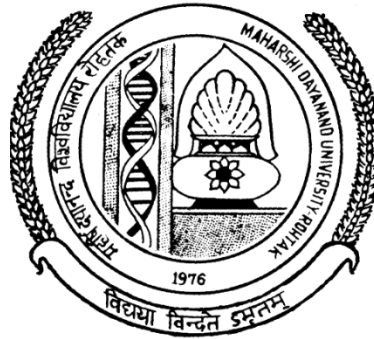


**Master of Arts (Public Administration) (DDE)**

**Semester – II**

**Paper Code – 20PUB22C4**

**COMPARATIVE PUBLIC  
ADMINISTRATION – II**  
**तुलनात्मक लोक प्रशासन – II**



**DIRECTORATE OF DISTANCE EDUCATION**

**MAHARSHI DAYANAND UNIVERSITY, ROHTAK**

(A State University established under Haryana Act No. XXV of 1975)

NAAC 'A+' Grade Accredited University

Material Production

Content Writer:

Copyright © 2020, Maharshi Dayanand University, ROHTAK

All Rights Reserved. No part of this publication may be reproduced or stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means; electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the written permission of the copyright holder.

Maharshi Dayanand University  
ROHTAK – 124 001

**ISBN :**

**Price : Rs. 325/-**

**Publisher:** Maharshi Dayanand University Press

**Publication Year : 2021**

## विषय सूची

<b>इकाई-1 तुलनात्मक लोक प्रशासन में एफ.डब्ल्यू. रिग्स, फ़ैरल हैडी एवं विलियम सिफिन का योगदान</b>	
1.0 परिचय.....	1
1.1 इकाई के उद्देश्य.....	2
1.2 तुलनात्मक लोक प्रशासन में एफ.डब्ल्यू. रिग्स का योगदान.....	2
1.3 तुलनात्मक लोक प्रशासन में फ़ैरल हैडी का योगदान.....	14
1.4 तुलनात्मक लोक प्रशासन में विलियम सिफिन का योगदान.....	25
1.5 सारांश.....	28
1.6 मुख्य शब्दावली.....	29
1.7 अपनी प्रगति जांचिए के उत्तर.....	29
1.8 अभ्यास हेतु प्रश्न.....	30
1.9 आप ये भी पढ़ सकते हैं.....	31
<b>इकाई-2 यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ़्रांस एवं जापान की स्थानीय शासन प्रणाली</b>	
2.0 परिचय.....	33
2.1 इकाई के उद्देश्य.....	34
2.2 यूनाईटेड किंगडम का स्थानीय शासन.....	34
2.3 अमेरिका का स्थानीय शासन.....	42
2.4 फ़्रांस का स्थानीय शासन.....	45
2.5 जापान का स्थानीय शासन.....	50
2.6 सारांश.....	56
2.7 मुख्य शब्दावली.....	56
2.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर.....	57
2.9 अभ्यास हेतु प्रश्न.....	57
2.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं.....	58
<b>इकाई-3 यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ़्रांस एवं जापान के प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था</b>	
3.1 परिचय.....	59
3.2 इकाई के उद्देश्य.....	59
3.3 यूनाईटेड किंगडम में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था.....	59
3.3 अमेरिका में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था.....	65
3.4 फ़्रांस में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था.....	67
3.5 जापान में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था.....	69
3.6 सारांश.....	72
3.7 मुख्य शब्दावली.....	72
3.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर.....	73
3.9 अभ्यास हेतु प्रश्न.....	73
3.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं।.....	74
<b>इकाई-4 यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ़्रांस एवं जापान की जनशिकायत निवारण तन्त्र</b>	
4.0 परिचय.....	76
4.1 इकाई के उद्देश्य.....	76
4.2 यूनाईटेड किंगडम में जन शिकायत निवारण व्यवस्था.....	77
4.3 अमेरिका में जनशिकायत निवारण व्यवस्था.....	82
4.4 फ़्रांस में जनशिकायत निवारण व्यवस्था.....	85
4.5 जापान में जनशिकायत निवारण व्यवस्था.....	90
4.6 सारांश.....	96
4.7 मुख्य शब्दावली.....	96
4.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर.....	97
4.9 अभ्यास हेतु प्रश्न.....	97
4.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं.....	98



# इकाई-1

## तुलनात्मक लोक प्रशासन में एफ.डब्ल्यू. रिग्स, फ़ैरल हैडी एवं विलियम सिफिन का योगदान

### इकाई की रूपरेखा

- 1.0 परिचय
- 1.10 इकाई के उद्देश्य
- 1.11 तुलनात्मक लोक प्रशासन में एफ.डब्ल्यू. रिग्स का योगदान
- 1.12 तुलनात्मक लोक प्रशासन में फ़ैरल हैडी का योगदान
- 1.13 तुलनात्मक लोक प्रशासन में विलियम सिफिन का योगदान
- 1.14 सारांश
- 1.15 मुख्य शब्दावली
- 1.16 अपनी प्रगति जांचिए के उत्तर
- 1.17 अभ्यास हेतु प्रश्न
- 1.18 आप ये भी पढ़ सकते हैं

### 3.0 परिचय

सर्वविदित है कि एशिया, अफ्रीका एवं लैटिन अमेरिका के देश द्वितीय विश्व युद्ध उपरान्त स्वतंत्र हुए, जिन्हें विकासशील देशों की श्रेणी में रखा जाता है। इन देशों की प्रशासनिक व्यवस्था की पूर्ण समझ हेतु पूर्व में प्रचलित लोक प्रशासन के सिद्धान्त एवं मॉडल जोकि विकसित राष्ट्रों के सन्दर्भ में विकसित किए गए थे, कारगर सिद्ध नहीं हुए क्योंकि ये सिद्धान्त एवं मॉडल एक विशिष्ट संस्कृति की उपज थे। विकासशील देशों का पर्यावरण, संस्कृति, मुद्दों एवं समस्याओं की प्रकृति पश्चिमी जगत से काफी भिन्न थी। अतः नए मॉडल एवं उपागमों की आवश्यकता महसूस की गई ताकि नवीन स्वतंत्र राष्ट्रों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का सफल अध्ययन संभव हो सके। इसी दौरान (1950 व 1960 के दशक) में तुलनात्मक लोक प्रशासन का जन्म हुआ जिसने अन्तर्सांस्कृतिक, अन्तर्सामयिक एवं अन्तर्राष्ट्रीय प्रशासनिक अध्ययनों पर बल दिया। तुलनात्मक प्रशासनिक समूह ने विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं को अपने अध्ययन का केन्द्र बनाया और तुलनात्मक लोक प्रशासन के अध्ययन क्षेत्र में अत्याधिक योगदान दिया।

एफ. डब्ल्यू. रिग्स, फ़ैरल हैडी एवं विलियम सिफिन तुलनात्मक प्रशासनिक समूह के प्रमुख सदस्य थे। एफ. डब्ल्यू. रिग्स ने लोक प्रशासन एवं उसके वातावरण के मध्य होने वाली अन्तःक्रियाओं के अध्ययन के आधार पर

पारिस्थितिकी उपागम के विकास में अहमभूत भूमिका निभाई। इसके अतिरिक्त उन्होंने कृषक-औद्योगिक एवं संयोजित-समपार्श्वीय-विवर्तित प्रतिमानों का भी विकास किया जिससे विश्व की विभिन्न प्रशासनिक व्यवस्थाओं को समझना आसान हो सका। उनका प्रिज्मेटिक सॉल माडल, विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं के चित्रण में कारगर सिद्ध हुआ। इसके अतिरिक्त फ़ैरल हैडी एवं विलियम सिफिन ने भी विकासशील देशों को अपने अध्ययन का केन्द्र बनाया और तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में अपना-2 अहमभूत योगदान दिया।

### 1.1 इकाई के उद्देश्य (Unit Objectives)

इस इकाई के पढ़ने के उपरान्त, आप जान सकेंगे :-

- तुलनात्मक लोक प्रशासन में एफ. डब्ल्यू. रिग्स का क्या योगदान है;
- तुलनात्मक लोक प्रशासन में फ़ैरल हैडी का क्या योगदान है;
- तुलनात्मक लोक प्रशासन में विलियम सिफिन का क्या योगदान है।

### 1.2 तुलनात्मक लोक प्रशासन में एफ. डब्ल्यू. रिग्स का योगदान :

#### जीवन परिचय (Life Sketch):

फ्रेड डब्ल्यू रिग्स का जन्म 1917 में चीन में कुललिंग नामक शहर में हुआ था। इन्होंने 1948 में कोलम्बिया विश्वविद्यालय से राजनीतिशास्त्र में शोध उपाधि ग्रहण की तथा 1948-51 के दौरान नीति संगठन में शोधकर्ता के रूप में कार्य किया। सन् 1951-55 तक रिग्स ने न्यूयार्क स्थित लोक प्रशासन निपटान कार्यालय में निर्देशक के रूप में कार्य किया। उन्होंने विभिन्न विश्वविद्यालयों जैसे कि येल यूनिवर्सिटी, फिलीपाईनज यूनिवर्सिटी आदि में Visiting Professor के रूप में कार्य किया। सन् 1962-63 में उन्होंने हावर्ड यूनिवर्सिटी के ईस्ट-वैस्ट केन्द्र पर एक मुख्य विशेषज्ञ (Senior Specialist) के रूप में भी कार्य किया। सन् 1963 में जब तुलनात्मक प्रशासनिक समूह (CAG), जो अमेरिकन सोसाइटी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन की एक कमेटी थी, बनाया गया। प्रो. रिग्स ने इस समूह के प्रथम अध्यक्ष के रूप में पदभार संभाला और वे इस पद पर 1970 तक कार्यरत रहे। सन् 1966-67 के दौरान उन्होंने Center for Advanced Study in Behavioral Science, Stanford में, एक मैम्बर के रूप में कार्य किया। सन् 1967 में वे हावर्ड विश्वविद्यालय में राजनीति विज्ञान के प्रोफेसर नियुक्त हुए।

#### प्रमुख पुस्तकें एवं लेख

प्रो० रिग्स एक अच्छे लेखक रहे हैं। उनकी प्रमुख पुस्तकें एवं लेख निम्नलिखित हैं -

#### पुस्तकें :

- (1) 'दी इकोलोजी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन;
- (2) एडमिनिस्ट्रेशन इन डिवेलपिंग कन्ट्रीज, दी थ्योरी ऑफ प्रिज्मेटिक सोसायटी,
- (3) मॉडल्स एंड प्रायोरिटीज ऑफ द कम्परेटिव स्टडी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन

#### लेख

- (1) "अग्रेरिया एण्ड इन्डस्ट्रिया टूवार्ड्स टाइपोलोजी ऑफ कम्परेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन;
- (2) साल मॉडल: एन इकोलोजिकल अप्रोच टू दी स्टडी ऑफ कम्परेटिव पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,
- (3) प्रिज्मेटिक सोसायटी रिविजिटेड।

## मुख्य योगदान :

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में रिग्ज का योगदान अत्याधिक है। तुलनात्मक लोक प्रशासन के संबंध में उन्होंने बहुत सारे उपागम एवं मॉडल का निर्माण किया, उनके योगदान का संक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार है –

### उपागम (Approaches)

रिग्ज ने मुख्यतः दो उपागमों का अपने अध्ययन में प्रयोग किया— 1. पारिस्थितिकीय उपागम 2. संरचनात्मक प्रकार्यात्मक उपागम। इनका संक्षिप्त वर्णन निम्नलिखित है –

### पारिस्थितिकीय उपागम

प्रत्येक जीव अपने बाहरी वातावरण के विभिन्न घटकों से प्रभावित होता है। जीव विज्ञान की इस मान्यता को प्रशासनिक एवं सामाजिक व्यवस्थाओं के संदर्भ में भी सत्य पाया जाता है। इस दृष्टिकोण में यह जानने का प्रयास किया जाता है कि प्रशासनिक संस्थाएँ तथा व्यवस्थाएँ किस प्रकार समाज, मूल्यों, परम्पराओं, परिवर्तनों, अर्थव्यवस्था, बाजार, राजनीतिक दलों तथा वर्गों से प्रभावित होती हैं। इन सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक तथा भौगोलिक कारकों का प्रशासन पर पड़ने वाले प्रभाव के अतिरिक्त प्रशासन का इन कारकों पर होने वाले प्रभाव भी पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण में सम्मिलित है। चूंकि लोक प्रशासन मानव व्यवहार से युक्त जीवित संगठन है अतः प्रशासन एवं उसके पर्यावरण का परस्पर सहसंबंध समझना अति आवश्यक है।

रिग्ज से पहले जे. एम. गॉस, राबर्ट हाल तथा रॉबर्ट के. मर्टन इत्यादि ने पारिस्थितिकीय उपागम को प्रयुक्त कर इसकी महत्ता को रेखांकित कर दिया था। किंतु रिग्ज ने पारिस्थितिकीय उपागम को नई ऊँचाईयों प्रदान की हैं। उन्होंने थाईलैण्ड तथा फिलीपीन्स के अपने अध्ययनों के आधार पर यह सिद्ध किया है कि पर्यावरणीय परिस्थितियों किस प्रकार प्रशासन को प्रभावित करती हैं। जे. एम. गॉस के अनुसार— “लोक प्रशासन की पारिस्थितिकीय जनता, क्षेत्रफल, लोगों की भौतिक सामाजिक और प्रौद्योगिकी आवश्यकताओं, विचारों तथा व्यक्तिगत एवं आपातकालीन अवस्थाओं इत्यादि का अध्ययन करती हैं।” रिग्ज का मानना है कि केवल वही अध्ययन वास्तव में तुलनात्मक है जो अनुभवमूलक, सामान्यपरक तथा पारिस्थितिकीय प्रकृति के होते हैं। चूंकि प्रशासनिक तंत्र “वृहद समाज” का एक उपतंत्र या उपव्यवस्था के समान है अतः प्रशासनिक, सांस्कृतिक तथा आर्थिक तंत्रों के मध्य होने वाली अंतः क्रियाओं का समुचित विश्लेषण किया जाना चाहिए। रिग्ज की यह दृढ़ मान्यता रही है कि किसी देश में लोक प्रशासन की प्रकृति को उस देश के सामाजिक विन्यासों को भली भाँति समझे बिना विश्लेषित नहीं किया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका, प्राचीन श्याम, फिलीपीन्स तथा थाईलैण्ड देशों के अध्ययन पर आधारित “फ्यूज्ड”, ‘प्रिज्मेटिक’ तथा ‘डिफ्रेक्टेड’ समाजों के आदर्श प्रारूपों की रचना में पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण की गहन भूमिका रही है। रिग्ज ने इन अध्ययनों में सामाजिक—आर्थिक, संचार तथा राजनीतिक अवयवों को सम्मिलित किया था, मनोवैज्ञानिक अवयवों को नहीं। एक अन्य शोध में रिग्ज ने भौगोलिक परिस्थितियों, समय, जनसांख्यिकीय, राष्ट्रीय मनोविज्ञान तथा सामाजिक प्रविधि के अन्य आयामों को भी सम्मिलित कर पारिस्थितिकीय उपागम की प्रशासनिक अध्ययनों में उपादेयता सिद्ध की है।

### संरचनात्मक—प्रकार्यात्मक उपागम :

फ्रेड रिग्ज के शोध कार्यों में संरचनात्मक—प्रकार्यात्मक उपागम का भी महत्वपूर्ण स्थान रहा है। वास्तव में देखा जाए तो रिग्ज ने प्रशासनिक व्यवस्था को पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण से विश्लेषित करने के लिए मुख्य रूप से

संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम का सहारा लिया है। समाजशास्त्री टालकॉट पारसंस, रॉबर्ट के. मर्टन तथा आलमंड इत्यादि के अध्ययनों में यह उपागम मुख्य केन्द्र बिन्दु रहा है। चूंकि समाज में अनेक प्रकार की संरचनाएँ होती हैं जो अपने-अपने विशिष्ट प्रकार्य संपादित करती हैं और कोई भी प्रकार्य हो वह संरचना संपादित नहीं हो सकता है। इसी तथ्य को आधार बनाकर रिग्ज ने प्रत्येक समाज में पाँच प्रकार के प्रकार्य महत्वपूर्ण माने हैं –

1. आर्थिक
2. सामाजिक
3. संचार से संबंधित
4. सांकेतिक
5. राजनीतिक

प्रकार्यात्मक अपेक्षाओं का यही विन्यास रिग्ज ने प्रशासनिक प्रणालियों के लिए काम में लिया है किन्तु रिग्ज यह नहीं मानते हैं कि केवल उन्हीं पाँच आयामों को संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम में सम्मिलित करना चाहिए बल्कि उनकी व्यक्तिगत रुचि इन पाँच पर रही है। यद्यपि सर्वप्रथम ड्वाइट वाल्डो (1951) ने लोक प्रशासन में संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक के प्रयोग पर बल दिया तथापि इस उपागम के प्रयोगकर्ताओं में रिग्ज अग्रणी हैं। रिग्ज ने सर्वप्रथम 1957 में 'कृषक-औद्योगिक' प्रतिमान में संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम का प्रयोग किया था।

### कृषक-औद्योगिक प्रतिमान (Agraria-Industria Model)

विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं के विश्लेषण के लिए रिग्ज ने कतिपय प्रतिमान विकसित किए हैं। रिग्ज ने सर्वप्रथम 1957 में कृषक (Agraria) औद्योगिक (Industria) प्रतिमान निर्मित किया। इस प्रतिमान के अनुसार कुछ समाज कृषि आधारित होते हैं तो कुछ समाज उद्योग प्रधान होते हैं। कृषि प्रधान समाजों ने चीन को तथा औद्योगिक समाजों में संयुक्त राज्य अमेरिका को सम्मिलित किया। कृषक समाज की संरचनाओं में परंपराओं का बाहुल्य, आरोपित या मिले हुए मूल्यों (Ascriptive) से प्रेम, बिखरे हुए ढांचों की प्रधानता, सरल एवं स्थिर व्यावसायिक भिन्नताएँ, क्षेत्रीय या विशिष्टता, विभिन्न प्रकार के सामाजिक संस्तरण या स्तर तथा सीमित सामाजिक तथा क्षेत्रीय गतिशीलता मुख्य विशेषताएँ बताईं। औद्योगिक समाजों की विशेषताओं में उपलब्धि प्रधान मानकों को महत्व, सार्वभौमिकता की प्रवृत्ति, कार्यों में विशेषीकरण, उच्चतर सामाजिक तथा क्षेत्रीय गतिशीलता पूर्ण विकसित व्यावसायिक प्रतिमान, समानतावादी वर्ग व्यवस्था की उपस्थिति इत्यादि प्रमुख विशेषताएँ वर्णित की गई हैं।

### कृषक-औद्योगिक प्रतिमान : विशेषताएँ

कृषक समाज	औद्योगिक समाज
1. आरोपित या मिले हुए मूल्य	1. अर्जित या उपलब्धि प्रधान मानक
2. क्षेत्रीयता या विशिष्टता	2. सार्वभौमिकता
3. विस्तृत (फैले हुए) प्रतिमान	3. विभेधीकरण
4. सीमित सामाजिक एवं क्षेत्रीय गतिशीलता	4. उच्चतर सामाजिक तथा क्षेत्रीय गतिशीलता
5. सरल एवं स्थिर व्यावसायिक	5. पूर्ण विकसित व्यावसायिक प्रतिमान
6. विभिन्न प्रकार के संस्तरणों तथा स्तरों का अस्तित्व	6. समानतावादी वर्ग व्यवस्था की उपस्थिति



कृषका ..... संक्रमणकालीन ..... औद्योगिका

रिग्ज का मानना है कि निश्चित बिन्दु पर सभी समाज कृषका से औद्योगिका के रूप में रूपान्तरित होते हैं। इस संबंध में बहुत से विद्वानों ने आपत्ति उठायी कि कोई भी समाज पूर्णतया कृषका या पूर्णतया औद्योगिका नहीं होता है जबकि औद्योगिका समाजों में भी कृषका समाज के लक्षण अनिवार्य रूप से व्याप्त हैं। कुछ समाज इन दोनों के बीच (मिश्रित) की स्थिति के भी हैं। दो वर्ष पश्चात् 1959 में रिग्ज ने संक्रमणकालीन (Transitia) नामक साम्यावस्था का प्रतिमान प्रस्तुत किया संक्रमणकालीन समाज वे माने गए हैं जो कृषका से औद्योगिका की ओर रूपांतरित हो रहे हैं। संक्रमणकालीन समाज में दोनों प्रकार के समाजों के लक्षण समाहित माने गए।

रिग्ज के इस प्रतिमान की सीमाएँ या कमियाँ आलोचनाओं की शिकार हुईं। विद्वानों का मानना था कि –

1. कृषका– औद्योगिका प्रतिमान रूपांतरित होते समाजों के अध्ययन में सहायता नहीं करता है।
2. प्रतिमान मिश्रित समाजों के विश्लेषण के लिए पर्याप्त आधार या मापदंड प्रस्तुत नहीं करता है क्योंकि आधुनिक एवं औद्योगिका समाजों में भी सदैव कुछ कृषकीय गुण अवश्य रहते हैं।
3. इस प्रतिमान में कृषका से औद्योगिका की ओर गति को एक दिशात्मक मान लिया जाता है।
4. या प्रतिमान मूल प्रशासनिक व्यवस्था के विश्लेषण पर बहुत कम बल प्रदान करता है जबकि प्रशासनिक व्यवस्था की पारिस्थितिकी पर अधिक जोर देता है।

कृषका–औद्योगिका समाज प्रतिमान की विसंगतियों को देखते हुए रिग्ज ने एक नया प्रतिमान प्रस्तुत किया जो संयोजित–समपार्श्वीय–विवर्तित प्रतिमान कहलाता है।

#### संयोजित–समपार्श्वीय–विवर्तित प्रतिमान :

संयोजित (फ़्यूज्ड)–समपार्श्वीय (प्रिज्मेटिक)– विवर्तित (डिफ़्रेक्टेटेड) मॉडल रिग्ज द्वारा सन् 1959 में प्रतिपादित किया गया था। इस प्रतिमान में संयोजित समाज, (कृषका का), समपार्श्वीय समाज, (संक्रमणकालीन का) तथा विवर्तित समाज, (औद्योगिका का) प्रतिनिधित्व करते हैं, किंतु इस मॉडल में रिग्ज ने बहुत से सुधार किये हैं।

रिग्ज के अनुसार किसी समाज को बहुकार्यात्मकता की दृष्टि से देखें तो संयोजित समाज वे हैं जहाँ कार्य विस्तृत अर्थात् फैले हुए, बिखरे हुए रहते हैं। संयोजित समाजों में एक संरचना के पास नाना प्रकार के कार्य रहते हैं। कार्यात्मक दृष्टि से जिन समाजों में विशिष्टता आ जाती है वे विवर्तित समाज हैं अर्थात् इन उच्च स्तरीय समाजों में प्रत्येक कार्य को कोई विशिष्ट संस्था या संरचना करती है। इन दोनों के बीच की स्थिति वाले समपार्श्वीय समाज हैं। जो संयोजित समाजों की अवस्था से विवर्तित समाजों के ओर बढ़ रहे होते हैं। रिग्ज इस तथ्य पर बहुत बल देते हैं कि “मैंने संयोजित–समपार्श्वीय–विवर्तित समाजों का प्रतिमान, एक आदर्श प्रारूप के रूप में प्रस्तुत किया है। यह आवश्यक नहीं है कि यथार्थ जगत में ऐसे समाज विशुद्ध रूप से मिल भी जाएँ।” “फिर भी रिग्ज का मानना है कि प्राचीन थाईलैण्ड संयोजित समाज का पर्याय था, आज का अमेरिका विवर्तित समाज है तथा समपार्श्वीय समाज में थाईलैण्ड एवं फिलिपीन्स को (भारत एवं आधुनिक चीन) भी रखा जाता है।

रिग्ज का यह प्रतिमान मूलतः भौतिकशास्त्र के एक सिद्धांत पर आधारित है। कांच के त्रिकोणात्मक एवं पारदर्शी टुकड़े को प्रिज्म (Prism) कहते हैं। यह प्रिज्म किसी भी साधारण वैज्ञानिक प्रयोगशाला (स्कूल/महाविद्यालय) या बाजार में सहजता से मिल सकता है। प्रकाश की कोई किरण जब प्रिज्म में प्रवेश करके बाहर निकलती है तो वही सप्तरंगी इन्द्रधनुष के रूप में स्पैक्ट्रम बनाती है।

यहाँ प्रकाश की किरण एक रूप में प्रिज्म में प्रवेश करने से पूर्व की स्थिति में संयोजित समाजों की प्रतीक हैं। प्रकाश की किरण में सात रंग प्राकृतिक रूप से विद्यमान हैं। उसी प्रकार संयोजित समाजों में एक संरचना कई प्रकार के कार्य करती है। प्रकाश की किरण प्रिज्म अर्थात् समपार्श्व (जिसकी सभी बगल समान हों) में प्रवेश करके कंपन के दौर से गुजरती हैं उसी प्रकार संयोजित समाज भी संक्रमणकाल के दौर से गुजरते हैं। प्रिज्म से बाहर आकर किरण सात रंगों से स्पष्टता: विभक्त हो जाती है। ये तो प्राकृतिक रंग बैंगनी, नीला, आसमानी, हरा, काला, नारंगी तथा लाल (V.I.B.G.Y.O.R) हैं। प्रिज्म किरणों को बाहर निकल कर पृथक् पृथक् छितराना विवर्तन (Diffraction) कहलाता है। रिग्ज ने विवर्तन के लिए पहले 'रिफ्रेक्शन' शब्द प्रयुक्त किया था। वस्तुतः रिफ्रेक्शन तो प्रकाश मार्ग या कोण बदलने का (अपवर्तन) पर्याय था जो इस प्रतिमान की सही व्याख्या नहीं करता था। अतः विवर्तित समाजों का (Refracted) के बजाय (Diffracted) नाम दिया। प्रकाश का सात रंगों में विभक्त होना या विवर्तित समाजों में प्रत्येक कार्य विशिष्ट संस्थाओं द्वारा सम्पादित करना समानार्थक है।

यहाँ 'एक्स' का तात्पर्य उस स्थान से है जहाँ वह समाज वास्तव में मिल सकता है। 'एक्स' आदर्श स्थिति को दर्शाता है। 'एस' प्राचीन थाईलैण्ड अर्थात् स्याम (पुराना नाम) को बताता है। 'टी' आज के थाइलैण्ड को बताता है। 'पी' फिलिपीन्स को बताता है जबकि

**X S****T X P****A X****Fused****Prismatic****Diffracted**

'ए' अमेरिका के लिए प्रयुक्त किया गया है। रेखाचित्र से स्पष्ट है कि रिग्ज ने किसी भी देश के समाज को आदर्श के रूप में नहीं बताया है बल्कि स्याम को संयोजित समाजों की विशेषताओं से युक्त तो माना है किंतु इसका झुकाव समपार्श्वीय की ओर है अर्थात् स्याम से भी प्राचीन समाज संयोजित का आदर्श उदाहरण है। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् के थाईलैण्ड तथा फिलिपीन्स के बीच के समाज आदर्श समपार्श्वीय समाज हैं। विवर्तित समाजों में अमेरिका का नाम है किंतु उसका झुकाव समपार्श्वीय की ओर है। आदर्श विवर्तित समाज बनाने के लिए अमेरिका में अभी और विशिष्टताएँ आनी शेष हैं –

संयोजित	समपार्श्वीय	विवर्तित
(1) क्षेत्रीयता या केन्द्रित विशिष्टवाद	(1) चयनवाद	(1) सार्वभौमवाद
(2) आरोपित (प्राप्त) मूल्य	(2) प्राप्ति (आपाधापी)	(2) आधारित
(3) कार्यात्मक विसृत (बिखरे हुए)	(3) बहुकार्यात्मकवाद	(3) कार्यात्मक विशिष्टता

रिग्ज ने संयोजित-समपार्श्वीय-विवर्तित प्रतिमान के आदर्श प्रारूप विकसित करने के लिए चारों की 'पारसोनियन' पद्धति (शोध प्रविधि टालकॉट पारसंस) को अपनाते हुए प्राक्कल्पना का निर्माण किया था ताकि विभिन्न समाजों को समझा जा सके। इन तीनों प्रकार के समाजों के प्रमुख लक्षणों को रिग्ज ने इस प्रकार विभाजित किया है।

रिग्ज के अनुसार संयोजित समाज में क्षेत्रीयता या केंद्रित विशिष्टवाद पर बल रहता है अर्थात् विशेषज्ञता या विशेषीकृत संस्थाओं पर जोर नहीं बल्कि कुछ कार्य थोपे हुए रहते हैं जैसे भारत में खेती कार्य, कृषक जाति करे, चमड़े का कार्य पिछड़ी जाति करे, व्यापारिक कार्य महाजन ही करें, कुछ देश ऐसा करें कुछ न करें, कुछ शासक हों, कुछ शासित हों। समपार्श्वीय समाजों में यह स्थिति चयनवाद में परिवर्तित हो जाती है अर्थात् लोग एवं संस्थाएं इच्छा से कार्य चुनने लगती हैं जबकि विवर्तित समाजों में विश्वव्यापी विचार या सार्वभौमवाद का प्रसार हो जाता है अर्थात् स्वतंत्रता बढ़ जाती है। दूसरे लक्षण मूल्यों तथा प्रयासों से संबंधित हैं। संयोजित समाज में आरोपित मूल्य

प्रभावी रहते हैं अर्थात् प्रस्थिति घर-परिवार में प्राप्त हो जाए उसी को शिरोधार्य मान कर व्यक्ति संतुष्ट रहता है। समापार्श्वीय समाजों में व्यक्ति प्राप्ति पर जोर देता है अर्थात् दुनिया की आपाधापी या भागदौड़ में जो मिल जाए जैसे भी मिल जाए उसे समेट लो। विवर्तित समाजों में उपलब्धि अर्थात् विशेषीकृत प्रयासों एवं कौशल से जो सफलता मिले, वह महत्वपूर्ण है। तीसरे लक्षण में संयोजित समाज कार्यात्मक दृष्टि से विसृत (Functionally Diffuse) अर्थात् बिखरे हुए होते हैं। तारतम्यता एवं एकीकरण का अभाव रहता है। समपार्श्वीय समाज में बहुकार्यात्मकवाद पाया जाता है अर्थात् न कार्य बिखरा हुआ है और न ही विशिष्टतायुक्त होता है। विवर्तित समाज में प्रत्येक संस्था कार्यात्मक दृष्टि से विशिष्टता प्राप्त करती है।

### बहुकार्यात्मक समाज

बहुकार्यात्मक समाज की अवधारणा को स्पष्ट करते हुए उदाहरण के रूप में रिग्ज ने चीन तथा क्रांतिपूर्ण थाईलैण्ड देशों को चुना। इन समाजों में कार्यों का कोई वर्गीकरण नहीं था तथा एक संरचना अनेक प्रकार से कार्य करती थी। ये समाज कृषि पर बहुत अधिक निर्भर थे तथा उनका औद्योगिकरण या आधुनिकीकरण नहीं हुआ था। उनकी आर्थिक व्यवसायिक व्यवस्था उस विनमय के कानून तथा परिवर्तन व्यवस्था पर आधारित थी जिसे रिग्ज ने 'पुनर्वितरण प्रारूप' कहा। देश के प्रशासन में शाही परिवार ने बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। राजा तथा उसके द्वारा नामित अधिकारी सभी प्रकार के प्रशासनिक, आर्थिक तथा अल्प कार्य स्वयं ही करते थे। आर्थिक और प्रशासनिक कार्य करने की कोई अलग व्यवस्था नहीं थी। जनता किसी भी चीज की आशा किये बिना राजा को अपनी सेवाएँ तथा भौतिक वस्तुएँ देकर उनके प्रति सम्मान प्रदर्शित करती थी। सरकार जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं थी यद्यपि जनता सरकार के आदेशों को मानने के लिए बाध्य थी।

### अल्पकार्यात्मक समाज

ये समाज सार्वभौमिक सिद्धांतों पर आधारित हैं तथा इनके व्यवहार में भेद नहीं होता है, बहुत अधिक विशेषीकरण होता है तथा प्रत्येक संरचना एक विशेष कार्य करती है। आरोपित मान्यताएँ समाप्त हो जाती हैं तथा उपलब्धि आधारित मान्यताओं का आगमन होता है। समाज अत्याधिक रूप से गतिशील तथा अल्पकार्यात्मक होता है। इन समाजों में खुली वर्ग संरचनाएँ होती हैं जिनका प्रतिनिधित्व विभिन्न संघ करते हैं। यहाँ की आर्थिक व्यवस्था बाजार पर आधारित होती है। बाजार का प्रभाव समाज के अन्य पहलुओं पर प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष दोनों रूप से पड़ता है। रिग्ज ने इसे बाजारकृत (मार्केटाइज्ड) समाज कहा है। विभिन्न संघ अलग-अलग कार्य करते हैं। संचार व्यवस्था तथा प्रौद्योगिकी बहुत अधिक विकसित होती है तथा सरकार सौहार्दपूर्ण जनसंपर्क व्यवस्था को उच्च प्राथमिकता देती है। सरकार लोगों की आवश्यकताओं के प्रति सजग होती है तथा मानव अधिकारों की रक्षा करती है।

### समपार्श्वीय समाज

रिग्ज ने समपार्श्वीय समाजों के अध्ययन पर अपना ध्यान केन्द्रित किया। उनके अनुसार समपार्श्वीय समाज वह है जिसमें विशिष्टीकरण का स्तर, आधुनिक प्रौद्योगिकी के लेनदेन में आवश्यक भूमिकाओं का विशेषीकरण प्राप्त कर लिया हो परंतु भूमिकों को जोड़ने में असफल रहा हो। बहुकार्यात्मक और अल्पकार्यात्मक के बीच का समाज समपार्श्वीय समाज है। यह इन दोनों मॉडलों का केन्द्र-बिन्दु है।

रिग्ज ने समपार्श्वीय समाज को दोनों मॉडल प्रकारों के बीच स्थित केन्द्र-बिन्दु माना है जिसमें दोनों के स्वीकृत और नियोजित लक्षण शामिल होते हैं। उनकी विशिष्टता बहुरूपता होती है अर्थात् विभिन्न प्रकार की प्रणाली, रीतियाँ तथा दृष्टिकोण उपस्थित रहते हैं फिर, औपचारिकता (वह सीमा जहां औपचारिक ढाँचे और वास्तविक रीतियों के

बीच अंतर हो) तथा अतिक्रमण (वह सीमा जिसे प्रशासकीय व्यवहार कहा जाता है जिसका निर्धारण प्रशासकीय मानदण्ड से हो) होता है। समपार्श्वीय समाज में परिवर्तन के लिए बाहर और भीतर दोनों ओर से दबाव पड़ता है। जब यह बाहरी होता है तो इसे 'बहिर्जात' कहा जाता है तथा जब यह भीतरी होता है तो इसे 'अन्तर्जात' कहा जाता है। उनके अनुसार औपचारिकता, बहुरूपता तथा अतिक्रमण आन्तरिक समपार्श्वीय सामाजिक तुलना में बाह्य समपार्श्वीय समाज से अधिक होते हैं। यथासंभव कम से कम समय में सामाजिक परिवर्तन को समाविष्ट करने के प्रयासों में लगे समपार्श्वीय या संक्रान्तिपूर्ण समाजों को औपचारिकता, बहुरूपता तथा अतिक्रमण की समरूपताओं का अधिक सामना करना पड़ता है।

रिग्स मानते हैं कि जहाँ तक प्रशासकीय प्राणी अपने सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक और आर्थिक वातावरण केन्द्र में परिचालित होती है तथा प्रशासकीय प्रणाली अनवरत है, वहाँ तक इनका दृष्टिकोण लोक प्रशासन पर एक समेकित परिप्रेक्ष्य प्रस्तुत करता है। दोनों एक-दूसरे से अन्तःक्रिया करते हैं तथा एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं। वे यह बात स्पष्ट शब्दों में कहते हैं कि अलग-अलग सामाजिक परिवेश में प्रशासन अलग-अलग होते हैं। अतः वह प्रशासकीय प्रणाली तथा उस समाज के बीच स्पष्ट अन्तर्सम्बन्ध पर ध्यान आकर्षित करते हैं जिसमें वह प्रणाली आरोपित है।

आगे चलकर रिग्स ने अपने समपार्श्विक समाज के विषय में अपने मूल दृष्टिकोण को परिवर्तित किया है। 'समपार्श्विक समाज का पुनरावलोकन (1975) नामक अपने प्रकाशन में उन्होंने यह माना कि उनकी एक परिमाणात्मक दृष्टिकोण के स्थान पर द्वि-परिमाणात्मक दृष्टिकोण पर आधारित समपार्श्विक समाज की नवीन व्याख्या प्रस्तुत की। मूल परिणाम विभेदीकरण के स्तर का था तथा इसके साथ ही परिमाणात्मक समाजों को तीन प्रकार के समेकित, समपार्श्विक तथा वियोजित समाजों में वर्गीकृत किया। अपने नवीन प्रतिपादन में रिग्स ने विभेदीकृत समाज की संरचनाओं में संगठन के अंश का दूसरा अध्याय जोड़ा है। सामाजिक ढाँचे में बुरे-समेकन या समन्वय के अभाव की संभावना विभेदीकरण की प्रक्रिया का साथ देती है। उनके अनुसार विभेदीकृत सामाजिक प्रणालियाँ समेकन स्तर बुरे-समेकन पर पदासीन हो सकती हैं फिर वियोजित एवं समपार्श्विक के दो आधारभूत सामाजिक मॉडल समेकन के स्तर के आधार पर लघु समूहों में उपविभाजित हैं। इन वियोजित समाजों को अर्थ-वियोजित, अस्थि-वियोजित तथा नियो (Neo) समाजों के रूप में वर्गीकृत किया गया है इसी प्रकार समपार्श्विक समाज के भी अस्थि-समपार्श्विक, अस्थि-समपार्श्विक समाजों में विभाजित किया गया है। इस पुननिर्धारण का आशय यह है कि समपार्श्विक मॉडल ऐसे समाज को भी अपने में सम्मिलित करेगा जो विभेदीकृत के साथ बुरे-समेकित भी हैं। रिग्स दावा करते हैं कि द्वि-परिमाणात्मक दृष्टिकोण में समपार्श्विक दशाओं के अंबीकरण के लाभ सम्मिलित होते हैं जिन्हें अल्पविकसित देशों के साथ विकसित देशों सहित विभेदीकरण के किसी भी स्तर पर समाज में पायी जा सकती है। रिग्स के अनुसार समपार्श्वीय समाज की तीन चारित्रिक विशेषताएँ होती हैं –

1. **औपचारिकता (Formalism)** – ऐसे समाजों में संविधान, कानून, नियम, सरकार आदि औपचारिक रूप से विद्यमान रहते हैं तथापि प्रभावी रूप से व्यवहारिक मानदण्डों तथा वास्तविकताओं में अंतर पाया जाता है। इसके द्वारा औपचारिक रूप से कहा गया और वास्तविक रूप से किया गया के बीच अंतर देखने को मिलता है। यदि औपचारिक रूप से स्थापित और प्रभावशील रूप से व्यवहार के बीच एकरूपता रहती है तो यथार्थता है और यदि दोनों के बीच दूरी है तो औपचारिकता है। बहुकार्यात्मक और अल्पकार्यात्मक समाजों में यथार्थता रहती है जबकि समपार्श्विक समाजों में औपचारिकता अधिक रहती है। वास्तव में प्रिज्मैटिक समाज में औपचारिकतावाद का स्तर अधिक उच्च होता है। अधिकारियों का वास्तविक व्यवहार कानूनी, अध्यादेशों, नियमों, नियंत्रण एवं

निर्धारित मानदण्डों से मेल नहीं खाता है। फिर भी कुछ सार्वजनिक अधिकारी कानूनों का अक्षरतः अनुसरण करते हैं तो कुछ कानूनों की उपेक्षा करते हैं। स्वभाविक है कि ऐसा होने से सार्वजनिक अधिकारियों को नियमों, कानूनों एवं प्रक्रियाओं के कार्यान्वयन में अपनी इच्छानुसार कार्य करने की काफी हद तक स्वतंत्रता मिल गई है। इससे प्रशासनिक चुस्ती समाप्त होती है और व्यवस्था में भ्रष्टाचार व्याप्त हो जाता है। रिग्स के अनुसार यथार्थवाद-औपचारिकतावाद द्विभाजन की नीति का परिणाम यह है कि एक डिफ्रैक्टड (Diffracted) समाज की प्रशासनिक संस्थाओं में औपचारिक सुधार द्वारा प्रशासनिक व्यवहार में परिवर्तन भी आ सकता है, जबकि एक प्रिज्मैटिक समाज में संभवतः इस प्रकार के सुधार केवल सतही प्रभाव डालते हैं। इसलिए प्रिज्मैटिक समाजों में किन्हीं संस्थानिक परिवर्तनों को लाने के पूर्व सार्वजनिक अधिकारियों में यथार्थवाद को प्रोत्साहित करने की प्रवृत्ति विकसित की जानी चाहिए।

