस्मिक और मौलिक परिवर्तन आए हैं। सन् 1935 का अधिनियम, जिसके अन्तर्गत सीमित संसदीय लोकतन्त्र और केन्द्रीकृत संघवाद भारत को दिए गए थे, मूल रूप से हमारी प्रशासनिक व्यवस्था का आधार बने। सन् 1935 के अधिनियम को ध्यान में रखते हुए वयस्क मताधिकार, संसदीय सर्वोच्चता, मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व, स्वतन्त्र न्यायपालिका, राष्ट्रपति एवं राज्यपालों की भूमिका, आदि सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में मौलिक परिवर्तन किए गए जिससे प्रशासनिक ढांचे में बुनियादी अन्तर आया। स्वतन्त्रता के बाद भारतीय प्रशासन के स्वरूप और ढांचे में नव परिवर्तन के लिए मुख्यतः चार कारण उत्तरदायी हैं : (i) **संसदीय शासन व्यवस्था का सूत्रपात**—ब्रिटिश शासन काल में कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं थी। वह केवल ब्रिटिश सम्प्रभुओं के प्रति ही उत्तरदायी थी। इसलिए ब्रिटिश हितों का संरक्षण ही उसका प्रमुख दायित्व था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत में संसदीय शासन व्यवस्था की शुरुआत की गयी और कार्यपालिका को संसद के प्रति उत्तरदायी बना दिया गया। निर्वाचित मन्त्रिमण्डल के माध्यम से लोक प्रशासन की अन्ततोगत्वा संसद के प्रति जिम्मेदारी होती है। संसद द्वारा प्रशासनिक उत्तरदायित्व का बोध उसके जनहितकारी दायित्वों के सम्पादन के परिप्रेक्ष्य में किया जाता है। (ii) **प्रशासन के लक्ष्य और उद्देश्यों में परिवर्तन**—स्वतन्त्रता के बाद प्रशासन का लक्ष्य मात्र कानून और व्यवस्था बनाए रखना मात्र नहीं है। संविधान की प्रस्तावना (Preamble) तथा नीति निदेशक सिद्धान्तों के अध्याय में प्रशासन के लक्ष्यों और दायित्वों का निर्धारण कर दिया गया है। अब प्रशासन को नौकरशाही वृत्ति छोड़कर लोककल्याणकारी राज्य की स्थापना के लिए प्रतिबद्ध होना है। (iii) **संघात्मक शासन व्यवस्था की स्थापना**—स्वतन्त्रता के साथ ही एक महत्वपूर्ण परिवर्तन यह हुआ कि एकात्मक सरकार को संघात्मक शासन में परिवर्तित कर दिया गया। राज्य सरकारों को स्वायत्तता प्रदान की गयी और इस प्रकार राज्यों के क्षेत्रों में केन्द्रीय नियन्त्रण कम हुआ। (iv) **जन-प्रतिनिधियों की प्रशासन में भागीदारी**—स्वतन्त्रता के बाद प्रशासनिक निर्णय प्रक्रिया में जन-प्रतिनिधियों की भागीदारी में वृद्धि हुई। ब्रिटिश शासन काल में विभागों के अध्यक्ष मन्त्री न होकर आई. सी. एस. के सदस्य होते थे जिनके कोई राजनीतिक कार्य नहीं थे। उनका उत्तरदायित्व केवल गनर्वर जनरल के प्रति था। गवर्नर जनरल की कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों की राजनीतिक प्रतिबद्धता नहीं थी, वे अपना सम्पूर्ण समय प्रशासन में लगाते थे जवकि मन्त्रियों की अब राजनीतिक प्रतिवद्धता होती है, उन्हें प्रशासन का बहुत कम अनुभव होता है, वे अपना अधिकांश समय राजनीतिक दायित्वों में लगाते हैं। वे प्रशासनिक विभागों के अध्यक्ष के रूप में निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। अब प्रशासक और राजनीतिज्ञों को व्यवस्था में भागीदार बना दिया गया है।