2. **परस्पर-व्यापन (औवरलैपिंग) (Overlapping)** – एक समपार्श्वीय समाज में नये या आधुनिक संगठन निर्मित किए जाते हैं फिर भी वास्तव में पुराने या विभेदीकृत संगठन समाज में प्रभुत्व जमाये रखते हैं। दूसरे शब्दों में जब संरचना का औपचारिक रूप प्रभावशाली नहीं बन जाता है तब परस्पर-व्यापन की समस्या उत्पन्न होती है। बहुकार्यात्मक और अल्पकार्यात्मक समाजों में यह समस्या होती है। यहाँ नवीन अथवा आधुनिक सामाजिक संरचनाएँ बन जाती हैं, किंतु पुरानी संस्थाएँ सामाजिक व्यवस्था को प्रभावित करती रहती हैं। किसी प्रशासनिक उप-व्यवस्था में परस्पर-व्यापन को उस सीमा के आधार पर जाना जा सकता है। जिस सीमा तक निर्धारित प्रशासनिक व्यवहार अप्रशासनिक मानकों-राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक आदि से प्रभावित होते हैं। इनके अनेक पहलू होते हैं जैसे- भाई-भतीजावाद, बहु-साम्प्रदायवाद, बाजार-कैटीन की अर्थव्यवस्था, बहुमूल्यता एवं सत्ता और शक्ति का पृथक्करण। यहाँ इन पहलुओं का अध्ययन करने का प्रयास किया गया है।

### साल मॉडल (Sala Model)

रिग्स ने जब समपार्श्वीय समाज के लिए लोक प्रशासन का अध्ययन किया तो साल मॉडल की रचना की। साल स्पेनिश भाषा का शब्द है। इसका प्रयोग प्रायः लैटिन अमरीकी देशों में सरकारी कार्यालयों के लिए किया जाता है। रिग्स ने समपार्श्वीय समाज में नौकरशाही के लिए 'साल' शब्द का प्रयोग किया है। परंतु यह नौकरशाही का समानार्थक नहीं है। इसकी प्रवृत्ति इतनी जटिल है कि इसमें नौकरशाही के समस्त लक्षणों को पाना संभव नहीं है। एक अल्पकार्यात्मक समाज में इसे 'ब्यूरो' तथा एक बहुकार्यात्मक समाज में इसे 'चेम्बर' कहते हैं।

रिग्स ने समपार्श्वीय समाज की नौकरशाही के लिए 'साल' शब्द का प्रयोग किया है। साल मॉडल विकासशील देशों की, जिसे समपार्श्विक समाज कहा जाता है, प्रशासन व्यवस्थाओं का आदर्श प्रकार से प्रतिनिधित्व करता है। इसमें प्राचीन एवं आधुनिक दोनों प्रकार के प्रशासन की विशेषताएँ पाई जाती हैं। सरकारी अधिकारी का चयन प्रतियोगिता परीक्षाओं के आधार पर किया जाता है। किंतु चयन में भाई-भतीजावाद, बेईमानी, रिश्वत आदि चलते हैं। 'साल' अधिकारी सामाजिक कल्याण की अपेक्षा निजी उन्नति या धन प्राप्ति को प्राथमिकता देता है। उसका व्यवहार तथा निष्पादन पुरातनवाद या रूढ़िवाद से प्रभावित होता है जिसके फलस्वरूप नियमों एवं विनियमों का क्रियान्वयन व्यापक रूप से सही दिशा में नहीं किया जाता है। उन्होंने समपार्श्विक समाज को एक असंतुलित राज्य कहा है जिसमें राजनीतिक नेताओं की संविधानिक शक्तियों के होते हुए भी नौकरशाही का प्रभुत्व होता है। फलस्वरूप साल अधिकारी समापार्श्विक समाज की नीति-निर्माण प्रक्रियाओं में अल्पकार्यात्मक समाज की तुलना में अधिक प्रभावशाली भूमिका निभाते हैं। रिग्स का कथन है कि नौकरशाही के व्यवहार तथा प्रशासनिक क्रियाओं में घनिष्ठ संबंध है, एक नौकरशाह जितना अधिक शक्तिशाली होगा, उतना ही वह प्रभावहीन प्रशासक होता है। इस

प्रकार अपने हितों की रक्षा के लिए सत्ता प्राप्त करने के उद्देश्य से नियंत्रित होने के कारण कानूनों के संचालन में अकुशलता, भ्रष्टाचार तथा भर्ती में पक्षपात, 'साल' की विशेषताएँ हैं। इनका वर्णन अग्र प्रकार किया गया है।

1. **भाई-भतीजावाद (Nepotism)** – आवर्तित समाज में प्रशासनिक व्यवहार सर्वसम्मत मानकों से शासित होते हैं। संयुक्त समाज में विशिष्टवादी मानकों, जैसे परिवार, वंश आदि का अस्तित्व होता है। प्रिज्मैटिक समाज में आदर्श तथा व्यवहार या कथनी और करनी के बीच भारी अंतर पाया जाता है। प्रिज्मैटिक समाज में परिवार एवं वंश पर आधारित सामाजिक व्यवस्था के ऊपर प्रशासन की औपचारिक संरचना को लाद दिया जाता है। ऐसी स्थिति में चयनवादी मानक प्रशासनिक व्यवहारों को निर्धारित करते हैं। अर्थात् यहाँ ऊपर से सामान्य हित और कानूनों के कठोर अनुशासन को महत्वपूर्ण बताया जाता है, किंतु वास्तव में संकीर्ण और स्वार्थपूर्ण मनोवृत्ति व्याप्त रहती है। सरकारी अधिकारियों की नियुक्ति में भाई-भतीजावाद का पूरा बोलबाला रहता है।
2. **बहु-सम्प्रदायवाद (Poly-Communalism)** – प्रिज्मैटिक समाज में एक ही साथ विभिन्न वर्ग, धर्म और जाति-समूह निवास करते हैं, जो परस्पर-विरोधी संबंधों में उलझे रहते हैं। ऐसे समाज में पाये जाने वाले हित-समूहों का गठन साम्प्रदायिक आधार पर होता है। इसमें बहु-साम्प्रदायिकता का विकास होता है। ये सम्प्रदाय आधुनिक संस्थागत रूप से गठित होते हुए भी कार्य परम्परागत रूप से करते हैं। बहु-सम्प्रदायवाद साल की प्रकृति को भी प्रभावित करता है। उसमें सरकारी अधिकारी सरकार की तुलना में अपने सम्प्रदाय के प्रति अधिक निष्ठावान होता है। बहु-सम्प्रदायवाद चयन की प्रशासनिक उप-व्यवस्था को प्रभावित करता है। फलस्वरूप, यहाँ विभिन्न समुदायों के बीच परस्पर तनाव एवं द्वेषभाव रहता है और विरोधी समुदायों से युक्त सरकारी अभिकरणों के बीच असहयोग उत्पन्न हो जाता है। कभी-कभी 'साल' किसी 'क्लैक्ट' के साथ घनिष्ठ संबंध स्थापित कर लेता है अथवा स्वयं एक 'क्लैक्ट' की भाँति कार्य करने लगता है। इसके द्वारा सर्वव्यापी सिद्धान्तों की सिर्फ बात की जाती है, फिर भी यह उपलब्धि और सार्वभौमिक मानकों को दिखावटी समर्थन देना जारी रखता है। इस प्रकार की प्रशासनिक उप-व्यवस्था एवं चयन के गठजोड़ की स्थिति में भ्रष्टाचार की संभावना काफी अधिक होती है।
3. **बाजार-कैंटीन अर्थव्यवस्था (Bazar-Canteen Economy)** – एक विवर्तित (डिफ्रैक्टेड) समाज में आर्थिक व्यवस्था के क्षेत्र में मूल्य-निर्धारण बाजार की मांग और पूर्ति तत्वों द्वारा किया जाता है। इसके विपरीत, मिले हुए (फ्यूण्ड) समाज में इन कार्यों का निष्पादन कार्यक्षेत्रीय कारकों जैसे कि-शक्ति-संतुलन, प्रतिष्ठा, भाईचारा आदि के द्वारा सम्पन्न होता है। प्रिज्मैटिक समाज में मूल्य-निर्धारण बाजारीय एवं कार्यक्षेत्रीय कारकों के संयोजन का परिणाम होता है। रिग्स द्वारा प्रिज्मैटिक समाज में विनियम संबंधों का अध्ययन किया गया है। अपने प्रिज्मैटिक समाज की सैद्धांतिक संरचना में उन्होंने बताया कि सरकारी अधिकारियों और उनके आदमियों के बीच विनियम संबंधों का निर्धारण उन्हीं शर्तों के अनुसार होता है, जो खरीदार और विक्रेता के संबंधों में रहती है। अधिकारी स्वयं के समुदाय को कम कीमत पर सेवाएँ प्रदान करता है और समुदाय के बाहर के लोगों से अधिक कीमत वसूल करता है। इस व्यवस्था को रिग्स ने बाजार कैंटीन मॉडल का नाम दिया है। प्रिज्मैटिक समाज में मूल्यों का निर्धारण बाजार जैसा वातावरण तैयार करता है। काफी अधिक मोलभाव इसकी विशेषता है, यहाँ तक कि आर्थिक प्रशासन जैसे बजट बनाना, लेखा तैयार करना, कर जमा करना आदि भी इस मोलभाव से प्रभावित होते हैं। यह कर, छूट फीस आदि की दर को प्रभावित करता है। कीमतों में अनिश्चितता के कारण सरकारी अधिकारियों को वेतन कम दिया जाता है और वेतन की कमी के कारण कर्मचारी अवैध तरीकों से अपनी आमदनी बढ़ाने का प्रयास करते हैं। इस प्रकार शासकीय व्यवहार के मानकों

पर आर्थिक उपतंत्र का प्रभाव पड़ता है और यह मानक प्रिज्मैटिक समाज के आर्थिक ढाँचे को भी प्रभावित करते हैं।

4. **बहु-मूल्यता (Poly-Normativism)** – एक प्रिज्मैटिक समाज में मानकों और नियमों में नवीन समूह पारस्परिक व्यवहार प्रणालियों के साथ-साथ विद्यमान रहते हैं। समाज में विभिन्न वर्गों के व्यवहार के मानकों के संदर्भ में कोई सर्वसम्मति नहीं होती। 'बहुमानकवाद' की इस प्रकार की स्थिति का प्रभाव 'साल' पर पड़ता है, जहाँ सरकारी अधिकारी सार्वजनिक रूप से तो वस्तुनिष्ठता, सार्वभौमिकता और उपलब्धि उन्मूल मानकों के पालन का दावा करते हैं परंतु व्यवहार में वे व्यक्तिवादी आरोपित मानकों एवं विशिष्टतावादी रीतियों को मानते हैं। वे पद-स्थिति की परम्परागत कठोर पद-सोपानात्मक व्यवस्था का भेद करते हैं। ये अधिकारी दावा करते हैं कि वे अपने व्यवहार में विकासयुक्त मानकों का अनुसरण करते हैं, जबकि वास्तव में परम्परागत व्यवहारों का अनुसरण कर रहे होते हैं।

प्रिज्मैटिक समाज में सार्वजनिक सेवा में चयन सामान्यतः एक खास समूह तक ही सीमित होता है। अगर भर्ती शिक्षा, प्रतियोगी परीक्षाओं एवं योग्यता के आधार पर होती भी है तो सेवाओं में उन्नति के अवसर सबमें वरिष्ठता एवं उच्चाधिकारी से मिलने वाले समर्थन पर ही निर्भर करती है। सामान्य नागरिक प्रशासन के प्रति बहुमानकवाद होता है। ये अपने लाभ के लिए नियमों का उल्लंघन करने को तैयार रहते हैं, परंतु आशा करते हैं कि सार्वजनिक अधिकारी ईमानदार बने रहेंगे और कानून के अनुसार प्रशासन करेंगे।

5. **सत्ता एवं नियंत्रण के बीच अलगाव (Separation of Authority and Control)** - प्रिज्मैटिक समाज की सत्ता-संरचना में केन्द्रीकृत अधिकारों की संरचनाओं तथा स्थानीयकृत नियंत्रण के बीच परस्पर-व्यापन पाया जाता है। ऐसे समाज में सत्ता एवं नियंत्रण का पृथक्करण होता है। साल के अधिकारी समाज के नियंत्रण की संरचनाओं जो बहु-सम्प्रदायवाद एवं बहु-मानकवाद पर आधारित है- के द्वारा नियन्त्रित होते हैं। इस प्रकार प्रशासनिक कार्य प्रशासनिक संरचनाओं के अतिरिक्त गैर-प्रशासनिक संरचनाओं द्वारा भी सम्पादित किया जाता है। इस प्रकार परस्पर व्यापन राजनीतिज्ञों एवं प्रशासकों के संबंधों को प्रभावित करता है। इससे प्रशासनिक क्षेत्रों में राजनीतिक हस्तक्षेप की घटना का विकास होता है। राजनीतिज्ञों के द्वारा यह महसूस किया जाता है कि प्रशासकों के द्वारा अपना काम नहीं किया जा रहा है और इसलिए वे इन कार्यों को स्वयं करने का प्रयास करते हैं। दूसरी ओर, प्रशासकों के द्वारा यह महसूस किया जाता है कि राजनीतिज्ञों के द्वारा अपनी कार्य-सीमा का उल्लंघन किया जा रहा है और उनके वैधानिक कार्यों में अनाधिकृत हस्तक्षेप किया जा रहा है।

सामान्यतः प्रिज्मैटिक समाज में रिग्स के अनुसार एक असंतुलित राजतंत्र पाया जाता है जिसके अंतर्गत राजनीति-प्रशासनिक तंत्र पर प्रशासकों का प्रभुत्व होता है। इसके बावजूद राजनीतिज्ञों के पास औपचारिक रूप से नीति-निर्माण का अधिकार विद्यमान होता है। इस प्रकार एक विवर्तित समाज के प्रशासनिक तंत्र की अपेक्षा 'साल' प्रशासकों की भूमिका प्रभावकारी होती है। प्रिज्मैटिक समाज में एक प्रशासनिक अधिकारी साल के उत्पादकता के स्तर को पर्याप्त रूप से प्रभावित करता है। रिग्स ने सुझाया है कि प्रशासनिक उत्पादकता और अधिकारीतंत्रीय सत्ता के बीच एक विपरीत अनुपात होता है। अधिकारी जितने अधिक शक्तिशाली होते हैं, प्रशासक के रूप में वे उतने ही कम प्रभावशील होते हैं। साल के विभिन्न लक्षणों में से कुछ हैं: लोगों के प्रति उदासीनता, प्रशासनिक भर्ती-व्यवस्था में स्वजन-पक्ष, भ्रष्टाचार, अप्रभावी प्रशासन, उपव्यय आदि।

## परिवर्तन की समस्या (Problem of Change)

समपार्श्वीय समाज में परिवर्तन के दो स्रोत होते हैं –

(क) आंतरिक दबाव

(ख) बाह्य दबाव

विदेशी अनुदान, तकनीकी एवं औद्योगिकी सहायता को रिग्ज ने बाह्य (Exogeneous) परिवर्तन का स्रोत माना है जबकि प्रशासनिक सुधार इत्यादि को आंतरिक (Endogeneous) परिवर्तन के रूप में देखा है। यदि दोनों कारकों से परिवर्तन हो तो उस सम स्रोतजात (Equi-Genetic) कहा है। रिग्ज के अनुसार यदि बाह्य कारकों से परिवर्तन की प्रक्रिया हो तो उस समाज की समपार्श्वीय अवस्था उतनी ही अधिक पारम्परिक एवं वित्तीय होगी तथा आंतरिक कारकों में पारम्परिकता एवं विजातीयता कम रहेगी। रिग्ज के अनुसार आंतरिक कारकों से परिवर्तन होने पर स्वाभाविक रूप से परिवर्तन के साथ ही प्रभावी व्यवहार नई औपचारिक संस्थाओं के निर्माण से पहले आ जाता है अतः यह समाज के लिए लाभदायक रहता है बाकी बाहरी कारकों से परिवर्तन होने पर नई औपचारिक संस्थाएँ पहले तथा प्रभावी व्यवहार बाद में विकसित होता है। इस बीच उच्चतर औपचारिकता, विजातीयता तथा क्रांतिकारी तनावों की संभावना बनी रहती है।

रिग्ज के अनुसार समपार्श्वीय समाजों में बहुमानकवाद (Poly Normativism) भी पाया जाता है तथा नये आधुनिक विचार तथा परंपरागत व्यवहार प्रणालियाँ एक साथ कार्य करती हैं। इससे दुविधा की स्थिति उत्पन्न होती है। बहुमानकवाद या मानकरहितता से 'साल' पर प्रभाव पड़ता है, क्योंकि प्रशासनिक अधिकारी न देशी परिस्थितियों में ढलना चाहते हैं और न साहब का विदेशी स्वरूप जनता के बल उतरता है। इसके अतिरिक्त रिग्ज ने विकास की अवधारणा भी प्रतिपादित की है। रिग्ज ने विकास की प्रक्रिया को विवर्तन के बढ़ते स्तर द्वारा संभव सामाजिक व्यवस्था की स्वायत्ता में वृद्धि करने वाली प्रक्रिया के रूप में परिभाषित किया है। समाज में विशिष्टीकरण तथा एकीकरण नामक दो प्रमुख तत्व विकास की बातों को प्रभावित करते हैं।

**आलोचना :** रिग्ज की आलोचना निम्नलिखित ढंग से की गई है –

1. कुछ विद्वानों के अनुसार रिग्ज के प्रतिमानों की शब्दावली बहुत कठिन तथा अटपटी है सीसोन कहते हैं कि रिग्ज को समझने के लिए तीन बार पढ़ना पड़ता है। एक बार उनकी भाषा समझने के लिए, दूसरी बार उनकी अवधारणा समझने के लिए तथा तीसरी बार यह जानने के लिए कि उसमें सीखने की कुछ सामग्री है या नहीं। प्रिज्म, फ्यूज्ड, डिफ्यूज्ड, डिफ्रैक्टैड, रिफ्रैक्टैड जैसे भौतिकशास्त्रीय शब्द एवं साला, क्लेक्ट्स, एक्सक्रिप्टिव, अटेनमेंट इत्यादि शब्द दुविधा उत्पन्न करते हैं। अतः चैपमैन ने सुझाया है कि रिग्ज को अपनी शब्दावली समझाने हेतु एक शब्दकोष बनाना चाहिए था।
2. **झहन-बीनली** का कहना है रिग्ज के प्रतिमानों से सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया को समझना कठिन है। अगर प्रशासन का लक्ष्य, व्यवस्था को बनाए रखने की बजाय उसमें परिवर्तन लाना है तो रिग्ज के प्रतिमान सर्वथा अनुपयोगी सिद्ध होते हैं।
3. विश्व के सभी विकासशील राष्ट्रों के समाज एक समान नहीं हैं बल्कि सभी में अपनी-अपनी विशिष्टताएँ हैं। अतः एक प्रतिमान से सभी विकासशील समाजों का अध्ययन असंभव है।
4. रिग्ज की इस मान्यता की भी आलोचनाएँ हुई हैं कि समपार्श्वीय समाजों में विधायिका पर, सत्तारूढ़ दल (कार्यपालिका) का प्रभाव रहता है तथा विधायिका अपनी भूमिका सही प्रकार से नहीं निभाती है। इसी प्रकार



नौकरशाही का राजनीतिक सत्ता पर प्रभुत्व रहता है। भारत, मिश्र, फिलीपीन्स तथा अन्य कई देशों में कई बार राजनीतिक सत्ता एवं विधायिका सशक्त रूप में सामने आ चुकी है।

5. रिग्स ने लोक प्रशासन को अंतर्विषयी तथा सर्वविषयी दृष्टिकोण की ओर अग्रसर किया है। यद्यपि यह आवश्यक है किंतु इससे लोक प्रशासन की मूलभूत समस्याओं तथा क्षेत्र से ध्यान हटता है।
6. **चैपमैन** यह मानते हैं कि एक सुनिश्चित मापदंड की कमी में संयोजित समपार्श्वीय तथा विवर्तित समाजों का आकल्प नहीं हो सकता है।
7. अधिसंख्य विद्वान यह कहते हैं कि रिग्स ने अमेरिकी समाज को आधार बना कर विकासशील समाज में नकारात्मक पक्ष को ही उजागर किया है बल्कि समपार्श्वीय समाजों में भी बहुत सी अच्छाइयाँ हैं। इसी प्रकार समपार्श्वीय प्रतिमान विकासशील समाजों का वर्णन तो करता है किंतु समाज में प्रशासन की भूमिका समझाने में असमर्थ है।
8. रिग्स के अध्ययनों में मितव्ययता, कार्यकुशलता तथा नैतिकता के वे आधार हैं जो पश्चिमी देशों में प्रचलित हैं। यह आवश्यक नहीं है कि विकासशील देशों की व्याख्या भी उसी संदर्भ में हो सकती है क्योंकि परिस्थितियाँ भिन्न-भिन्न हैं।
9. रिग्स की यह मान्यता कि औपचारिकतावाद ज्यादातर या हर परिस्थिति में अकर्मण्य है, अपने आप में गैर परिस्थितिकीय दृष्टिकोण को इंगित करती है। रिग्स की इस ऋणात्मक औपचारिकतावाद को संतुलित करने के लिए वाल्सन ने सकारात्मक औपचारिकतावाद की अवधारणा प्रस्तुत की है।

### नया प्रतिमान (New Model)

संयोजित-समपार्श्वीय-विवर्तित प्रतिमान से संबंधित आलोचनाओं और कमियों को देखते हुए फ्रेड रिग्स ने 1975 में प्रिज्मैटिक सोसायटी रिविजिटेड नामक कार्य के द्वारा कुछ सुधार प्रस्तुत किए। नये प्रतिमान में रिग्स ने स्वीकारा है कि केवल विशेषीकरण या विभेदीकरण (Differentiation) के स्तर ही विभिन्न समाजों की सटीक व्याख्या नहीं कर सकते हैं बल्कि एकीकरण (Integration) प्रक्रिया भी निर्णायक भूमिका निभाती है। रिग्स ने संस्थाओं के विभेद तथा एकीकरण के दोहरे दृष्टिकोण के माध्यम से समाजों को समन्वय तथा असमन्वय के आधार पर विभाजित किया है। विवर्तित तथा समपार्श्वीय समाजों के प्रतिमान को समन्वय के आधार पर उपविभाजित भी किया है। विवर्तित समाजों आर्थो डिफ्रेक्टेड तथा नियो डिफ्रेक्टेड में वर्गीकृत किया है बल्कि समपार्श्वीय समाजों को को-प्रिज्मैटिक, आर्थो-प्रिज्मैटिक तथा नियो प्रिज्मैटिक में वर्गीकृत करके रिग्स ने बताया है कि विवर्तित समाज वह है जो विशेषीकृत (विभेद) तथा एकीकृत है जबकि समपार्श्वीय समाज विशेषीकृत किंतु असमन्वित होता है। रिग्स के अनुसार अल्पविकसित देशों में समाजिक स्थिरता या शांतिपूर्ण माहौल विशेषीकरण तथा एकीकरण के बीच के कम अंतर को बताते हैं जबकि अमेरिका में व्याप्त हिंसा, विद्यार्थी आन्दोलन तथा सामाजिक तनाव विशेषीकरण और एकीकरण के दूषित समायोजन के प्रतीक हैं।

समस्त विसंगतियों तथा आलोचनाओं के उपरांत भी कटु सत्य यह है कि रिग्स ने तुलनात्मक लोक प्रशासन तथा विकासशील समाजों के अध्ययन में कठोर परिश्रम किया है तथा निःसंदेह सिद्धांत निर्माण के नये द्वार खोले हैं।

### 'अपनी प्रगति जांचिए'

1. रिग्स द्वारा रचित दो पुस्तकों के नाम लिखिए।
2. रिग्स के द्वारा प्रतिपादित दो प्रतिमान कौन-2 से थे?

3. रिग्स ने अपने प्रतिमानों के प्रतिपादन में किन दो उपागमों का प्रयोग किया?

रिक्त स्थानों की पूर्ति कीजिए—

4. रिग्स का जन्म सन् .....में हुआ।
5. रिग्स का जन्म चीन के.....नामक शहर में हुआ।
6. साल.....भाषा का शब्द है।

### तुलनात्मक लोक प्रशासन में फ़ैरल हैडी का योगदान

#### जीवन परिचय (Life Sketch)

फ़ैरल हैडी का जन्म 1916 में हुआ। उन्होंने अपनी बी.ए. व एम.ए. की डिग्री वाशिंगटन विश्वविद्यालय से 1937 में पास की। बाद में उन्होंने अपनी पी.एच.डी की डिग्री भी 1940 में इसी विश्वविद्यालय से प्राप्त की। उन्होंने 1946 में मिशिगन विश्वविद्यालय में अध्यापन कार्य की शुरुआत की और सहायक प्रोफेसर के रूप में पढ़ाना शुरू किया। यहाँ पर उन्होंने लगभग 20 वर्ष तक पढ़ाया। अध्यापन के अतिरिक्त, उन्होंने इसी विश्वविद्यालय के लोक प्रशासन संस्थान के डायरेक्टर की भूमिका भी निभाई। 1953–54 में वे फिलीपिन्स विश्वविद्यालय के लोक प्रशासन संस्थान के डायरेक्टर रहे। सन् 1965 में वे हवाई विश्वविद्यालय के ईस्ट वेस्ट सैन्टर के सीनियर स्पेसिलिस्ट बनाए गए। 1968 से 1975 तक उन्होंने न्यू मैक्सिको विश्वविद्यालय के प्रेजिडेंट के रूप में कार्य किया। इसके पश्चात् उन्होंने इसी विश्वविद्यालय में लोक प्रशासन एवं राजनीति विज्ञान के प्रोफेसर के रूप में अध्यापन एवं शोध कार्य के लिए 1981 तक संलग्नित रहे। 1981 में इसी विश्वविद्यालय में प्रोफेसर अमरेटस की उपाधि प्राप्ति के पश्चात् सेवानिवृत्त हुए। सेवानिवृत्त होने के पश्चात् भी वे शोध एवं अध्यापन के कार्य में लगे रहे और लैटिन अमेरिकन देशों में उनका आना-जाना लगा रहा। 1994 में उन्हें डी. वेल्डो पुरस्कार से नवाजा गया। सन् 2006 में जब वे 90 वर्ष के थे, उनकी मृत्यु हो गई।

#### प्रमुख पुस्तकें एवं लेख (Books & Articles)

उनकी प्रमुख पुस्तकें एवं लेख निम्नलिखित हैं —

लेख — Comparative Public Administration : Concerns and priorities

पुस्तकें — Public Administration : A Comparative Perspective

Papers on Comparative Public Administration (ed.)

#### प्रमुख योगदान :

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में फ़ैरल हैडी का योगदान अत्याधिक है। तुलनात्मक प्रशासनिक समूह के सदस्य के रूप में उन्होंने विकसित एवं विकासशील देशों के प्रशासनिक क्षेत्र में अग्रणीय भूमिका का निर्वहन किया है जिसके परिणामस्वरूप तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षितिज का अहमभूत विकास संभव हो सका। तुलनात्मक लोक प्रशासन के विषय में उनका योगदान निम्नलिखित है:—

## 1. विकास की विचारधारा (Ideology of Development)

इस संदर्भ में फ़ैरल हैडी ने दो बातों पर बल दिया है : -

### (क) राष्ट्र निर्माण

#### (ख) सामाजिक-आर्थिक विकास

(क) **राष्ट्र निर्माण:** इस संदर्भ में हैडी कहता है कि इन देशों में ऐतिहासिक, भौगोलिक, सांस्कृतिक, भाषायी आधार पर विविधता होने के बावजूद विकास की विचारधारा के संबंध में ये देश एकमत हैं जो इस बात को प्रदर्शित करता है कि ये देश राष्ट्र-निर्माण करना चाहते हैं। राष्ट्र निर्माण को यहाँ के लोगों ने उचित ठहराया है तथा इसे प्राप्त करने के लिए राजनेताओं पर सामूहिक दबाव भी बनाया है। राष्ट्र-निर्माण के संदर्भ में राजनेताओं ने भी अपनी सहमति प्रकट की है।

लेकिन देखा जाए तो ऐसे मुद्दे उठते तो रहते हैं, लेकिन उनमें कोई सफलता प्राप्त नहीं होती। हैडी का मानना था कि ये विकासशील देश आजाद होने से पूर्व एक राष्ट्रवाद की भावना से जुड़े हुए थे क्योंकि इनका प्रमुख उद्देश्य साम्राज्यवादी ताकतों या बाहरी ताकतों को अपने देश से उखाड़ फेंकना था। आजादी के बाद उनकी राष्ट्रवाद की भावना बिखरने लगी। जब साम्राज्यवादी या बाहरी ताकतों ने इन्हें आजाद किया तो आजाद हुए देश ने उसी सीमा को अपना क्षेत्र मान लिया जिस पर साम्राज्यवादियों का नियंत्रण था। कुछ देशों का विभाजन भी हुआ, विभाजन करते समय बाहरी ताकतों ने क्षेत्रीयता को महत्व नहीं दिया बल्कि एक सजातीय वर्ग को विभाजित कर दिया। हैडी का मानना है कि आजादी के बाद इनमें राष्ट्रवाद की भावना में मुख्य रुकावट भाषा है। यूरोप में तो राष्ट्रवाद में यह बाधा आड़े नहीं आती है क्योंकि वहाँ एक प्रमुख भाषा' संचार या अभिव्यक्ति व्यक्त करने के रूप में भूमिका निभाती है। इन विकासशील देशों में एक प्रमुख भाषा ना होने के कारण व्यक्ति अन्य व्यक्तियों से अपनी बात को सही रूप में व्यक्त नहीं कर पाता। इससे राष्ट्रीयता की भावना पैदा नहीं हो पाती है।

कुछ विद्वान जैसे इन्कली, स्मिथ आदि ने तो इस संदर्भ में यहाँ तक कहा है कि इन देशों में राष्ट्रवाद की बात करना काल्पनिक या थोड़ी बातें करने के समान है। हैडी का मानना है कि इन देशों में समस्याओं को देखने पर हमें नहीं लगता कि भविष्य में भी कभी राष्ट्रवाद की भावना यहाँ जागृत होगी। इस संदर्भ में प्रसिद्ध इतिहासकार जोसफ स्ट्रेचर ने भविष्यवाणी की कि लगभग वे सभी राजनीतिक व्यवस्थाएँ, जो पिछले 50 वर्षों में अस्तित्व में आई हैं राष्ट्र निर्माण की प्रक्रिया को पूरा नहीं कर पाई क्योंकि यह एक सहज एवं जटिल प्रक्रिया है।

**ख. सामाजिक आर्थिक उन्नति :** विकासात्मक विचारधारा का दूसरा पहलू है -सामाजिक आर्थिक उन्नति। हैडी कहता है कि इस उद्देश्य की प्राप्ति करना भी एक जटिल काम नजर आता है क्योंकि राजनीतिज्ञों एवं आम जनता के उद्देश्य अलग-अलग हैं। आम जनता सामाजिक-आर्थिक उन्नति चाहती है और इस संदर्भ में राजनेता कोरे आश्वासन के इलावा कुछ नहीं देते हैं। राजनेता अपने भाषणों में आश्वासन के तौर पर यह तो कहते हैं कि गरीबी हटाएंगे, जीवन-स्तर में सुधार करेंगे, लाभों का समान वितरण होगा, सबको रोजगार के साधन उपलब्ध कराएंगे लेकिन व्यवहार में ये बातें उतनी ही थोथी दिखाई देती हैं। यानि राजनेताओं की करनी और कथनी में काफी अंतर पाया जाता है।

सामाजिक-आर्थिक उन्नति के मार्ग में चाहे जो प्रयास इन देशों में रहे हों पर विडंबना यही है कि विकास की विचारधारा एवं उद्देश्यों पर एकमत होने के बावजूद इसकी प्राप्ति के परिणाम कोसों दूर रहे हैं।

**2. विकास की राजनीति :** विकासशील देशों के संदर्भ में हैडी ने विकास की, राजनीति का गहन अध्ययन किया और विकासशील देशों में राजनैतिक अनुभव के सर्वेक्षण के आधार पर इनकी कुछ प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख किया है—

- A. विकास की विचारधारा पर आम सहमति।
- B. राजनैतिक क्षेत्र पर ज्यादा विश्वास।
- C. राजनैतिक अस्थिरता।
- D. उभरे या समर्थ लोगों का ही राजनीति में आ पाना।
- E. राजनैतिक संस्थाओं का नौकरशाही की तुलना में असंतुलित विकास।

**A. विकास की विचारधारा पर आम सहमति** – विकास की राजनीति की एक प्रमुख विशेषता के रूप में हम इसे मान सकते हैं। इसके संदर्भ में फ़ैरल हैडी ने इसके दो पहलुओं पर विशेष ध्यान दिया। ये थे—राष्ट्र निर्माण और सामाजिक आर्थिक उन्नति। इसके संदर्भ में हैडी ने कहा है कि इन विकासशील देशों में राष्ट्र निर्माण या राष्ट्रवाद की भावना आजादी से पूर्व तो थी मगर वह राष्ट्रीयता अब कहीं भी नजर नहीं आती है। अब चाहे इसके पीछे कारण जो भी रहे हों। राष्ट्र निर्माण के संदर्भ में आम जनता एवं राजनीति दोनों इस बात पर बल देते हैं कि राष्ट्रवाद पुनः स्थापित होना चाहिए परन्तु इसमें इतनी सफलता नहीं मिल पाई। इस संदर्भ में हैडी प्रमुख रूकावट यहाँ लोगों की भाषायी विविधता को मानते हैं।

इसका दूसरा पहलू है— सामाजिक आर्थिक उन्नति। इसके बारे में हैडी कहता है कि इसके लिए भी आम जनता और राजनीतिज्ञ दोनों तैयार हैं परन्तु यदि कहीं कोई कमी है तो वह है—राजनीतिज्ञों की तरफ से। ये आश्वासन के अलावा कुछ नहीं करते हैं। इन दोनों में एक अंतर यह भी है कि राजनेता अपने स्वार्थों के कारण जनता को केवल आश्वासन देकर बहलाना चाहता है जबकि आम जनता विकास या सामाजिक आर्थिक उन्नति चाहती है।

**B. राजनीतिक क्षेत्र पर ज्यादा विश्वास** – इन देशों में राजनैतिक क्षेत्र पर ज्यादा विश्वास किया जाता है क्योंकि राज्य को सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति की दिशा में मुख्य साधन माना जाता है। पश्चिमी देशों की भांति इन देशों में निजी क्षेत्र के पास संसाधनों की कमी के कारण ज्यादा महत्ता नहीं दी जाती। यहाँ राजनैतिक तत्व प्रधान होने के कारण राज्य की समाज के आधुनिकीकरण की दिशा में एक मुख्य भूमिका है।

इन देशों में आजादी से पूर्व राजनीतिज्ञों पर पूर्ण विश्वास था, क्योंकि तब इनका और आम जनता का एकमात्र उद्देश्य बाहरी ताकतों को उखाड़ फेंकना था लेकिन आजादी के बाद राजनीतिज्ञों के उद्देश्यों के बदलने से राजनीतिज्ञों के प्रति विरोधाभास उभरने लगा। इस विरोधाभास में विद्यार्थी वर्ग भी अछूता नहीं रहा। इस तरह के विरोधाभास को प्रोफेसर Shils ने “विरोधी मानसिकता” का नाम दिया। इसी संदर्भ में Shils ने कहा है कि लोगों का राजनीतिक अविश्वास और राजनीतिज्ञों के सम्मान में कमी, इन लोगों के दृष्टिकोण की मुख्य विशेषता है। इन देशों में राजनीतिज्ञों को कायर, बेईमान, स्वार्थी, खर्चीला आदि उपनामों से पुकारा जाता है या संज्ञा दी जाती है। इन देशों में लोगों की राजनीतिज्ञों से कई उम्मीदें हैं वहीं दूसरी तरफ इन्हीं लोगों को राजनीतिज्ञों को कोरे आश्वासन के अलावा कुछ नहीं मिलता। किसी उद्देश्य की सफलता प्राप्ति के संदर्भ में राजनीतिज्ञों का दृष्टिकोण अनिश्चित है। इसके परिणामस्वरूप राजनीतिक गतिविधियों में लोगों की जनसहभागिता अभी तक सुनिश्चित नहीं हो पाई है।

**C. राजनैतिक अस्थिरता** – विकास की राजनीति की फ़ैरल हैडी ने तीसरी विशेषता राजनैतिक अस्थिरता को बताया है। **हैडी के अनुसार** – “विकसित राजनैतिक व्यवस्था की तुलना में विकासशील देशों की स्थिति नकारात्मक है जिसमें राजनैतिक अस्थिरता एवं अस्थायित्व केन्द्र बिन्दु है।” इस प्रकार विकासशील देशों का प्रमुख लक्ष्य राजनैतिक स्थिरता पाना भी शामिल है। Vongor dor Mehdem ने लगभग 100 विकासशील देशों के अध्ययन के बाद पाया कि लगभग 2/3 देशों में या तो तख्ता पलट कर दिया गया या तख्ता पलट करने की हर संभव कोशिश की गई। Gerald Hegar ने 1970 के मध्य दशक में यह निष्कर्ष दिया कि सभी विकासशील देशों के पूर्व वर्षों में राजनैतिक अस्थिरता की स्थिति किसी ना किसी रूप में बनी रही है। या यूं कह सकते हैं कि राजनेताओं के मध्य अंतर्विरोध या द्वन्द्वात्मक विचार होने के कारण यह अस्थिरता रही है। इसी कारण Hegar ने कहा है कि यहाँ की राजनीति व्यवस्था को संगठित करना न केवल मुश्किल है वरन् असंभव है। इस स्थिति में इन देशों में ना चाहते हुए भी गठबंधन सरकार को एक अनचाहे विकल्प के रूप में सामने आना पड़ता है। इन देशों की कोई भी राजनीतिक पार्टी इस स्थिति में नहीं है कि वह सरकार की मशीनरी या सत्ता को अपने बलबुते पर प्राप्त कर सके। इसमें ना चाहते हुए भी सहयोगियों को एकमात्र विकल्प के रूप में चुनना पड़ता है। यदि यूं कहा जाए कि यहाँ की गठबंधन की राजनीति इन देशों में राजनैतिक अस्थिरता की प्रमुख जड़ है तो ऐसा बिल्कुल गलत या अतिशयोक्ति नहीं होगा।

**D. समर्थ या उभरे लोगों का ही राजनीति में आ पाना**— हैडी इस संदर्भ में कहता है कि इन विकासशील देशों का नेतृत्व ज्यादातर समर्थ या समृद्ध लोगों के हाथों तक ही सीमित रहता है। ये नेतृत्व धारक वर्ग गरीबी जैसी समस्याओं के संपर्क में कभी आया नहीं, इस कारण गरीबी क्या चीज है? ये वर्ग इसे नहीं जानता और ना ही इसे समझ सकता है। यही थोड़े लोगों का शासक वर्ग राजनीतिक व्यवस्था में नीति निर्माण के संबंध में अहम भूमिका निभाता है। यह वर्ग सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक तौर पर ज्यादातर समाज से अछूता रहता है। ये शासक वर्ग जनता का सेवक होने के बावजूद जनता की सेवा करना तो दूर, आम जनता को ही अपने से काफी दूर रखते हैं यानि स्वयं जनता से दूरी बनाए रखते हैं। इस दूरी की प्रमुख वजह शासक वर्ग की स्वार्थ प्रवृत्ति है।

शासक वर्ग का जनता से दूर रहने के कारण जो कार्यक्रम सरकार बनाती है और लागू करती है, उन कार्यक्रमों के प्रति आम जनता का नकारात्मक रवैया बन जाता है। यदि आज हम हैडी को दूर किनारे रखते हुए व्यवहार में देखें तो कुछ बुजुर्ग लोग यह कहते हुए मिल जाएंगे कि इससे तो अच्छा शासन अंग्रेजों का ही था। शासक वर्ग बदलाव की तो बात करता है मगर स्वयं बदलाव लाना नहीं चाहता है। समाज में बदलाव तभी हो सकता है जबकि शासक वर्ग अपनी मानसिकता को बदले और राजनेता एवं जनता के मध्य दूरी को मिटा दिया जाए या कम कर दिया जाए।

**राजनैतिक संस्थाओं का नौकरशाही की तुलना में असंतुलित विकास** – इस संदर्भ में हैडी कहता है कि इन देशों में पाश्चात्य देशों की तरह नौकरशाही पर अंकुश रखने वाली कोई संवैधानिक या राजनैतिक संस्था नहीं है जो इन अनैतिक गतिविधियों पर अंकुश लगा सके। स्वयं शासक वर्ग भी इन पर अंकुश नहीं लगा पाता, हो सकता है कि इसके पीछे शासक वर्ग के गोपनीय निजी स्वार्थ हों। हैडी यह भी कहता है कि इन देशों ने उसी नौकरशाही पद्धति को अपना लिया है, जिसका निर्माण साम्राज्यवादी ताकतों ने अपने स्वार्थों की पूर्ति हेतु किया था और उस नौकरशाही का प्रमुख कार्य था—शोषण करना। इन देशों ने यह भी नहीं सोचा कि यह नौकरशाही हमारे पर्यावरण के लिए अनुकूल है भी या नहीं। इन देशों ने मामूली फेर बदल के साथ उसी नौकरशाही को ग्रहण कर लिया।

हालांकि उस नौकरशाही में बदलाव की बहुत अधिक आवश्यकता थी। इसी कारण इन देशों का प्रशासन काफी हद तक प्रभावित हुआ।

हैडी यह भी बताता है कि जिस समय ये विकासशील देश आजाद हुए उस समय तो नौकरशाही (चाहे वह कैसी भी हो) काफी मजबूत अवस्था में थी। हालांकि स्वतंत्रता के पश्चात् नई राजनीति का जन्म हुआ। जिसके कारण राजनीति इतनी मजबूत नहीं थी कि वह नौकरशाही पर नियंत्रण रख सके। इसी कारण इन देशों में नौकरशाही का बोल-बाला रहा। इसके फलस्वरूप इन देशों के प्रशासनिक संगठन में नौकरशाही एक विशेषता बन गई है। हैडी यह भी बताता है कि इन देशों में दबाव समूह, गैर-सरकारी संगठन, राजनैतिक पार्टियाँ, प्रबुद्ध प्रतिनिधियों के कमजोर होने या ना होने के कारण नौकरशाही पर अंकुश नहीं हो पाता।

इस प्रकार से इन देशों में नौकरशाही पूर्ण रूप से ही अपना प्रभाव बनाए हुए है। संक्षिप्त शब्दों में यहाँ की व्यवस्था की स्थिरता निर्भर करती है नौकरशाही की प्रतिबद्धता और वफादारी पर।

**3. Common Administrative Patterns:** फैरेल हैडी ने तीसरी दुनिया की प्रशासनिक व्यवस्थाओं के संदर्भ में कुछ विशेषताएँ बताने में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। हैडी का मानना है कि इन देशों में विकास के संदर्भ में प्रशासन की भूमिका को अहम् रूप से स्वीकार कर लिया है। लेकिन इसके साथ-साथ इन देशों में प्रमुख समस्या यह है कि प्रशासनिक व्यवस्था कार्यक्रमों के प्रबंध की दिशा में अपर्याप्त है इन देशों के संदर्भ में फैरेल हैडी ने इन प्रशासनिक व्यवस्थाओं की जो विशेषताएँ बताई हैं वे निम्नलिखित हैं –

1. प्रशासनिक तौर-तरीके नकल पर आधारित
  2. अप्रशिक्षित नौकरशाही
  3. उद्देश्य प्राप्ति हेतु दिशा का अभाव
  4. सिद्धांत एवं व्यवहार में अंतर।
  5. नौकरशाही को अधिक स्वायत्तता
1. **प्रशासनिक तौर-तरीके नकल पर आधारित** – हैडी ने कहा है कि इन देशों का प्रशासनिक स्वरूप या ढाँचा पूर्णतया साम्राज्यवादी ताकतों के ही प्रशासनिक ढाँचे के आधार पर ही अपनाया गया है। आजादी के बाद इन देशों ने अपना कोई स्वदेशी प्रशासनिक ढाँचा तैयार नहीं किया। आजादी से पहले वाले स्वरूप को ही अपना लिया चाहे इसके पीछे कोई भी कारण रहा हो। अपने समाज या पर्यावरण के प्रतिकूल प्रशासनिक ढाँचा अपनाने पर समाज में इसके बुरे प्रभाव दिखाई देते हैं। जहाँ आवश्यकता थी केवल वहीं नाममात्र का परिवर्तन किया गया है और कुछ बातें दूसरे देशों के प्रशासनों से उधार ले ली गईं। जब ढाँचा ही समाज के अनुकूल नहीं होगा तो वह प्रशासनिक तन्त्र समाज की समस्याओं से जुझने में असफल होगा। यदि व्यवहार में देखें तो परिणाम भी प्रतिकूल नजर आ रहे हैं। इन देशों ने इस बात पर ध्यान नहीं दिया कि आजादी से पूर्व नौकरशाही का उद्देश्य शोषण करना था और आजादी के बाद नौकरशाही का उद्देश्य विकास या कल्याण करना है। यदि उसी नौकरशाही से विकास के कार्य करवाने हैं तो नौकरशाही को समाज की विकास संबंधी आवश्यकताओं के अनुरूप बदलना होगा। तभी यह नौकरशाही समाज की समस्याओं से जुझने में सक्षम होगी।
2. **अप्रशिक्षित नौकरशाही** : इन देशों की दूसरी विशेषता हैडी ने नौकरशाही का अप्रशिक्षित होना बताया है और कहा है कि नौकरशाही की अप्रशिक्षित मानवीय शक्ति इन देशों के विकास में एक बाधा है। किसी भी देश में विकास के कार्यक्रमों को कार्यरूप देने के लिए प्रशिक्षित मानवीय शक्ति आवश्यक है। इन देशों में रोजगार के लिए बहुतायत में मानवीय शक्ति है, परंतु प्रशिक्षित मानवीय शक्ति बहुत ही कम मात्रा में है। इसके अलावा

लोक सेवाओं में आवश्यकता से अधिक कर्मचारी कार्यरत हैं। प्रशासन का उच्च स्तर हो या निम्न स्तर, प्रशिक्षित मानवीय शक्ति का अभाव दोनों ही स्तर पर है। प्रशासनिक पदों के लिए प्रशिक्षित मानवीय शक्ति की मांग एवं पूर्ति के अंतर को कम करना बड़ा कठिन है। यह अंतर केवल प्रशिक्षण के प्रयासों के माध्यम से कम किया जा सकता है। इसके अलावा हैडी यह भी बताता है कि इन देशों में शिक्षा प्रणाली की या तो कमी है या फिर सही नहीं है। यदि शिक्षा प्रणाली सही होती तो शिक्षित वर्ग के अपने आदर्श, मूल्य, नैतिक भावनाएँ होती जो कि किसी देश के विकास में काफी सहायक भूमिकाएँ निभाती हैं। हैडी यह भी कहता है कि यहाँ आरक्षण का सही उपयोग नहीं होता। इन देशों में आरक्षण के कारण भी प्रशिक्षित मानवीय शक्ति पीछे रह जाती है।

3. **उद्देश्य प्राप्ति हेतु दिशा का अभाव** – हैडी का मानना है कि यहाँ की नौकरशाही सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति में असफल रही है। नौकरशाही का ये दायित्व बनता है कि यह समाज के हर पहलू जैसे— आर्थिक, नैतिक सांस्कृतिक और मनोवैज्ञानिक स्तर पर विकास में अपनी भूमिका निभाएँ क्योंकि यही बातें वहाँ की आम जनता से जुड़ी रहती हैं जब तक आम जनता का इन सामाजिक स्तरों पर विकास नहीं होगा तब तक समाज के विकास की बात करना भी पूर्णतया मिथ्या है जबकि व्यवहार में इन देशों में यह स्थिति विपरीत अवस्था में देखने को मिलती है। नौकरशाही वर्ग समाज की आम जनता के इन विकास के उद्देश्यों को ताक पर रखकर अपना स्वार्थ सिद्ध करते हैं। नौकरशाही बस अपने स्वार्थों की पूर्ति में जुटी रहती है, चाहे इसके विपरीत जनता को कितने भी कष्ट झेलने पड़ें। इस संदर्भ में रिग्स की भी यही धारणा एवं विचार रहे। इन देशों में सिक्के का एक पहलू तो यह है कि यहाँ सेवीवर्गीय भर्ती का आधार Merit System है वहीं सिक्के का दूसरा पहलू यह भी है कि यहाँ भाई—भतीजावाद भी मौजूद है। इस व्यवस्था को, Bureaucratic Recruitment (नौकरशाही द्वारा भर्ती), का नाम दिया जाता है। इन देशों के प्रशासन पर राजनेता कम नौकरशाही ज्यादा प्रभावशाली होती है। इस कारण यहाँ पर कार्मिक प्रशासन के दूसरे पहलू जैसे—पदोन्नति स्थानांतरण, अनुशासनात्मक कार्यवाही, पदमुक्त करना आदि भी प्रभावित होते रहते हैं।

इन देशों की नौकरशाही पर परंपरागत एवं आधुनिक मूल्य दोनों का प्रभाव पड़ता है। इन दोनों मूल्यों में से परंपरागत मूल्य इन देशों की नौकरशाही पर ज्यादा प्रभावी है। इसी कारण इन देशों में भ्रष्टाचार भी पाया जाता है। हैडी ने इन देशों के प्रशासन में इसी समस्या को सबसे हानिकारक माना है।

4. **सिद्धांत एवं व्यवहार में अंतर** – हैडी ने इन देशों के प्रशासन की विशेषताओं में एक विशेषता सिद्धांत एवं व्यवहार में अंतर का पाया जाना बताया है जिसे रिग्स ने 'औपचारिकता' का नाम दिया है। इसे हम दूसरे शब्दों में कथनी और करनी में अंतर भी कह सकते हैं। इनके प्रशासन की आलोचना करते हुए हैडी ने कहा है कि इन देशों के प्रशासन में जो प्रवृत्तियाँ देखने को मिलती हैं वे वास्तविकता से काफी परे हैं। इन देशों में विकास के जितने बड़े-बड़े वायदे किए जाते हैं, उन वायदों को आंशिक तौर पर भी पूरा नहीं किया जाता है। ये वायदे फाइलों में तो अपनी जगह बना लेते हैं, परंतु व्यवहार के धरातल पर एकपल भी नहीं टिक पाते। हैडी यह भी कहता है कि इन देशों में कथनी और करनी के अंतर को कम करने के लिए कुछ कानून तो बनाए जाते हैं परंतु व्यवहार में उन्हें लागू नहीं किया जाता है।
5. **नौकरशाही को अधिक स्वायत्ता** – हैडी ने इन देशों की अगली विशेषता नौकरशाही को कार्यवाही की अधिक स्वायत्ता का पाया जाना बताया है यानि नौकरशाही की स्वतंत्रात्मक कार्यवाही का पाया जाना। जब ये देश गुलाम थे तो साम्राज्यवादी ताकतों ने नौकरशाही को आम जनता के शोषण के लिए बहुत पॉवर या अधिकार दे रखे थे जिसके कारण ये आम जनता का खूब शोषण करते थे। आजाद होने के बाद भी इन नौकरशाहों को

बहुत पॉवर/अधिकार दे रखे हैं। इन पर अंकुश लगाने में भी राजनेता असमर्थता महसूस करते हैं। जबकि इनके उच्च नियन्त्रणकर्ता अपने ही देश के चुने हुए जन-प्रतिनिधि हैं फिर भी ये कानूनों को ताक पर रखकर स्वतंत्र रूप से कार्य करने का प्रयास करते हैं और सफल भी होते हैं।

पराधीनता के समय तो इन नौकरशाहों पर नियंत्रण दूर दराज बैठे उच्च अंग्रेज प्रतिनिधि इंग्लैण्ड में बैठकर करते थे जबकि आजाद होने के बाद इनके अपने ही देश के जन प्रतिनिधि भी इन पर प्रभावी नियंत्रण नहीं रख पाते हैं। राज्य का कल्याणकारी स्वरूप होने के कारण इन देशों के संविधान ने इनको अधिक अधिकार दे रखे हैं। कल्याणकारी कार्य करने के लिए जिससे सामाजिक विकास हो ये इन्हीं अधिकारों का दुरुपयोग करते हैं। इन पर जो नियंत्रण के लिए कानून बने हैं वो इन पर अधिक प्रभावी नहीं हो पाते हैं।

**4. Political Regime Variations** फ़ैरल हैडी का अन्य महत्वपूर्ण योगदान विकासशील एवं विकसित राष्ट्रों की प्रशासनिक व्यवस्था को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत करने के संबंध में है।

**A. Political Regime Variation in Developed Countries:** उन्होंने विकसित राष्ट्रों के प्रशासनिक व्यवस्थाओं को निम्न चार श्रेणियों में विभक्त किया है। –

1. **फ़्रांस तथा जर्मनी (Classic Administrative System)** – फ़्रांस तथा जर्मनी के प्रशासन को 'क्लासिक प्रशासन' व्यवस्था कहा जाता है। ये दोनों देश पिछली दो शताब्दियों से राजनीतिक अस्थिरता से पीड़ित रहे हैं। यहाँ अनेक हिंसात्मक परिवर्तन हुए हैं किंतु दोनों देशों में प्रशासनिक निरंतरता रही है। डायमंट (Diamant) ने लिखा है, "गणराज्य समाप्त हो जाता है, किंतु प्रशासन बना रहता है।" इन देशों में नौकरशाह को एक लोक सेवक नहीं वरन् सरकारी अधिकारी माना जाता है। नागरिक सेवा जीवनपर्यन्त सेवा होती है। लोग कम उम्र में ही इसमें प्रविष्ट होते हैं और सेवानिवृत्त होने तक कार्य करते हैं। बीच में कदाचित् ही कोई सेवा को त्यागता है। सेवा में प्रवेश के बाद कर्मचारियों को व्यापक प्रशिक्षण दिया जाता है और जिन संस्थाओं द्वारा अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाती है उनमें अधिकारियों का प्रतिनिधित्व रहता है। पदोन्नति तथा स्तर परिवर्तनों का कार्य स्वयं नागरिक सेवा संपन्न करती हैं। ये अधिकारी राजनीतिक कार्यों में सक्रिय भाग लेते हैं।
2. **ब्रिटेन और अमेरिका (Adminstration of Civic Culture)** – ऑमण्ड एवं वर्बा ने इन देशों की प्रशासन व्यवस्था को नागरिक संस्कृति (Civic Culture) के नाम से विभूषित किया है। इन देशों की राजनीतिक संस्कृति तथा संरचना समरूप है। यहाँ की राजनीतिक व्यवस्था अपेक्षाकृत सुस्थिर तथा विधिवत सुस्थापित है। राजनीतिक विकास क्रमिक रूप से हुआ है। इसलिए प्रशासन व्यवस्था समायोजित होती रही है। उच्च स्तर के नौकरशाह सरकारी निर्णय प्रक्रिया में प्रभावशाली योगदान करते हैं। दोनों देशों की नौकरशाही पर सामाजिक शक्तियों का भारी प्रभाव पड़ता है। यहाँ नागरिक, लोक प्रशासन में व्यापक रूप से योगदान करते हैं।
3. **जापान (Modernising Administration)** – जापान के प्रशासन को आधुनिकीकृत प्रशासन (Modernizing Administration ) कहा गया है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद (1946) जापान का नया संविधान बनाया गया। इस संविधान की धारा 15 के अनुसार, "सभी सरकारी अधिकारी किसी समूह विशेष के नहीं वरन् संपूर्ण समाज के प्रतिनिधि हैं।" 1947 में एक नागरिक सेवा अधिनियम पारित किया गया। इसने लोक सेवाओं का प्रजातंत्रीकरण करने का प्रयास किया। आज जापानी नागरिक सेवा की ओर अनेक युवक आकर्षित हो रहे हैं। यहाँ उच्च श्रेणी के पदाधिकारी राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया में योगदान करते हैं तथा राजनीतिक जीवन में



सक्रिय कार्यकर्ता के रूप में संलग्न रहते हैं। सेवानिवृत्त होने के बाद जापान के अधिकारी नागरिकों द्वारा निर्वाचित होकर राजनीतिक पद प्राप्त कर लेते हैं और नया जीवन प्रारंभ करते हैं।

4. **सोवियत संघ (Administration under Communism)**— सोवियत संघ में 1917 की क्रांति के बाद सर्वाधिकारवादी व्यवस्था का विकास हुआ। सोवियत संघ में साम्यवादी दल का वर्चस्व था और प्रशासन साम्यवादी दल की रीति-नीतियों से प्रभावित था। 1991 में सोवियत संघ का विघटन हो गया, और यह देश विश्व मानचित्र से ओझल हो गया। सोवियत संघ का विघटन बीसवीं शताब्दी की एक महत्वपूर्ण घटना है।

**B. Political Regime Variation in Developing Countries:** फ़ैरल हैडी ने विकसित देशों की भांति विकासशील देशों की भी प्रशासनिक व्यवस्थाओं का विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकरण किया है जो निम्नलिखित है –

1. **परंपरागत स्वेच्छाचारी व्यवस्था (Traditional-Autocratic Systems)** – इस श्रेणी में यमन, सऊदी अरब, लीबिया, मोरक्को आदि निकट पूर्व तथा उत्तरी एवं पूर्वी अफ्रीका के देश और पैराग्वे व पेरू आदि शामिल हैं। इनमें कई राज्य क्षेत्र में विशाल हैं तथा इनकी पर्याप्त जनसंख्या है। इन राज्यों की शासन-प्रणाली परंपरागत है। यहाँ देश परंपरा पर आधारित है तथा इनमें राजतंत्रात्मक या कुलीनतंत्रात्मक व्यवस्था प्रचलित है। इन देशों में अभी तक आधुनिकीकरण नहीं हो पाया है, किंतु परिवर्तन को प्रोत्साहन अवश्य दिया जाता है। इन देशों में स्पर्द्धापूर्ण राजनीति का कोई स्थान नहीं है। यहाँ राजनीतिक दल या हित समूह होते ही नहीं हैं। यहाँ विशिष्ट वर्ग द्वारा कोई राजनीतिक आंदोलन नहीं छेड़ा जाता और वे किसी राजनीतिक विचारधारा के प्रचलन में कोई रुचि नहीं लेते हैं। जनता में राजनीतिक चेतना का विकास कर उसे उच्च शिक्षा प्रदान कर जन नेता अपने लिए कोई मुसीबत खड़ी नहीं करना चाहते। यहाँ शासक वर्ग अपने हितों की रक्षा सेना एवं नागरिक प्रशासन के माध्यम से करता है। प्रशासनिक तन्त्र कार्य करने का मुख्य साधन होता है किन्तु कुलीनतन्त्र की सत्ता में बने रहने हेतु निर्भरता सदैव प्रशासन पर बनी रहती है।
2. **नौकरशाही विशिष्ट वर्ग व्यवस्था: नागरिक तथा सैनिक (Bureaucratic Elite-System: Civil and Military)** – विकासशील देशों के चारों ओर ऐसे राज्य हैं जहाँ राजनीतिक शक्ति सैनिक अथवा नागरिक सेवा के अधिकारियों के हाथ में केन्द्रित रहती है, जैसे—बर्मा (म्यानमार), इण्डोनेशिया, इराक, दक्षिण कोरिया, सूडान, सीरिया, थाईलैण्ड आदि। यहाँ परंपरागत विशिष्ट वर्ग का प्रभाव प्रायः लुप्त हो गया है। यहाँ के नेता आधुनिकीकरण लाने का दावा करते हैं किंतु जनता इससे प्रभावित नहीं होती। राजनीतिक कार्यों में अधिक लोग भाग नहीं लेते। विरोधी दल का अभाव रहता है। सरकार समर्थक कोई ऐसा दल नहीं होता जिसका कोई विशेष कार्यक्रम हो। राजनीतिक रिक्तता की पूर्ति नौकरशाही द्वारा की जाती है इसका लक्ष्य कानून और व्यवस्था की स्थापना करना होता है। यह जनता को संरक्षण प्रदान करती है। यह संरक्षक वर्ग धीरे-धीरे अपने नियंत्रण को एकीकृत करने के लिए प्रयत्नशील रहता है। इस व्यवस्था में लोकसेवकों की अपेक्षा सैनिक अधिकारियों का प्रभाव अधिक रहता है, वे राजनीतिक यंत्र प्राप्ति के लिए अधिक प्रभावशाली तथा साधन-संपन्न होते हैं। राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करने के लिए सैनिक तथा असैनिक व्यावसायिक समूहों में संधि हो जाती है। इससे व्यावसायिक दृष्टिकोण, सामूहिक भक्ति तथा कार्य की प्रेरणा में सहायता मिलती है। राष्ट्र निर्माण (Nation-Building) तथा आर्थिक विकास के बीच समन्वय स्थापित किया जाता है। इस व्यवस्था की अपनी कमजोरियाँ हैं। इसमें राजनीतिक संबंधों में अविश्वास बना रहता है। इस दृष्टिकोण में स्पष्ट विचारधारा, सिद्धांत या जनशिक्षण का व्यवस्थित प्रयास विकसित नहीं हो पाता है।

3. **बहुजनीय स्पर्द्धापूर्ण व्यवस्थाएँ (Polyarchal Competitive System)**—इस श्रेणी में फिलीपाइन्स, ग्रीस, मलाया, चिली, कोस्टारिका, इजरायल, लेबनान, ब्राजील, श्रीलंका, नाइजीरिया, टर्की आदि देश शामिल हैं। इन राज्यों की राजनीतिक व्यवस्था पश्चिमी यूरोप तथा अमेरिका के समकक्ष हैं। इनकी मुख्य विशेषता यह है कि यहाँ राजनीतिक स्पर्द्धा है। यहाँ सुसंगठित राजनीतिक समूह राजनीतिक शक्ति प्राप्ति के लिए संघर्ष-रत रहते हैं। ये स्पर्द्धापूर्ण इकाइयाँ पश्चिमी तरीके के राजनीतिक दल नहीं होते। इन देशों में दूसरे देशों जैसा सुपरिभाषित राजनीतिक विशिष्ट वर्ग नहीं पाया जाता। राजनीतिक शक्ति बिखरी रहती है। सामाजिक गतिशीलता बनी रहती है जिससे स्पर्द्धा को प्रोत्साहन मिलता है। राजनीतिक नेता जनमत प्रभावित करने के लिए अपील करते हैं तथा राजनीतिक समर्थन प्राप्त करने के लिए बदले में अनेक आश्वासन देते हैं। राजनीतिक सिद्धांत अनुभववादी तथा अवसरवादी बन जाते हैं। सरकार की गतिविधियाँ दबाव समूहों से प्रभावित होती हैं। सरकार के कार्यक्रम अल्पकालीन होते हैं। शिक्षा, कल्याण, स्वास्थ्य आदि क्षेत्रों में ऐसे लक्ष्य अपनाए जाते हैं जो आसानी से समझे जा सकें तथा प्रशंसा प्राप्त कर सकें। प्रमुख आर्थिक और सामाजिक सुधारों वाले दीर्घकालीन लक्ष्य यहाँ प्रभावहीन रहते हैं। इस राजनीतिक व्यवस्था में सरकार कर, नियम लागू करने में कोई दबाव डालती है तो उसके पास शक्ति नहीं रहती। स्वयं नौकरशाही विरोधी राजनीतिक समूहों में स्पर्द्धा का कारण बन जाती है।
4. **प्रभावशाली दल: अर्द्ध-स्पर्द्धापूर्ण व्यवस्थाएँ (Dominate Party Semi-Competitive Systems)** – यह व्यवस्था विकासशील देशों की मुख्य विशेषता बन गई है। विचारकों ने इस व्यवस्था की व्याख्या भिन्न-भिन्न की है। आर. सी. टक्कर ने इसे एक दल के अधीन क्रांतिकारी जन-आंदोलन कहा है। इसकी क्रांतिकारी विचारधारा होती है, व्यापक जन-सहयोग बना रहता है तथा सैनिक केन्द्रीकृत विशिष्ट वर्ग का नेतृत्व रहता है। डेविड एप्टर ने इसे गतिमान व्यवस्था कहा है जिसका उद्देश्य समाज को बदलना होता है इस व्यवस्था के कुछ धर्मनिरपेक्ष मूल्य होते हैं। यह समानता, अवसर की उपलब्धि आदि को महत्व देती है तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता, जन प्रतिनिधित्व, बहुलवाद आदि का विरोधी करती है। फ़ैरेल हैडी ने ऐसी राजनीतिक सत्ताओं को तीन श्रेणियों में विभक्त किया है— प्रभावशाली-दल, अर्द्धस्पर्द्धापूर्ण व्यवस्थाएँ, प्रभावशाली-दल गतिमान व्यवस्थाएँ और साम्यवादी सर्वाधिकारवादी व्यवस्थाएँ। तीनों प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं में नौकरशाही के कार्य भिन्न होते हैं। प्रभावशाली दल अर्द्धस्पर्द्धापूर्ण व्यवस्था में वास्तविक राजनीतिक शक्ति पर एक दल का एकाधिकार रहता है तथा इसे पर्याप्त समय तक बनाए रखती है। दूसरे राजनीतिक दल वैधानिक माने जाते हैं तथा उनका अस्तित्व रहता है प्रभावशाली दल सभी दलों को प्रभावहीन बनाए रखता है तथा सभी चुनावों में भारी बहुमत प्राप्त करता है। यह गैर-तानाशाही प्रकृति का होता है तथा कोई विरोधी दल चुनावों में इसकी सत्ता को चुनौती दे सकता है। मैक्सिको की पी.आर.आई. तथा भारत की कांग्रेस पार्टी इसके उदाहरण हैं।
5. **प्रभावशाली दल : गतिशील व्यवस्थाएँ (Dominant Party: Mobilization System)** यह व्यवस्था अल्जीरिया, बोलीविया, मिस्र घाना, गिनी माली तथा कुछ अन्य पश्चिमी अफ्रीकी राज्यों में उपलब्ध है। इस श्रेणी के राज्य पूर्ववर्णित श्रेणी के राज्यों से भिन्न होते हैं। यहाँ राजनीति में आज्ञाकारिता कम तथा सम्भावित दमन अधिक रहता है। केवल प्रभावशाली दल ही एकमात्र वैध दल माना जाता है। यदि कहीं अन्य दलों को काम करने की स्वतंत्रता दी जाती है तो उन पर अनेक प्रतिबंध और सीमाएँ लगा दी जाती हैं ताकि वे कमजोर बने रहें तथा विरोधी दल के प्रतीक मात्र बने रहें। इस व्यवस्था में विचारधारा सैद्धांतिक होती है तथा उस पर बार-बार जोर दिया जाता है। शासन के प्रति स्वामिभक्ति का व्यापक प्रदर्शन किया जाता है। यहाँ का विशिष्ट युवक वर्ग शहकारीकृत, धर्मनिरपेक्ष, सुरक्षित तथा विकासवादी राष्ट्रवाद की ओर झुका हुआ रहता है।

एक करिश्मावादी व्यक्तित्व किसी आंदोलन का नेतृत्व संभाल लेता है। सत्ता प्राप्त व्यक्ति या वर्ग का भविष्य अधिक सुनिश्चित नहीं रहता और इसलिए वह अपनी सत्ता की जड़ें जमाने के लिए व्यापक जन समर्थन प्राप्त करने का प्रयास करता है।

6. **साम्यवादी सर्वाधिकारवादी व्यवस्था (Communist Totalitarian System)** – सोवियत संघ के अतिरिक्त सभी साम्यवादी शासकों को इस श्रेणी में शामिल किया जा सकता है, क्या वे सभी देश विकासशील कहे जा सकते हैं यह एक विवादपूर्ण प्रश्न है। साम्यवादी चीन का विशाल आकार तथा साम्यवादी जगत में उसकी प्रतिष्ठा देखकर इसे एक अलग ही वर्ग माना जा सकता है। पूर्वी यूरोप के साम्यवादी देश भी पर्याप्त विकसित थे। 1991 तक रोमानिया, पौलेण्ड, चेकोस्लोवाकिया, हंगरी, बल्गेरिया तथा अल्बानिया में साम्यवादी शासन व्यवस्थाओं का पतन हो गया और इन देशों में लोकतांत्रिक शासन व्यवस्थाओं की स्थापना हुई। उनका स्तर स्पेन या पुर्तगाल से कम नहीं माना जा सकता। केवल उत्तरी कोरिया, उत्तरी वियतनाम, क्यूबा आदि देशों को ही अफ्रीका-एशिया और लेटिन अमेरिका के गैर साम्यवादी देशों की भांति विकासशील कहा जा सकता है। साम्यवादी देशों के विकास का स्तर भिन्न-भिन्न है, किंतु सभी में एक महत्वपूर्ण समानता यह है कि ये सभी मार्क्सवादी-लेनिनवादी विचारधारा के समर्थक हैं तथा सर्वाधिकारवादी राजनीतिक व्यवस्था अपनाते हैं। यही विचारधारा सभी कार्यों का केन्द्र रहती है यहाँ आतंक और दमन को सामाजिक परिवर्तन के आधार पर न्योयाचित ठहराया जाता है। सर्वाधिकारवादी होने के नाते समस्त राजनीतिक शक्ति पर एक राजनीतिक दल का एकाधिकार हो जाता है यहाँ खुले विरोध की विधिवतता को स्वीकार नहीं किया जाता है। शिल्स ने लिखा है, "इस व्यवस्था में जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को प्रशासित किया जाता है तथा पूर्ववर्ती स्वतंत्र सत्ता के सभी केंद्रों को समाप्त कर दिया जाता है।"

इस शासन व्यवस्था में अवांछनीय प्रशासन का रूप जटिल होता है। इस पर विश्वसनीय दल का पर्यवेक्षण रखा जाता है तथा इसके नियंत्रण की समग्र व्यवस्था सत्ता पार्टी के विशिष्ट नेतृत्व के हाथ में केन्द्रित हो जाती है। राज्य की नौकरशाही के साथ-साथ उसी के समकक्ष दलीय नौकरशाही का गठन किया जाता है। इन देशों की नौकरशाही तथा प्रशासनिक व्यवहार के संचालन में बहुत कम जानकारी होती है और कतिपय रचनाएँ ही उलब्ध होती हैं।

दल तथा राजा के पद सोपान आपस में जुड़े रहते हैं। एक ही व्यक्ति दोनों पद संभाल लेता है, ऐसी स्थिति में नौकरशाही के सदस्य दलीय नियंत्रण के विषय बन जाते हैं। लोक प्रशासकों की भर्ती के समय दो तथ्य देखे जाते हैं। (1) प्रत्याशी साम्यवादी विचारधारा का अनुयायी होना चाहिए तथा (2) अपने कार्य का विशेषज्ञ होना चाहिए। दोनों लक्ष्यों में से अनेक बार चयन करना पड़ता है।

साम्यवादी व्यवस्था में प्रशासन की मुख्य समस्या यह है कि दलीय इकाइयों तथा सरकारी अभिकरणों में निरंतर संघर्ष बना रहता है। फलस्वरूप संगठन की कार्यकुशलता को धक्का लगता है। सरकारी अधिकारी विरोधी दायित्वों के बीच उलझ जाता है। वह पहल अथवा प्रयोग करने का अवसर खो देता है। इस व्यवस्था में स्वतंत्र नौकरशाही की रचना विशिष्ट वर्ग की शक्ति स्थिति के लिए एक चुनौती बनती जा रही है। इसकी प्रवृत्तियों से प्रतीत हो रहा है। इन साम्यवादी देशों में होने वाले प्रशासनिक परिवर्तन इनको भविष्य-में गैर-साम्यवादी विकसित और विकासशील देशों से पर्याप्त भिन्न बना देंगे।

### फैरल हैडी के योगदान का मूल्यांकन :

मूल्यांकन के रूप में हम यह कह सकते हैं कि हैडी ने C.A.G. के विद्वानों के साथ मिलकर एशिया, अफ्रीका तथा लैटिन अमेरिका के देश जो 1940–50 के दशक के आस-पास आजाद हुए थे की प्रशासनिक व्यवस्थाओं को अपने शोध का विषय बनाया। इन विद्वानों को आर्थिक सहायता अमेरिका ने दी। शोध के परिणामस्वरूप तुलनात्मक लोक-प्रशासनिक विषय के संबंध में अत्यधिक शोध में Administrative Ecology (प्रशासकीय परिस्थितिकी) को अहम मुद्दा बनाया गया। शोध के बाद इन देशों की विशेषता या निष्कर्ष के रूप में निम्नलिखित बातें सामने आईं।

1. विकास की विचारधारा पर आम सहमति, परंतु सफलता कोसों दूर है।
2. सिद्धांत एवं व्यवहार में अंतर।
3. विकास की प्रक्रिया बहुत धीमी।
4. न पूर्णतः पिछड़े ना पूर्णतः विकसित है, मध्य स्तर की स्थिति है।
5. शासक एवं शासित वर्ग में पूर्णतः समन्वय का ना पाया जाना।
6. परंपरागत एवं आधुनिक विचारधाराओं का मिश्रण।
7. आधारभूत ढाँचा कमजोर है सामाजिक व्यवस्था के संदर्भ में।

उपरोक्त विशेषताओं को हैडी ने इन देशों की कमियों के रूप में देखा है। हैडी ये भी कहता है कि यदि इन देशों को अपना विकास करना है तो शासक एवं शासित दोनों वर्गों को अपने नजरिए में बदलाव कर सकारात्मक रूख अपनाना होगा। इसके अतिरिक्त दोनों विकसित एवं विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का विभिन्न श्रेणियों में फैरल हैडी के द्वारा किया गया स्पष्टतम वर्गीकरण एक सराहनीय कदम है।

फैरल हैडी के द्वारा प्रदान किए गए विचार तुलनात्मक लोक प्रशासन के विकास में अहमभूत सिद्ध हुए।

### ‘अपनी प्रगति जांचिए’

7. फैरल हैडी द्वारा रचित पुस्तक का नाम लिखिए।
8. फैरल हैडी की विकास की विचारधारा के दो प्रमुख उद्देश्य क्या थे?
9. मिशीगन विश्वविद्यालय में फैरल हैडी ने कब से कब तक अध्यापन कार्य किया?
10. फैरल हैडी किस विश्वविद्यालय से सेवानिवृत्त हुए।

रिक्त स्थानों की पूर्ति कीजिए

11. फैरल हैडी का जन्म सन्.....में हुआ।
12. फैरल हैडी ने अपनी शिक्षा.....विश्वविद्यालय से प्राप्त की।
13. फैरल हैडी की मृत्यु सन् .....में हुई।

## 1.4 तुलनात्मक लोक प्रशासन में विलियम सिफिन का योगदान

### जीवन परिचय :

विलियम सिफिन का जन्म अमेरिका के (Ohio) राज्य के क्लीवलैण्ड (Cleveland) नामक शहर में 1922 में हुआ। उन्होंने 1943 में अपनी बी.ए. की डिग्री इण्डियाना विश्वविद्यालय से प्राप्त की। ग्रेजुएट होने के पश्चात् टैनेसी वैली आर्थोरिटी (Tennessee Valley Authority) में काम शुरू किया और यहाँ पर मैनेजमेंट ट्रेनी, प्रशासनिक स्टाफ आफिसर एवं प्रशासकीय एनालिस्ट के रूप में कार्य किया। 1948 में उन्होंने टैनेसी वैली आर्थोरिटी को छोड़ दिया और वे एम.ए. की डिग्री करने हेतु मिन्सोटा (Minnesota) विश्वविद्यालय चले गये। 1952 में उनको इण्डियाना विश्वविद्यालय का डिपार्टमेंट ऑफ गवर्नमेंट (जिसे आजकल राजनीति विज्ञान के विभाग के रूप में जाना जाता है) में सहायक प्रोफेसर के रूप में नियुक्त किया गया और 1966 में इस विश्वविद्यालय के इसी विभाग में प्रोफेसर के पद पर सुशोभित हुए। इसी बीच उन्होंने पॉलिटिकल इकॉनोमी एवं गवर्नमेंट विषय में हार्वर्ड विश्वविद्यालय से पी.एच.डी. की उपाधि प्राप्त की।

इसके साथ-2 प्रोफेसर विलियम सिफिन ने इण्डियाना विश्वविद्यालय में लोक सेवाओं को प्रशिक्षण प्रदान करने संबंधी संस्थान के निर्देशक, अन्तरराष्ट्रीय विकास संस्थान के निर्देशक, अन्तरराष्ट्रीय प्रोग्रामों के कार्यवाहक डीन के रूप में भी कार्य किया। उन्हें 1986 में SICA के द्वारा प्रथम एफ. डब्ल्यू. रिग्स अवार्ड से नवाजा गया। 1987 में उनका चयन नेशनल अकादमी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन में किया गया। 1988 में वे इस विश्वविद्यालय से प्रोफेसर अमेरेटिस पद ग्रहण करने के उपरांत सेवानिवृत्त हुए। 1991 में उन्हें जॉन डब्ल्यू. रयॉन (J.W.Ryan) अवार्ड से भी सम्मानित किया गया। 1993 में इण्डियाना राज्य के ब्लूमिंगटन नामक शहर में उनकी मृत्यु हो गई।

### प्रकाशन (Publications)

#### पुस्तकें

- Approaches to Development : Politics, Administration and Change.
- Towards a Comparative Study of Public Administration

#### लेख :

- Two decades of Public Administration in Developing Countries
- A Political Perspective on Bureaucratic Corruption

### मुख्य योगदान (Main Contribution)

1. **प्रशासनिक संस्कृतियों का तुलनात्मक अध्ययन**— तीसरी दुनिया की प्रशासनिक व्यवस्था के गहन अध्ययन की आवश्यकता को देखते हुए सिफिन ने इन देशों में सामाजिक एवं सांस्कृतिक पहलू का अध्ययन किया। यदि इस दृष्टिकोण से इन देशों का अध्ययन किया जाए तो विकास के संदर्भ में बनने वाली नीतियाँ सफल होने में सक्षम रहेंगी। सिफिन के अनुसार, नवीन स्वतन्त्र देशों के प्रशासन के पास नीतियों का अभाव है जो विकास के उद्देश्यों को पूर्ण रूप से प्राप्त कर सकें। इसी कारण इन देशों की प्रशासनिक व्यवस्था के विकास संबंधी नीति को कार्य रूप देने के संदर्भ में सामाजिक एवं सांस्कृतिक पहलूओं का अध्ययन आवश्यक हो जाता है। इस प्रकार दक्षिण पूर्वी एशिया के देशों की संस्कृतियों का तुलनात्मक अध्ययन काफी लाभदायक सिद्ध हुआ है।

2. **प्रशासनिक व्यवस्थाओं के पुनर्निर्माण पर बल** – इन देशों के सांस्कृतिक अध्ययन के आधार पर सिफिन ने बताया कि इन देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं को पुनर्निर्माण की आवश्यकता है। खासतौर से पुरानी संस्थाओं को तो अनिवार्य रूप से बदलने का सुझाव दिया। प्रशासनिक व्यवस्थाओं का पुनर्निर्माण किए बगैर इन देशों का विकास करना काफी पेचीदापूर्ण है। पुरानी संस्थाओं के पुनर्निर्माण का कार्य धीरे-धीरे करना होगा न कि एक दम बदल देना। अचानक बदलने से इसके दुष्परिणाम दिखाई दे सकते हैं।
3. **भ्रष्टाचार का विश्लेषण** – इन विकासशील देशों में व्याप्त भ्रष्टाचार को भी सिफिन ने अध्ययन का मुद्दा बनाया। सिफिन ने न केवल भ्रष्टाचार के रूपों का अध्ययन किया बल्कि समस्या के सैद्धांतिक पहलू का भी अध्ययन किया। सिफिन ने आम शब्दों में भ्रष्टाचार की परिभाषा नहीं दी उसने अपने अर्थों में परिभाषा दी। सिफिन का मानना है कि भ्रष्टाचार केवल मुद्रा का लेन-देन मात्र नहीं है बल्कि अपने दायित्वों एवं अधिकारों का पूर्णतः निर्वहन न करना भी भ्रष्टाचार है। एक दृष्टि से देखा जाए तो यह परिभाषा काफी महत्वपूर्ण है क्योंकि यह प्रशासन में अकार्य कुशलता एवं दूसरी बुराइयों को भी पीछे छोड़ देता है। सिफिन ने इन देशों के भ्रष्टाचार को दो भागों में विभक्त किया है—

#### A. राजनैतिक भ्रष्टाचार

#### B. प्रशासनिक भ्रष्टाचार

A. **राजनैतिक भ्रष्टाचार** – इस प्रकार के भ्रष्टाचार को सिफिन ने “संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन” कहा है इस तरह का भ्रष्टाचार इन देशों में उच्च से निम्न स्तर तक पाया जाता है। राजनैतिक स्तर पर लिए गए निर्णय संवैधानिक प्रावधानों के तहत संवैधानिक निर्णय दर्शाते हैं। इस कारण इनकी वैधानिकता पर प्रश्नचिन्ह लग जाता है। इस कारण सिफिन इन देशों की विशेषता के रूप में कहता है कि अतार्किक या तर्क रहित फैसला लेने की क्षमता इनकी एक विशेषता है। इन देशों की राजनीति के तर्क रहित निर्णयों के परिणामस्वरूप इन देशों में विकास के संदर्भ में व्यवस्थित नीति के बनाए जाने का अभाव रहा है। इस प्रकार ऐसी नीतियाँ देश के विकास में सहायक बनने की बजाए स्वयं विकास में बाधा बनती है।