वस्तुतः स्वतन्त्रता के वाद भारत में प्रशासन के दर्शन (Philosophy), परिवेश (Ecology) तथा उसके तत्व (Contents) में परिवर्तन आया है। कल्याणकारी राज्य, सामाजिक न्याय, समाजवाद और संविधान के प्रति प्रतिबद्धता ने उसके ढांचे और स्वरूप को नया मोड़ दिया है।

स्वतन्त्रता के बाद भारत में लोक प्रशासन के दृष्टिकोण और मनोवृत्ति को व्यापक सरकार के विचार दर्शन और जनतान्त्रिक शासन के आदर्शों ने सबसे अधिक प्रभावित किया है। प्रशासन-तन्त्र पर विकास की जिम्मेदारी भी सौंपी गयी। विकास का अर्थ था—'समूचे देश का आर्थिक विकास'। 'सामाजिक न्याय' के लक्ष्य ने सारी स्थिति में गुणात्मक परिवर्तन ला दिया। केवल समूचे देश का विकास अब लक्ष्य नहीं रह गया। साथ

में जुड़ गए गरीबी दूर करने, गरीब और अमीर का अन्तर मिटाने का लक्ष्य। प्रशासन-तन्त्र अब तक विद्यमान व्यवस्था को बनाए रखने के लिए था। अब इस व्यवस्था में उथल-पुथल करने में उसे एक महत्वपूर्ण भूमिका मिली.....।'' सरकारी कार्मिकों की संख्या बढ़ी और नए-नए विभाग, कार्यालय अस्तित्व में आए। लोक सेवकों और प्रशासनिक संगठनों की वृद्धि से अन्तर-विभागीय सम्बन्धों की समस्या का जन्म हुआ। विविधज्ञों और विशेषज्ञों में मनमुटाव के कारण अन्तर-नौकरशाही तनाव बढ़ा, विभागों में आपसी समन्वय की समस्या सामने आयी।

भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था की विशेषताएं
(SALIENT FEATURES OF THE INDIAN ADMINISTRATIVE SYSTEM)

भारत में लोक प्रशासन संविधान में उल्लिखित उद्देश्यों और आदर्शों की प्राप्ति के लिए कार्यरत है। परम्परागत दायित्वों के साथ-साथ आज प्रशासन सामाजिक सेवा, राज्य व्यापार एवं नागरिक आपूर्ति, औद्योगिक एवं श्रमिक प्रबन्ध जैसे कार्यों का भी सम्पादन कर रहा है। नए आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक सन्दर्भ में लोक प्रशासन नया परिवेश ग्रहण कर रहा है। नए-नए प्रशासनिक अभिकरण एवं संस्थाएं अस्तित्व में आई हैं। पुरानी संस्थाओं और प्रवृत्तियों का स्थान नयी संस्थाएं और दृष्टिकोण ग्रहण करते जा रहे हैं। वर्तमान में भारतीय लोक प्रशासन की निम्नलिखित विशेषताएं हैं :

1. **विकसित प्रशासन**—भारतीय प्रशासन क्रमिक विकास का परिणाम है जो कि इतिहास के मोड़ों द्वारा विभिन्न दिशाओं में पल्लवित होता हुआ गंगा की धारा के समान निरन्तर गतिमान रहा है। अनेक विद्वानों की मान्यता है कि हमारे प्रशासन की परम्परा उतनी ही पुरानी है जितना कि स्वयं ऋग्वेद। वस्तुतः हमारा प्रशासन क्रमिक विकास का परिणाम है जिसमें मौर्य काल, मुगल काल और ब्रिटिश राज की स्पष्ट छाप झलकती है।