B. **प्रशासनिक भ्रष्टाचार** – राजनैतिक स्तर के साथ-साथ इन देशों का प्रशासनिक स्तर भी भ्रष्टाचार में व्याप्त है। इसका प्रमुख कारण है कि विकास के लिए एक उचित नीति के ना होने पर नौकरशाही वर्ग अपनी शक्तियों का मनचाहा प्रयोग करती है। यानि यूँ कहा जा सकता है कि ऐसी नीतियों का क्रियान्वयन करते समय ये अपने नियम कानूनों को सोंपते हैं। इस स्थिति का एक कारण यह भी है जब नीतियाँ बनाई जाती हैं तो वह तार्किकता से परे होती हैं। इसी का फायदा नौकरशाही वर्ग उठाता है। सिफिन यह भी कहते हैं कि इन देशों में साधन तो हैं पर साध्य की अस्पष्टता है। इसी साध्य की अस्पष्टता के कारण प्रशासनिक व्यवस्था नामक धरातल पर भ्रष्टाचार नामक बीज अंकुरित होता है। भ्रष्टाचार की ऐसी प्रवृत्तियों को सिफिन ने दो भागों में बांटा है –

1. **आंतरिक** – इसमें नियमों कानूनों को लागू न करने की प्रवृत्ति पाई जाती है।

2. **बाह्य** – इसमें पर्यावरण से संबंधित बातें होती हैं।

सिफिन कहता है कि यदि प्रशासनिक भ्रष्टाचार खत्म करना है तो पहले राजनैतिक भ्रष्टाचार खत्म करना होगा। सिफिन ने इस प्रकार के विश्लेषण से राजनैतिक एवं प्रशासनिक भ्रष्टाचार की समस्या को समझने में काफी सहायक भूमिका निभाई है।

- 3. विकास का नौकरशाही मॉडल** – इन देशों में सांस्कृतिक, सामाजिक, राजनैतिक व्यवस्था आदि का अध्ययन करने के बाद सिफिन ने विकास का मॉडल स्थापित करने का प्रयास किए। विकास के इस प्रतिमान को उसने नौकरशाही के मॉडल के रूप में देखने का प्रयास किया है। इस संदर्भ में सिफिन ने इन देशों के प्रशासन के संदर्भ में कुछ प्रक्रिया भी निर्धारित की है जो विकास की नीतियों को सही ढंग से क्रियान्वित कर सके। इन प्रक्रियाओं की पृष्ठभूमि में नौकरशाही की भूमिका प्रमुखतः रहती है इस प्रकार निर्धारित प्रक्रियाएँ, महत्वपूर्ण शर्तें इस प्रतिमान में रहेंगे। इसके साथ-साथ नौकरशाही के ढाँचे को भी विकास के संदर्भ में महत्वपूर्ण बताया उसकी इस मान्यता का आधार इन देशों में राजनैतिक संस्थाओं की कमजोरी है और नौकरशाही ही इन देशों में सामाजिक विकास में प्रयासरत है।
- 4. तकनीकी का महत्व या प्रभाव** – सिफिन ने प्रशासनिक व्यवस्थाओं पर तकनीकी का प्रभाव जानने के संदर्भ में शोध कार्य किया। इस संबंध में उनका योगदान हम दो भागों में बांट सकते हैं –
- A. सिफिन ने आधुनिक तकनीकी का प्रभाव प्रशासनिक संदर्भ में जानने के लिए बल दिया और यह भी बताया कि आधुनिक तकनीक का प्रशासनिक कार्यवाही में ज्यादा से ज्यादा प्रयोग विकासशील देशों की प्रशासनिक प्रक्रियाओं में सुधार एवं बदलाव ला सकता है।
- B. दूसरी तरफ आधुनिक तकनीकी का प्रशासनिक कार्यवाही में प्रयोग राजनैतिक एवं प्रशासनिक भ्रष्टाचार को दूर करने में मदद कर सकता है। इन देशों की पुरानी तकनीक यहाँ की प्रशासनिक कार्यवाही की कार्यकुशलता में मुख्य बाधा है। इस बाधा के कारण वे नीतियाँ सही रूप से क्रियान्वित नहीं हो पाती हैं जो विकास के संदर्भ में बनाई जाती हैं। आधुनिक तकनीक का प्रयोग न केवल विकास नीति को प्रभावित करता है, बल्कि प्रशासन में अनिर्णय एवं अकार्यकुशलता को बढ़ा देता है।
- 5. व्यवसायवाद का प्रभाव** – विकासशील देशों में प्रशासनिक भ्रष्टाचार की समस्या को दूर करने के संदर्भ में इन देशों के प्रशासन में सिफिन ने व्यवसायवाद या वृत्तिवता की आवश्यकता बताई है। व्यवसायवाद को भ्रष्टाचार दूर करने का एक महत्वपूर्ण तत्व माना है। इसके पीछे सिफिन की यह मान्यता है कि आर्थिक विकास के कार्यक्रम को लागू करने के लिए प्रशिक्षित मानवीय शक्ति की आवश्यकता होती है। इसलिए इन देशों की मानवीय शक्ति के व्यवसायवादिता पर आधुनिकीकृत करना अति आवश्यक है। इस प्रकार विकास के नौकरशाही के प्रतिमान, जो सिफिन ने विकासशील देशों के लिए Professionalised मानवीय शक्ति पर बल दिया।

**योगदान का मूल्यांकन** – सिफिन ने तुलनात्मक लोक प्रशासन (C.P.A) के कार्य क्षेत्र में महत्वपूर्ण सहयोग दिया, विशेषकर C.A.G के सदस्य के रूप में प्रमुख भूमिका निभाई। विकास का एक प्रतिमान बनाने की भी कोशिश की, जिसे नौकरशाही का प्रतिमान कहा जा सकता है। यह प्रतिमान विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्था के स्वरूप को प्रदर्शित करता है। सिफिन ने सबसे पहले इन देशों की प्रशासनिक एवं राजनैतिक भ्रष्टाचार को परिभाषित करने की कोशिश की। सिफिन का मानना था कि इस समस्या को समझे बगैर इसका हल निकालना मुश्किल है। इसके अलावा आधुनिक तकनीक का अधिकतम प्रयोग या व्यवसायीकरण मददगार रहता है। सिफिन ने C.P.A. के क्षेत्र में अपनी विचारधारा प्रदान करके इस क्षेत्र में काफी महत्वपूर्ण एवं सराहनीय कार्य किया है।

### ‘अपनी प्रगति जाँचिए’

14. विलियम सिफिन की दो पुस्तकों के नाम बताइए।
15. विलियम सिफिन को एफ.डब्ल्यू रिग्स अवार्ड से कब सम्मानित किया गया?

16. विलियम सिफिन ने अपनी पी.एच.डी. की उपाधि किस विश्वविद्यालय से प्राप्त की?
17. विलियम सिफिन किस विश्वविद्यालय में सहायक प्रोफेसर के पद पर नियुक्त हुए?
18. रिक्त स्थानों की पूर्ति कीजिए –
19. विलियम सिफिन का जन्म सन् .....में हुआ।
20. विलियम सिफिन सेवानिवृत्त सन्.....में हुए।
21. विलियम सिफिन की मृत्यु सन् .....में हुई।

### 1.5 सारांश

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में उपागमों एवं मॉडलों के विकास में रिग्स की अग्रणीय भूमिका रही है। पारिस्थितिकीय उपागम के विकास में उन्होंने सराहनीय योगदान दिया। फलस्वरूप तुलनात्मक लोक प्रशासन की सीमाओं का फैलाव हुआ और लोक प्रशासन में पर्यावरण संबंधी अध्ययनों पर बल दिया जाने लगा। उनके द्वारा प्रतिपादित कृषक-औद्योगिक एवं संयोजित समपार्श्वीय प्रतिमान हालांकि आदर्शवादी मॉडलों की श्रेणी में आते हैं लेकिन तीसरी दुनिया के देशों की समस्याओं को समझने में इनकी कारगर भूमिका रही। रिग्स का साल मॉडल समपार्श्वीय समाज के लोक प्रशासन को समझने में अहम योगदान देता है। रिग्स का तुलनात्मक लोक प्रशासन में अहमभूत योगदान होने के बावजूद उनकी आलोचना भी की जाती है। रिग्स के आलोचकों के अनुसार उनके मॉडलों में बदलाव उन्मुखता की कमी है और वे सामाजिक परिवर्तन लाने की दिशा में सर्वथा अनुपयोगी हैं। समस्त विसंगतियों एवं आलोचनाओं के बाद भी यह सत्य है कि रिग्स ने तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में निःसंदेह सिद्धांत निर्माण के नए द्वार खोले हैं।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में फौरल हैडी का भी महत्वपूर्ण स्थान है। उन्होंने विकासशील देशों का अध्ययन करते हुए सभी राष्ट्रों द्वारा विकास की विचारधारा अपनाए जाने की बात कही जिसके दो प्रमुख उद्देश्य-राष्ट्र निर्माण व सामाजिक आर्थिक उन्नति थे। हैडी ने इन देशों में विकास की राजनीति की विशेषताओं के साथ-2 प्रशासनिक व्यवस्था के मुख्य पैटर्न्स (Patterns) भी बताए। इसके अतिरिक्त उन्होंने विकासशील एवं विकसित राष्ट्रों की प्रशासनिक व्यवस्था को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत किया है। हैडी का मानना है कि यहाँ विकास की विचारधारा पर तो आम सहमति है, परंतु इसके उद्देश्यों की प्राप्ति की दिशा में सफलता कोसों दूर है। इसके अतिरिक्त यहाँ पर सिद्धांत एवं व्यवहार में भारी अंतर है।

तुलनात्मक लोक प्रशासन के क्षेत्र में विलियम सिफिन का भी अहमभूत योगदान है। सिफिन ने विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्थाओं के पुनर्निर्माण की आवश्यकता पर बल दिया। इस संदर्भ में उन्होंने विकास के एक प्रतिमान का विकास करने पर बल दिया जिसे नौकरशाही का प्रतिमान कहा जाता है ताकि विकासशील देशों की प्रशासनिक व्यवस्था के स्वरूप को परिवर्तित किया जा सके, लेकिन सिफिन का यह प्रतिमान मैक्स वेबर के मॉडल पर ही आधारित था और पश्चिम के दर्शन में ही निहित था। इसके अतिरिक्त सिफिन ने इन देशों में व्याप्त भ्रष्टाचार को भी परिभाषित करने की कोशिश की और इसे प्रशासनिक एवं राजनैतिक भ्रष्टाचार की श्रेणियों में बांटा। विलियम सिफिन का मानना है कि राजनैतिक भ्रष्टाचार खत्म किए बगैर प्रशासनिक भ्रष्टाचार को खत्म नहीं किया जा सकता। प्रशासन में भ्रष्टाचार को खत्म करने हेतु उन्होंने आधुनिक तकनीकी एवं व्यवसायवाद के अपनाए जाने पर बल दिया।



## 1.6 मुख्य शब्दावली

- कृषका समाज – जो प्रमुख रूप से कृषि पर आधारित हों
- औद्योगिक समाज – जो प्रमुख रूप से उद्योग पर आधारित हो।
- संक्रमणकालीन समाज – जो कृषका समाज से औद्योगिक समाज की ओर रूपांतरित हो रहे हैं तथा उनमें दोनों समाजों के गुण विद्यमान होते हैं।
- संयोजित समाज (Fused Societies) – जिनमें एक ढांचा बहुत सारे कार्य करता है।
- विवर्तित समाज (Diffraacted Societies)– जिनमें एक ढांचा एक ही कार्य करता है। ये विशिष्टता आधारित समाज कहलाते हैं।
- समपार्श्वीय समाज (Prismatic Societies) –जिनमें एक ढांचा एक से अधिक कार्य करता है।
- औपचारिकता – करनी व कथनी का अन्तर ही औपचारिकता कहलाती है।
- विजातीयता – एक ही समय पर भिन्न-2 प्रकार की व्यवस्थाओं, व्यवहारों, दृष्टिकोणों व परंपराएँ जो परस्पर विरोधी हैं, का साथ-2 पाया जाना।

## 1.7 'अपनी प्रगति जांचिए के उत्तर' (Answers to check your progress)

1. रिग्स द्वारा रचित दो पुस्तकों के नाम निम्नलिखित हैं –
  - i) Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society;
  - ii) Ecology of Public Administration
2. रिग्स द्वारा प्रतिपादित दो प्रतिमान निम्नलिखित हैं –
  - i) कृषका-औद्योगिक प्रतिमान
  - ii) संयोजित –समपार्श्वीय-विवर्तित प्रतिमान
3. रिग्स ने अपने प्रतिमानों के विकास में निम्नलिखित दो उपागमों का प्रयोग किया है
  - i) पारिस्थितिकी उपागम
  - ii) संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक उपागम
4. 1917 में
5. कुर्लींग
6. स्पेनिश
7. Public Administration : A Comparative Perspective
8. फ़ैरल हैडी की विकास की विचारधारा के दो प्रमुख उद्देश्य थे –
  - i) राष्ट्र निर्माण
  - ii) सामाजिक-आर्थिक उन्नति
9. फ़ैरल हैडी ने मिशिगन विश्वविद्यालय में 1946 से 1966 तक अध्यापन कार्य किया।
10. फ़ैरल हैडी न्यू मैक्सिको विश्वविद्यालय से सेवानिवृत्त हुए।
11. 1916
12. वाशिंगटन विश्वविद्यालय से
13. 2006 में

14. विलियम सिफिन द्वारा रचित दो पुस्तकें निम्नलिखित हैं –
  - i) Approaches to Development: Politics, Administration & Change
  - ii) Towards a Comparative Study of Public Administration
15. हार्वर्ड विश्वविद्यालय से
16. इण्डियाना विश्वविद्यालय में
17. 1922
18. 1988
19. 1993

### 1.8 अभ्यास हेतु प्रश्न (Questions for Exercise)

#### लघु-उत्तरीय प्रश्न

1. एफ. डब्ल्यू. रिग्स के जीवन परिचय के संदर्भ में संक्षेप में लिखिए।
2. कृषका एवं औद्योगिक समाज के मध्य अंतर स्पष्ट कीजिए।
3. समपार्श्वीय समाज की रिग्स द्वारा बताई गई विशेषताओं का उल्लेख कीजिए।
4. रिग्स द्वारा प्रतिपादित सॉल मॉडल की विशेषताओं का वर्णन करें।
5. रिग्स के बाजार कैंटीन मॉडल के विषय में नोट लिखिए।
6. तुलनात्मक लोक प्रशासन में रिग्स के योगदान का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।
7. फ़ैरल हैडी के जीवन परिचय को संक्षेप में बताइए।
8. फ़ैरल हैडी द्वारा विकासशील देशों के संदर्भ में बताए गए Common Administrative Patterns का उल्लेख कीजिए।
9. विकासशील देशों में विकास की राजनीति के विषय में फ़ैरल हैडी ने कौन-2 सी विशेषताएँ बताई हैं?
10. फ़ैरल हैडी द्वारा विकासशील देशों के विषय में बताई गई विकास की विचारधारा (Ideology of Development) पर एक नोट लिखें।
11. फ़ैरल हैडी द्वारा विकसित देशों के विषय में बताए गए Political Regime Variations का उल्लेख कीजिए।
12. फ़ैरल हैडी द्वारा विकासशील देशों के विषय में वर्णित Political Regime Variations का वर्णन कीजिए।
13. विलियम सिफिन के जीवन-परिचय के संदर्भ में एक नोट लिखिए।
14. सिफिन द्वारा भ्रष्टाचार संबंधी विश्लेषण को समझाइए।
15. सिफिन द्वारा प्रशासनिक भ्रष्टाचार की रोकथाम हेतु सुझाए गए बाह्य व आंतरिक समाधानों के विषय में उल्लेख कीजिए।

**दीर्घ—उत्तरीय प्रश्न**

1. तुलनात्मक लोक प्रशासन में रिग्स के योगदान का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।
2. फ़ैरल हैडी के तुलनात्मक लोक प्रशासन में योगदान का मूल्यांकन अपने शब्दों में कीजिए।
3. विकसित एवं विकासशील देशों के संदर्भ में फ़ैरल हैडी द्वारा बताए गए Political Regime Variations का सविस्तार वर्णन कीजिए।
4. प्रो० रिग्स के संयोजित समपाश्वर्तीय विवर्तित प्रतिमान के सन्दर्भ में सविस्तार विवरण दीजिए।
5. तुलनात्मक लोक प्रशासन में विलियम सिफिन के योगदान का विस्तारपूर्वक उल्लेख कीजिए।

**1.9 आप ये भी पढ़ सकते हैं।****Suggested Readings:**

1. Arora, Ramesh K., Comparative Public Administration, New Delhi, Associated Publishing House.
2. Chaturvedi, T.N. Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur, College Book Depot, 1994.
3. Chopra, J.K., Comparative Public Administration, Common Wealth Publication, New Delhi, 2004.
4. Dahiya, Sewa Singh & Ravindra, Comparative Public Administration, Sterling Publications, Pvt. Ltd., New Delhi, 2012.
5. Gajanan R.P. & Sharma Anoop, Comparative Public Administration, Crescent Publishing Corporation, New Delhi, 2011.
6. Gupta, Bhuvanesh, Comparative Public Administration, Wisdom Press, New Delhi, 2014.
7. Kataria, Surender, Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur: RBSA Publishers, 2001.
8. Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, N.J. Englewood Cliffs, 1966.
9. Riggs, F.W. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society; Boston, Houghton Mifflin Co, 1904.
10. Riggs, F.W., Ecology of Public Administration, Bombay; Asia Publishing House, 1961.
11. Rowat, Donald E., Public Administration in Developed Democracies, Donald Marcel Dekker, Inc. New York.
12. Ridley, F.F., Government and Administration in Western Europe, Martin. Co. Ltd., Oxford.
13. Siffin, William, Towards the Comparative Study of Public Administration, Blooming, Indian University Press, 1957.

# इकाई-2

## यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ्रांस एवं जापान की स्थानीय शासन प्रणाली

### इकाई की रूपरेखा

- 4.0 परिचय
- 4.1 इकाई के उद्देश्य
- 4.2 यूनाईटेड किंगडम का स्थानीय शासन
  - 2.2.1 विशेषताएँ
  - 2.2.2 संक्षिप्त ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
  - 2.2.3 वर्तमान स्थानीय शासन का ढाँचा
  - 2.2.4 स्थानीय संस्थाओं के कार्य एवं सेवाएँ
- 2.3 अमेरिका का स्थानीय शासन
  - 2.3.1 विशेषताएँ
  - 2.3.2 स्थानीय शासन की इकाईयाँ
    - काउंटी
    - टाऊन
    - टानऊनशिप
    - नगर
  - 2.3.3 स्थानीय शासन का कार्यक्षेत्र
- 2.4 फ्रांस का स्थानीय शासन
  - 2.4.1 विशेषताएँ
  - 2.4.2 स्थानीय शासन का वर्तमान संगठन
    - 2.4.2.1 क्षेत्र (Regions)
    - 2.4.2.2 डिपार्टमेंट (Department)
    - 2.4.2.3 कम्यून (Commune)
  - 2.4.3 स्थानीय शासन के कार्य
- 2.5 जापान का स्थानीय शासन
  - 2.5.1 विशेषताएँ
  - 2.5.2 स्थानीय शासन का वर्तमान ढाँचा एवं कार्य
    - 2.5.2.1 प्रिफैक्चर
      - गर्वनर
      - विधानमण्डल
    - 2.5.2.2 नगरपालिका (Municipality)

- मेयर
- म्यूनिसिपल एसेम्बली

2.6 सारांश

2.7 मुख्य शब्दावली

2.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर

2.9 अभ्यास हेतु प्रश्न

2.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं।

## 2.0 परिचय

किसी लोकतांत्रिक देश की शासन प्रणाली में उस देश की स्थानीय शासन-प्रणाली विशेष महत्त्व रखती है। स्थानीय शासन को लोकतन्त्र की प्रथम पाठशाला कहा जाता है। इसके माध्यम से ही लोगों में प्रशासन के प्रति रुचि उत्पन्न होती है और उनका प्रशासन में सहयोग बढ़ता है, क्योंकि स्थानीय क्षेत्रों के प्रतिनिधि अपने-अपने क्षेत्र की पूर्ण समझ रखते हैं और केन्द्रीय अथवा प्रांतीय प्रतिनिधियों एवं अधिकारियों की अपेक्षा उनको अच्छी तरह से हल कर सकते हैं। इसलिए लोकतन्त्र में स्थानीय शासन व्यवस्था का अध्ययन महत्त्वपूर्ण हो जाता है।

यूनाईटेड किंगडम में एकात्मक शासन प्रणाली होने के कारण स्थानीय संस्थाओं का महत्त्व और भी बढ़ जाता है। स्थानीय शासन व्यवस्था स्थानीय मामलों के प्रबंध के साथ-2 बहुत सारे दूसरे कार्य भी करती है जो केन्द्रीय शासन व्यवस्था के लिए बहुत महत्त्व रखते हैं। ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था केन्द्रीय शासन व्यवस्था से भी पुरानी है और समयानुकूल परिवर्तित होती रही है। इनका निरंतर विकास हुआ है और आधुनिक काल में तो इनमें इतने अधिक परिवर्तन हुए हैं कि इनका प्राचीन स्वरूप काफी हद तक बदल गया है।

अमेरिका में प्रत्येक राज्य का अपना-2 संविधान होने के कारण, प्रत्येक राज्य का स्थानीय शासन न केवल भिन्न प्रकार का है बल्कि एक ही राज्य में कई स्थानों पर कई प्रकार के अलग स्थानीय निकाय उपलब्ध हैं। अमेरिका के स्थानीय शासन के विषय में अगर यह कहा जाए कि यहाँ पर 50 प्रकार की स्थानीय शासन व्यवस्थाएँ पाई जाती हैं तो कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी। आज अमेरिका में, स्थानीय शासन इकाईयाँ इतनी अधिक हैं तथा उनमें परस्पर इतनी विभिन्नता है कि एक विदेशी उन्हें देखकर भ्रमित हो जाता है।

फ्रांस की स्थानीय शासन प्रणाली में एक विचित्र विरोधाभास है। यद्यपि राष्ट्रीय स्तर पर सरकार का आधार जनतांत्रिक है, परंतु स्थानीय स्तर पर काफी हद तक केन्द्रीयकरण का प्रभाव देखने को मिलता है। इस दृष्टि से अमेरिकी तथा ब्रिटिश स्थानीय शासन-प्रणालियाँ अधिक जनतांत्रिक कही जा सकती हैं। फ्रांस की स्थानीय इकाईयों को स्थानीय शासन के स्तर पर बहुत कम अधिकार प्राप्त हैं। वस्तुतः फ्रांस में स्थानीय शासन का इतिहास स्थानीय प्रशासन (Local Administration) का इतिहास है जहाँ केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति अत्याधिक रही है।

जापान में स्थानीय शासन की शुरुआत 1867 में मैजी संविधान के लागू होने के बाद मानी जाती है लेकिन राजतन्त्र में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति अत्याधिक जोरों पर रहने के कारण स्थानीय इकाईयों के पास स्वायत्तता का यकायक अभाव रहा। 1947 में नवीन संविधान के लागू होने के उपरान्त ही उनकी स्वायत्तता बहाल की गई और उन्हें विशेष महत्त्व प्रदान किया गया। संविधान की धारा 92 में कहा गया है कि स्थानीय लोक संस्थाओं के संगठन और कार्य संचालन संबंधी विनियम स्थानीय स्वायत्तता के सिद्धांत के अनुसार कानून द्वारा निश्चित किया जाएगा। संविधान के अन्तर्गत निर्देश के अनुरूप वर्तमान स्थानीय शासन संस्थाओं का संगठन मूलतः स्थानीय स्वायत्तता कानून (Local Autonomy Law) 1947 एवं बाद में समय-समय पर होने वाले संशोधनों के आधार पर किया गया है। इस

इकाई में यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ्रांस व जापान के स्थानीय शासन की विशेषताओं, संगठन व कार्यों का उल्लेख करेंगे।

## 2.1 इकाई के उद्देश्य (Unit Objectives)

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप जान पाएंगे :-

- यूनाईटेड किंगडम के स्थानीय शासन की विशेषताएं, वर्तमान ढांचा एवं कार्य/सेवाओं की जानकारी प्रदान करना।
- अमेरिका के स्थानीय शासन की विशेषताएँ, उसकी इकाईयाँ एवं कार्य क्षेत्र को जानना।
- फ्रांस के स्थानीय शासन की विशेषताओं, वर्तमान संगठन एवं कार्यों का वर्णन करना।
- जापान के स्थानीय शासन की विशेषताओं, वर्तमान ढाँचा एवं कार्यों को जानना।

## 2.2 यूनाईटेड किंगडम का स्थानीय शासन

यूनाईटेड किंगडम के स्थानीय शासन का विस्तृत विवरण निम्नलिखित है—

### 2.2.1 मुख्य विशेषताएँ (Main Characteristics)

ब्रिटिश स्थानीय शासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नांकित हैं —

1. **विकासशील** — ब्रिटिश स्थानीय शासन का वर्तमान रूप सदियों के क्रमिक विकास का परिणाम है। लोगों की राजनैतिक चेतना के विकास के साथ-साथ इसने प्रगति की है। यद्यपि विकास की यह प्रक्रिया अधिकांशतः अनियंत्रित और अनियोजित रही है तथापि स्थानीय शासन-संस्थाओं ने अपने महत्त्व और उपयोगिता को पूरी तरह कायम रखा है। इसके अतिरिक्त उनकी वर्तमान व्यवस्था में प्राचीनता के भी पर्याप्त दर्शन होते हैं। वर्तमान में उनके प्राचीन स्वरूप की विद्यमानता यह अनुभूति करा देती है कि वे ऐतिहासिक विकास के परिणाम हैं।
2. **लिखित कानून द्वारा रचना** — ब्रिटिश स्थानीय शासन की रचना लिखित कानूनों द्वारा हुई है। संसद ने समय-समय पर अधिनियम पारित कर स्थानीय संस्थाओं के संविधान और उत्तरदायित्वों का स्वरूप निर्धारित किया है। वे ऐसा कोई कार्य नहीं कर सकती जिसे करने के लिए कानून द्वारा उन्हें शक्ति नहीं सौंपी गई हो।
3. **विकेंद्रीकरण** — ब्रिटिश स्थानीय स्व-शासन की तीसरी विशेषता विकेंद्रीकरण की है। वर्तमान व्यवस्था में काउंटी बरौ को पूर्णतः स्वतंत्र निकाय बना दिया गया है। कुछ अपवादों को छोड़कर काउंटी द्वारा शेष भाग की सेवा की जाती है। नगरपालिका बरौ को भी अधिकांश स्वतंत्र शक्तियाँ प्राप्त हैं। उनके क्षेत्र में कुछ कार्य काउंटी परिषद द्वारा संपन्न किए जाते हैं, पर विकेंद्रीकरण का यह रूप सैद्धांतिक अधिक है, व्यावहारिक कम। फाइनर के शब्दों में, “हमारे यहाँ विकेंद्रीकरण नहीं है, वरन् पूर्ण स्वतंत्रता का एक छोटा अंश है जो मुख्यतः राष्ट्रीय इच्छा पर आधारित संगठित एकीकरण के संयोग से, स्वतंत्र इच्छा द्वारा इसे स्थानीय परिस्थितियों के अनुकूल, क्रियान्वित करने का प्रयास करता है। इस व्यवस्था को क्या नाम दिया जाना चाहिए, हम नहीं जानते।”
4. **समन्वयात्मक एकीकरण का विकास** — ब्रिटेन में राष्ट्रीय एवं स्थानीय सत्ताओं की बीच समन्वय की दृष्टि से एकीकरण का जन्म हो रहा है। यही एकीकरण वर्तमान परिस्थितियों की एक अनिवार्य उपज है। केंद्रीय सरकार की अतिशय नियंत्रण की मांग और स्थानीय सरकारों की अतिशय स्वतंत्रता की मांग के बीच अब पहले जैसे विरोध की स्थिति नहीं रही है। आज दोनों सरकारें एक-दूसरे की सहायक और भागीदार बन गई हैं। दोनों ने राष्ट्रीय जीवन का उन्नत बनाना अपना उद्देश्य बना लिया है।

5. **समिति व्यवस्था का प्रयोग** – ब्रिटिश स्थानीय शासन में समिति व्यवस्था का इतना प्रयोग किया जाता है कि समितियों को स्थानीय सरकार के वास्तविक कारखाने कहा जाने लगा है। ये समितियाँ मुख्यतया: पाँच प्रकार की होती हैं— स्थानीय समितियाँ (Standing Committees), सुझाववादी समितियाँ (Persuasion Committees), विशेष एवं सामयिक समितियाँ (Special and Adhoc Committees), कानून समितियाँ (Statutory Committees) और उप-समितियाँ (Sub-Committees)। इन समितियों द्वारा स्थानीय सत्ताएँ अपने विविध उत्तरदायित्वों को संपन्न करती हैं। वित्तीय समितियों द्वारा विभिन्न स्थानीय निकायों के बीच समन्वय स्थापित किया जाता है।
6. **दलीय राजनीति** – सैद्धांतिक रूप से अनुचित होते हुए भी दलीय राजनीति स्थानीय शासन में पूरी तरह समाविष्ट हो गई है। स्थानीय सत्ताओं में दलीय राजनीति का सक्रिय रूप एक स्पष्ट तथ्य है। उनमें राजनीतिक दल भी भली प्रकार संगठित रूप में पाए जाते हैं। फिर भी कुछ स्थानीय संगठन राजनीतिक दलों के हस्तक्षेप से विशेष प्रभावित नहीं रहते, उदाहरणार्थ देहाती क्षेत्र के कुछ संविधान।
7. **एकरूपता की कमी** – ब्रिटिश स्थानीय शासन-व्यवस्था में एकरूपता की कमी है। एक इकाई दूसरी से संविधान और बनावट की दृष्टि से पर्याप्त भिन्न है। इकाइयों के नियम और उप-नियम भी अलग-अलग हैं। कोई स्थानीय निकाय जनसंख्या के आधार पर, तो कोई प्रदेश के आधार पर और कभी कोई वित्त या किसी अन्य आधार पर संगठित किया जाता है। आधुनिक प्रवृत्ति एकरूपता स्थापित करने की है। इस प्रयास के मूल में यह भावना निहित है कि विभिन्न स्थानीय संस्थाओं के अधिकार-क्षेत्र के निवासियों को जीवन-स्तर केंद्रीय सरकार द्वारा निर्धारित स्तर से नीचा न हो। 1972 का अधिनियम इस दिशा में एक बड़ा कदम है।

### 2.2.2 संक्षिप्त ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

इंग्लैण्ड की वर्तमान स्थानीय शासन व्यवस्था ऐंग्लो-सैक्शन कालीन व्यवस्था का सुधरा हुआ रूप है। उस समय से अब तक इसका क्रमबद्ध रूप से निर्बाध विकास होता रहा है। ऐंग्लो सैक्शन काल में स्थानीय शासन की चार प्रमुख इकाइयाँ— सायरस (Shires), हंड्रेड्स (Hundreds), टाउनशिप (Townships) एवं बरो (Boroughs) होती थी। लेकिन नार्मन काल में हंड्रेड्स को समाप्त कर दिया गया और सायरस को काउंटी (County) में बदल दिया गया। समय के साथ टाउनशिपस का स्थान पैरिशों (Parishes) ने ले लिया। इस प्रकार मध्यकाल (Middle Ages) की समाप्ति तक ब्रिटेन में स्थानीय शासन की तीन इकाइयाँ—काउंटी, बरो एवं पैरिश बची और ये इकाइयाँ अठारहवीं शताब्दी तक अस्तित्व में रही। इनके संगठन एवं कार्यक्षेत्र में ट्यूडर एवं स्टुअर्ट एवं हेनोरियन सम्राटों ने कोई विशेष हस्तक्षेप नहीं किया। क्राउन के द्वारा काउंटी के मामलों के प्रबंधन हेतु जस्टिस ऑफ पीस (Justices of Peace) की नियुक्ति की जाती थी। बरो एवं पैरिश का शासन संगठन लोकतन्त्रात्मक था।

परंतु अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तथा उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में व्यावसायिक क्रांति (Industrial Revolution) ने सारी परिस्थिति बदल दी। लोग गांव छोड़कर नगरों में जाने लगे और नगरों में सफाई, शिक्षा, स्वास्थ्य, निर्धन-सहायता तथा नगर-सुधार की समस्याएँ सामने आईं। इन विभिन्न नवीन समस्याओं का सामना करने को संसद भी तत्पर हुई। उसने पुरानी संस्थाओं को हटाना उचित नहीं समझा और समस्याओं के समाधान के लिए नवीन संस्थाएँ स्थापित की। पुरानी संस्थाओं के साथ नई संस्थाओं की स्थापना का परिणाम यह हुआ कि नई और पुरानी संस्थाओं का कार्य-क्षेत्र अव्यवस्थित हो गया और ठीक-ठीक विभाजन नहीं हो पाया। स्थानीय संस्थाओं की संख्या में बहुत वृद्धि हो गई और उनके कार्य-क्षेत्र का भी बहुत विस्तार हो गया। अब स्थानीय शासन को सुधारने व पुनर्गठित करने पर विशेष ध्यान दिया जाने लगा। 1835 में संसद ने म्यूनिसिपल कॉर्पोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) पारित किया जिसके द्वारा बरोज (Boroughs) के प्रशासन की व्यवस्था हुई। 1888

में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act) पारित हुआ जिसके द्वारा काउंटियों के प्रशासन का संगठन किया गया। 1894 के एक अधिनियम के अनुसार ग्राम एवं नगरीय जिलों (Rural and Urban Districts) का पुनर्संगठन हुआ तथा स्थानीय शासन को जनता द्वारा निर्वाचित संस्थाओं के हाथों में छोड़ दिया गया। 1929 तथा 1933 के स्थानीय शासन अधिनियमों द्वारा स्थानीय निकायों को केंद्र से सहायता मिलने लगी और उनके अधिकारों की कानूनी व्यवस्था की गई। 1936 के सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा आवास अधिनियम ने स्थानीय अधिकारियों के कार्यों को और भी स्पष्ट कर दिया। द्वितीय महायुद्ध काल में ब्रिटेन को नागरिक प्रतिरक्षा उद्देश्यों के लिए विभिन्न मंडलों में बांटा गया और स्थानीय अधिकारियों ने नागरिक प्रतिरक्षा की प्रबंध-व्यवस्था में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई।

युद्धोत्तर काल में ब्रिटेन में स्थानीय शासन के पुनर्गठन की आवश्यकता अत्यधिक अनुभव की जाती रही। समय-समय पर इस दिशा में अनेक कदम उठाए गए जिनमें निम्नलिखित विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं –

### रैडक्लिफ-मॉड सुझाव (The Redeliff-Muad Proposals)

1966 में स्थानीय शासन-सुधार के लिए एक शाही आयोग लॉर्ड रैडक्लिफ मॉड की अध्यक्षता में नियुक्त हुआ। इस 11 सदस्यीय आयोग ने जून, 1969 में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। श्रमदलीय सरकार ने प्रतिवेदन के मुख्य प्रस्तावों को स्वीकार करते हुए फरवरी, 1970 में एक श्वेत-पत्र निकाला। शीघ्र श्रमिक सरकार का पतन हो गया और जून, 1970 में अनुदार दलीय सरकार बनी जिसने फरवरी, 1971 में दूसरा श्वेत पत्र निकाला और एक स्थानीय शासन विधेयक प्रस्तुत किया जो 'स्थानीय शासन अधिनियम, 1972 (Local Government Act, 1972) के रूप में पारित हुआ। इस अधिनियम के मुख्य प्रावधानों को देखने से पहले रैडक्लिफ-मॉड सुझावों के मुख्य बिंदुओं को देख लेना चाहिए। जो इस प्रकार थे –

1. आयोग ने सुझाव दिया कि स्थानीय शासन की वर्तमान संरचना को परिवर्तित किया जाए और 61 नए स्थानीय शासन-क्षेत्र (New Local Government Areas) स्थापित किए जाएँ।
2. इन क्षेत्रों में से 58 क्षेत्रों का शासन एकलस्तरीय सत्ताओं (Single-tier Authorities) द्वारा ही जिन्हें 'एकात्मक प्राधिकारी' (Unitary Authorities) कहा जाए।
3. इन क्षेत्रों में, जिनमें (i) बरमिंघम, (ii) लिवरपूल, एवं (iii) मेनचेस्टर सम्मिलित हों, एक द्वि-स्तरी व्यवस्था (Two-tier system) कायम की जाए, जो मुख्य प्राधिकारियों (Major or Metropolitan Authorities) एवं द्वितीय-स्तरीय मुख्य जिलों (Second-tier Metropolitan Districts) के बीच विभाजित हो।
4. उपर्युक्त 61 नए क्षेत्रों और वृहत्तर लंदन (Greater London) को 8 प्रांतों (Provinces) में गठित किया जाए तथा प्रत्येक प्रांत की एक प्रांतीय-परिषद (Provincial Council) हो।
5. एकात्मक क्षेत्रों के अंतर्गत स्थानीय परिषदें (Local Councils) निर्वाचित हों जो वर्तमान काउंटी और नान-काउंटी बरो, शहरी जिलों और पैरिश परिषदों के क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व कर सकें।

सर एडवर्ड हैथ की नई Conservative सरकार ने स्थानीय शासन अधिनियम 1972 पास किया जो 1 अप्रैल 1974 से लागू किया गया, में एकलस्तरीय ढांचे को नकारकर द्वि-स्तरीय ढांचे को अपनाया गया। 1974 में अपनाया गया ढाँचा पहले से निम्न आधारों पर सुधारात्मक था –

1. स्थानीय शासन का ढाँचा अत्यधिक सरल था क्योंकि इसमें स्थानीय सत्ता संबंधी इकाईयों की संख्या कम कर दी गई और पूरे ढाँचे को और अधिक तार्किक बनाया गया।



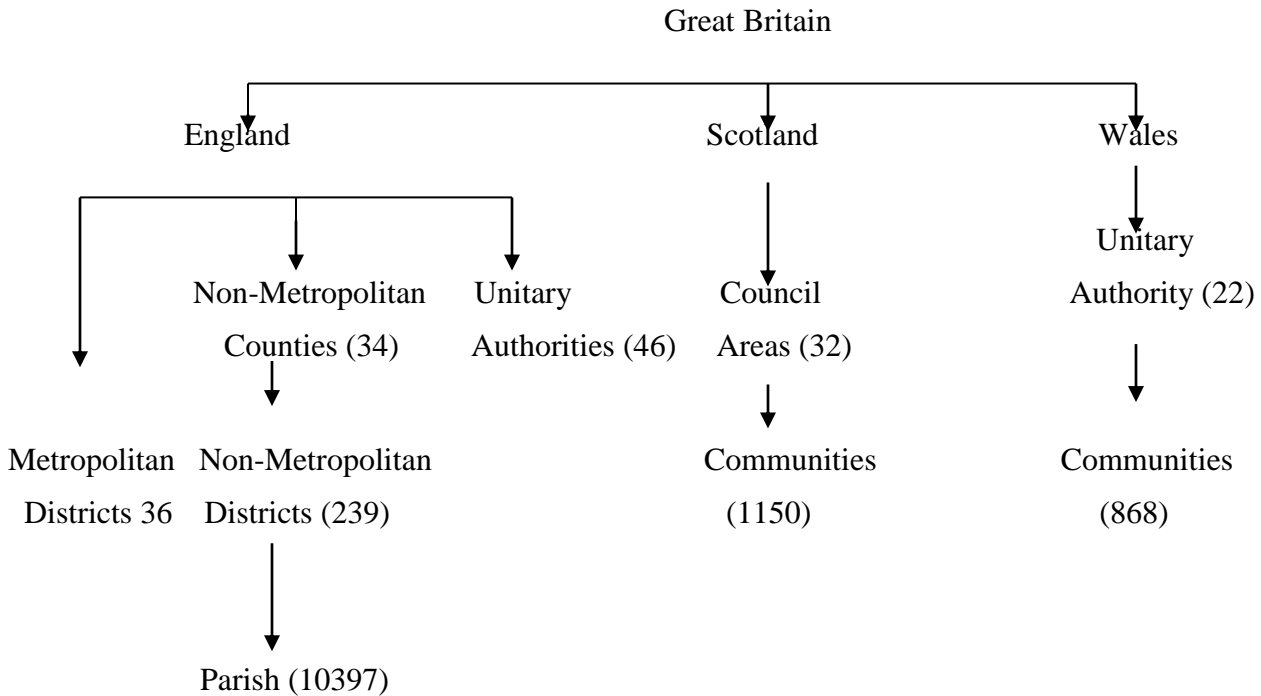
2. टाउन-काउंटी द्वंद्व (Dichotomy) समाप्त कर दिया गया।
3. आकार के आधार पर सभी असमानताएँ खत्म कर दी गईं। इस संदर्भ में 10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्रों में मैट्रोपालिटिन जिला, 5 लाख से अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्रों में एक नॉन-मैट्रोपोलिटिन काउंटी तथा नॉन-मैट्रोपालिटिन आउंटी के तहत एक जिले की स्थापना लगभग 1 लाख तक की जनसंख्या के आधार पर की गई।
4. मैट्रोपालिटिन जिलों को छोड़कर (जिनमें 1/3 पार्षद प्रतिवर्ष चुने जाते हैं), नए ढांचे में सभी स्थानीय इकाईयों का कार्यकाल 4 वर्ष निश्चित कर दिया गया और इन सबका चुनाव मई माह के पहले वीरवार को करवाया जाएगा। चुनाव की इस तारीख में परिवर्तन गृह सचिव चाहे तो कर सकता है।
5. लंदन को छोड़कर एल्डरमैन का पद नए ढांचे में समाप्त कर दिया गया। पहले ये एल्डरमैन अप्रत्यक्ष रूप से पार्षदों के द्वारा 6 वर्ष के लिए चुने जाते थे।

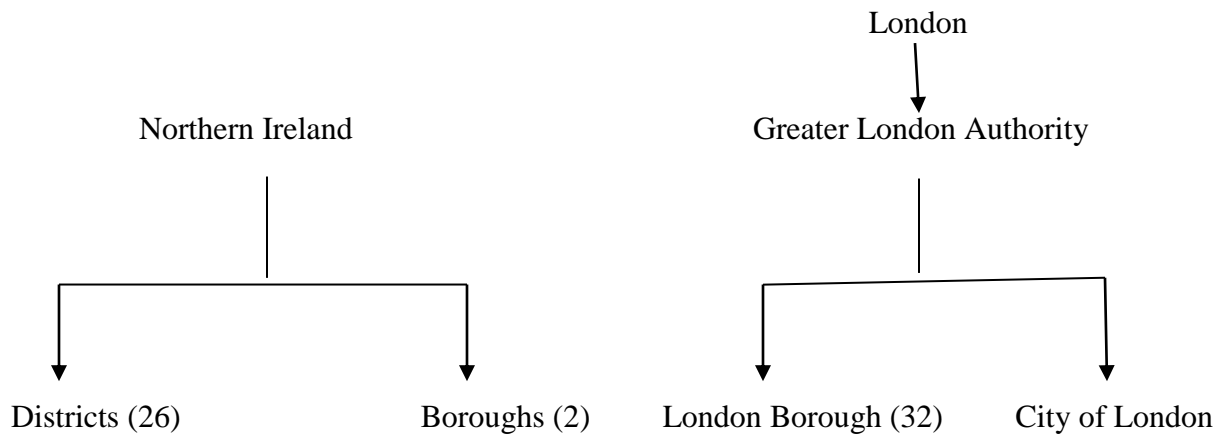
बाद में 1983 में, मार्गट थैचर ने ग्रेटर लंदन कौंसिल व छः मैट्रोपालिटिन काउंटी कौंसिलों को भी समाप्त कर दिया।

### 2.2.3 वर्तमान स्थानीय शासन का ढाँचा

यूनाइटेड किंगडम, ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड से मिलकर बना है तथा ग्रेट ब्रिटेन, इंग्लैंड, स्कॉटलैंड व वेल्स से मिलकर बना है। ब्रिटेन की राजधानी लंदन के स्थानीय शासन का ढाँचा इन सबसे अलग है। इन सब इकाईयों का स्थानीय ढाँचा निम्न प्रकार है –

#### Present Local Government Structure of U.K.





1. **ग्रेट ब्रिटेन (Great Britain)** – स्थानीय शासन के उद्देश्य के लिए ग्रेट ब्रिटेन के तीनों अंग—इंग्लैंड, स्कॉटलैंड एवं वेल्स पुनः छोटी-छोटी इकाईयों में बंटे हुए हैं जिनका वर्णन निम्नलिखित है –

(i) **इंग्लैंड (England):** इंग्लैंड का वृहत् क्षेत्र 6 मैट्रोपालिटिन काउंटी (जिन्हें 1983 में समाप्त किया गया है) जो 36 मैट्रोपालिटिन जिलों में विभक्त की गई थी तथा 39 नॉन मैट्रोपालिटिन काउंटी जो 296 नॉन मैट्रोपालिटिन जिलों में विभक्त की गई है, में बंटा हुआ है। नॉन मैट्रोपालिटिन जिले 1000 से अधिक पेरिशों में बंटे हुए हैं। पेरिश स्थानीय शासन की सबसे निम्न स्तर की इकाई है। यह भारत की ग्राम पंचायत के समान होती है। पेरिश के लोग एक पेरिश काउंसिल का चुनाव करते हैं जिसके 5 से 25 तक सदस्य हो सकते हैं। 1974 में अधिनियम द्वारा इन पेरिशों की शक्तियाँ बढ़ा दी गई हैं और लगभग 300 कस्बों को पेरिशों के रूप में परिवर्तित कर दिया गया है। कुछ बड़ी पेरिशों की जनसंख्या लगभग 50,000 तक हो सकती है जबकि छोटी पेरिशों की जनसंख्या 200 तक भी हो सकती है। 200 से कम जनसंख्या वाली पेरिशों की काउंसिल नहीं होती है।

नॉन मैट्रोपालिटिन जिलों का गठन लगभग एक लाख की जनसंख्या के आधार पर किया जाता है जबकि मैट्रोपालिटिन जिले 2-4 लाख की जनसंख्या के आधार पर गठित किए जाते हैं। इंग्लैंड 36 मैट्रोपालिटिन एवं 296 नॉन मैट्रोपालिटिन जिलों में विभक्त है। दोनों प्रकार के जिलों में रहने वाले लोग अपनी-अपनी काउंसिल का चुनाव करते हैं। मैट्रोपालिटिन जिलों में पार्षदों की संख्या 50-80 तक होती है जबकि नॉन मैट्रोपालिटिन जिलों की काउंसिलों की सदस्य संख्या 30-60 के बीच होती है। नॉन मैट्रोपालिटिन जिलों की काउंसिल की सदस्यों का कार्यकाल 4 वर्ष होता है जबकि मैट्रोपालिटिन जिलों की काउंसिल के 1/3 सदस्य प्रतिवर्ष चयनित किये जाते हैं। इंग्लैंड में 6 मैट्रोपालिटिन काउंटियों को समाप्त कर संयुक्त बोर्डों का गठन किया गया है। नॉन मैट्रोपालिटिन काउंटियों का गठन 5 लाख की जनसंख्या तक के क्षेत्रों में किया गया है। प्रत्येक नॉन मैट्रोपालिटिन काउंटी की एक काउंसिल होती है। इनका कार्यकाल 4 वर्ष होता है और इसके सभी सदस्य एक साथ चयनित किए जाते हैं। ब्रिटेन का प्रत्येक वह नागरिक जो 21 वर्ष का है इनका चुनाव लड़ सकता है। इन मैट्रोपालिटिन काउंटियों की सदस्य संख्या 60-100 के बीच में होती है। सभी परिषदों के सदस्य अपने में से एक सदस्य को चेयरमैन व एक सदस्य को उप-चेयरमैन चुनते हैं। कुछ स्थानीय इकाईयों में इन्हें लार्ड मेयर या मेयर के नाम से जाना जाता है।

(ii) **स्कॉटलैंड (Scotland):** स्कॉटलैंड का स्थानीय शासन जो ग्रेट ब्रिटेन का एक महत्वपूर्ण अंग है, 1975 में पुनर्गठित किया गया। आज स्कॉटलैंड 9 क्षेत्रों में बंटा हुआ है जो इंग्लैंड की काउंटियों के समान है। स्कॉटलैंड के ये सभी Regions 53 जिलों में विभक्त हैं। ये जिले इंग्लैंड के नॉन मैट्रोपालिटिन जिलों के समान हैं और उन्हीं के समान कार्य करते हैं। स्कॉटलैंड का प्रत्येक जिला कुछ Communities में बंटा होता

है। हालांकि ये Communities स्कॉटलैंड के स्थानीय शासन की तीसरी इकाई नहीं मानी जाती। जिला अधिकारी कुछ Projects को लागू करते समय इन Communities की सहायता लेते हैं। इसके साथ-साथ स्कॉटलैंड की 3 Island Communities-आरकने (Orkney) शैटलैंड (Shetland) एवं पश्चिमी आइसिल्स (Western Isles) जहाँ पर स्कॉटलैंड का System लागू नहीं होता वहाँ All purpose authority System पाया जाता है। चुनाव उद्देश्य से प्रत्येक Regions कुछ चुनावी Divisions व प्रत्येक जिला, कुछ Wards में बंटा होता है।

(iii) **वेल्स (Wales)** – ग्रेट ब्रिटेन का अन्य महत्वपूर्ण अंग वेल्स है। वेल्स का स्थानीय शासन 8 काउंटियों में बंटा होता है जो 37 जिलों में विभक्त है। ये सभी जिले लगभग 1000 Communities में पुनः विभक्त पाए जाते हैं। Community वेल्स स्थानीय शासन की निम्न स्तर की इकाई है। इसके साथ-साथ वेल्स स्थानीय शासन के जिले एवं काउंटी इंग्लैंड में स्थानीय शासन की मैट्रोपालिटिन जिलों एवं नॉन मैट्रोपालिटिन काउंटियों से काफी हद तक क्रमशः समानता रखते हैं। इंग्लैंड की पेरिशों के स्थान पर स्कॉटलैंड में Communities पाई जाती हैं। स्थानीय शासन के तीनों स्तरों पर— (काउंटी, जिले एवं Communities) के स्तर पर एक परिषद (Council) पाई जाती है जिन्हें County Council, District Council एवं Community Council के नाम से जाना जाता है। इनके सदस्यों का चुनाव जनता के द्वारा किया जाता है और प्रत्येक का कार्यकाल 4 वर्ष तय होता है।

2. **उत्तरी आयरलैंड (Northern Ireland)** – उत्तरी आयरलैंड के स्थानीय शासन का पुनर्गठन अक्टूबर 1973 में किया गया। इसका वर्तमान स्थानीय ढांचा 26 जिलों एवं 2 बरो में विभक्त है। उत्तरी आयरलैंड में जिले, मुख्य कस्बे सहित ग्रामीण इलाके से मिलकर बने हैं। इसके साथ-साथ कुछ प्राचीन एवं महत्वपूर्ण बातों को ध्यान में रखते हुए बैलफास्ट (Belfast) एवं लन्दनडैरी (Londonderry) का बरो का दर्जा बनाए रखा है। उत्तरी आयरलैंड में जिले एवं बरो का प्रबंध जिला काउंसिल एवं बरो काउंसिल के द्वारा किया जाता है। इनके सदस्यों का कार्यकाल 4 वर्ष होता है। उत्तरी आयरलैंड में Proportional representation एवं Single transferable vote system को अपनाया गया है।

2. **लंदन का शासन (Government of London)** – किसी भी राष्ट्र की राजधानी के स्थानीय शासन का ढांचा उसके अन्य शहरों की तुलना में अलग होता है। उदाहरण के तौर पर भारत में दिल्ली का स्थानीय शासन मुंबई एवं कलकत्ता के स्थानीय शासन से भिन्न है। ठीक उसी प्रकार लंदन का स्थानीय शासन ब्रिटेन के अन्य शहरों की तुलना में भिन्न है। 1974 के अधिनियम के अनुसार लंदन के स्थानीय शासन (अन्दर व बाहर) को ग्रेट लंदन कहते थे जिसमें लंदन वरो एवं लंदन शहर आते थे। 1983 में मार्गट थैचर सरकार ने ग्रेटर लंदन काउंसिल को समाप्त कर दिया।

### लंदन का स्थानीय शासन (Local Government of London) :

1986 में ग्रेटर लन्दन कौंसिल की समाप्ति के पश्चात् लन्दन में एकस्तरीय स्थानीय शासन की शुरुआत हुई, क्योंकि GLC की सारी शक्तियाँ City of London को सौंप दी गईं। लेकिन सन् 2000 में पुनः दो स्तरीय ढांचे की आवश्यकता महसूस की गई। सन् 2000 में ग्रेटर लन्दन कौंसिल के स्थान पर ग्रेटर लन्दन आर्थोरिटी बनाई गई। इस संबंध में Local Government Act 2000 पास किया गया। लन्दन के स्थानीय शासन का वर्तमान ढांचा निम्न प्रकार है –

**ग्रेटर लन्दन अर्थोरिटी (GLA) :** वर्तमान में यह अर्थोरिटी ग्रेटर लन्दन के 1580 वर्ग किलोमीटर एरिया को शासित करती है। सभी London Boroughs एवं City of London को इसके नियन्त्रण में लाया गया है। इसकी स्थापना का मुख्य उद्देश्य विभिन्न London Boroughs के मध्य समन्वय स्थापना था। ग्रेटर लन्दन अर्थोरिटी City Corporation लंदन के 1 वर्ग मील (शहर का आन्तरिक भाग) को नियंत्रित करता है जबकि ग्रेटर लन्दन अर्थोरिटी पूरे लन्दन पर अपना नियंत्रण स्थापित करती है। यह अर्थोरिटी दो अंगों से मिलकर बनी है –

1. Mayor of London
2. London Assembly

1. **Mayor of London :** यह ग्रेटर लंदन अर्थोरिटी के कार्यकारी मुखिया के रूप में कार्य करता है। इसका कार्यकाल 4 वर्ष है और प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चयनित किया जाता है। Ken Livingstone प्रथम बार इस पद पर निर्वाचित हुए। वास्तविक मुखिया होने के कारण Mayor of London बहुत सारे कार्यों कर निर्वहन करता है। वह संपूर्ण लंदन हेतु परिवहन, पुलिस, दमकल संबंधी नियोजन एवं आर्थिक विकास संबंधी सभी सेवाएँ प्रदान करने के लिए जिम्मेदार है। इस संबंध में वह ग्रेटर लंदन अर्थोरिटी की नीति का निर्माण करता है तथा इसके क्रियान्वयन हेतु आवश्यक बजट का प्रावधान करता है। अर्थोरिटी का बजट तैयार करना और इसे पास करवाने की जिम्मेदारी लंदन के मेयर की है। London के परिवहन एवं विकास में कार्यरत विभिन्न इकाईयों के अधिकारियों की नियुक्ति में भी वह अहमभूत भूमिका निभाता है।
2. **London Assembly :** यह एक निर्वाचित निकाय है जिसके 25 सदस्य हैं। यह ऐसम्बली लंदन के मेयर पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण का कार्य करती है। मेयर के द्वारा किए गए कार्यों की जांच करती है। यह मेयर को उसके कार्यों के प्रति जिम्मेदार बनाए रखने में सहायक है। यह मेयर के विरुद्ध कोई भी जांच कर सकती है। मेयर द्वारा प्रस्तावित बजट एवं नीति संबंधी प्रस्तावों में आवश्यक फेर बदल कर सकती है।

**1. लंदन शहर (City of London):** लंदन शहर लगभग 2.6 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र है जो लंदन का दिल कहलाता है। यह मुख्य रूप से व्यापारिक एवं वित्तीय केंद्र है। यह एक कॉर्पोरेशन के द्वारा संचालित किया जाता है। कॉर्पोरेशन शहर का शासन—एक लार्ड मेयर व 3 काउंसिलों—the Court of Common Council, the Court of Alderman & Court of Common Hall के द्वारा चलाता है। कॉमन काउंसिल कोर्ट शहर की प्रशासनिक एवं कार्यकारी निकाय है जो शहर के शासन का वास्तविक संचालन करती है। इसमें 132 पार्षद, 24 एल्डरमैन एवं 1 लार्ड मेयर (जो एक एल्डरमैन होता है) होते हैं। इसके पार्षद सीधे जनता द्वारा चुने जाते हैं। चुनाव उद्देश्य से शहर 25 वार्डों में विभक्त है। प्रत्येक वार्ड से पार्षदों की संख्या अलग-अलग है और ये सभी पार्षद एक एल्डरमैन को चयनित करते हैं।

लंदन का लार्ड मेयर नगर का प्रथम नागरिक होता है जो शहर के विभिन्न Ceremonial, Traditional एवं Social कार्यों में भाग लेता है। Common Council की बैठकें पाक्षिक होती हैं लेकिन इनका अधिकतर कार्य समितियों के द्वारा निपटाया जाता है।

The Court of Alderman लार्ड मेयर एवं 24 अन्य एल्डरमैनो से मिलकर बनती है। प्रत्येक वार्ड से एक एल्डरमैन, उस वार्ड के पार्षदों द्वारा चयनित किया जाता है। लार्ड मेयर, सभी एल्डरमैनो में वरिष्ठ सदस्य होता है। इस कोर्ट का प्रमुख कार्य प्रति वर्ष नए लार्ड मेयर का चुनाव करना होता है। लेकिन यह कोर्ट उन्हीं दो सदस्यों जो Court of Common Hall के द्वारा Nominate किए गए हैं में से एक का चुनाव करती है।

कॉमनहॉल कोर्ट वास्तव में लार्ड मेयर, 24 एल्डरमैन, फ्रीमेन, लायवरीमैन व शहर के Shifts की सभा है। यह कोर्ट हकीकत में एक Town meeting है जो प्रतिवर्ष लार्ड मेयर के पद हेतु दो व्यक्तियों के नाम Nominate करती है।

3. **लंदन बरो (London Boroughs)** –लंदन के स्थानीय शासन का अन्य महत्वपूर्ण पहलू लंदन बरो है जो संख्या में 30 है। इनकी जनसंख्या 1,30,600 से लेकर 3,17,400 के बीच पाई जाती है। प्रत्येक लंदन बरो का प्रबंधन एक बरो काउंसिल के द्वारा किया जाता है जिसके सदस्य जनता द्वारा चुने जाते हैं। बरो काउंसिलों की सदस्य संख्या 30 से 60 के बीच होती है। बरो काउंसिल के चयनित सदस्य अपने में एक सदस्य का चुनाव मेयर के रूप में करते हैं जो काउंसिल का सभापतित्व करता है। लंदन बरो के सदस्यों का कार्यकाल 4 वर्ष होता है। 1983 में ग्रेटर लंदन काउंसिल के समाप्त कर देने के बाद इसके सभी कार्य London Borough व Corporation of City of London को सौंप दिए गए हैं।

### 2.2.4 स्थानीय संस्थाओं के कार्य एवं सेवाएँ

स्थानीय संस्थाएँ साधारण कानूनों द्वारा प्रदत्त शक्तियों के अधीन विभिन्न सार्वजनिक कार्यों अथवा विशेष शक्तियाँ पाने पर अतिरिक्त सेवाओं की व्यवस्था करती हैं। इन संस्थाओं के उत्तरदायित्व सामान्यतः इनके स्वरूप पर निर्भर करते हैं। इन सभी द्वारा अब तक सामान्यतः जिन सेवाओं की व्यवस्था की जाती रही है, उन्हें निम्नांकित तीन समूहों में रखा जा सकता है –

1. **पर्यावरण संबंधी सेवाएँ (Environmental Services)** –इनका उद्देश्य नागरिकों के पर्यावरण को सुधारना व अच्छा बनाना है। इन सेवाओं में उल्लेखनीय ये हैं— पानी के बहाव व नदी-नालियों की व्यवस्था, मार्गों की रोशनी, खाद्य पदार्थों का निरीक्षण, वातावरण की स्वच्छता, पार्कों और मनोरंजन-स्थानों की व्यवस्था, सार्वजनिक समाज-कंटकों को दूर करना आदि।
2. **रक्षा सेवाएँ (Protective Services)** –इन सेवाओं में नागरिकों की अग्नि से रक्षा, पुलिस व्यवस्था व नागरिक प्ररिक्सा आदि सम्मिलित हैं।
3. **व्यक्तिगत सेवाएँ (Personal Services)** –इन सेवाओं का उद्देश्य व्यक्तियों की श्रेष्ठ शारीरिक, मानसिक व नैतिक शक्तियों को विकसित करना है। जच्चाखाने, शिशु-कल्याण, शिक्षा गृह-निर्माण, मनोविनोद की व्यवस्था आदि के कार्य इन सेवाओं के अंतर्गत शामिल हैं। सेवाओं के इसी समूह में कुछ स्वास्थ्य-सेवाएँ, बूढ़ों और अपाहिजों की सेवा, पुस्तकालयों, अजायबघर व कला-दीर्घायों (Art Galleries) आदि की व्यवस्था भी सम्मिलित हैं। कुछ स्थानीय संस्थाएँ व्यापार-कार्य भी करती हैं तथा यातायात, संचार, बंदरगाहों की व्यवस्था आदि कार्यों का लाभ-वृत्ति के आधार पर संपादन किया जाता है परंतु ऐसा अब कम होता है। ब्रिटिश स्थानीय शासन की यह विशेषता है कि पुलिस स्थानीय संस्थाओं के अधीन है। ब्रिटेन में प्रारंभिक व माध्यमिक शिक्षा स्थानीय शासन-संस्थाओं के अधिकार-क्षेत्र में है। सार्वजनिक कल्याण सेवाओं के लिए मुख्यतः ये ही संस्थाएँ उत्तरदायी हैं।

### 'अपनी प्रगति जांचिए'

1. यूनाईटेड किंगडम के स्थानीय शासन की सबसे छोटी इकाई का नाम बताइए।
2. इंग्लैण्ड की 6 मैट्रोपालिटिन काउंटियों को कब और किसके द्वारा खत्म किया गया।
3. ग्रेटर लंदन आर्थोरिटी का गठन कब किया गया?
4. यूनाईटेड किंगडम की स्थानीय शासन व्यवस्था में द्वि-स्तरीय ढांचे को कब अपनाया गया।

## 2.3 अमेरिका का स्थानीय शासन

अमेरिकी स्थानीय शासन व्यवस्था के उपर ब्रिटिश स्थानीय शासन का गहरा प्रभाव है। अमेरिकी स्थानीय शासनिक संस्थाएँ ब्रिटिश परम्परा की ही देन हैं। ये संस्थाएँ औपनिवेशिक काल में भी विद्यमान थी, लेकिन समय के साथ इनमें अनेक परिवर्तन हुए और नई स्थानीय शासन व्यवस्थाओं ने जन्म लिया। आज अमेरिका में, स्थानीय शासन इकाईयों की भिन्न-2 राज्यों में परस्पर काफी अधिक भिन्नता होने के उपरांत भी उनमें मौलिक रूप से काफी समानता दिखाई देती है।

### 2.3.1 विशेषताएँ (Characteristics)–

अमेरिकी स्थानीय शासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं –

1. अमेरिका में स्थानीय प्रशासन को व्यावसायिक दृष्टि से देखा जाता है। कौंसिल-मैनेजर योजना का विकास अच्छा प्रमाण है।
2. राज्य-स्तर से नीचे प्रशासन की इकाईयाँ एक प्रकार से राज्य-शासन की प्रतिनिधि होती हैं। उनकी शक्तियों और संगठन की परिभाषा राज्य के कानूनों द्वारा की गई हैं।
3. स्थानीय शासन का गठन न केवल प्रत्येक राज्य में भिन्न प्रकार का है बल्कि एक ही राज्य में कई स्थानों पर कई प्रकार के स्थानीय निकाय (Local Bodies) उपलब्ध हैं।
4. विभिन्न राज्यों में विभिन्न इकाईयाँ कहाँ तक स्वायत्तता का उपभोग करें, इस संबंध में अलग-अलग व्यवस्था है।
5. भिन्न राज्यों में न केवल अनेक प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ हैं बल्कि स्थानीय समुदाय को भी यह निर्धारित करने की स्वतंत्रता है कि वे अपने यहाँ किस प्रकार की संस्था स्थापित करेंगे।

### 2.3.2. स्थानीय शासन की इकाईयाँ :

अमेरिकी स्थानीय शासनिक संस्थाएँ ब्रिटिश परंपरा की देन हैं। ये संस्थाएँ औपनिवेशिक काल में भी विद्यमान थीं, लेकिन समय के साथ इनमें अनेक परिवर्तन हुए और अभिनव प्रणालियों का जन्म हुआ। आज अमेरिका में स्थानीय शासन इकाईयाँ इतनी अधिक हैं तथा उनमें परस्पर इतनी विभिन्नता है कि एक विदेशी उन्हें देख कर भ्रमित हो जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय शासन-संस्थाओं को सामान्यतः दो वर्गों में बांटा जाता है— 1. नगर-शासन (City Government) एवं 2. ग्राम्य शासन (Rural Government) । स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई काउंटी है; समस्त देश में लगभग तीन हजार काउंटियाँ हैं। इन तीन हजार काउंटियों को अधिकतर पुनः दस हजार कस्बों या उपनगरों में विभाजित किया गया है और इन दस हजार कस्बों या उपनगरों में से लगभग सोलह हजार नगर प्रशासनिक इकाईयाँ (Urban Municipalities) स्थापित की गई हैं, जिन्हें नगर (Cities) कहते हैं। स्थानीय शासन की नियमित इकाईयों के अतिरिक्त अमेरिका में लगभग आठ हजार अन्य प्रकार की (Miscellaneous) इकाईयाँ हैं, जिन्हें विशेष जिले कहा जाता है। ये इकाईयाँ विशेष प्रकार के कार्य करती हैं, जैसे-सिंचाई अथवा मल-प्रवाह (Irrigation and Sewage) के कार्य आदि। इसके अतिरिक्त अमेरिका में लगभग एक लाख शिक्षक-क्षेत्र या शिक्षा संबंधी जिले हैं। इस प्रकार संपूर्ण अमेरिका में डेढ़ लाख के आस-पास स्थानीय प्रशासनिक निकाय (Local Bodies) हैं जिनके नाम सभी राज्यों में एक से नहीं हैं।

## काउंटी (County)

यह स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई है। इनकी संख्या लगभग तीन हजार है। प्रत्येक राज्य को काउंटियों में बांटा गया है। सभी काउंटियों का क्षेत्रफल समान नहीं है। साधारणतयः एक काउंटी का क्षेत्रफल लगभग एक हजार वर्ग मील है। प्रायः प्रत्येक काउंटी के प्रशासन का संचालन एक समिति अथवा परिषद् (Council or Board) करती है जिनमें 4 से लेकर 50 तक सदस्य होते हैं। दो-तिहाई काउंटी परिषदों या समितियों (County Boards or Councils) में 6 से कम ही सदस्य होते हैं। काउंटी परिषद या समिति का कार्य नियम बनाना है। यह काउंटी शासन के कतिपय प्रशासनिक अधिकारों का भी प्रयोग करती है। काउंटी-शासन में समिति या परिषद् के अतिरिक्त कुछ प्रशासनिक अधिकारी भी होते हैं, जैसे शेरिफ (Sheriff), लिपिक (Clerk), अभियोग-संचालक, वकील (Prosecutor Attorney) तथा मृत्युनैदानिक (Coroner) आदि। ये सब अधिकारी निर्वाचित होते हैं और उन प्रशासनिक कार्यों को संपन्न करते हैं जिन्हें परिषद् अथवा समिति स्वयं नहीं करती। काउंटी के न्यायाधीश भी अलग निर्वाचित होते हैं या नियुक्त किए जाते हैं।

## टाउन (Town)

अमेरिका के कई राज्यों में काउंटी को पुनः टाउनों (Towns) और नगरों में विभाजित किया गया है। टाउन देहाती स्थानीय शासन के मुख्य निकाय हैं और नगर शहरी स्थानीय शासन के। टाउन या कस्बे को वास्तव में एक ग्राम या देहात भी समझा जाना चाहिए जिसके साथ-साथ आस-पास की भूमि या प्रदेश संबद्ध रहता है। टाउनों में ही देहाती स्थानीय शासन का क्रियात्मक स्वरूप देखने को मिलता है और वहीं हमको वास्तविक प्रत्यक्ष लोकतंत्र देखने को मिलता है। टाउन का शासन एक कस्बा या टाउन समिति द्वारा संचालित किया जाता है जिसमें सभी अधिकारी मतदाता भाग लेते हैं। इस समिति की बैठक प्रायः वार्षिक होती है, लेकिन आवश्यकता पड़ने पर अधिक बैठकें भी आयोजित हो सकती हैं। ये समितियाँ नियम बनाने और बजट स्वीकार करने का कार्य करती हैं तथा अपने-अपने क्षेत्र के लिए विशिष्ट चयनित व्यक्तियों की एक परिषद् (Board of Select Man) जिसे टाउन समिति भी कहते हैं तथा एक शिक्षा-मंडल (School Board) का निर्वाचन भी करती हैं। इसके अतिरिक्त ये कुछ अन्य अधिकारियों का भी चयन करती हैं। इन सभी का कार्य टाउन-सभा (Town Meeting) के कार्यकाल के लंबे विराम-काल में स्थानीय शासन का संचालन करना होता है।

## टाउनशिप : (Township)

संयुक्त राज्य अमेरिका में कुछ भागों में आम स्वशासन की इकाईयाँ टाउनशिप कहलाती हैं। टाउनशिप का प्रबंध छोटी-सी निर्वाचित परिषद् द्वारा होता है जिसके प्रमुख अध्यक्ष को नगर-प्रमुख (Mayor) या सभापति कहा जाता है। मेयर निर्वाचित भी हो सकता है और परिषद् के सदस्यों में से भी हो सकता है तथा उसको विशेष अधिकारों से युक्त भी किया जा सकता है। टाउनशिप की एक परिषद् एक नियम निर्मात्री संस्था है जो कर्मचारियों को नियुक्त करती है और बजट स्वीकार करती है।

## नगर (City)

अमेरिका में स्थानीय शासन की सबसे अधिक क्रियाशील और दिलचस्प इकाईयाँ नगर (Cities) हैं जिन्हें म्युनिसिपैलिटियों में संगठित कर लिया गया है। टाउन एवं टाउनशिप की तरह नगर भी काउंटी के नगरीय उपविभाग होते हैं। इनकी संख्या लगभग 16 हजार है। अमेरिका में नगर की प्रायः वही स्थिति है जो इंग्लैण्ड में बरो या काउंटी बरो की है। नगर इकाइयों में वास्तव में देहाती स्थानीय शासनिक इकाईयों की अपेक्षा कहीं अधिक स्वशासन रहता है।

प्रत्येक नगर का शासन—प्रबंध एक अधिकार—पत्र (Charter) के अनुसार होता है, जिसे या तो राजकीय व्यवस्थापिका द्वारा प्रदान किया जाता है या जिसे नगर—सभा अपने नगर—स्वशासन के अधिकार के अंतर्गत स्वयं निर्धारित करती है। नगर के लिए इस अधिकार पत्र का वही महत्व है जो किसी राज्य या संपूर्ण देश के लिए संविधान का है। अधिकार पत्रों के द्वारा साधारणतः तीन प्रकार के स्थानीय शासनों की स्थापना होती है, जिनके नाम निम्नांकित हैं —

1. मेयर कौंसिल फॉर्म (Mayor Council Form),
2. कमीशन फॉर्म (Commission Form) एवं
3. कौंसिल मैनेजर फॉर्म (Council Manager Form)।

1. **मेयर कौंसिल फॉर्म (Mayor Council Form)**—इनमें विभिन्न क्षेत्रों में जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक परिषद् होती है। उसका अध्यक्ष मेयर होता है। इसके भी दो मुख्य रूप होते हैं—अशक्त मेयर (Weak Mayor) और शक्तिसंपन्न मेयर (Strong Mayor)। प्रथम प्रकार के मेयर की शक्तियाँ बहुत ही कम होती हैं। वह परिषद् का सभापति होता है। प्रशासन के सब विभाग किसी न किसी आयोग या परिषद् के अधीन होते हैं। जिनके सदस्य या तो प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा चुने जाते हैं या कौंसिल द्वारा। मेयर कुछ मुख्य—मुख्य पदों की नियुक्ति करता है, परंतु यह उनकी कौंसिल द्वारा पुष्टि कराना आवश्यक होता है। कुछ विषयों में मेयर को विशेषाधिकार प्राप्त होता है, लेकिन कौंसिल उसको दो—तिहाई बहुमत से समाप्त कर सकती है। सिद्धांत रूप से मेयर का कार्य विभिन्न विभागों का नियंत्रण और निरीक्षण करना है, लेकिन व्यवहार में वह ऐसा नहीं कर पाता क्योंकि उसे पर्याप्त अधिकार प्राप्त नहीं है। दूसरे प्रकार के अर्थात् शक्तिशाली मेयर टाइप के स्थानीय शासन का आधार शक्तिपृथक्करण का सिद्धांत है। कौंसिल नीति का निर्धारण करती है और मेयर जो जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं, कार्यपालिका शक्तियुक्त होते हैं। मेयर ही महत्वपूर्ण अधिकारियों को नियुक्त करता है और उन्हें अपने अधिकार से हटा भी सकता है। नगर—इकाई के सभी कर्मचारियों की नियुक्ति उसी के द्वारा होती है और नगर के बजट पर उसका नियंत्रण रहता है। उसे कौंसिल के निर्णयों पर कुछ प्रतिबंध के अधिकार भी होते हैं। इस प्रकार शक्तिवान मेयर ही वस्तुतः नगर के प्रशासन का अध्यक्ष होता है।

2. **कमीशन फॉर्म (Commission Form)** — नगर की इकाई का यह वह रूप है जहाँ एक आयोग नगर—स्वशासन का संचालन करता है। इसके द्वारा अशक्त मेयर वाले नगर के शासन की कमियाँ दूर हो जाती हैं और शासन का रूप सरल हो जाता है। नगर इकाई के इस रूप में नगर की व्यवस्थापन और प्रशासन संबंधी शक्तियाँ एक छोटे आयोग में निहित होती हैं जिसके सदस्य लगभग पाँच होते हैं जिन्हें जनता चुनती है। इसमें से एक आयोग का सभापति अथवा मेयर होता है। संपूर्ण आयोग नीति—निर्माण करता है और आयोग का प्रत्येक सदस्य एक प्रशासनिक विभाग का अध्यक्ष होता है, अर्थात् नगर का संपूर्ण प्रशासन उतने ही अंगों में विभक्त होता है, जितने सदस्य नगर के आयोग में होते हैं और आयोग का प्रत्येक सदस्य एक विभाग का कार्य—भार संभालता है। इस पद्धति के दो मुख्य लाभ हैं— i) इनमें शक्तियों और उत्तरदायित्वों का विभाजन नहीं होता, तथा ii) पाँच या सात व्यक्ति सामंजस्य के साथ कार्य कर सकते हैं। यह बात 50—60 या अधिक व्यक्तियों के लिए संभव नहीं हो सकती लेकिन साथ ही इस पद्धति के दोष भी हैं। पहला दोष यह है कि आयोग के सदस्यों की संख्या इतनी कम है कि इसमें जनता का पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता। दूसरा दोष यह है कि इसमें सभी सदस्यों की शक्तियाँ समान होती हैं और कोई भी सदस्य अर्थात् कमिश्नर दूसरों से उच्च नहीं होता जो सबके कार्यों में समन्वय रख सके। वस्तुतः इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि यदि आयोग के सदस्यों के बीच किसी प्रश्न पर गतिरोध पैदा हो जाए तो उसे कोई नहीं सुलझा सकता। नगर प्रशासन का यह रूप अधिक बड़े नगरों



में लोकप्रिय नहीं है और ऐसे किसी भी नगर में प्रायः इस पद्धति को नहीं अपनाया गया है जिसकी जनसंख्या 50 हजार से अधिक हो। यह पद्धति 25 हजार के आसपास की आबादी वाले छोटे नगरों में ही लोकप्रिय है।

3. **कौंसिल मैनेजर फॉर्म (Council Manager)** –1908 में इस प्रकार की संस्था थी परंतु यह अब व्यापक रूप से नगरों में प्रचलित है। इस पद्धति में निति निर्धारण का कार्य तो कौंसिल करती है तथा प्रशासन का उत्तरदायित्व एक विशेष योग्यता प्राप्त कुशल अधिकारी मैनेजर पर होता है। मैनेजर साधारणतः कौंसिल द्वारा नियुक्त किया जाता है। नियुक्ति के बाद दैनिक प्रशासन के लिए वह लगभग पूर्णतः उत्तरदायी होता है। कौंसिल मैनेजर फॉर्म वस्तुतः कमीशन फॉर्म का ही संशोधित रूप है और उसका मुख्य ध्येय कुशल प्रशासन है। अमेरिका में प्रचलित उपर्युक्त सभी नगर-प्रशासन प्रणालियों में कौंसिल मैनेजर फॉर्म सबसे अधिक सफल प्रणाली मानी जाती है। इसकी सफलता का मुख्य कारण यही है कि इस प्रणाली में नीति-निर्माण एवं प्रशासन को पृथक कर देने से प्रशासन में विशेष कुशलता आ जाती है।

### 2.3.3. स्थानीय शासन का कार्यक्षेत्र :

अमेरिका में स्थानीय शासन के अंतर्गत सामान्यतः पुलिस, अग्निरक्षा, स्वास्थ्य एवं सफाई, सार्वजनिक मार्ग, शिक्षणालयों का संचालन, सार्वजनिक उपयोगिता के क्षेत्रों की अपेक्षा नगरीय क्षेत्रों में अधिक विकसित है। लेकिन दोनों का कार्य लगभग एक-सा है। स्थानीय प्रशासन के अनेक कार्यों में राज्य सरकारें भी प्रायः प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेती हैं। वस्तुतः स्थानीय शासन अमेरिकी शासन व्यवस्था का एक अत्यंत महत्वपूर्ण अंग है जो राज्य की विभिन्न जातियों व वर्गों की सुख-शांति के लिए आवश्यक है।

### 'अपनी प्रगति जांचिए'

5. अमेरिकी स्थानीय शासन व्यवस्था में काउंटियों की संख्या बताइए।
6. अमेरिका के शहरों में पाई जाने वाली तीन प्रकार की स्थानीय शासन व्यवस्थाओं के नाम लिखिए।
7. अमेरिकी स्थानीय शासन व्यवस्था की सबसे बड़ी इकाई का नाम बताइए।

### 2.4 फ्रांस का स्थानीय शासन

फ्रांस की राज्यक्रांति के पूर्व वहाँ राजतंत्र था। स्थानीय इकाई का प्रशासन सरकारी कर्मचारियों के हाथ में था। ऐसी स्थिति में स्वभावतः संपूर्ण देश की बागडोर राजा के हाथ में थी। 1789 ई० की क्रांति के बाद स्थानीय शासन की इकाइयों को विकेंद्रित किया गया और उन्हें प्रजातांत्रिक ढर्रे पर संवारा गया। राज्यक्रांति के पहले स्थानीय शासन की इकाइयों को जेनरलाइट कहा जाता था। क्रांति के बाद 'जेनरलाइट' के स्थान पर तीन तरह की इकाइयाँ कायम की गईं। ये इकाइयाँ डिपार्टमेंट, एरोण्डाइजमेंट और कम्यून कहलायीं। डिपार्टमेंटों तथा कम्यूनों में स्थानीय लोगों द्वारा निर्वाचित परिषदों की व्यवस्था थी। स्थानीय शासन के प्रशासकीय कार्य स्थानीय लोगों द्वारा निर्वाचित प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा किए जाते थे, लेकिन स्थानीय शासन की यह प्रजातांत्रिक एवं विकेंद्रित व्यवस्था अधिक दिनों तक नहीं रह सकी। 1800 ई० में नेपोलियन बोनापोर्ट ने प्रजातांत्रिक व्यवस्था को बिल्कुल उखाड़ फेंका और उसके स्थान पर पूर्ण केंद्रित व्यवस्था कायम की। यही व्यवस्था लगभग अभी भी है। इस व्यवस्था में प्रत्येक डिपार्टमेंट में एक प्रिफेक्ट होता है जो राष्ट्रीय सरकार का एजेंट होता है। प्रिफेक्ट के हाथ में काफी शक्ति संचित कर दी गई है। फिर भी फ्रांस के लोग सतत् प्रयत्नशील रहे हैं कि केंद्रीय शासन की बागडोर ढीली की जाए तथा स्थानीय इकाइयों को अधिक-से-अधिक स्वशासन का अधिकार दिया जाए। इस ओर प्रगति भी हुई। अब कम्यूनों तथा डिपार्टमेंटों में स्थानीय लोगों द्वारा निर्वाचित परिषदों की व्यवस्था कर दी गई है। प्रत्येक कम्यून की परिषद को

अपने प्रशासकीय अधिकारी मेयर को चुनने का अधिकार दिया गया है जिसके हाथ में बहुत-से प्रशासकीय अधिकार हैं। फिर भी स्थानीय इकाईयों पर प्रिफेक्ट का काफी कड़ा नियंत्रण है। वह राष्ट्रीय सरकार का एजेंट है।