2. **गतिशील एवं परिवर्तनशील प्रशासन**—भारत का प्रशासन प्रगतिशील, गतिशील (dynamic) एवं परिवर्तनशील गुणों से युक्त है। मौर्य काल और गुप्त काल में जो प्रशासन था उसमें मुगल शासकों ने समयानुकूल परिवर्तन किए। ब्रिटिश काल का प्रशासन दमन, अनुशासन, दक्षता और शोषण की विशेषताओं से युक्त था। स्वतन्त्रता के बाद संसदीय प्रजातन्त्र की परम्पराओं के अनुरूप प्रशासन के संगठन और मूल्यों में व्यापक परिवर्तन आए। अब लोक प्रशासन जनता के स्वामी के बजाय जनसेवक की भूमिका का निर्वाह करने लगा। संसद, न्यायपालिका, समाचार-पत्र और यहां तक कि राजनीतिक दलों के माध्यम से भारतीय प्रशासन जनता के सीधे नियन्त्रण का विषय बन गया है।

3. **उत्तरदायी प्रशासन**—भारत में संसदीय प्रणाली की स्थापना की गयी है। संसद के सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य विभिन्न प्रशासनिक विभागों के अध्यक्ष होते हैं। संसद में उनसे प्रश्न पूछे जाते हैं और उनके विभागों की आलोचना तक की जाती है। मन्त्रियों के माध्यम से संसद प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। संसद में प्रश्नकाल प्रशासनिक अधिकारियों को चौकन्ना रखता है। यह उसे सजग रहने के लिए बाध्य करता है। प्रशासन की किसी असफलता, अकार्यकुशलता, विलम्ब, त्रुटि अथवा अनियमितता के बारे में लगाए गए आरोप को अन्ततोगत्वा मन्त्रिपरिषद् को अपने ऊपर लेना पड़ता है, जिसका दण्ड साधारण भी हो सकता है—जैसे अप्रसन्नता व्यक्त करना अथवा कठोर भी हो सकता है जिसमें मन्त्रिपरिषद् को हटाया जा सकता है। अतः प्रशासन पर सावधान, सचेत, जागरूक, ईमानदार और कार्यकुशल रहने का भारी दायित्व तथा मन्त्रिपरिषद् पर प्रशासन की प्रत्येक गतिविधि की निगरानी रखने तथा संसद के प्रति सत्यनिष्ठा रखने का भारी दायित्व होता है क्योंकि घटनाएं घटने के पश्चात् संसद द्वारा इन दोनों के कार्यों का परीक्षण किया जाता है।

4. **लालफीताशाही**—भारतीय प्रशासन की एक विशेषता लालफीताशाही है। अधिकारी और कर्मचारी नियमों और विनियमों पर आवश्यकता से अधिक बल देते हैं। वे प्रत्येक काम सुनिश्चित प्रक्रियाओं द्वारा ही सम्पन्न करते हैं और 'उचित मार्ग' से कार्य करने में विश्वास करते हैं। अतः फाइलें इधर से उधर घूमती रहती हैं और निर्णयों तथा कार्य में विलम्ब होता रहता है।

5. **राजनीतिक तटस्थता**—भारत में लोक प्रशासन राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ है। प्रशासन-तन्त्र के सदस्य सरकार की नीतियों को बिना किसी दलीय आसक्ति या स्वयं के आग्रह के, पूर्ण निष्ठा से क्रियान्वित करते हैं तथा सरकार की नीतियों के पालन में उनकी निष्ठा पर सरकार के परिवर्तन का कोई प्रभाव नहीं पड़ता। प्रशासन की यह राजनीतिक तटस्थता वस्तुतः भारत की संवैधानिक व्यवस्था द्वारा ही निर्धारित की गई है।

6. विशाल आकार—भारत में लोक प्रशासन का आकार काफी व्यापक है। उसमें एकरूपता का अभाव भी है। स्वतन्त्रता के बाद सरकारी कर्मचारियों की संख्या निरन्तर बढ़ती जा रही है। नए-नए विभाग खुलते जा रहे हैं और पुराने विभागों का विस्तार हो रहा है। द्वितीय वेतन आयोग ने यह अनुमान लगाया था कि 30 जून, 1947 को केन्द्रीय सरकार की सेवा में 17.37 लाख कर्मचारी थे, जनवरी 1971 में यह संख्या बढ़कर 29.82 लाख हो गई थी। 1 जनवरी, 1984 को केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों की संख्या 37.87 लाख थी जो 31 मार्च, 1994 को बढ़कर 43.39 लाख तक पहुंच गई। 'राज्य एवं नौकरशाही' के आकार में कटौती के विविध प्रयासों के बावजूद भी 1 जनवरी, 2006 को 30,82,289 (सफाई कर्मचारियों को छोड़कर) कर्मचारी विद्यमान थे।

जिस रूप में विशालकाय प्रशासन यन्त्र विकसित होता जा रहा है, उसके फलस्वरूप प्रशासनिक संगठन में स्वेच्छाचारिता, कर्तव्य विमुखता, अधिकार वृद्धि की आकांक्षा, उत्तरदायित्व को टालने की मनोवृत्ति, आदि अवगुणों के विकास के कारण प्रशासन का सफलतापूर्वक संचालन कठिन होता जा रहा है।

7. प्रशासन का लक्ष्य सामाजिक-आर्थिक न्याय—भारत में प्रशासन का लक्ष्य सामाजिक व आर्थिक न्याय के क्रियान्वयन से सम्बन्धित विविध प्रकार की नीतियों का क्रियान्वयन करना है। सामाजिक न्याय व लोक कल्याण के प्रति प्रशासनिक व्यवस्था की प्रतिबद्धता का आधार भारत की संवैधानिक व्यवस्था ही है। जहां एक ओर संविधान की प्रस्तावना में सामाजिक व आर्थिक न्याय को राज्य का आधार स्वीकार किया गया वहीं दूसरी ओर संविधान में अनेक प्रावधानों द्वारा राज्य पर इन उद्देश्यों की पूर्ति का दायित्व सौंपा गया है। राज्य का यह दायित्व वास्तव में प्रशासनिक व्यवस्था का दायित्व है क्योंकि उसकी नीतियों का क्रियान्वयन अन्ततोगत्वा प्रशासन द्वारा किया जाता है। संविधान में राज्य से यह अपेक्षा की गयी है कि वह ऐसी सामाजिक व्यवस्था की, जिसमें सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक न्याय, राष्ट्रीय जीवन की सभी संस्थाओं को अनुप्राणित करे, भरसक कार्यसाधक व्यवस्था करके लोक कल्याण की उन्नति का प्रयास करेगा। राज्य द्वारा किए गए प्रयत्न तब तक अधूरे हैं जब तक कि समाज के पिछड़े व कमजोर वर्गों की सामाजिक व आर्थिक उन्नति के लिए हर प्रकार के शोषण से उनकी मुक्ति के कारगर प्रयत्न नहीं किए जाते। संविधान ने यह व्यवस्था की है कि राज्य जनता के दुर्बलतर वर्गों के शिक्षा तथा अर्थ सम्बन्धी हितों की विशेष सावधानी से उन्नति करेगा तथा सामाजिक अन्याय व हर प्रकार के शोषण से उनका संरक्षण करेगा। इस प्रकार संविधान ने अल्पसंख्यकों व कमजोर वर्गों के हितों के प्रति प्रशासन से अधिक संवेदनशीलता की अपेक्षा की है तथा यह भारत के प्रशासन की एक प्रमुख विशेषता है।