### 2.4.1 विशेषताएँ

फ्रांसीसी स्थानीय शासन की विशेषताएँ निम्नलिखित हैं -

1. **केंद्रीकरण (Centralisation)** - राष्ट्रीय सरकार की लंबी प्रजातांत्रिक परंपरा के बावजूद फ्रांस के स्थानीय शासन में प्रजातांत्रिक तथा विकेंद्रीकरण का अभाव है। स्थानीय सरकार पर केंद्र का कड़ा नियंत्रण है। स्थानीय लोगों को प्रशासकीय मामलों में निर्णय करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इस दृष्टि से ब्रिटेन तथा अमेरिका की स्थानीय सरकार की इकाईयाँ अधिक स्वतंत्रता का उपभोग करती हैं। अतः फ्रांस की स्थानीय शासन-प्रणाली ब्रिटेन तथा अमेरिका की अपेक्षा कम प्रजातांत्रिक है। प्रो० मुनरो का कहना है कि "फ्रांसीसी स्थानीय शासन-प्रणाली की केंद्रीकरण ही मौलिक विशेषता है और उसकी दृढ़ता के कारण स्थानीय शासन-संगठन एक पिरामिड-सा बन गया है।" कम्प्यून से लेकर गृह-मंत्रालय तक शासन की इकाईयाँ शृंखलाबद्ध हैं। स्थानीय इकाईयों का अपना कोई अलग अस्तित्व नहीं है। स्थानीय इकाईयाँ उसी तरह अपना कार्य करती हैं जिस तरह गृह-मंत्रालय आदेश देता है। मुनरो के शब्दों में, "पेरिस में गृह-मंत्री बटन दबाता है और शेष कार्य प्रिफेक्ट, उप-प्रिफेक्ट तथा मेयर कर लेते हैं। सभी तार पेरिस की ओर दौड़ते हैं।"
2. **स्वायत्तता का अभाव (Absence of Autonomy)** फ्रांस के स्थानीय शासन में स्वायत्तता का अभाव है। स्थानीय लोगों को स्थानीय मामलों के प्रशासन में बहुत स्वतंत्रता नहीं है। हर मामले में केंद्रीय अधिकारियों का निर्णय लादा जाता है। अतः ब्रिटेन, अमेरिका तथा भारत की स्थानीय इकाईयाँ जितनी भी स्वतंत्रता का उपभोग करती हैं, फ्रांस की स्थानीय इकाईयाँ उसके बराबर नहीं कर पाती हैं। इस संबंध में लार्ड ब्राइस का कथन है कि "पता नहीं क्यों, जहाँ चार करोड़ लोगों के विचार पर राष्ट्रीय मामले में विश्वास किया जाता है, वहाँ डिपार्टमेंट के लोगों को अपने आंतरिक मामले में विचार व्यक्त करने की स्वाधीनता नहीं दी जाती है।" इसी आशय का विचार एक भूतपूर्व फ्रांसीसी राष्ट्रपति पॉल डेस्टचेनल ने व्यक्त किया है - "फ्रांस में शिखर पर प्रजातंत्र है, लेकिन आधार साम्राज्य है।"
3. **स्थानीय अधिकारियों का द्वैध रूप** - फ्रांस के स्थानीय शासन की विशेषता यह है कि यहाँ के अधिकारियों को दोहरा कार्य करना पड़ता है। स्थानीय शासन के अधिकारी एक ओर इलाके के प्रतिनिधि की हैसियत से कार्य करते हैं। इस पक्ष में वे स्थानीय हितों के संरक्षक होते हैं। उनका दूसरा कार्य राज्य के एजेंट के रूप में है। अपने क्षेत्र में वे राज्य के अधिकारी होते हैं। इस प्रकार उन्हें स्थानीय तथा राष्ट्रीय हितों का समन्वय करना पड़ता है। अन्य किसी भी क्षेत्र में स्थानीय शासन के अधिकारियों को ऐसा दोहरा कार्य नहीं करना पड़ता है।
4. **एकरूपता** - फ्रांस की स्थानीय शासन-प्रणाली की एक अन्य विशेषता इकाईयों की एकरूपता है। स्थानीय सरकार की इकाईयाँ चाहे वह शहरी हों या देहाती, संगठन, कार्यों एवं शक्तियों में एक समान है। ब्रिटेन, अमेरिका तथा भारत में स्थानीय शासन की इकाईयों में यह विशेषता नहीं पाई जाती है। उन देशों में शहरी या देहाती क्षेत्रों में अलग-अलग प्रकार की स्थानीय सरकारों का संगठन है। यहाँ तक कि शहरों में भी कई तरह की इकाईयाँ प्रचलित हैं, लेकिन फ्रांस में ये इकाईयाँ समरूप हैं। केंद्रीकरण के कारण उनकी समरूपता और भी अक्षुण्ण बन गयी है।
5. **शृंखलाबद्धता (Hierarchical)** - फ्रांस की स्थानीय सरकारें शृंखलाबद्ध हैं। गृह मंत्रालय से लेकर कम्प्यून तक की इकाईयाँ एक ही पंक्ति में सुसज्जित हैं। कोई इकाई पंक्ति से अलग स्वतंत्र अस्तित्व नहीं रखती है। इसके विपरीत ब्रिटेन तथा अमेरिका की स्थानीय सरकारों की इकाईयाँ हैं।

## 2.4.2 स्थानीय शासन का वर्तमान संगठन

फ्रांस के स्थानीय शासन की इकाईयाँ एक पिरामिड का रूप प्रस्तुत करती हैं जिसका गुम्बज गृहमंत्रालय (Ministry of Interior) है। संपूर्ण फ्रांस 26 क्षेत्रों (Regions) में विभक्त है जिनकी संख्या सन् 2016 में 18 कर दी गई है। प्रत्येक Region को विभागों में बांटा गया है जिनकी संख्या बढ़ कर 102 हो गई है। विभागों को पुनः एरोण्डाइजमेंटस (arrondissements) में बांटा गया है, जिनकी वर्तमान संख्या 332 है। एरोण्डाइजमेंटस पुनः कैंटोनों (Cantons) में विभक्त किए गए हैं जिनकी संख्या 2054 है। इसके पश्चात् प्रत्येक कैंटोन पुनः कम्यूनो (Communes) में विभक्त किये गए हैं। कम्यून स्थानीय शासन की सबसे छोटी इकाई है और इनकी तुलना अमेरिका की Township (टाउनशिप) से की जा सकती है। वर्तमान में फ्रांस में कम्यूनो की संख्या 36681 है। इस प्रकार फ्रांस के स्थानीय शासन की सभी इकाईयाँ शृंखलाबद्ध है। यहाँ एक बात गौरतलब एवं ध्यान देने की है कि एरोण्डाइजमेंट एवं कैंटोन स्थानीय शासन की इकाईयाँ नहीं हैं बल्कि इन्हें प्रशासनिक सुविधा के लिए स्थापित किया गया है। फ्रांस के स्थानीय शासन के वर्तमान संगठन में केवल तीन इकाईयाँ—क्षेत्र (Region), डिपार्टमेंट (Department) एवं कम्यून (Communes) हैं जिनका संक्षिप्त वर्णन निम्नलिखित है –

**2.4.2.1 क्षेत्र (Region)**— फ्रांस के स्थानीय शासन की सबसे बड़ी व नवीन इकाई क्षेत्र है। हालांकि फ्रांस में क्षेत्र को प्रशासन की इकाई के रूप में सन् 1959 में स्थापित किया लेकिन यह स्थानीय शासन की इकाई 1982 के सुधारों के बाद ही संभव हो सकी। वर्तमान में इनकी संख्या 18 है। प्रत्येक क्षेत्र (Region) की एक रिजनल कौंसिल (Regional Council) होती है जिसे वयस्क मताधिकार के आधार पर चयनित किया जाता है। इस कौंसिल के सदस्यों का चयन 6 वर्ष के लिए किया जाता है। विभिन्न क्षेत्रों की कौंसिलों के सदस्यों की संख्या 31 से 209 के बीच रहती है। यह कौंसिल क्षेत्र के सभी मामलों के प्रबंधन हेतु जिम्मेदार है। यह क्षेत्र की निर्णय लेने वाली निकाय है। प्रमुख रूप से रिजनल कौंसिल आर्थिक योजनाओं के निर्माण, आर्थिक विकास और व्यवसायिक प्रशिक्षण प्रदान करने संबंधी कार्यों से संबंधित है।

प्रत्येक क्षेत्रीय कौंसिल (Regional Council) के सदस्य अपने में से एक व्यक्ति को इसके अध्यक्ष के रूप में चुनते हैं जो इसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस कौंसिल का अध्यक्ष दो रूपों में कार्य करता है – क्षेत्र के अध्यक्ष के रूप में तथा केन्द्र सरकार के एजेंट के रूप में। क्षेत्र के अध्यक्ष के रूप में वह रिजनल कौंसिल के फैसलों को लागू करता है, क्षेत्र के लोगों को सुरक्षा प्रदान करता है, स्टाफ की नियुक्ति करता है, बजट तैयार करके इसे कौंसिल के सामने प्रस्तुत करता है और पूरे क्षेत्रीय प्रशासन पर अपना पर्यवेक्षण बनाए रखता है। केन्द्र सरकार के एजेंट के रूप में वह केन्द्रीय कानूनों एवं फैसलों को उस क्षेत्र में लागू करता है और राष्ट्रीय स्तर के मामलों का अपने क्षेत्र में प्रबंधन करता है।

### 2.4.2.2 डिपार्टमेंट (Department)

फ्रांस के स्थानीय शासन की पिरामिड की दूसरी क्रमबद्ध इकाई डिपार्टमेंट है। प्रत्येक क्षेत्र (Region) में कई डिपार्टमेंट पाए जाते हैं। डिपार्टमेंट स्थानीय शासन की बहुत पुरानी इकाई है। फ्रांस के संविधान में 83 डिपार्टमेंट बनाए गए थे जिनकी संख्या नैपोलियन शासनकाल में 91 हो गई थी। वर्तमान में इनकी संख्या 102 है। फ्रांस के अधिकतर डिपार्टमेंट के नाम पहाड़ों एवं नदियों के नाम पर रखे गए हैं। इनका आकार व जनसंख्या भिन्न-2 है।

प्रत्येक डिपार्टमेंट में कई एरोन्डाजमेंटस पाए जाते हैं जिन्हें Sub-Prefecture भी कहते हैं। Sub-Prefecture में Su-Prepfect कार्य करता है।

प्रत्येक विभाग का संगठन निम्न प्रकार से है –

- i) सामान्य परिषद (General Council)
  - ii) अध्यक्ष (President) (Executive head)
  - iii) प्रीफेक्ट (Prefect)
- i) **सामान्य परिषद (General Council)** – प्रत्येक विभाग में एक सामान्य परिषद की व्यवस्था है। सामान्य परिषद डिपार्टमेंट की प्रतिनिधि-संस्था है जिसका चुनाव स्थानीय जनता व्यस्क मताधिकार के आधार पर करती है। यह डिपार्टमेंट की विधायिका के रूप में कार्य करती है और विभागीय मामलों के सन्दर्भ में निर्णय लेने का कार्य करती है। डिपार्टमेंट संबंधी मामलों के सफल प्रबन्धन हेतु पूर्ण रूप से जिम्मेदार है। सामान्य परिषद के सदस्यों की संख्या विभिन्न डिपार्टमेंटस में भिन्न-2 है। परिषद के सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है हालांकि आधे सदस्य प्रत्येक 3 वर्ष पर बदले जाते हैं। पूरे देश में सभी डिपार्टमेंटस की परिषदों के चुनाव एक निश्चित दिन अक्टूबर महीने में होते हैं। एक ही व्यक्ति एक से अधिक डिपार्टमेंटस की सामान्य परिषद का सदस्य नहीं हो सकता। सामान्य परिषद की मीटिंग वर्ष में दो बार होती है। पहली मीटिंग अप्रैल के महीने में (जो 15 दिन तक चलती है) तथा दूसरी मीटिंग अगस्त या अक्टूबर के महीने में (जो एक माह तक चलती है)। सामान्य परिषद मुख्य रूप से निम्नलिखित तीन कार्य करती है –
- i) केन्द्र सरकार द्वारा डिपार्टमेंट में करवाई गई प्रशासनिक गतिविधियों का सामान्य पर्यवेक्षण करना;
  - ii) डिपार्टमेंट संबंधी प्रशासनिक मामलों के प्रबन्धन का सामान्य पर्यवेक्षण करना;
  - iii) डिपार्टमेंट के अधीन आने वाले कर्मियों द्वारा किए गए प्रशासनिक मामलों के प्रबन्धन का पर्यवेक्षण भी सामान्य परिषद के क्षेत्राधिकार का हिस्सा है। दो या दो से अधिक कर्मियों के मध्य झगड़ों को सुलझाना इसकी अहमभूत जिम्मेदारी है।
- डिपार्टमेंट संबंधी प्रशासनिक मामलों के प्रबन्धन पर प्रभावी पर्यवेक्षण स्थापित करने हेतु फ्रांस में डिपार्टमेंटल कमीशन (Departmental Commission) के गठन का 1871 में प्रावधान किया गया जो डिपार्टमेंट की सामान्य परिषद की स्थायी कमेटी के रूप में कार्य करता है। इसका गठन परिषद द्वारा अगस्त की मीटिंग में एक वर्ष के लिए किया जाता है। इसके सदस्यों की संख्या 4-7 रहती है। यह मासिक तौर पर बैठकें करता है डिपार्टमेंट में प्रीफेक्ट द्वारा संचालित प्रशासनिक गतिविधियों पर कड़ी नजर बनाए रखता है।
- ii) **अध्यक्ष** – सामान्य परिषद के सदस्यों में से एक सदस्य का चुनाव 6 वर्ष के लिए इसके अध्यक्ष के रूप में किया जाता है। 1982 से पहले प्रीफेक्ट डिपार्टमेंट की मुख्य कार्यपालिका के रूप में कार्य करता था। लेकिन फ्रांस में स्थानीय स्तर पर 1982 के सुधारों के पश्चात् प्रीफैक्ट का स्थान सामान्य परिषद के अध्यक्ष से परिवर्तित कर दिया गया। वर्तमान में सामान्य परिषद का अध्यक्ष डिपार्टमेंट के कार्यकारी मुखिया (Executive head) के रूप में करता है। वह सामान्य परिषद की बैठकें बुलाता है, इनकी अध्यक्षता करता है और इसके द्वारा लिए गए फैसलों को लागू करता है। वह डिपार्टमेंट की आय व व्यय का ब्यौरा रखता है तथा डिपार्टमेंट के स्तर पर प्रशासनिक एवं अन्य मामलों का प्रबन्धन करता है।
- iii) **प्रीफैक्ट (Prefect)** – फ्रांस की स्थानीय शासन प्रणाली में प्रीफैक्ट का एक महत्वपूर्ण स्थान है। वह केन्द्र सरकार एवं डिपार्टमेंट की जनता के बीच एक महत्वपूर्ण कड़ी है। उसकी नियुक्ति केन्द्र सरकार के द्वारा की जाती है। वह लोक सेवाओं का उच्च अधिकारी होता है। केन्द्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में वह डिपार्टमेंट

एवं केन्द्र सरकार के अधिकारियों पर अपना नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण बनाए रखता है। उसका स्थानान्तरण एक डिपार्टमेंट से दूसरे डिपार्टमेंट में किया जा सकता है। लगभग 200 वर्षों (1799 से 1982 तक) प्रिफैक्ट, डिपार्टमेंट के कार्यकारी मुखिया (Executive head) के रूप में रहा है लेकिन 1982 के सुधारों के पश्चात् डिपार्टमेंट में उसकी शक्तियों में परिवर्तन कर दिया गया। अब वह डिपार्टमेंट का कार्यकारी मुखिया नहीं रहा और उसका स्थान सामान्य परिषद के अध्यक्ष ने ले लिया है।

वर्तमान में प्रिफैक्ट दो रूपों में कार्य करता है – i) केन्द्र सरकार के एजेन्ट के रूप में एवं कम्प्यूनों की सरकार के पर्यवेक्षक के रूप में। प्रथम रूप में, वह राष्ट्रीय सरकार की फैली हुई भुजाओं के रूप में कार्य करता है और विभाग के स्तर पर केन्द्र सरकार के हितों की पूर्ति करता है। डिपार्टमेंट में वह केन्द्रीय कानूनों, नीतियों एवं कार्यक्रमों को सही ढंग से लागू करने के लिए जिम्मेदार है। डिपार्टमेंट के स्तर पर कार्यरत विभिन्न मन्त्रालयों के अधिकारीगण उसके प्रति जिम्मेदार हैं और वह उनकी कार्यवाही पर अपना नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण बनाए रखता है। वह डिपार्टमेंट में कार्यरत विभिन्न मन्त्रालयों के अधिकारियों के मध्य समन्वय बनाए रखता है और डिपार्टमेंट एवं केन्द्रीय मन्त्रालयों के मध्य संचार के माध्यम के रूप में कार्य करता है। इसके अतिरिक्त विभाग के स्तर पर विभिन्न मन्त्रालयों में वह कुछ नियुक्तियाँ भी करने की शक्तियाँ रखता है।

दूसरे रूप में वह डिपार्टमेंट के तहत आने वाले कम्प्यूनों की सरकार की निगरानी करता है। कम्प्यून के प्रशासन का समय-2 पर पर्यवेक्षण करता है और मेयर को नीति संबंधी मामलों में दिशा निर्देश जारी करता है। इस दिशा-निर्देशों के उल्लंघन करने पर वह मेयर को बर्खास्त भी कर सकता है। कम्प्यून के बजट को सहमति प्रदान करता है और कम्प्यूनल कौंसिल के फैसलों को रद्द भी कर सकता है। कम्प्यून के स्तर पर कुछ अधिकारियों की नियुक्ति संबंधी शक्तियाँ भी प्रिफैक्ट में निहित हैं।

प्रीफैक्ट द्वारा अपने कर्तव्यों का सही प्रकार से निर्वहन हेतु बहुत सारे अधिकारी जैसे कि उप-प्रिफैक्ट आदि की नियुक्तियाँ केन्द्र सरकार द्वारा की जाती हैं। ये सभी अधिकारी लोक सेवाओं से संबंधित अधिकारीगण होते हैं।

### 2.4.2.3 कम्प्यून (Commune)

फ्रांस के स्थानीय शासन-प्रणाली में सबसे नीचे की इकाई-कम्प्यून है। फ्रांस में शहरी तथा देहाती क्षेत्रों में एक ही तरह की इकाईयों की व्यवस्था है। प्रत्येक कम्प्यून में एक कम्प्यून परिषद (Communal Council) की व्यवस्था है। यह कम्प्यून की प्रतिनिधि-संस्था है। कम्प्यून परिषद में 10 से 35 तक सदस्य होते हैं। सदस्यों का निर्वाचन कम्प्यून की जनता 6 वर्षों के लिए करती है। कम्प्यून-परिषद स्थानीय बातों पर विचार-विमर्श करती है। कार्यपालिका संबंधी कार्य इसका नहीं है, फिर भी यह मेयर तथा स्थानीय निर्वाचित अधिकारियों के कार्यों की देख-रेख करती है। मेयर कम्प्यून का प्रधान कार्यपालक होता है। मेयर का निर्वाचन कम्प्यून परिषद 4 वर्षों के लिए करती है। स्थानीय प्रतिनिधि-सभा द्वारा निर्वाचित होने के कारण स्थानीय दलगत राजनीति से वह अलग नहीं रह सकता। कम्प्यून का वह पहला नागरिक होता है तथा प्रमुख उत्सवों में वह कम्प्यून का प्रतिनिधित्व करता है। स्थानीय शासन के अन्य कार्यपालिका अधिकारियों की तरह उसका भी दोहरा कार्य है। कम्प्यून में वह प्रिफैक्ट का एजेन्ट होता है। इस दृष्टि से वह राज्य का अधिकारी भी है। इस प्रकार राष्ट्रीय हितों का सुंदर संबंध उपस्थित करता है।

### 2.4.3 स्थानीय शासन के प्रमुख कार्य :

स्थानीय शासन केवल वही कार्य कर सकता है जो कि समय-समय पर केंद्र सरकार द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। फिर भी, स्थानीय शासन के कुछ प्रमुख कार्यों का वर्णन यहाँ किया जा सकता है। जन-स्वास्थ्य, शिक्षा, पुलिस कार्य तथा सहायता कार्य स्थानीय शासन के सबसे महत्वपूर्ण कार्य हैं। जन-स्वास्थ्य महापौर का उत्तरदायित्व है। प्रीफैक्ट के निर्देशन और निरीक्षण में तथा कम्प्यून की परिषद के परामर्श पर महापौर नियम-उपनियम बनाकर फैलने वाली

बीमारियों को रोकने के लिए तथा पानी और सफाई की उचित व्यवस्था के लिए कार्य करता है। शिक्षा का मुख्य उत्तरदायित्व वाणिज्य मंत्रालय पर होता है। फिर भी स्थानीय शासन की इस संबंध में प्रमुख भूमिका होती है। प्राथमिक शिक्षा विभाग के क्षेत्राधिकार में आता है। इसका उत्तरदायित्व प्रीफेक्ट पर होता है। प्रीफेक्ट सभी प्राथमिक स्कूलों के अध्यापकों को नियुक्त करता है। इन स्कूलों की स्थापना कम्पून करते हैं। वे ही उनको वित्तीय सहायता प्रदान करते हैं। माध्यमिक शिक्षा संस्थाओं की स्थापना भी कम्पून करते हैं। उनका प्रबंध केन्द्र तथा विभाग द्वारा प्राप्त वित्तीय सहायता से किया जाता है। सार्वजनिक सहायता कार्य प्रीफेक्ट का विशेषाधिकार है। बच्चों की सहायता, मानसिक रूप से अस्वस्थ, वृद्धों, अपाहिजों तथा प्रसूति की अवस्था में सहायता कार्य और बड़े परिवारों की सहायता प्रीफेक्ट का उत्तरदायित्व है। इस संबंध में धन की व्यवस्था विभाग, कम्पून और केंद्रीय सहायता से की जाती है। पुलिस विभाग यद्यपि केंद्र सरकार के निरीक्षण में कार्य करता है, फिर भी प्रीफेक्ट अपने विभाग में शांति और व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है। वह इस कार्य में पुलिस आयुक्त की सहायता लेता है।

देश की राजधानी होने के कारण और राजनीतिक के उतार-चढ़ाव के फलस्वरूप विभिन्न सरकारों का यही प्रयत्न रहा है कि पेरिस में किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह के हाथों में सत्ता केन्द्रित न होने पाए। परंतु देश के शेष भागों में स्थानीय शासन पर केंद्र का पूर्ण नियंत्रण है और यह कहा जाता है कि गृह-मंत्री यदि एक बटन दबाता है तो देश की समस्त स्थानीय संस्थाओं में तार बज उठते हैं। अर्थात् प्रशासकीय और वित्तीय दोनों क्षेत्रों में स्थानीय शासन पर प्रीफेक्टों के द्वारा गृहमंत्री का पूर्ण अंकुश रहता है। यद्यपि स्थानीय शासन केवल आंशिक रूप से ही लोकतांत्रिक है, तथापि परंपरा पर आधारित यह व्यवस्था फ्रांसिसी जनता को पूरी तरह मान्य है। पुरानी प्रक्रियाओं और लाल फीताशाही प्रणाली के कारण इसकी क्षमता को बहुत हानि हुई है। स्थानीय संस्थाओं के अधिकारियों को बहुत कम वेतन मिलता था। उनकी योग्यता भी बहुत सीमित होती थी, परंतु 1950 के पश्चात् स्थानीय अधिकारियों की वेतन-वृद्धि से स्थिति में कुछ सुधार हुआ है, फिर भी उनकी कार्य-कुशलता केंद्रीय अधिकारियों की अपेक्षा बहुत कम है।

### ‘अपनी प्रगति जांचिए’

8. फ्रांस के स्थानीय शासन की सबसे नवीन इकाई का नाम बताइए।
9. वर्तमान में फ्रैंच प्रिफैक्ट की भूमिका का उल्लेख कीजिए।
10. फ्रैंच प्रिफैक्ट को डिपार्टमेंट के कार्यकारी मुखिया के पद से कब हटाया गया?
11. फ्रांस स्थानीय स्तर पर कितने क्षेत्रों (Regions), डिपार्टमेंट (Department) एवं कम्पूनों (Communes) में बंटा हुआ है?
12. फ्रांस में डिपार्टमेंटल कमीशन का गठन कब किया गया?

### 2.5 जापान का स्थानीय शासन :

वर्तमान स्थानीय शासन की शुरुआत मैजी संविधान के लागू होने के साथ हुई क्योंकि इससे पूर्व जापान लगभग 300 इकाई में बंटा हुआ था और उन पर जमींदारों का कब्जा था। प्रत्येक गांव का हैड, इनके एजेंट के रूप में कार्य करता था और गांव से टैक्स की उगाही करता था। ये जमींदार पुनः जापान के सम्राट के प्रति जिम्मेदार व वफादार होते थे। लेकिन मैजी संविधान के लागू होने के बाद सभी जमींदारों द्वारा शासित भू-भाग को छीन लिया गया और सन् 1871 में जापान के संपूर्ण भू-भाग 72 प्रिफैक्टचर, 19 शहर, 71478 गांव में विभक्त कर दिये गए। स्थानीय शासन के क्षेत्र में दो महत्वपूर्ण कानून पास किए गए। प्रथम म्यूनिसिपल गर्वनमेंट अधिनियम 1888 जिसके

तहत सभी शहरों, कस्बों एवं गावों में चयनित म्यूनिसिपलटियों की शुरुआत की गई लेकिन कस्बों एवं गावों में तो मेयर का चुनाव चयनित प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता था जबकि शहरों की म्यूनिसिपलटी के मेयर का चुनाव केन्द्र सरकार के आन्तरिक मामलों के मंत्री द्वारा किया जाता था। इसके साथ ही प्रिफैक्चर गवर्नमेंट अधिनियम 1890 पास किया गया जिसके तहत प्रत्येक प्रिफैक्चर में चयनित प्रिफैक्चर एसेम्बलियों का प्रावधान किया गया। लेकिन प्रत्येक प्रिफैक्चर के गवर्नर का चयन केन्द्र सरकार के आन्तरिक मामलों के मंत्री द्वारा ही किया जाता था।

स्थानीय शासन की इकाईयों को और अधिक तार्किकता प्रदान करने हेतु तथा जमींदारों के लोगों पर सामाजिक प्रभाव को कम करने हेतु जापान के संपूर्ण भूभाग को 47 प्रिफैक्चर, 39 शहर एवं 15820 कस्बों एवं गावों में बांटा गया। लोकतांत्रिक प्रक्रिया को बहाल करते हुए 1911 में शहरों की म्यूनिसिपलटी के मेयर भी चयनित प्रतिनिधियों द्वारा ही चुने जाने लगे। इसके अतिरिक्त वयस्क मताधिकार के तहत 20 वर्ष से उपर सभी पुरुषों को वोट डालने का अधिकार भी प्रदान किया गया और प्रिफैक्चर को कानून बनाने संबंधी शक्तियाँ भी दी गई।

इन सब प्रयासों के बावजूद भी स्थानीय शासन पर केन्द्र सरकार का नियंत्रण मैजी सरकार के द्वारा जारी रहा। लेकिन 1947 में नवीन संविधान के लागू होने के पश्चात् राष्ट्रीय एवं स्थानीय सरकार का पुनर्गठन किया गया। आन्तरिक मामलों के मंत्री पद को समाप्त कर दिया गया। स्थानीय शासन को बेहतर बनाने हेतु Local Autonomy Law 1947 पास किया गया जिसके तहत स्थानीय शासन के वर्तमान संगठन का निर्माण किया गया।

### 2.5.1 विशेषताएँ

जापान के स्थानीय शासन की विशेषताएँ निम्नलिखित हैं –

- i) **द्वि-स्तरीय ढांचा** – जापान के स्थानीय शासन का ढांचा द्वी-स्तरीय है। स्थानीय शासन के ऊपरी स्तर को प्रिफैक्चर जबकि निम्न स्तर को म्यूनिसिपलटी कहा जाता है जो शहरों, कस्बों एवं गावों के स्तर पर पाई जाती है। स्थानीय शासन के दोनों स्तरों पर कार्यपालिका एवं विधानपालिका के रूप में जनता द्वारा चयनित सदस्य ही काम करते हैं।
- ii) **एकरूपता (Uniformity)** फ्रांस की भांति जापान में भी स्थानीय शासन प्रणाली की इकाईयों में एकरूपता पाई जाती है। स्थानीय सरकार की इकाईयाँ चाहे वे शहरी हों या देहाती, संगठन कार्य एवं शक्तियों में एक समान हैं। जबकि ब्रिटेन, भारत एवं अमेरिका में ऐसा नहीं है। इसका कारण यह है कि Local Autonomy Law, 1947 के तहत जापान में स्थानीय शासन में एक जैसे संगठन व कार्य का प्रावधान किया गया है।
- iii) **शृंखलाबद्धता (Hierarchical)** फ्रांस की भांति जापान की स्थानीय शासन प्रणाली भी शृंखलाबद्ध है। आन्तरिक मामलों एवं संचार मंत्रालय से लेकर म्यूनिसिपलटी तक की इकाईयाँ एक ही पंक्ति में सुसज्जित हैं और सभी इकाईयों के मुख्य कार्यपालक गवर्नर व मेयर केन्द्र के ऐजेंट की भूमिका में कार्य करते हैं और समय-2 पर अपनी स्थानीय इकाई के संबंध में रिपोर्ट केंद्र सरकार को भेजते हैं।
- iv) **औपचारिक स्वायत्तता (Formal Autonomy)** ऐसा कहा जाता है कि जापान का स्थानीय शासन काफी हद तक स्वायत्त है। लेकिन यह कथन काफी हद तक सही नहीं है क्योंकि जापान के स्थानीय शासन को यह स्वायत्तता औपचारिक स्तर पर ही प्रदान की गई न कि Operational Level पर। जापान में एकात्मक शासन प्रणाली होने के कारण केंद्र सरकार का हस्तक्षेप स्थानीय मामलों में लगातार बना रहता है। केंद्र सरकार द्वारा स्थानीय सरकारों को दिशा-निर्देश एवं कार्ययोजनाएँ जारी की जाती हैं जिनके अनुसार इन्हें कार्य करना पड़ता है। यही कारण है कि केंद्र सरकार द्वारा सुझाए गए समाधानों एवं योजनाओं के अनुसार ही स्थानीय समस्याओं को हल किया जाता है।

- v) **नियन्त्रित विकेन्द्रियकरण (Controlled Decentralisation)**— जापान के स्थानीय स्तर पर कानून द्वारा विकेन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को बढ़ावा दिया गया है। लेकिन वित्त के अभाव में यह विकेन्द्रीकरण किसी काम का नहीं है। स्थानीय शासन की इकाईयाँ वित्त हेतु केन्द्र सरकार पर निर्भर हैं। अधिकतर इकाई अपने संसाधनों से केवल 30–35 प्रतिशत धन ही जुटा पाती हैं और शेष 70 % संसाधनों के लिए केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली ग्रांट पर निर्भर है। केन्द्र सरकार ग्रांट देने के साथ-साथ कुछ शर्तें भी लगती है जो स्थानीय शासन की इकाईयों के लिए बाध्यकारी है। यही प्रवृत्ति जापान में नियन्त्रित विकेन्द्रीकरण को जन्म देती है।

## 2.5.2 स्थानीय शासन का वर्तमान ढांचा एवं कार्य

जापान के स्थानीय शासन के वर्तमान ढांचे एवं कार्यों का वर्णन निम्नलिखित है —

### 2.5.2.1 प्रिफेक्चर (Prefecture)

1. **गवर्नर (Governor)** — इस समय होकेडो को छोड़कर संपूर्ण देश 46 प्रीफेक्चरों (प्रशासनिक इकाइयों) में बंटा हुआ है। प्रीफेक्चर का प्रमुख गवर्नर कहलाता है। गवर्नर के लिए आवश्यक है कि वह जापान का निवासी हो और उसकी आयु कम से कम 30 वर्ष हो। लिंग के आधार पर कोई प्रतिबंध नहीं है। गवर्नर एक साथ डायट और स्थानीय सभा का सदस्य नहीं हो सकता। वह प्रीफेक्चर के लोगों द्वारा चुना जाता है और चार वर्ष तक अपने पद पर बना रहता है, बशर्ते कि वह इससे पहले त्याग-पत्र न दे दे या प्रीफेक्चर की सभा द्वारा उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित न कर दिया जाए। अविश्वास का प्रस्ताव कुल सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित किया जा सकता है। यह गवर्नर की इच्छा पर है कि वह या तो सभा को भंग कर दे और नए निर्वाचन के लिए कहे या फिर त्याग-पत्र दे दे। नव-निर्वाचित सभा पुनः अविश्वास प्रस्ताव पास कर गवर्नर को पद से हटा सकती है और इसमें उसे कुल सदस्य संख्या का साधारण बहुमत चाहिए। गवर्नर को 'लोकप्रिय प्रत्याहरण' (Popular Recall) द्वारा भी पदच्युत किया जा सकता है। व्यवस्था यह है कि यदि प्रीफेक्चर के एक-तिहाई निर्वाचक गवर्नर को उसके पद से हटाने की याचिका करते हैं और इस याचिका को प्रत्याहरण निर्वाचन में बहुमत प्राप्त हो जाता है तो गवर्नर को अपना स्थान छोड़ना पड़ता है।
2. **सहायक गवर्नर** — गवर्नर एक से तीन सहायक गवर्नर नियुक्त कर सकता है और उन्हें हटा सकता है। गवर्नर ही अपने सहायकों के कर्तव्यों का निर्धारण करता है। इन सहायक गवर्नरों के कर्तव्य राजनीतिक एवं प्रशासनिक दोनों होते हैं। गवर्नर की अनुपस्थिति में ये ही उसके पद पर कार्य करते हैं। यदि किसी कारणवश गवर्नर और सहायक गवर्नर दोनों ही प्रीफेक्चर में नहीं हों तो प्रधानमंत्री को अधिकार है कि वह किसी को भी उस अवधि के लिए कार्यवाहक गवर्नर नियुक्त कर दे। स्टॉफ के अन्य सदस्यों के अतिरिक्त प्रीफेक्चर में एक लेखापाल, एक कोषाध्यक्ष, एक लेखा परीक्षक और उपनियमों के अनुसार कुछ अन्य कर्मचारी होते हैं।
3. **गवर्नर की कार्यकारी शक्तियाँ और स्थिति** — जापानी प्रीफेक्चर के गवर्नर को पर्याप्त अधिकार प्राप्त हैं और उसकी शक्तियाँ बहुत कुछ वही हैं जैसी परतंत्र भारत में भारतीय प्रांत के गवर्नर को प्राप्त थी। गवर्नर अपने प्रशासन का समन्वय करता है और अपने क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करता है। उसे दो सन्दर्भों में काम करना पड़ता है— केन्द्र के एजेंट के रूप में तथा स्थानीय मामलों में प्रीफेक्चर के अधिकारी की हैसियत से कार्य करना। गवर्नर द्वारा किए जाने वाले कार्य अग्रलिखित हैं —
  1. क्षेत्र के महत्वपूर्ण अधिकारियों को नियुक्त करना, उन्हें उनके पद से हटाना और उनका पर्यवेक्षण करना।



2. सरकारी दस्तावेजों और अन्य आवश्यक कागजातों का अभिरक्षण करना।
3. प्रीफेक्चर के बजट पर नियंत्रण रखना और अपने मार्गदर्शन में उसे तैयार करना।
4. सभी करों के समाहरण और व्यय के भुगतान तथा लेखा-परीक्षा व संपत्ति की व्यवस्था का दायित्व वहन करना।
5. प्रीफेक्चर की सभा के निर्धारण किए बिना ही आवश्यकतानुसार विनियम और अध्यादेश जारी करना।
6. उपयुक्त मुआवजा देकर संपत्ति का वर्णन करना।
7. विनियमों या अध्यादेशों के अतिक्रमण के लिए दो हजार येन तक जुर्माने का आदेश देना।
8. संकटकाल की अवधि में प्रीफेक्चर द्वारा सभा के सभी या कुछ अधिकार आवश्यकतानुसार ग्रहण करना और विनियम जारी करना, आवश्यकतानुसार विधिवत् अधिकृत कार्यों के लिए धन खर्च करना चाहे यह खर्च व्यवस्थापिका के निर्णयों के विरुद्ध ही क्यों न हो।

गवर्नर को स्थानीय सरकार पर निदेशात्मक शक्ति प्राप्त है। वह मेयर पर नियंत्रण स्थापित करता है। यद्यपि उसे मेयर को बर्खास्त करने का अधिकार नहीं है, फिर भी वह उसे कानूनी कर्तव्य पालन के लिए बाध्य कर सकता है। गवर्नर अपनी व्यापक शक्तियों के आधार पर नगरपालिकाओं को निर्देश दे सकता है, उनका पर्यवेक्षण कर सकता है तथा उनके रिकार्ड तथा अभिलेखों (Records) की जांच कर सकता है। प्रशासनिक शक्तियों के अतिरिक्त गवर्नर को कुछ महत्वपूर्ण राजनीतिक एवं सामाजिक उत्तरदायित्व भी वहन करने पड़ते हैं। गवर्नर सरकार का प्रवक्ता होता है, अतः उसकी प्रत्येक बात को ध्यानपूर्वक और बड़े सम्मान के साथ सुना जाता है।

4. **प्रीफेक्चर का विधान-मंडल (Legislative Board)** —प्रीफेक्चर की सभाओं की सदस्य संख्या इलाकों की आबादी के अनुसार अलग-अलग 40 से 120 सदस्यों तक है। प्रीफेक्चर के निवासी सदस्यों का निर्वाचन करते हैं। इसके लिए मतदाता की आयु 20 वर्ष या उससे अधिक होना आवश्यक है। विधान-मंडल के लिए प्रत्याशी की आयु 25 वर्ष होनी आवश्यक है। विधान-मंडल की अवधि 4 वर्ष है। प्रीफेक्चर के विधान-मंडल का सदस्य न तो डायट का सदस्य हो सकता है और न स्थानीय प्रशासन का। विधान-मंडल के नियमित अधिवेशन वर्ष में 6 बार होते हैं तथा सभा के एक-चौथाई सदस्यों की मांग पर उसके असाधारण अधिवेशन भी बुलाए जा सकते हैं।

प्रीफेक्चर की विधान-सभा को इसकी सीमाओं और अधिकारों के अंतर्गत उपनियमों के अधिनियमों की शक्ति प्रदान की गई है। यह उपनियमों के अतिक्रमण के लिए दो वर्ष तक के कारावास या एक लाख येन तक के जुर्माने का दंड दे सकती है। प्रीफेक्चर की सभा वार्षिक बजट निर्धारित करती है और लेखों परीक्षकों की रिपोर्ट पर विचार करती है। यह करों का आरोपण करती है और लोक-सभाओं के लिए फीस नियत करती है। सार्वजनिक संपत्ति का प्रबंध करने के लिए यही संविदा भी करती है। पुस्तकालय कायम करने और नगरों तथा सभा के सदस्यों के प्रयोग के लिए सरकारी राजपत्रों व अन्य सामग्री की व्यवस्था करना भी प्रीफेक्चर सभा अथवा विधान-मंडल का कर्तव्य है।

5. **गवर्नर और विधानमंडल का संबंध (Relationship of Governor & Legislative Board)** —दोनों का संबंध संसदीय प्रकार का है। गवर्नर विधेयक को प्रारंभ करता है, विधान-मंडल द्वारा पारित विधेयकों पर हस्ताक्षर करता है। उसे सीमित वीटो का अधिकार भी प्रदान किया गया है। अपने विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव स्वीकृत होने की दशा में वह विधान-मंडल को भंग कर सकता है। इसी प्रकार विधान-मंडल भी गवर्नर को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य कर सकता है यदि वह अपने पुनर्निर्वाचन के पश्चात् साधारण बहुमत से गवर्नर