8. सामान्यज्ञ तथा विशेषज्ञों से युक्त प्रशासन—भारतीय प्रशासन सामान्यज्ञ प्रधान रहा है। एक समय आई. सी. एस. का वर्चस्व रहा और आज आई. ए. एस. की प्रधानता है जो कि एक सामान्यज्ञ लोक सेवा है। सरकार के कार्यों की प्रकृति में परिवर्तन होने के साथ ही लोक सेवा में अधिकाधिक विशेषज्ञों, प्रविधिज्ञों तथा दक्षों की नियुक्ति होने लगी। फलस्वरूप प्रशासन में अनेकरूपता देखने में आ रही है। सरकार अब केवल लिपिकों तथा सामान्यवादियों (Generalists) को ही नियुक्त नहीं करती है। अब अधिकाधिक वैज्ञानिकों, डॉक्टरों, इन्जीनियरों, मनोवैज्ञानिकों, मानसिक चिकित्सकों, कृषिशास्त्रियों, ऋतुविज्ञों, विधिवेत्ताओं, सांख्यिकों, आदि को नियुक्त किया जाता है। पांचवें वेतन आयोग के अनुसार 1 जनवरी, 1994 को केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत समूह क से घ तक कुल मिलाकर लगभग 32,800 वैज्ञानिक एवं तकनीकी कार्मिक विभिन्न वेतनमानों में कार्यरत थे। सूचना प्रौद्योगिकी (I.T.) और कम्प्यूटरों के बढ़ते प्रयोग से प्रशासन में तकनीकी कार्मिकों की संख्या अब अनवरत बढ़ती जा रही है।

9. नियामकीय और विकास कार्यों का मिश्रण—भारतीय प्रशासन में नियामकीय एवं विकास कार्यों को मिश्रित कर दिया गया है। दोनों प्रकार के कार्य समान स्तरों पर समान अधिकारियों द्वारा किए जाते हैं। यद्यपि विकास कार्य अलग अधिकारियों द्वारा किया जाता है, किन्तु ये अधिकारी नियामकीय अधिकारियों की देख-रेख में कार्य करते हैं जो सरकार के प्रति दोनों प्रकार के कार्यों के लिए जिम्मेदार हैं। उदाहरण के लिए, कलक्टर एक ओर तो कानून और व्यवस्था बनाए रखने तथा राजस्व, आदि के कार्य करता है और दूसरी ओर वह पंचायती राज्य का निरीक्षक एवं पथ-प्रदर्शक, विकास कार्यों का समन्वयकर्ता एवं सामुदायिक योजना का अभिकर्ता भी है। इसी प्रकार उपखण्ड, तहसील और ग्राम स्तर पर ये दोनों विरोधी प्रकृति के कार्य एक ही प्रकार के अधिकारियों को सौंपे गए हैं।

10. **बढ़ती हुई शक्तियां**—विगत 100 वर्षों में विशेषकर प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् से लोक प्रशासन का एक अत्यन्त विलक्षण पक्ष सामने आया है कि लोक सेवा की शक्तियों, कार्यों तथा प्रभाव में अत्यधिक वृद्धि हुई है। स्वतन्त्र भारत की आर्थिक तथा सामाजिक कठिनाइयों ने एक कल्याणकारी राज्य तथा समाजवादी समाज की धारणा एवं उसकी स्थापना के विचार को बल प्रदान किया है। यह नियोजित पद्धति द्वारा ही सम्भव है। स्वतन्त्रता के पश्चात् सरकार द्वारा नए-नए कार्य तथा उत्तरदायित्व ग्रहण किए जाने के कारण प्रशासन के महत्व एवं शक्तियों में वृद्धि हो गयी है। अब लोक कर्मचारी (Civil Servant) पहले की भांति केवल पुलिस या राजस्व अधिकारी मात्र नहीं है। यह तो अनेक प्रकार के विकास कार्यों में और देश के विभिन्न भागों में सहस्त्रों ही परियोजनाओं के परिपालन में संलग्न हैं।

इसके परिणामस्वरूप हमारी प्रशासनिक व्यवस्था में नौकरशाही अत्यधिक शक्तिशाली हो गयी है। इस नौकरशाही अर्थात् स्थायी लोक सेवा की शक्ति का आभास अकेले प्रशासन से ही नहीं प्राप्त होता बल्कि विधान तथा वित्तीय क्षेत्रों में भी अनुभव होता है। यह केवल विधियों को क्रियान्वित ही नहीं करती बल्कि प्रायः उन्हें निर्मित भी करती है। यह करों से प्रायः द्रव्य का केवल व्यय ही नहीं करती बल्कि यह भी प्रायः निश्चित करती है कि कितना किस प्रकार एकत्र किया जाना है।