के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित कर दे। गवर्नर विशेष शक्तियों के प्रयोग द्वारा विधान-मंडल पर नियंत्रण कर सकता है। ये विशेष शक्तियाँ प्रमुखतः ये हैं - गवर्नर विधानमंडल के किसी संकल्प को पुनर्निर्वाचन के लिए लौटा सकता है और इस प्रकार इसके पारित होने से देरी कर सकता है अथवा इसे समाप्त कर सकता है किंतु यदि विधान-मंडल इसे दोबारा पास कर देता है और इसे दो तिहाई बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो उसे अर्थात् संकल्प को अंतिम रूप से पारित समझा जाता है। यदि सभा का अधिवेशन नहीं होता है तो गवर्नर उपनियम जारी कर सकता है। इसके अतिरिक्त गवर्नर प्रशासनिक सेवाओं के लिए धन खर्च करने के विशेष अधिकार का इस्तेमाल करने की धमकी देकर विधान-मंडल को प्रभावित कर सकता है। पुनश्च: गवर्नर किसी भी उप-नियम या संकल्प को लौटा सकता है यदि वह इसे असंवैधानिक अथवा गैर-कानूनी समझे तो। वह इसके विरुद्ध अदालत में कार्यवाही भी कर सकता है। यद्यपि गवर्नर अपने विशेषाधिकारों और अपनी विवेक शक्ति के बल पर विधान-मंडल की इच्छा के विरुद्ध कार्यवाही कर सकता है, तथापि दोनों के वर्तमान संबंधों से ऐसा नहीं लगता है कि इनमें से एक दूसरे से कोई वरिष्ठ है। वास्तविक व्यवहार में यदि समाधान न निकलता हो तो उनमें से एक अपने पद से त्याग पत्र दे देता है।

### 2.5.2.2 नगरपालिका (Municipality)

नगर, कस्बों और ग्रामों की स्थानीय सरकारें नगरपालिकाओं द्वारा चलाई जाती हैं। नगरपालिका की कार्यपालिका शक्ति मेयर (Mayor) में निहित होती हैं और विधायी शक्तियाँ नगरपालिका में।

**मेयर (Mayor)** - जापान का कोई भी नागरिक, जो 25 वर्ष या इससे अधिक आयु का हो, मेयर चुना जा सकता है। मेयर भी एक ही समय में डायट मताधिकार के आधार पर अपने क्षेत्र की जनता द्वारा चुना जाता है। अपने कर्तव्य-पालन के लिए उसे नियमित वेतन दिया जाता है। कानून के अनुसार कर्तव्य-पालन न करने पर गवर्नर उसे पदच्युत कर सकता है। इसके अतिरिक्त नगरपालिका अपनी कुल सदस्य-संख्या के दो-तिहाई बहुमत से अविश्वास प्रस्ताव पारित कर मेयर को त्याग-पत्र देने के लिए विवश कर सकती है। मेयर को पदच्युत करने का एक और भी तरीका है और वह है प्रत्याहान (Recall) का। इसके लिए निर्वाचकों का एक-तिहाई भाग याचिका प्रस्तुत करता है और उस विषय को नगरपालिका के मतदाताओं के निर्णय के लिए उनके समक्ष रखा जाता है। यदि निर्णय मेयर के विरुद्ध होता है तो उसे त्याग-पत्र देना ही पड़ता है।

**सहायक मेयर** - मेयर के कर्तव्य-पालन में सहायता के लिए एक सहायक मेयर की भी व्यवस्था की गई है जिसे मेयर ही नियुक्त करता है और वही उसे हटा भी सकता है। सहायक मेयर को उन सभी कार्यों को करना पड़ता है जो मेयर द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। मेयर के कर्तव्य अंशतः राजनीतिक और प्रशासनिक हैं और उनकी अनुपस्थिति में सहायक मेयर उसके सभी कार्य करता है।

मेयर के भी दोहरे उत्तरदायित्व और कर्तव्य हैं। वह राष्ट्रीय मामलों पर विचार करता है और इसके लिए अपने प्रीफेक्चर के गवर्नर के प्रति उत्तरदायी होता है। स्थानीय मामलों के लिए वह अपनी कार्यपालिका का कार्यकारी अधिकारी है और इस नाते वह स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति व पदच्युति करता है तथा इसे समिति के विचारार्थ प्रस्तुत करता है। सभी कर और शुल्क वसूल करना एवं विनियोगों की लेखा-परीक्षा भी मेयर के ही कर्तव्यों में शामिल है। संकटकाल के दौरान मेयर उपनियमों के महत्वपूर्ण विनियम जारी कर सकता है, विधि द्वारा प्राधिकृत कार्यों के लिए धन खर्च कर सकता है और बजट को कम कर सकता है।

**नगर सभा (Municipal Assembly)** —इसके सदस्यों का चुनाव जापान के उन नागरिकों द्वारा किया जाता है जो 20 वर्ष या अधिक की आयु के हों और उस इलाके के लगातार 3 मास तक निवासी रहे हों। नगर-सभा के प्रत्याशी की न्यूनतम आयु 25 वर्ष है। नगर-सभा की सदस्य-संख्या कम से कम 12 और अधिक से अधिक 48 होती है। यह संख्या जनसंख्या के अनुपात में बदलती रहती है। नगर-सभा के सदस्य एक साथ डायट और प्रीफेक्चर की सभा के सदस्य नहीं हो सकते। सदस्यों की अवधि 2 वर्ष है और उनका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। कम आबादी वाले छोटे-छोटे कस्बों और ग्रामों में निर्वाचकों की सामान्य बैठकें ही नगर-सभाओं का स्थान लेती हैं।

नगर-सभा का अधिवेशन नियमित अधिवेशनों के रूप में वर्ष में 6 बार होता है। मेयर अथवा कुछ सदस्यों के एक-चौथाई भाग के अनुरोध पर विशेष अधिवेशन भी बुलाया जा सकता है। नगर-सभा को अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत उपनियम बनाने की शक्ति प्राप्त है। यह वार्षिक बजट पेश करती है और अपने उपनियमों का उल्लंघन करने के लिए दंड निर्धारित करती है। यह करारोपण (Taxes) भी करती है और सार्वजनिक सेवाओं के लिए शुल्क भी नियत करती है। सभा स्थानीय मामलों की जांच कर सकती है तथा स्थानीय अधिकारियों को गवाही देने के लिए अपने समक्ष बुला सकती है।

सारांश में जापान में नवीन संविधान के अंतर्गत जिस प्रकार के स्थानीय प्रशासन के संगठन की परिकल्पना की गई है वह लोकतंत्रात्मक पद्धति के अनुकूल है।

### अपनी प्रगति जांचिए

13. जापान में प्रिफैक्चरों की संख्या बताइए।
14. जापान के स्थानीय शासन की इकाइयों के नाम लिखिए।
15. प्रिफैक्चर का गवर्नर बनने के लिए कितनी आयु होनी चाहिए।
16. जापान की म्यूनिसिपलटी में मेयर किस-किस रूप में कार्य करता है?

### 2.6 सारांश :

यूनाईटेड किंगडम की स्थानीय शासन व्यवस्था चिरकालीन विकास का परिणाम है। एंग्लो सैक्शन काल से लेकर अब तक इसका निरंतर विकास हुआ है। वर्तमान में ब्रिटेन द्वि-स्तरीय स्थानीय शासन व्यवस्था से एक-स्तरीय प्रणाली की ओर अग्रसर है। इंग्लैण्ड, स्कॉटलैंड एवं वेल्स में Unitary Authorities की स्थापना की गई जो स्थानीय स्तर पर सभी स्थानीय मामलों के प्रबंधन हेतु जिम्मेदार है।

अमेरिका के स्थानीय शासन व्यवस्था में काफी अधिक भिन्नता है। अलग-अलग राज्यों में भिन्न-2 प्रकार की स्थानीय शासन की इकाइयाँ कार्यरत हैं। स्थानीय शासन की ये इकाई ब्रिटिश स्थानीय शासन से काफी प्रभावित हैं। इन इकाइयों में भिन्नता होने के उपरांत भी मौलिक रूप से समानता देखने को मिलती है। उदाहरण के तौर पर अमेरिका के 50 राज्यों में से 48 राज्यों में काउंटियाँ पाई जाती हैं तथा प्रत्येक काउंटी में शहर पाए जाते हैं जिनमें उपरोक्त तीन प्रकार की शासन प्रणालियों में से कोई न कोई शासन प्रणाली देखने को मिलती है। इसके अतिरिक्त कुछ काउंटियों में टाउन या टाउनशिप व दोनों ही पाए जाते हैं।

फ्रांस की स्थानीय शासन प्रणाली में स्थानीय शासन की सभी इकाइयाँ परस्पर एक पिरामिड के रूप में जुड़ी हुई हैं। ये सभी इकाइयाँ स्थानीय स्तर पर केन्द्र सरकार की देखरेख में कार्य करती हैं। स्थानीय स्तर पर इन इकाइयों को बहुत कम अधिकार प्राप्त हैं और ये केन्द्र सरकार के दिशा-निर्देशों के अनुसार ही अपने अधिकतर

कार्यों का निर्वहन करती हैं। वर्तमान में स्थानीय शासन के स्तर पर फ्रांस में तीन इकाईयाँ-क्षेत्र (Region), डिपार्टमेंट एवं कम्यून कार्यरत हैं।

जापान में स्थानीय शासन की मूलतः शुरुआत राजतंत्र के दौरान होने के कारण केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति काफी प्रभावी रही और इसी कारण इन इकाईयों के पास स्वायत्तता का अभाव रहा। 1947 में शोवा संविधान के लागू होने के पश्चात् इनकी स्वायत्तता बहाल करने पर बल दिया गया। इस संबंध में स्थानीय स्वायत्तता कानून (Local Autonomy Law), 1947 में पास किया गया। हालांकि जापान में स्थानीय स्तर पर जनतांत्रिक प्रक्रिया को अपनाया गया है लेकिन एकात्मक शासन होने के कारण स्थानीय शासन की इकाईयों की स्वायत्तता औपचारिक मात्र ही है। यहाँ पर स्थानीय शासन की दो इकाईयाँ-प्रिफैक्चर एवं म्यूनिसिपलटी है लेकिन इन दोनों के कार्यकारी मुखिया-गवर्नर व मेयर केन्द्र सरकार के एजेंट के रूप में कार्य करते हैं।

## 2.7 मुख्य शब्दावली

पेरिश :	ब्रिटिश स्थानीय शासन की सबसे छोटी इकाई का नाम पेरिश है।
शैरिफ Sheriff) :	वह मुख्य पुलिस अधिकारी के रूप में कार्य करता है और काउंटी में उसकी काफी महत्वपूर्ण भूमिका है। वह काउंटी में कानून व व्यवस्था बनाए रखने एवं शांति स्थापित रखने हेतु जिम्मेदार है।
कोरोनर (Coroner) :	वह उन लोगों का रिकार्ड तैयार करने के लिए जिम्मेदार है जो या तो दंगों में मारे गए हों या रहस्यमय परिस्थितियों में गायब हो गए हों।
कम्यून (Commune):	फ्रांस के स्थानीय शासन की सबसे छोटी इकाई को कम्यून कहा जाता है।
प्रिफैक्ट (Prefect) :	प्रिफैक्ट एक प्रशासनिक अधिकारी है जिसकी नियुक्ति फ्रांस के प्रत्येक डिपार्टमेंट में केन्द्र सरकार द्वारा की जाती है। यह लोक सेवाओं का उच्च अधिकारी होता है।

## 2.8 'अपनी प्रगति जांचिए के उत्तर' (Answers to check your progress)

1. पेरिश
2. सन् 1983 में, मार्ग्रेट थैचर द्वारा
3. सन् 2000 में
4. सन् 1974 में
5. लगभग 3000 (3086)
6. i) मेयर कौंसिल प्लान ii) कमीशन प्लान iii) कौंसिल मैनेजर प्लान।
7. काउंटी
8. क्षेत्र (Region)
9. वर्तमान में फ्रैंच प्रिफैक्ट अपनी भूमिका दो रूपों में अदा करता है –  
i) केन्द्र के एजेंट के रूप में तथा  
ii) कम्यून के सुपरवाइजर के रूप में।
10. सन् 1982 में
11. फ्रांस 18 क्षेत्र (Regions), 102 डिपार्टमेंट एवं 3668 कम्यूनों में विभक्त है।
12. सन् 1871 में
13. 47
14. प्रिफैक्चर एवं म्यूनिसिपलटी
15. 30 वर्ष
16. जापान की म्यूनिसिपलटी का मेयर दो रूपों में कार्य करता है –  
i) केन्द्र के एजेंट के रूप में तथा  
ii) म्यूनिसिपलटी के कार्यकारी मुखिया के रूप में।

## 2.9 अभ्यास हेतु प्रश्न (Question for Exercise)

### लघु-उत्तरीय प्रश्न

1. यूनाइटेड किंगडम के स्थानीय शासन की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि संक्षेप में समझाइए।
2. इंग्लैण्ड के स्थानीय शासन के वर्तमान ढांचे पर प्रकाश डालिए।
3. लंदन की स्थानीय शासन प्रणाली का उल्लेख कीजिए।
4. यूनाइटेड किंगडम के स्थानीय शासन की विशेषताएँ बताइए।
5. अमेरिका के स्थानीय शासन की विशेषताओं का विवरण दीजिए।
6. अमेरिका के शहरों की स्थानीय शासन व्यवस्था पर नोट लिखिए।
7. फ्रांस के स्थानीय शासन की विशेषताओं का उल्लेख कीजिए।
8. फ्रांस में डिपार्टमेंट के स्तर पर स्थानीय शासन व्यवस्था पर टिप्पणी कीजिए।
9. जापान के स्थानीय शासन की विशेषताओं का वर्णन करें।
10. जापान में प्रिफैक्चर के कार्यकारी मुखिया के रूप में गवर्नर की भूमिका को दर्शाएँ।
11. जापान में म्यूनिसिपलटी के विधायनी अंग के रूप में म्यूनिसिपल एसेंबली की भूमिका का उल्लेख कीजिए।

### दीर्घ-उत्तरीय प्रश्न

1. यूनाइटेड किंगडम के स्थानीय शासन के वर्तमान ढांचे व कार्यों का विवरण दीजिए।
2. अमेरिका के स्थानीय शासन के संबंध में एक प्रस्ताव लिखिए।
3. फ्रांस के स्थानीय शासन के वर्तमान ढांचे का सविस्तार उल्लेख कीजिए।
4. जापान के स्थानीय शासन का विस्तारपूर्वक वर्णन कीजिए।

## 2.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं।

### Suggested Readings:

1. Arora, Ramesh K., Comparative Public Administration, New Delhi, Associated Publishing House.
2. Chaturvedi, T.N. Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur, College Book Depot, 1994.
3. Chopra, J.K., Comparative Public Administration, Common Wealth Publication, New Delhi, 2004.
4. Dahiya, Sewa Singh & Ravindra, Comparative Public Administration, Sterling Publications, Pvt. Ltd., New Delhi, 2012.
5. Gajanan R.P. & Sharma Anoop, Comparative Public Administration, Crescent Publishing Corporation, New Delhi, 2011.
6. Gupta, Bhuvanesh, Comparative Public Administration, Wisdom Press, New Delhi, 2014.
7. Kataria, Surender, Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur: RBSA Publishers, 2001.
8. Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, N.J. Englewood Cliffs, 1966.
9. Riggs, F.W. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society; Boston, Houghton Mifflin Co, 1904.
10. Riggs, F.W., Ecology of Public Administration, Bombay; Asia Publishing House, 1961.
11. Rowat, Donald E., Public Administration in Developed Democracies, Donald Marcel Dekker, Inc. New York.
12. Ridley, F.F., Government and Administration in Western Europe, Martin. Co. Ltd., Oxford.
13. Siffin, William, Towards the Comparative Study of Public Administration, Blooming, Indian University Press, 1957.

# इकाई-3

## यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ्रांस एवं जापान के प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था

### (Control Mechanism over the Adm-Systems of UK, USA, France & Japan)

#### इकाई की रूपरेखा

- 5.0 परिचय
- 5.1 इकाई के उद्देश्य
- 5.2 यूनाईटेड किंगडम में प्रशासन पर नियन्त्रण व्यवस्था
  - 3.2.1 संसदीय नियन्त्रण
  - 3.2.2 कार्यपालिका द्वारा नियन्त्रण
  - 3.2.3 न्यायपालिका द्वारा नियन्त्रण
- 3.3 अमेरिका में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था
  - 3.3.1 कांग्रेस द्वारा नियंत्रण
  - 3.3.2 राष्ट्रपति द्वारा नियंत्रण
  - 3.3.3 न्यायालयों द्वारा नियंत्रण
  - 3.3.4 महालेखा नियंत्रक द्वारा नियंत्रण
  - 3.3.5 जनमत एवं अन्य माध्यमों द्वारा नियंत्रण
- 3.4 फ्रांस में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था
  - 3.4.1 विधायनी नियंत्रण
  - 3.4.2 कार्यपालिका-नियंत्रण
  - 3.4.3 न्यायिक नियंत्रण
  - 3.4.4 जनमत एवं अन्य साधन
- 3.5 जापान में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था
  - 3.5.1 व्यवस्थापिका द्वारा नियंत्रण
  - 3.5.2 कार्यपालिका द्वारा नियंत्रण
  - 3.5.3 न्यायपालिका द्वारा नियंत्रण
  - 3.5.4 बोर्ड ऑफ ऑडिट द्वारा नियंत्रण
- 3.6 सारांश
- 3.7 मुख्य शब्दावली
- 3.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर
- 3.9 अभ्यास हेतु प्रश्न
- 3.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं।

### 3.0 परिचय

राज्य की प्रकृति कल्याणकारी राज्य की हो जाने के कारण प्रशासन की गतिविधियों में आमूलचूल परिवर्तन हुआ है। इसके अतिरिक्त आधुनिक समय में राज्यों की गतिविधियाँ निरंतर बढ़ रही हैं और राज्यों के कार्यों में यह वृद्धि विश्वव्यापी है। राज्यों के बढ़ते हुए बोझ एवं कार्यों के कारण प्रत्येक देश के प्रशासन की शक्तियों का असाधारण विस्तार हुआ है। फलस्वरूप, प्रशासन असीमित शक्तियों का केंद्र बन गया है। अतः प्रशासन के स्तर पर प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा इन शक्तियों के दुरुपयोग की संभावना को रोकने हेतु उस पर नियंत्रण की आवश्यकता भी अत्याधिक बढ़ गई है। किसी भी जनतांत्रिक शासन व्यवस्था की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उसका प्रशासन अनुशासित ढंग से कार्य करे और लोक सेवक जनता के प्रति उत्तरदायी हों। समूची प्रशासन व्यवस्था को अनुशासित ढंग से संचालित करने हेतु यह आवश्यक है कि प्रशासन के ऊपर नियंत्रण व्यवस्था कठोर, व्यवहारिक एवं प्रभावी हो। अतः प्रत्येक देश में प्रशासन पर नियंत्रण करने हेतु किसी न किसी नियंत्रण व्यवस्था का प्रबंध किया गया है। इस इकाई में हम यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ्रांस व जापान से संबंधित प्रशासनों की नियंत्रण व्यवस्थाओं का विस्तारपूर्वक वर्णन करेंगे।

इन देशों में प्रशासन के ऊपर आंतरिक एवं बाह्य ढंग से नियंत्रण किया जाता है। आंतरिक नियंत्रण की श्रेणी में कार्यकारी नियंत्रण आता है। कार्यकारी नियंत्रण एक ऐसी नियंत्रण व्यवस्था है जिसे प्रशासन के अंदर ही फिट कर दिया जाता है और यह Automatic ढंग से प्रशासन के ऊपर अपना नियंत्रण बनाए रखता है जबकि प्रशासन के ऊपर बाह्य नियंत्रण विधानपालिका एवं न्यायपालिका द्वारा स्थापित किया जाता है। प्रशासन विधानपालिका द्वारा बनाए हुए कानूनों के अनुरूप ही कार्य करता है तथा इनका उल्लंघन करने पर न्यायपालिका द्वारा दण्डित किया जा सकता है।

### 3.1 इकाई के उद्देश्य (Unit Objectives)

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप जान पाएंगे :-

- यूनाईटेड किंगडम में प्रशासन के उपर नियंत्रण किन-2 तरीकों से स्थापित किया जाता है।
- अमेरिका में प्रशासन पर नियंत्रण किस ढंग से स्थापित किया जाता है।
- फ्रांस के प्रशासन पर नियंत्रण हेतु कौन-2 से तरीके अपनाए जाते हैं।
- जापान अपने देश के प्रशासन पर कैसे नियंत्रण स्थापित करता है।

### 3.2 यूनाईटेड किंगडम में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था

यूनाईटेड किंगडम के प्रशासन पर नियंत्रण निम्नलिखित तरीकों द्वारा स्थापित किया जाता है -

#### 3.2.1 संसदीय नियंत्रण (Legislative control over Administration)

संसदीय शासन व्यवस्थाओं के संचालन में अग्रणी ब्रिटेन, संसद के द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण स्थापित करने में भी अग्रणी है। ब्रिटेन में संसदीय या विधायी नियंत्रण निम्नलिखित विधियों द्वारा स्थापित किया जाता है -

1. **नीति-निर्धारण द्वारा नियंत्रण** - संसद केवल कानून बनाने तक ही सीमित नहीं है बल्कि यह प्रशासन के क्षेत्र में भी पूर्ण हस्तक्षेप करती है। प्रशासन संबंधी समस्त नीतियाँ विधायिका द्वारा ही स्वीकार की जाती हैं। वहाइट के अनुसार- सरकारी नीति के उद्देश्य कानून में निर्धारित किए जाते हैं और इन्हें संसद द्वारा इच्छानुसार परिवर्तित एवं अस्वीकृत किया जा सकता है। प्रशासकीय अभिकरण आत्मनिर्भर या आत्म-निर्देशित

नहीं होते। उन्हें कार्य करने की शक्ति कानूनों एवं सहायक व्यवस्थापन से मिलती है। इस प्रकार ब्रिटेन की संसद प्रशासन संबंधी सभी मुख्य नीतियों का निर्धारण करती है और शेष सभी outlines तैयार करती है।

2. **बजट पर वाद-विवाद** —बजट पर वाद-विवाद के द्वारा संसद शासन पर प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित रखती है। विधायिका की अनुमति के बिना न तो एक पैसा खर्च किया जा सकता है और न ही कोई नया कर लगाया जा सकता है। यह स्पष्ट है कि प्रशासन पर संसदीय नियंत्रण की दृष्टि से बजट पर वाद-विवाद अत्यधिक महत्वपूर्ण होता है। संसद में जैसे ही बजट प्रस्तुत किया जाता है, उस पर सामान्य चर्चा आरंभ हो जाती है। बजट पर बहस करने का सदस्यों को अवसर तब मिलता है जब विभिन्न विभागों से संबंधित अनुदानों की मांगों पर बहस एवं मतदान होता है। इस अवसर का पूर्ण लाभ उठाते हुए संसद-सदस्य विभागों की प्रशासकीय क्रियाओं की सूक्ष्म जांच और परीक्षण करते हैं जो हमेशा अति तीक्ष्ण होती है। वित्त-विधेयक और बजट पर होने वाली आलोचनाओं की वजह से सरकार सजग रहती है।
3. **प्रश्नकाल** —संसदीय शासन-प्रणाली वाले देशों में मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। संसद-सदस्य को यह अधिकार है कि वह किसी भी समस्या और अव्यवस्था के संदर्भ में संबंधित मंत्री से प्रश्न पूछे। मंत्री को प्रश्नों का उत्तर अवश्य देना पड़ता है। रॉब्सन ने कहा है कि "सदन में खुले रूप से मंत्रियों से जो प्रश्न पूछे जाते हैं उसके परिणामस्वरूप संपूर्ण नागरिक सेवा को चौकन्ना रहना पड़ता है।" सदन में सदस्य तीन प्रकार से प्रश्न पूछते हैं — मौखिक, पूरक और लिखित। संसद में प्रश्न पूछना, वास्तव में सच्चे प्रजातंत्र का सर्वोत्तम उदाहरण है। सदन की कार्यवाही में प्रत्येक दिन एक घण्टा प्रश्न पूछने के लिए ही निर्धारित किया जाता है।
4. **उद्घाटन भाषण** —संसदीय अधिवेशन का शुभारंभ करते हुए ब्रिटेन की साम्राज्यी संसद में अपना अभिभाषण प्रस्तुत करती है जिसमें शासन संबंधी प्रमुख नीतियों, वर्तमान एवं भावी योजनाओं, राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय गतिविधियों के प्रति सरकार का दृष्टिकोण और प्रशासनिक कदमों की चर्चा होती है। संसद इस पर बहस करते हैं तथा अभिभाषण में व्यक्त सरकार की प्रशासनिक नीतियों की आलोचना एवं प्रत्यालोचना की जाती है इसके फलस्वरूप जनमत जागरूक होता है और प्रशासन सतर्क होता है।
5. **बहस एवं विचार-विमर्श** —प्रश्न-काल के अलावा भी संसद में कई ऐसे अवसर होते हैं जब सरकार की नीतियों एवं प्रशासन के संदर्भ में बहस, विचार-विमर्श एवं वाद-विवाद होता है। नया विधेयक प्रस्तुत होने पर जब उससे संबंधित बहस एवं वाद-विवाद होता है तब भी लोक-सेवकों से चर्चाएँ की जा सकती हैं जिनमें प्रशासकीय संगठन की उपयुक्तता, अनुपयुक्तता तथा कार्य-संचालन के ढंग पर आपत्ति उठाई जा सकती है। अत्यधिक महत्व के विषय पर अल्पकालीन विचार-विमर्श की मांग भी की जा सकती है।
6. **ध्यानाकर्षण प्रस्ताव** —संसद के सदस्य कुछ महत्वपूर्ण विषयों और प्रशासन से संबंधित किसी भी गंभीर समस्या की ओर सरकार का ध्यान आकृष्ट करने के लिए ध्यानाकर्षण प्रस्ताव पेश कर सकते हैं। इसके लिए सदस्य को लिखित में सूचना देनी पड़ती है। अध्यक्ष द्वारा ऐसे ध्यानाकर्षण प्रस्ताव स्वीकार कर लेने के बाद सरकार को उस विषय पर तुरंत उत्तर देना पड़ता है। इस प्रकार के अवसर विभागीय कार्य एवं विभागीय क्षमता-परीक्षण के लिए उपयुक्त होते हैं
7. **कार्य-स्थगन प्रस्ताव** — कार्य-स्थगन अथवा 'कामरोको' प्रस्ताव प्रशासन पर संसदीय नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण साधन है। इसका प्रयोग अति आवश्यक तथा लोक-महत्व की किसी विशेष समस्या के संदर्भ में संसद में वाद-विवाद प्रारंभ करने के लिए किया जाता है। इसके अंतर्गत संसद के सदस्य किसी भी मामले को अत्यंत महत्वपूर्ण, गंभीर एवं आवश्यक बताते हुए 'कामरोको' प्रस्ताव पेश करते हैं और उसे स्वीकार करने की मांग करते हैं। अध्यक्ष की अनुमति से किसी विशेष मामले पर उसी समय बहस शुरू हो जाती है। चूंकि



विषय विशिष्ट होता है अतः सभी सदस्यों का ध्यान संबंधित प्रश्न पर केंद्रित हो जाता है तथा सदन की निर्धारित कार्रवाई कुछ समय के लिए रूक जाती है। फाइनेर के शब्दों में, “सरकार के प्रत्येक कार्य पर प्रश्न पूछा जा सकता है, प्रत्येक प्रश्न पर कामरोको प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है और प्रत्येक कामरोको प्रस्ताव एक व्यापक एवं विस्तृत बहस को प्रोत्साहन दे सकता है।”

8. **अविश्वास प्रस्ताव** —अविश्वास प्रस्ताव की जिसे निंदा प्रस्ताव भी कहते हैं, संविधान में व्यवस्था की गई है। यही विरोधी दलों का अंतिम शस्त्र है जिसका वे सरकार की पूरी और आंशिक नीति के दोषपूर्ण तथा आपत्तिजनक होने पर प्रयोग करते हैं। यदि अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाता है तो सरकार को त्यागपत्र देना पड़ता है और सरकार का पतन हो जाता है। विरोधी दल इस प्रकार के प्रस्ताव पर बहस करके सरकार की आलोचना कर सकते हैं और जनता को जागृत कर सकते हैं।
9. **संसदीय समितियाँ** —प्रशासन पर नियंत्रण की दिशा में समितियों का कार्य कम महत्वपूर्ण नहीं होता है। समितियाँ प्रशासन के कार्य की जांच-पड़ताल करती हैं तथा प्रशासन की गतिविधियों का विस्तृत अध्ययन करने के बाद यह बताती है कि कहाँ अनियमितता हुई है, कौन अधिकारी अथवा अभिकरण अपने अधिकारों का दुरुपयोग कर रहा है, किसके द्वारा जन-विरोधी कार्य किये जा रहे हैं। एम0 एन0 कौल के शब्दों में, ‘इन समितियों की रचना से न केवल प्रशासनिक कार्यकुशलता बढ़ी है बल्कि इसने पहले की व्यवस्था में निहित दोषों को भी समाप्त किया है।’ संसद में प्रशासन पर मुख्य रूप से नियंत्रण रखने वाली समितियाँ निम्नलिखित हैं —

- i) सार्वजनिक लेखा समिति,
- ii) अनुमान समिति,
- iii) आश्वासन समिति,
- iv) अधीनस्थ समिति।

सार्वजनिक तथा अनुमान समितियाँ संसद की वित्तीय समितियाँ हैं और वे प्रशासन पर विस्तृत एवं ठोस निंत्रण रखने में सहयोग देती हैं। सार्वजनिक लेखा समिति विनियोजन लेखा की सूक्ष्म जांच करती है और उसमें पायी जाने वाली अनियमितताओं को प्रकाश में लाती है। अनुमान समिति विभिन्न विभागों के खर्चों का पुनरावलोकन करने के बाद उनमें मितव्ययता लाने की सलाह देती है। यह समिति उन आश्वासनों की छानबीन करती है जो मंत्रियों द्वारा समय-समय पर सदन में दिये जाते हैं। जाँच-पड़ताल के पश्चात् यह समिति अपना प्रतिवेदन देती है। इस समिति के कारण ही मंत्री वायदे करते समय न सिर्फ सावधान रहते हैं बल्कि इस बात की कोशिश करते हैं कि उन वायदों को पूरा करें। इन समितियों के अतिरिक्त संसद विशेष मामलों की छानबीन करने के लिए विशेष समितियाँ भी गठित करती है। इस प्रकार प्रशासन पर नियंत्रण रखने में समितियाँ महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

10. **अंकेक्षा द्वारा नियंत्रण** —अंकेक्षण या लेखा परीक्षण वह पद्धति है जिसके द्वारा आय-व्यय के लेखों सहित सामग्री के हिसाब-किताब की भी जांच की जाती है तथा अनियमितताओं को उजागर किया जाता है। ब्रिटेन में नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक एक स्वतंत्रता प्राप्त प्रभावी संस्था है जो ‘राजकोष एवं लेखा परीक्षण अधिनियम 1921 के द्वारा पूर्ण अधिकार संपन्न है। पूर्व में राजकोष एवं लेखा परीक्षण अधिनियम 1866 के अंतर्गत यह व्यवस्था थी। वर्तमान में राष्ट्रीय अंकेक्षण अधिनियम 1983 के द्वारा ब्रिटिश नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक को लोक सदन का एक अधिकारी (अंग) माना गया है। इस प्रकार वह संसद का महत्वपूर्ण भाग होते हुए कार्यपालिका द्वारा संधारित लेखों का परीक्षण करता है। इस संबंध में लोक लेखा समिति भी सहायक

सिद्ध होती है। ब्रिटेन में सरकारी आय-व्यय के संबंध में बहुत कम अनियमितताएँ सामने आती हैं क्योंकि प्रत्येक लोक सेवक यही चाहता है कि उसके विभाग की आलोचना संसद में न हो।

### 3.2.2 प्रशासन पर कार्यपालिका का नियंत्रण (Executive Control over Administration)

ब्रिटेन में कार्यपालिका का प्रशासन पर नियंत्रण एक प्रभावशाली एवं महत्वपूर्ण साधन है। उत्तरदायी शासन-प्रणाली में शासन के समस्त कार्यों का उत्तरदायित्व (सरकार अर्थात् मंत्रिमण्डल) पर होता है जो अपने कार्यों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होती है। प्रशासक नीतियों को लागू करते हैं किंतु कार्यपालिका के नियंत्रण की आवश्यकता सुस्पष्ट है, जिसने उनका आचरण कार्यपालिका की आशाओं के अनुरूप रहे। कार्यपालिका जिन साधनों से प्रशासन पर नियंत्रण स्थापित करती है, वे निम्नलिखित हैं -

1. **नीति-निर्माण द्वारा नियंत्रण** - मुख्य कार्यपालिका ही मुख्य प्रशासक होती है। इस हैसियत से वह नीति-निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। संसदीय प्रणाली में मंत्रिमण्डल नीतियों का निर्माण करके सदन में स्वीकृत कराने के लिए उत्तरदायी है। वास्तव में, शासन द्वारा निर्मित नीतियों को लागू करने का कार्य लोक-सेवकों द्वारा किया जाता है। कार्यपालिका के पास लोक-सेवकों के निर्देशन, निरीक्षण, पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण की शक्ति होती है। प्रत्येक उच्चाधिकारी और कर्मचारी अपने कार्यों के लिए कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी होता है। कार्यपालिका स्वयं अनेक विभागों के कार्यकलापों का मौके पर आकर औपचारिक निरीक्षण करती है और दोषी कर्मचारियों एवं अधिकारियों पर तत्काल अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाती है। इस प्रकार नीति-निर्माण द्वारा कार्यपालिका प्रशासन पर प्रभावी नियंत्रण रखती है।
2. **नियुक्ति तथा निष्कासन के द्वारा नियंत्रण** - नियुक्ति एवं विमुक्ति भी प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण का एक प्रमुख साधन है। मंत्री जी अपने विभाग का प्रमुख होता है, अपने सचिव और विभागाध्यक्ष का चयन स्वयं करता है ताकि उसके साथ मंत्री सामंजस्यपूर्ण वातावरण में कार्य कर सके। लोक-सेवा के कर्मियों की भर्ती प्रायः संघ लोक-सेवा आयोग और राज्यों के लोक-सेवा आयोगों द्वारा की जाती है, परंतु भर्ती के नियम, योग्यता आदि कार्यपालिका के द्वारा निर्धारित किए जाते हैं। कार्यपालिका को अधिकारियों और कर्मचारियों को निष्कासित करने या बर्खास्त करने का अधिकार भी होता है। इस प्रकार कार्यपालिका नियुक्ति और निष्कासन के अस्त्र द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण रखती है।
3. **बजट-प्रणाली के द्वारा नियंत्रण** - प्रत्येक विभाग को अपनी वित्तीय आवश्यकताओं के लिए कार्यपालिका पर निर्भर रहना पड़ता है। कार्यपालिका ही बजट तैयार करती है। सच तो यह है कि कार्यपालिका के द्वारा ही विभिन्न विभागों के खर्च निर्धारित किये जाते हैं और धनराशि आवंटित की जाती है। इस आवंटित धनराशि के अंदर ही अधिकारी अपने कार्यों का संचालन करते हैं। यह धन वित्तीय नियमों के अनुसार ही खर्च किया जाता है, जिसकी आय-व्यय का हिसाब रखा जाता है और लेखा-परीक्षण भी होता है। अतः बजट प्रणाली भी प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण और प्रभावशाली साधन है।
4. **प्रदत्त विधायन द्वारा नियंत्रण** - आजकल विधायिक के कार्यकलापों में वृद्धि होने के कारण अनेक मामलों में कार्यपालिका को विधि-निर्माण की शक्ति सौंप देती है तो इसे प्रदत्त विधायन कहा जाता है। विधायिका एक मोटा प्रारूप तैयार कर उससे संबंधित बारीकियों पर विधि-निर्माण का अधिकार कार्यपालिका को दे देती है। कार्यपालिका विधायिका द्वारा प्राप्त ढांचे के आधार पर अपनी आवश्यकताओं और उपेयोगिताओं के अनुसार विधि-निर्माण करती है। इस विधि-निर्माण में विभागों के संगठन, अधिकारियों की नियुक्ति और सेवा-शर्तें, अधिकार-क्षेत्र और कर्तव्य को भी निर्धारित किया जाता है। प्रदत्त विधायन तथा कार्यपालिका द्वारा जारी किया गया अध्यादेश भी प्रशासन पर कार्यपालिका के नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण साधन बन गया है।

### 3.2.3 न्यायपालिका द्वारा नियंत्रण (Judicial Control over Administration)

प्रशासन पर बाहरी नियंत्रण के दो साधन हैं—प्रथम विधायी और दूसरा न्यायिक। वैधानिक नियंत्रण कार्यपालिका शाखा की नीति तथा व्यय को नियंत्रित करता है और न्यायपालिका का नियंत्रण प्रशासकीय कार्यों की वैधानिकता निश्चित करता है। इस प्रकार जब कोई सरकारी अधिकारी नागरिकों के संवैधानिक या मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करता है तो न्यायपालिका उनकी रक्षा करती है। न्यायपालिका का कार्य देश के कानूनों की व्यवस्था करना और उन्हें भंग करने वालों के लिए दंड की व्यवस्था करना है। लोक-प्रशासन के संदर्भ में न्यायपालिका का प्रमुख उत्तरदायित्व नागरिक अधिकारों को उनकी सीमा में बनाये रखना है। साथ ही न्यायपालिका अत्याचार, अनियमितता, भ्रष्टाचार आदि दोषों पर प्रतिबंध लगाती है। ब्रिटेन न्याय-व्यवस्था में न्यायिक पुर्ननिरक्षण को अपनाया गया है और न्यायपालिका को स्वतंत्र रखा गया है। ग्रेट ब्रिटेन में भी कानून के शासन की व्यवस्था की गई है। किंतु न्यायपालिका लोक प्रशासन पर अपना नियंत्रण कुछ परिस्थितियों, सीमाओं और निर्धारित अवसरों पर ही करती है। प्रो० व्हाइट के अनुसार निम्न स्थितियों में प्रशासन की शक्तियों पर न्यायपालिका द्वारा नियंत्रण रखा जाता है—

1. **अधिकारों एवं सत्ता का दुरुपयोग**—जब लोक-सेवा के अधिकारी अपने पद का प्रयोग किसी व्यक्तिगत कारण से दूसरे व्यक्ति को नुकसान पहुँचाने या किसी के प्रति बदले की भावना से करते हैं तो प्रभावित व्यक्ति न्यायालय की शरण ले सकता है।
2. **अधिकार-क्षेत्र का अभाव**—जब लोक-सेवा के अधिकारी कोई ऐसा कार्य करते हैं जो उनके अधिकार-क्षेत्र से बाहर है और उससे किसी नागरिक को कोई हानि पहुँचती है, तो नागरिक अपने अधिकार की रक्षा के लिए न्यायालय की शरण ले सकता है। प्रभावित नागरिक जब न्यायालय में आवेदन करके यह इंगित करता है कि अमुक अधिकारी द्वारा किया गया कार्य उसके अधिकार-क्षेत्र या भौगोलिक क्षेत्र में नहीं आता और तथ्यों की जांच के आधार पर क्षेत्र का दुरुपयोग प्रमाणित हो जाता है तो न्यायालय उन कार्यों को अवैधानिक घोषित कर देता है। इसे न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार कहा जाता है।
3. **वैधानिक त्रुटि**—इस बात की पूरी संभावना रहती है कि सरकारी अधिकारी कानून की गलत व्याख्या करें और नागरिकों को कानून का गलत ढंग से प्रयोग कर हानि पहुँचाए। ऐसी स्थिति में प्रभावित व्यक्ति न्यायालय में अपने अधिकारों की रक्षा के लिए अपील कर सकता है। जाँच के पश्चात् यदि न्यायालय ऐसा समझता है कि अधिकारी ने कानून की गलत व्याख्या की है तो उन कार्यों को न्यायपालिका असंवैधानिक घोषित कर सकता है।
4. **तथ्यों की प्राप्ति में त्रुटि**—जब कोई सरकारी अधिकारी अपने किसी प्रशासकीय कार्य में तथ्य का अच्छी तरह से पता लगाए बिना किसी नागरिक को हानि पहुँचाने वाला कोई आदेश देता है तो नागरिक अपने अधिकार की रक्षा के लिए न्यायालय की सहायता ले सकता है।
5. **समुचित प्रक्रिया की गलती**—लोक-सेवा के प्रायः सभी विभागों को निर्धारित प्रक्रिया के अंदर रहकर ही कार्य करना पड़ता है। लेकिन जब अधिकारी या विभाग कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार कार्य नहीं करते हैं और किसी व्यक्ति को सरकारी अधिकारी के ऐसे कार्य से हानि पहुँचती है तो वे न्यायालय की शरण ले सकते हैं।

### महत्वपूर्ण असाधारण न्यायिक उपचार (Important Extra-ordinary Judicial Remedies)

प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण रखने के लिए ब्रिटेन में न्यायपालिका को उपर्युक्त मामलों में हस्तक्षेप करने के अतिरिक्त कुछ विशेष साधन प्राप्त हैं। इन विशेष साधनों को ही असाधारण उपचार कहा जाता है। इन उपचारों के