11. **समस्याओं से पीड़ित प्रशासन**—आज भारतीय प्रशासन अनेक समस्याओं से ग्रस्त है। सभी स्तरों पर राजनीतिज्ञों और लोक सेवकों के मध्य सम्बन्धों की समस्या, प्रशासनिक अधिकारियों की मनोवृत्ति को राजनीतिक परिवर्तनों के अनुकूल बनाने की समस्या, जनता और प्रशासनिक अधिकारियों के मध्य आपसी सम्बन्धों की समस्या, प्रशासकों के नैतिक चरित्र में गिरावट की समस्या, विभिन्न विभागों में समन्वय की समस्या, विशेषज्ञों और सामान्यज्ञों के सम्बन्धों की समस्या, संगठनात्मक संरचना में परिवर्तन की समस्या, प्रशासन में अपव्यय को रोकने की समस्या, आदि अनेक प्रमुख समस्याएं हैं। इन समस्याओं का निदान आवश्यक है।

12. **केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति**—भारत में प्रशासन का संगठन सोपानात्मक (hierarchical) है अर्थात् ऊपर से नीचे तक अधिकारियों के अनेक वर्ग या सोपान हैं। भारत में केन्द्र चूंकि बहुत शक्तिशाली है, इसलिए अधिकांश महत्वपूर्ण निर्णय दिल्ली में किए जाते हैं। निचले स्तर पर बैठे अधिकारी भी फैसले स्वयं न करके मामला उच्चस्तरीय अधिकारियों के पास भेज देते हैं। वहां से ये मामले और ऊंचे अधिकारियों और अन्त में केन्द्र तक पहुंच जाते हैं। इस प्रक्रिया में इतना समय लग जाता है कि कभी-कभी तो निर्णय तब लिए जाते हैं जब बाढ़ का पानी सूख जाए या फसल चौपट हो जाए या जिसे राहत दी जानी है वह स्वर्ग सिधार जाए।

13. **पुरानी नियमावली और क्रियाविधि**—पुराने कायदे-कानूनों (Out dated manuals and procedures) के कारण बहुत-सी समस्याएं उत्पन्न होती हैं और काम में रुकावट आती है। उदाहरण के लिए, 1939 के 'मोटर अधिनियम' (Motor Vehicles Act) को लीजिए। यह तब बना था जब न 'जेबरा क्रॉसिंग' (Zebra Crossings) थे और न बिजली से संचालित 'संकेत चिह्न'। पर आज तक वही अधिनियम प्रयोग में लाया जा रहा है। वित्त मन्त्रालय के अनुदान सम्बन्धी नियमों (Grant-in-aid rules) को लीजिए। न जाने कब से यह नियम चला आ रहा है कि अनुदान की राशि वित्तीय वर्ष (Financial year) के समाप्त होने से पहले खर्च हो जानी चाहिए अन्यथा यह समझा जाता है कि अनुदान मांगने वालों ने अपना बजट बढ़ा-चढ़ाकर पेश किया था अथवा प्रशासनिक अधिकारी या समूचा विभाग निकम्मा है। इस नियम की वजह से मार्च के अन्तिम सप्ताह में सभी विभागों में यह होड़ लग जाती है कि किसी-न-किसी तरह वे निर्धारित राशि को खर्च कर डालें। फलस्वरूप फिजूलखर्ची को प्रोत्साहन मिलता है अथवा ऐसी चीजें खरीद ली जाती हैं जिनकी कोई आवश्यकता या उपयोगिता न हो।

निबन्धात्मक प्रश्न

1. भारतीय प्रशासन की प्रमुख विशेषताएं बताइए।

लघु उत्तरीय प्रश्न

प्रश्न 1. भारत में लोक प्रशासन को 'उत्तरदायी प्रशासन' क्यों कहा जाता है?

उत्तर—भारतीय प्रशासन का एक प्रमुख लक्षण है कि यह एक उत्तरदायी प्रशासन है। चूंकि भारत में संसदीय शासन प्रणाली की स्थापना की गई है, अतः मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य विभिन्न