तहत न्यायपालिका को कुछ विशेष प्रकार के लेख या आदेश जारी करने के अधिकार प्राप्त हैं। ये आदेश या लेख भी प्रशासन पर एक प्रकार से अंकुश रखने का काम करते हैं। इनकी व्याख्या निम्न प्रकार है—

1. **बंदी प्रत्यक्षीकरण** —लैटिन भाषा के शब्द 'हैबियस कोर्पस' का शाब्दिक अर्थ "शरीर को प्राप्त करना" है। बंदी प्रत्यक्षीकरण से तात्पर्य है कि न्यायालय उस व्यक्ति को जिसने अन्य व्यक्ति को बंदी बना रखा है आदेश देता है कि वह बंदी बनाए गए व्यक्ति को सशरीर न्यायालय में उपस्थित करे, जिससे उसे बंदी बनाए जाने के औचित्य पर विचार किया जा सके। अगर उस व्यक्ति को बंदी बनाये जाने के पर्याप्त कारण उपलब्ध न हों तो बंदी बनाए गए व्यक्ति को न्यायालय मुक्त भी कर सकता है। इसका उद्देश्य यह है कि बिना पर्याप्त कारण के मनमाने ढंग से किसी भी व्यक्ति को बंदी नहीं बनाया जाना चाहिए। परंतु मीसा (MISA) डी0 आई0 आर0 (D.I.R) तथा राष्ट्रीय सुरक्षा कानून ने न्यायालय के बंदी प्रत्यक्षीकरण अधिकार पर प्रहार किया है।
2. **परमोदश** —लैटिन शब्द 'मैनडेमस' का अर्थ है समादेश या अधिदेश अथवा किसी को आज्ञा देना। परमादेश लेख द्वारा न्यायालय सार्वजनिक निकाय, सार्वजनिक कर्मचारी, निगम या संस्था को आदेश दे सकते हैं कि वह अपने कर्तव्य का पालन कानून के अनुसार करे।
3. **निषेधाज्ञा** —निषेधाज्ञा लेख उच्च न्यायालय द्वारा निम्न श्रेणी के न्यायालयों को उस समय जारी किया जाता है जब वे अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर जा रहे हों। यह लेख अधीनस्थ न्यायालयों को विवादपूर्ण विषयों पर विचार करने से रोकने के लिए प्रसारित किया जाता है। इसे केवल न्यायिक या अर्द्धन्यायिक न्यायाधिकरणों के विरुद्ध ही जारी किया जाता है।
4. **उत्प्रेक्षण** — लैटिन शब्द 'सरटीओरेरी' का अर्थ प्रमाणित होना है। उत्प्रेक्षण उस लेख का नाम है जो किसी उच्च न्यायालय द्वारा अधीनस्थ न्यायालयों को उस समय जारी किया जाता है जब वह किसी मुकद्दमें की कार्रवाई से असंतुष्ट हो। इसके अंतर्गत उच्च न्यायालय अधीनस्थ न्यायालय से सभी प्रकार के रिकार्ड इस बात की जांच-पड़ताल के लिए अपने पास मंगवा सकता है कि अधीनस्थ न्यायालय अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर तो नहीं गया है। इस लेख को प्रायः न्यायिक कार्य के विरुद्ध ही प्रसारित किया जाता है। इस आधार पर अधीनस्थ अदालत का निर्णय रुक जाता है। यह लेख परमादेश और निषेधाज्ञा के गुणों का मिश्रण होता है क्योंकि इसके अनुसार कुछ करने की आज्ञाएँ दी जाती हैं।
5. **अधिकार-पृच्छा** —लैटिन शब्द 'को वारंटो' का शाब्दिक अर्थ है किसी अधिपत्र या प्राधिकार द्वारा। अधिकार-पृच्छा लेख द्वारा कोई व्यक्ति यदि गैर-कानूनी ढंग से किसी पद या अधिकार का प्रयोग करता है तो न्यायालय उसे ऐसा करने से रोक सकते हैं। इस लेख का उद्देश्य सरकारी पद संबंधी किसी दावे की जांच करना है।
6. **जनमत एवं अन्य साधन** —लोकतंत्र में जनता की समस्याओं, मांगों तथा मानसिकता को समझना और उसके अनुरूप शासन की नीतियाँ एवं कार्यप्रणाली सुनिश्चित करना आवश्यक है अन्यथा 'जनमत' शीघ्र ही विपरीत दिशा में मुड़ जाता है। राजनीतिक दलों को मतदाताओं की नाराजगी एवं आक्रोश की कीमत चुकानी पड़ती है। ब्रिटेन में आम व्यक्ति, सरकार के कार्यों से पर्याप्त सहयोग प्रदान करता है किंतु जन शिकायतों की सुनवाई तत्परता से न होने की स्थिति में जनता असहयोगी व्यवहार प्रदर्शित करती है। प्रशासनिक अकर्मण्यताओं के विरुद्ध संसदीय आयुक्त से शिकायत की जा सकती है लेकिन इस प्रक्रिया में स्थानीय जनप्रतिनिधि की निर्णायक भूमिका रहती है। स्वतंत्र प्रेस, दबाव समूह, व्यावसायिक संघ तथा विपक्षी राजनैतिक दल भी प्रशासन को नियंत्रित करने में सहायक हैं।

## 'अपनी प्रगति जांचिए'

1. ब्रिटेन के प्रशासन पर विधायनी नियंत्रण के दो तरीके लिखिए।
2. ब्रिटिश प्रशासन पर कार्यकारी नियंत्रण के दो तरीके बताइए।
3. महत्वपूर्ण असाधारण न्यायिक उपचारों के नाम लिखिए।

### 3.3 अमेरिका में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था

अमेरिकी प्रशासन के उपर नियंत्रण निम्नलिखित तरीकों के माध्यम से स्थापित किया जाता है –

#### 3.3.1 कांग्रेस द्वारा नियंत्रण

शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के अंतर्गत जहाँ शासन के तीनों अंग एक दूसरे से स्वतंत्र हैं वही 'अवरोध का संतुलन' का सिद्धांत भी प्रभावी है। प्रतिनिधि सभा तथा सीनेट द्वारा निर्मित कानूनों को ही कार्यपालिका क्रियान्वित करती है अतः कांग्रेस ऐसे कानून बनाती है या आवश्यकता पड़ने पर बना सकती है जिसमें प्रशासनिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित हो सके तथा लोक सेवक निरंकुश व्यवहार न करें। सरकार के प्रत्येक कार्य, गतिविधि एवं नीतियों की चर्चा कांग्रेस द्वारा की जा सकती है। प्रतिवर्ष कांग्रेस में राष्ट्रपति द्वारा दिये जाने वाला संदेश अथवा अभिभाषण तथा उसमें वर्णित नीतिगत सुझाव और भावी कार्यक्रम चर्चा के लिए मुख्याधार बनते हैं। लोक प्रशासन के महत्वपूर्ण पदों की नियुक्ति का कार्य राष्ट्रपति करता है किंतु नियुक्तियों का अनुमोदन सीनेट ही करती है। अमेरिका में ऐसा कई बार हुआ है जब विवादास्पद या अक्षम व्यक्ति की नियुक्ति को सीनेट ने मंजूरी नहीं दी है। विधायी नियंत्रण के इस स्वरूप के अंतर्गत कांग्रेस के अधिकार व्यापक हैं। राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति सहित न्यायाधीशों द्वारा अनियमितताएँ प्रदर्शित करने पर कांग्रेस महाभियोग के माध्यम से उन्हें पद से हटा सकती है। प्रशासनिक विभागों द्वारा निर्मित बजट को कांग्रेस ही स्वीकृति देती है ताकि वित्तीय नियंत्रण बना रहे। सरकारी आय-व्यय के लेखों का परीक्षण करने वाला महालेखा नियंत्रक भी कांग्रेस का ही एक अंग माना जाता है। सरकार द्वारा की गई संधियों का अनुमोदन महत्वपूर्ण प्रकरणों की जांच या अन्वेषण तथा कांग्रेस की विभिन्न समितियों के द्वारा विशिष्ट विषयों पर प्रतिवेदन इत्यादि द्वारा विधायी नियंत्रण किया जाता है।

संक्षेप में कांग्रेस निम्नलिखित तरीके प्रशासन पर अपने नियंत्रण हेतु अपनाती है –

1. कांग्रेस कानून पारित कर प्रशासनिक अधिकारियों के संगठन, क्षमता एवं कर्तव्यों का निर्देशन करती है।
2. कांग्रेस की समितियाँ शासन के कार्यों की समीक्षा करती है।
3. कांग्रेस के कानून प्रशासनिक नीति, विधि एवं कार्य-प्रणाली निश्चित करते हैं।
4. अमेरिकी कांग्रेस प्रशासन पर वित्तीय नियंत्रण रखती है। यह कर-कानून पारित करती है, आय तथा व्यय को नियंत्रित करती है, व्यय के लक्ष्य तथा राशि निश्चित करती है, प्रशासनिक अधिकारियों की संख्या का निश्चय करती है तथा आय-व्यय के आलेखों की जांच करती है।
5. कांग्रेस को यह अधिकार है कि दोषी अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग लगाए और यदि वे वास्तव में दोषी हैं तो उनको पद से हटा दे।
6. नगर प्रशासन के योजना-आयोग के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा प्रशासन का निर्देशन किया जाता है।

#### 3.3.2 राष्ट्रपति द्वारा नियंत्रण

राष्ट्रपति स्वयं कार्यपालिका के प्रमुख हैं अतः इसे प्रशासन पर कार्यपालिका द्वारा नियंत्रण भी कहा जाता है। अमेरिका में संघीय लोक प्रशासन पर नियंत्रण, निर्देशन, समन्वय, पर्यवेक्षण तथा जवाबदेयता का दायित्व राष्ट्रपति

को सौंपा गया है। राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वे लोक प्रशासन के कार्यकरण एवं व्यवहार को संविधान की सीमा में रखते हुए इच्छानुसार परिवर्तित कर लें। इसी क्रम में मंत्रिमण्डल के सदस्यों, प्रशासनिक विभागों, आयोगों, अभिकरणों इत्यादि में राष्ट्रपति अपनी पसंद के व्यक्ति नियुक्त करता है। स्पष्ट है राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाने वाले व्यक्ति, संबंधित राजनीतिक दल की नीतियों, घोषणाओं तथा राष्ट्रपति की भावनाओं से सहमत होते हैं। ये अधिकारी राष्ट्रपति के निर्देशानुसार संपूर्ण प्रशासनिक संगठन पर नियंत्रण स्थापित करते हैं। जिन अधिकारियों को राष्ट्रपति नियुक्त करता है उन्हें पद से हटा भी सकता है, यदि किसी प्रकार के विवादास्पद मुद्दे सामने आ जाएँ राष्ट्रपति कार्यालय में स्थापित सलाहकार एवं नियंत्रक शाखाएँ राष्ट्रपति को दैनिक सूचनाएँ प्रदान करती हैं। गंभीर प्रकृति के अपराधों की Federal Bureau of Investigation (F.B.I.) द्वारा जांच करवाई जा सकती है। संघीय पुलिस सेंट्रल इंटेलीजेंस एजेंसी (C.I.A.) तथा अन्य जासूसी अभिकरण राष्ट्रपति के निरंतर संपर्क में रहते हैं। विदेशी सूचना निगरानी अधिनियम 1978 के प्रवर्तन के पश्चात् जब अमेरिकी लोक प्रशासन तथा अन्य संगठनों में कार्य कर रहे विदेशी नागरिकों की गतिविधियों पर बड़ी निगरानी भी रखी जाती है। यद्यपि सूचना के अधिकार से संबंधित अधिनियम 1966 में पारित (1978 में संशोधित) हो चुका है फिर भी प्रशासनिक सूचनाएँ व्यक्तियों के बजाय व्यापार तथा व्यावसायिक संगठनों की ही दी जा रही है क्योंकि इससे प्रशासनिक नियंत्रण में कमी का भय अभी भी बना हुआ है। प्रशासनिक नियंत्रण के लिए राष्ट्रपति कार्यालय से निरंतर आदेश भी जारी होते रहते हैं तथा प्रशासनिक संगठन, कार्य-प्रगति से राष्ट्रपति को अवगत भी कराते रहते हैं।

### 3.3.3. न्यायालयों द्वारा नियंत्रण

कांग्रेस द्वारा निर्मित तथा कार्यपालिका द्वारा कार्यान्वित कानूनों की व्याख्या का अधिकार न्यायपालिका के पास सुरक्षित है। संवैधानिक उपबंधों के विरुद्ध किसी भी कानून को न्यायपालिका अवैधानिक करार दे सकती है। इसी प्रकार विधि के शासन के विरुद्ध यदि कोई प्रशासनिक निर्णय, अवैधानिक प्रक्रिया तथा अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन से संबंधित कृत्य होता है तो न्यायपालिका नियंत्रण स्थापित कर सकती है। कांग्रेस के कानूनों तथा प्रशासनिक निर्णयों का 'न्यायिक पुनरावलोकन' एक सार्थक प्रयास माना जाता है। कुछ नियामकीय आयोग जैसे अंतर्राज्यीय व्यापार आयोग तथा कुछ प्रशासनिक विभाग जैसे पेटेंट अपील बोर्ड भी न्यायिक कार्य करते हैं।

### 3.3.4 महालेखा नियंत्रक द्वारा नियंत्रण

संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय आय-व्यय के लेखों की जाँच के लिए एक स्वतंत्र महालेखा नियंत्रक होता है जिसे कांग्रेस का एक अंग माना जाता है। महालेखा नियंत्रक की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा पंद्रह वर्ष के लिए की जाती है तथा अधिकतम 70 वर्ष की आयु तक वह इस पद पर रह सकता है। सीनेट की स्वीकृति से पदस्थापित महालेखा नियंत्रक को सरकार के समस्त वित्तीय लेखों, लेन-देन तथा बजट मामलों की छानबीन एवं जांच का अधिकार प्राप्त है। अंकेक्षण द्वारा निःसंदेह वित्तीय अनियमितताओं पर अंकुश रखा जा सकता है तथा प्रशासनिक जवाबदेयता सुनिश्चित की जा सकती है।

### 3.3.5. जनमत एवं अन्य माध्यमों द्वारा नियंत्रण

लोकतंत्र में जनता ही संप्रभु है क्योंकि आधुनिक शासन व्यवस्थाएँ जनता द्वारा चयनित प्रतिनिधियों द्वारा संचालित होती हैं। यदि शासन की कार्य प्रणाली जनता की भावनाओं के विपरीत हो अथवा लोक प्रशासन की असफलता सामने आए तो जनमत, शासन के विपरीत हो जाता है। स्पष्ट है जनमत का प्रत्यक्ष प्रभाव चुनावों में दिखाई देता है। जनमत को ध्यान में रखते हुए अनेक प्रशासनिक निर्णय प्रभावित होते रहे हैं क्योंकि प्रशासनिक नियंत्रण में जनता से बढ़कर कोई भी विधि नहीं है। इस प्रकार लोक सेवकों के लिए बनाई गई आचार संहिता, पदसोपान

व्यवस्था, अनुशासनात्मक कार्यवाही, कार्मिक संघ तथा आंतरिक कार्यप्रणाली भी नियंत्रण के प्रभावी साधन हैं। भारत की भाँति अमेरिका में भी प्रेस को स्वतंत्रता प्राप्त है अतः जनसंचार के माध्यमों से भी प्रशासनिक नियंत्रण संभव होता है। विश्व प्रसिद्ध 'वाटरगेट कांड', जिसके कारण तत्कालीन राष्ट्रपति रिचर्ड निक्सन को त्यागपत्र देना पड़ा था, एक एक खोजी पत्रकार द्वारा ही सामने लाया गया था। विपक्षी दल, औद्योगिक समूह, कार्मिक संघ श्रमिक यूनियनों तथा अन्य कई दबाव समूह भी प्रशासन पर नियंत्रण में सहायक सिद्ध होते हैं।

**सारांशतः** कहा जा सकता है कि विश्व की महान शक्ति अमेरिका में प्रशासनिक नियंत्रण की कई प्रणालियाँ प्रभावी हैं क्योंकि लोकतांत्रिक एवं लोककल्याणकारी राज्यों में प्रशासनिक शक्ति पर नियंत्रण रखना आवश्यक है अन्यथा नौकरशाही की निरंकुशता बढ़ने में समय नहीं लगता है।

### 'अपनी प्रगति जांचिए'

4. कांग्रेस द्वारा अमेरिकी प्रशासन पर नियंत्रण के दो साधन बताइए।
5. अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण स्थापित करने हेतु दो तरीके सुझाइए।

### 3.4 फ्रांस में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था

फ्रांस के प्रशासन पर निम्नलिखित तरीकों के माध्यम से नियंत्रण किया जाता है –

#### 3.4.1 विधायनी नियंत्रण

पंचम गणराज्य के वर्तमान संविधान के अनुसार फ्रांस में संसदीय तथा अध्यक्षीय दोनों प्रकार की शासन प्रणालियों का समावेश है। संसद के दोनों सदन—सीनेट एवं राष्ट्रीय सभा, समस्त राष्ट्रीय कानूनों को स्वीकृत करते हैं। सरकार द्वारा प्रस्तुत बजट तथा नीतियों का अनुमोदन भी संसद ही करती है। यद्यपि फ्रांस की मंत्रिपरिषद संसद का भाग नहीं होती है तथापि संसद की कार्यवाहियों में भाग लेना एवं सरकार का पक्ष प्रस्तुत करना उसका दायित्व है। मंत्रिपरिषद को राष्ट्रीय सभा में विश्वास मिलना आवश्यक है क्योंकि मंत्रिपरिषद, राष्ट्रीय सभा के प्रति उत्तरदायी है। सरकार के किसी कार्यक्रम, नीति, योजना अथवा प्रशासनिक अकर्मण्यता के विरुद्ध संसद में प्रश्न पूछे जा सकते हैं तथा वाद—विवाद हो सकती है। संसदीय प्रश्न किसी भी प्रशासनिक व्यवस्था को कटघरे में लाने के लिए अचूक सिद्ध हो सकते हैं। संवैधानिक परिषद नामक सशक्त निकाय भी कानूनों, निर्वाचन तथा अन्य जटिल मुद्दों पर परामर्श देने का कार्य करती है।

#### 3.4.2 कार्यपालिका नियंत्रण

कार्यपालिका के शीर्ष पर विराजमान राष्ट्रपति, संविधान तथा राष्ट्रीय मूल्यों का संरक्षक होता है लेकिन प्रधानमंत्री एवं उसकी मंत्रिपरिषद को संविधान द्वारा सरकार—संचालन का दायित्व सौंपा गया है। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग एवं अधीनस्थ कार्यालयों पर नियंत्रण रखता है। मंत्रिपरिषद की अध्यक्षता करते समय राष्ट्रपति, महत्वपूर्ण प्रशासनिक विषयों पर सूचनाएँ मांग सकता है। लोक प्रशासन के कुशल संचालन हेतु निर्मित अधिनियम तथा नियम एवं कार्मिक आधार संहिता के माध्यम से भी कार्यपालिका नियंत्रण करती है। नियुक्ति एवं पदमुक्ति की शक्तियाँ सदैव सर्वोच्च सत्ता के हाथों में रहती है।

लोक प्रशासन पर आंतरिक नियंत्रण बनाए रखने के लिए प्रत्येक मंत्रालय में महानिरीक्षक का पद होता है। यह अधिकारी अन्य निरीक्षकों के साथ (जैसे वित्तीय निरीक्षक) प्रशासनिक कार्यकलापों एवं वित्तीय अनियमितताओं पर कड़ी नजर रखता है। निरंतर दौरों, आकस्मिक निरीक्षण तथा सूक्ष्म जांच के द्वारा पकड़ में आने वाली

अनियमितताओं, प्रशासनिक लापरवाहियों तथा भ्रष्टाचार के प्रकरण उच्चाधिकारियों तक प्रस्तुत किए जाते हैं जिन पर तत्काल कार्यवाही होती है। ये निरीक्षक प्रशासनिक तंत्र में सुधार के उपाय भी सुझा सकते हैं तथा इनके परामर्श को प्रायः स्वीकार किया जाता है क्योंकि वैधानिक दृष्टि से ये पद स्वतंत्रता प्राप्त तथा अधिकार संपन्न हैं। इसके साथ-साथ प्रशासनिक ढाँचा सीढ़ीनुमा होने के कारण उच्च स्तर के अधिकारी, निम्न स्तर के अधिकारियों पर अपना नियंत्रण स्थापित करते हैं। यह ढाँचा इतना कठोर है कि प्रत्येक स्तर पर प्रक्रियाओं एवं कानूनों को अपनाया जाता है और किसी भी स्तर का उल्लंघन किए बगैर प्रशासनिक आदेशों का पालन किया जाता है।

इसके अतिरिक्त विभिन्न विभागों के प्रिफैक्टों की रिपोर्ट (Prefectonal Reports) भी कार्यपालिका के नियंत्रण का महत्वपूर्ण अंग है। प्रशासनिक सुविधा के लिए फ्रांस लगभग 26 क्षेत्र एवं 100 विभागों में विभक्त है। प्रत्येक विभाग का एक प्रिफैक्ट होता है जो निम्न दो रूपों में कार्य करता है— पहला विभाग के अध्यक्ष के रूप में तथा दूसरा केंद्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में है। प्रत्येक प्रिफैक्ट अपने विभाग में केंद्र सरकार के Projects का पर्यवेक्षण करता है और मुख्य संयोजक की भूमिका निभाता है। विभाग का मुख्य प्रशासनिक अधिकारी होने के कारण अपने तहत स्थानीय प्रशासन पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण बनाए रखता है। केंद्र सरकार का प्रतिनिधि होने के कारण वह अपने विभाग के संबंध में विस्तृत रिपोर्ट तैयार करता है जो केंद्र सरकार के पास भेजी जाती है। इस प्रकार ये Prefectonal Reports कार्यपालिका के प्रशासन पर नियंत्रण का महत्वपूर्ण तरीका है।

### 3.4.3 न्यायिक नियंत्रण

अमेरिका, ब्रिटेन के समान फ्रांस में भी प्रशासन पर न्यायपालिका का नियंत्रण होता है। फ्रांस में न्यायालयों का संगठन एकीकृत न होकर संघात्मक है। फ्रांस के न्यायालय की मुख्य विशेषता है कि यहाँ दो प्रकार के न्यायालय पाए जाते हैं— साधारण न्यायालय और प्रशासकीय न्यायालय। साधारण न्यायालयों में केवल गैर-सरकारी व्यक्तियों से संबंधित मुकद्दमों की सुनवाई होती है। साधारण न्यायालय हैं — शांति न्यायाधीश के न्यायालय, प्रारंभिक न्यायालय, पुनरावेदन न्यायालय, निषेध-न्यायालय (Court of Assize), विराम न्यायालय।

प्रशासनिक न्यायालय केवल लोक-सेवक अर्थात् कर्मचारियों से संबंधित मुकद्दमों की सुनवाई करते हैं। यहाँ यह स्मरणीय है कि फ्रांस में अन्य देशों के विपरीत दो प्रकार के प्रशासनिक कानून हैं। सामान्य जनता के लिए दीवानी कानूनों और दीवानी न्यायालयों की व्यवस्था है, जबकि शासकीय कर्मचारियों से संबंधित मुकद्दमों का फैसला प्रशासकीय कानूनों द्वारा होता है।

फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालय के दो स्तर हैं — प्रादेशिक परिषद और राज्य परिषद। निम्नतम स्तर पर प्रादेशिक परिषद होती है जो अंतर्विभागीय परिषद के नाम से भी जानी जाती है। प्रत्येक परिषद का कार्यक्षेत्र 2 से 7 डिपार्टमेंट तक रहता है। इनकी कुल संख्या 23 है। प्रत्येक परिषद में एक सभापति तथा चार पार्षद होते हैं। प्रशासन संबंधी मुकद्दमों में सर्वप्रथम इन्हीं न्यायालयों में आते हैं। ये निर्धारण (Assessment) संबंधी विवादों, निर्वाचन, सार्वजनिक निर्माण, समझौता भंग आदि प्रश्नों का निर्णय करते हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध राज्य-परिषद में अपील की जाती है।

राज्य-परिषद राष्ट्र का सर्वोच्च प्रशासकीय न्यायालय है। इसका अध्यक्ष फ्रांस का न्यायमंत्री होता है। उसके अधीन एक उपाध्यक्ष तथा पाँच विभागाध्यक्ष रहते हैं। इस परिषद में 149 सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति न्यायमंत्री के परामर्श से राष्ट्रपति करता है। यह एक स्वतंत्र, शक्तिशाली और प्रभावपूर्ण संस्था है। यह प्रादेशिक परिषदों के विरुद्ध अपील सुनती है। प्रशासकीय न्याय का वास्तविक उत्तरदायित्व इसी के कंधों पर है। यह मंत्रिमंडल को उसके द्वारा किए जाने वाले आदेशों के संबंध में परामर्श देती है। सरकार के विभिन्न विभागों के बीच उत्पन्न



विवादों का यही समाधान करती है। इसकी कार्य-प्रणाली बहुत साधारण है। यह संस्था जनता के अधिकारों को सुरक्षित करने में महत्वपूर्ण कार्य करती है। इसके निर्णय अंतिम होते हैं। इसकी दो प्रकार की शक्तियाँ हैं – सरकार के विधायी परामर्शदाता के रूप में और देश के सर्वोच्च न्यायालय के रूप में। इस प्रकार फ्रांस में न्यायिक नियंत्रण की एक विशेष प्रकार की व्यवस्था है तथा ब्रिटेन के समान ट्रिब्यूनल जैसी कोई व्यवस्था नहीं है।

#### 3.4.4. जनमत एवं अन्य साधन

अन्य यूरोपीय देशों की भांति फ्रांस की जनता भी अपने अधिकारों एवं कर्तव्यों के प्रति पूर्ण सजग है। अतः किसी भी प्रकार के कार्यक्रम का प्रमाण जनमत के रूझान से मिल जाता है। विगत कई दशकों से फ्रांस में किसी भी दल को लंबे समय तक पूर्ण बहुमत नहीं मिला है। बहुधा राष्ट्रपति तथा प्रधानमंत्री पृथक-पृथक दलों से संबद्ध होते हैं। मतदाताओं के इस चतुराई भरे जनमत के कारण शासनतंत्र अधिक कुशल तथा लोककल्याणकारी बना रहता है। संवैधानिक संशोधनों तथा अन्य महत्वपूर्ण अवसरों पर लोक निर्णय (रिफ्रेन्डम) की व्यवस्था भी फ्रांस में प्रचलित है। जनता द्वारा राज्य परिषद में दायर होने वाले मुकद्दमें भी प्रशासन पर नियंत्रण में सहायक सिद्ध होते हैं। स्वतंत्र प्रेस, दबाव समूह, विपक्षी राजनीतिक पार्टियाँ तथा पादरियों की सीख भी प्रशासन के लिए नियंत्रणकर्ता की भूमिका निभाती है। यद्यपि फ्रांस एक पंथ निरपेक्ष राष्ट्र है तथापि लगभग सभी नागरिक रोमन कैथोलिक हैं। किसी समय जर्मनी के अधीन रहे क्षेत्र में, आज भी फ्रांस-सरकार पादरियों (Clergy) की नियुक्ति करती है जो लोक सेवक ही माने जाते हैं।

#### अपनी प्रगति जांचिए

6. फ्रांस के शीर्ष प्रशासनिक न्यायालय का नाम बताइए।
7. फ्रांस के प्रशासन पर नियंत्रण के दो विधायनी तरीकों के नाम लिखिए।
8. प्रशासन पर नियंत्रण हेतु फ्रांसिसी कार्यपालिका द्वारा अपनाए जाने वाले दो तरीके बताइए।
9. प्रिफैक्चर द्वारा रिपोर्ट फ्रांस में किस प्रकार के नियंत्रण का प्रतीक है?

#### 3.5 जापान में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था

जापान के प्रशासन पर निम्नलिखित तरीकों द्वारा प्रशासनिक नियंत्रण स्थापित किया जाता है—

##### 3.5.1 व्यवस्थापिका द्वारा नियंत्रण

जापान में संसदीय शासन प्रणाली पाई जाती है और यहाँ की संसद डायट (Diet) के नाम से जानी जाती है। जापान में डाइट द्वारा प्रशासन की गतिविधियों पर अंकुश लगाया जाता है। यह न केवल कानून बनाती है बल्कि प्रशासन के मामलों में भी काफी हद तक हस्तक्षेप करती है। प्रशासन की समस्त नीतियों का निर्धारण डाइट के द्वारा ही किया जाता है। इसके साथ-साथ विभिन्न कानूनों के निर्माण के संबंध में डाइट के सदस्य वाद-विवाद करते हैं।

प्रशासनिक कार्यकलापों के विरुद्ध अनेक प्रश्न विरोधी पक्ष द्वारा पूछे जाते हैं। ये प्रश्न मौखिक या लिखित हो सकते हैं। जापान में लिखित प्रश्न पूछने हेतु कम से कम 7 दिन का नोटिस देना होता है। प्रश्नकाल को संसदीय प्रजातंत्र में सबसे सशक्त विधि माना जाता है क्योंकि इसके द्वारा संपूर्ण प्रशासन को चौकन्ना रखा जा सकता है। इसके साथ-साथ बजट पर वाद-विवाद के द्वारा डाइट प्रशासन पर अपना प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित रखती है। इसकी अनुमति के बिना न तो एक पैसा खर्च किया जा सकता है और नही कोई नया कर लगाया जा

सकता है। खर्च पर नियंत्रण स्थापित करने के लिए डाइट के द्वारा Board of Audit की स्थापना की गई है जो आय-व्यय के लेखों सहित सामग्री के हिसाब-किताब की जांच करता है और अनियमितताओं को उजागर करने की कोशिश करता है।

इसके अतिरिक्त विरोधी दलों द्वारा सरकार के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव भी सरकार अथवा प्रशासन की गतिविधियों पर नियंत्रण का महत्वपूर्ण शस्त्र है। इसका प्रयोग सरकार की पूरी या आंशिक नीति के दोषपूर्ण तथा आपत्तिजनक होने पर प्रयोग किया जाता है और यदि यह प्रस्ताव पारित हो जाता है तो सरकार को अपना त्यागपत्र देना पड़ता है। डाइट के द्वारा गठित समितियाँ भी प्रशासन पर नियंत्रण की दिशा में महत्वपूर्ण पहलू हैं। ये समितियाँ प्रशासन के द्वारा की गई अनियमितताओं की जाँच पड़ताल करती हैं। डाइट को प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा की गई सत्ता के दुरुपयोग के संबंध में अपनी रिपोर्ट पेश करनी होती है। इसके साथ-2 डाइट प्रदत्त-व्यवस्थापन के तहत कार्यपालिका द्वारा निर्मित कानूनों की जांच कर सकती है और उनकी समीक्षा भी कर सकती है।

### 3.5.2. कार्यपालिका द्वारा नियंत्रण (Executive Control over Administration)

जापान में कार्यपालिका भी प्रशासन पर नियंत्रण का एक प्रभावशाली साधन है। यहाँ पर संसदीय शासन प्रणाली अपनाए जाने के कारण शासन के समस्त कार्यों का उत्तरदायित्व (सरकार अर्थात् मंत्रिमंडल) पर होता है जो अपने इन सभी कार्यों के लिए डाइट के प्रति उत्तरदायी होती है। मंत्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य किसी न किसी विभाग का मुखिया होता है और उसका विभाग पर पूर्ण नियंत्रण होता है। वह अपने विभाग की सफलता तथा असफलता के लिए उत्तरदायी होता है। उसके पास अपने विभाग के निर्देशन, निरीक्षण तथा नियंत्रण की शक्ति होती है। उसकी ये शक्तियाँ समस्त विभाग पर लागू होती हैं और विभाग का प्रत्येक कर्मचारी व अधिकारी उसके नेतृत्व के तहत कार्य करता है। कार्यपालिका प्रशासन के महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्ति एवं पदमुक्ति भी करती है। प्रशासन से संबंधित नीतियाँ, कानून, नियम एवं प्रक्रियाएँ भी कार्यपालिका के द्वारा निर्धारित की जाती हैं। इसके साथ-साथ प्रशासनिक व्यवस्था में सुधार, संशोधन तथा पुनर्संरचना का कार्य भी कार्यपालिका के द्वारा किया जाता है।

प्रदत्त व्यवस्थापन प्रक्रिया ने कार्यपालिका को प्रशासन पर नियंत्रण स्थापित करने का प्रमुख साधन प्रदान किया है। इस व्यवस्थापन के तहत निर्मित कानूनों की मदद से प्रशासनिक अधिकारियों की सत्ता की सीमा को निर्धारित किया जाता है। कार्यपालिका अगर जरूरी समझे तो किसी भी विभाग अथवा अधिकारी के विषय में जांच पड़ताल के आदेश दे सकती है और संबंधित अधिकारी के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकती है।

इसके साथ-साथ कार्यपालिका प्रिफैक्चर के गवर्नर (Governors of Prefectures) एवं म्यूनिसिपलिटि के मेयर (Mayors of Municipalities) जो केंद्रीय सरकार के एजेंट के रूप में कार्य करते हैं, के द्वारा भेजी गई प्रशासनिक रिपोर्टों की मदद से भी प्रशासन की गतिविधियों को नियंत्रित करती है। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक कार्यों के संचालन हेतु बजटीय प्रणाली को जापान में अपनाया गया है जिसके अनुसार प्रत्येक विभाग की व्यय सीमा बजट द्वारा निर्धारित की जाती है और विभागीय अधिकारियों को इस व्यय सीमा में रहकर ही कार्य करना पड़ता है। अतः बजट के माध्यम से भी कार्यपालिका प्रशासन के समस्त कार्यकलापों पर नियंत्रण रखती है। इस प्रकार कार्यपालिका का प्रशासन पर नियंत्रण अनवरत बना रहता है।

### 3.5.3 न्यायपालिका द्वारा नियंत्रण (Judicial Control over Administration)

हालांकि फ्रांस की भांति जापान में प्रशासनिक न्यायालय नहीं पाए जाते लेकिन फ्रांस की न्यायपालिका पुर्नवलोकन की शक्ति (Power of Judicial Review) रखती है। इसी कारण जापान की न्यायपालिका प्रशासनिक अधिकारियों के

कार्यों की वैधता के परीक्षण का अधिकार रखती है। प्रशासनिक मामलों में न्यायपालिका द्वारा हस्तक्षेप कर नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा निम्न ढंग से की जाती है।

1. यदि किसी अधिकारी ने अपनी शक्ति परिधि से बाहर कोई कार्य संपादित किया है तो न्यायालय उसके कार्य को अवैध घोषित कर सकती है।
2. यदि किसी सरकारी अधिकारी या कर्मचारी ने दुर्भावनावश या प्रतिशोध लेने की नीयत से कोई कार्य किया है और न्यायपालिका में यह तथ्य सिद्ध हो जाता है तो संबंधित अधिकारी और कर्मचारी को दंडित किया जा सकता है।
3. यदि किसी अधिकारी या कर्मचारी द्वारा कानून की गलत व्याख्या करने से किसी नागरिक को कोई क्षति पहुँची है तो न्यायालय में अपील की जा सकती है। यदि न्यायालय द्वारा यह प्रमाणित कर दिया जाए तो संबंधित अधिकारी और कर्मचारी के विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती है।
4. यदि किसी सरकारी अधिकारी या कर्मचारी द्वारा कानून के मुताबिक निर्धारित प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया गया हो और उसे चुनौती दी जाती है तो न्यायपालिका द्वारा उसे अवैध घोषित किया जा सकता है।

### 3.5.4 बोर्ड ऑफ आडिट द्वारा नियंत्रण

प्रत्येक देश में विभिन्न विभागों में लेखा परीक्षण हेतु ऑडिट नाम की संस्था की स्थापना की जाती है हालांकि इसका नाम, प्रकार एवं स्टेटस अलग-अलग देशों में भिन्न-2 हैं। जापान में इसे बोर्ड ऑफ ऑडिट कहा जाता है। भारत एवं इंग्लैंड की भांति, जापान में यह संसद के अंग के रूप में कार्य नहीं करती बल्कि इसे एक स्वतंत्र दर्जा प्रदान किया गया है। बोर्ड ऑफ आडिट जापान में प्रशासन पर बाह्य नियंत्रण का एक तरीका है। इसे डाईड, केबिनेट एवं कोर्ट से स्वतंत्र रखा गया है।

जापान में इसकी स्थापना 1880 में की गई। हालांकि इसे संवैधानिक दर्जा केवल मैजी संविधान की उद्घोषणा के बाद ही 1889 में संभव हो सका। 1947 तक बोर्ड ऑफ आडिट एक स्वतंत्र अंग के रूप में सीधा सम्राट के तहत कार्य करता था और वित्त पर अपना पर्यवेक्षण बनाए रखने हेतु जिम्मेदार था। 1947 में शोवा संविधान की धारा 40 के तहत बोर्ड ऑफ आडिट लॉ का प्रावधान किया गया और इसे केबिनेट से भी स्वतंत्र रखा गया और इसके कार्यक्षेत्र का और अधिक विस्तार किया गया।

बोर्ड ऑफ आडिट दो अंगों से मिलकर बना है –

- i) आडिट कमीशन (Audit Commission)
- ii) जनरल एग्जिक्यूटिव ब्यूरो (General Executive Bureau)

आडिट कमीशन इसके निर्णय निर्माण से संबंधित है जबकि जनरल एग्जिक्यूटिव ब्यूरो इसके कार्यकारी अंग के रूप में कार्य करता है। ऑडिट कमीशन में 3 सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति डाईट के दोनों सदनों की सलाह पर केबिनेट के द्वारा 7 वर्ष के लिए की जाती है। चुनाव के आधार पर केबिनेट इन तीनों सदस्यों में से एक सदस्य का चुनाव इसके अध्यक्ष के रूप में करती है। यह जनरल एग्जिटिव ब्यूरो को दिशा-निर्देश देता है और उसकी गतिविधियों पर पर्यवेक्षण बनाए रखता है।

जनरल एग्जिटिव ब्यूरो में एक सचिवालय एवं पाँच ब्यूरो हैं तथा इनके तहत बहुत सारे डिविजन बनाए गए हैं। ये ब्यूरो प्रशासन के विभिन्न विभागों, लोक निगमों एवं अन्य लोक संस्थाओं के द्वारा तैयार किए गए लेखे जोखों का परीक्षण करते हैं और यह पता लगाने की कोशिश करते हैं कि कोई अनियमितता तो नहीं बरती गई। इस संबंध

में बोर्ड ऑफ ऑडिट प्रत्येक वर्ष एक ऑडिट रिपोर्ट तैयार करता है। इस रिपोर्ट में प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर बरती गई अनियमितताओं एवं धन के दुरुपयोग को दर्शाया जाता है। बोर्ड ऑफ ऑडिट अपनी वार्षिक रिपोर्ट केबिनेट को सौंपता है जो इसे संसद को भेज देती है। संसद में इस रिपोर्ट को प्रस्तुत किया जाता है और वाद-विवाद किया जाता है। संसद के सदस्यों को ऑडिट रिपोर्ट के माध्यम से प्रशासन पर उंगली उठाने का मौका मिल जाता है।

### अपनी प्रगति जांचिए

10. जापान की विधानपालिका का नाम बताइए।
11. जापान के प्रशासन पर डाईट द्वारा नियंत्रण हेतु अपनाए जाने वाले दो तरीके सुझाइए।
12. फ्रांस की भांति क्या जापान में भी प्रशासनिक न्यायालय पाए जाते हैं?
13. जापान में बोर्ड ऑफ ऑडिट की स्थापना कब हुई?
14. बोर्ड ऑफ ऑडिट जापान में प्रशासन पर किस प्रकार के नियंत्रण का प्रतीक है

### 3.6 सारांश

उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट है कि भिन्न-2 देशों ने प्रशासन पर नियंत्रण स्थापित करने हेतु अलग-अलग तरीके अपनाए हैं। प्रमुख रूप से यह नियंत्रण आंतरिक एवं बाह्य दोनों ही रूपों में स्थापित किया जाता है। कार्यपालिका द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण आंतरिक कहलाता है जबकि विधानपालिका एवं न्यायपालिका का नियंत्रण बाह्य नियंत्रण की श्रेणी में आता है। इसके अतिरिक्त जन नियंत्रण भी बाह्य नियंत्रण का एक उदाहरण है। फ्रांस में जनमत द्वारा नियंत्रण काफी प्रभावी है। वास्तव में किसी देश का प्रशासन उसकी विधानपालिका द्वारा बनाई गई नीतियों एवं कानूनों के अनुसार चलाया जाता है तथा कार्यपालिका के दिशा निर्देशन में इन कानूनों को कड़ाई से लागू किया जाता है। यदि इन कानूनों का उल्लंघन किया जाता है तो न्यायपालिका प्रशासन के उन सभी कार्यों को निरस्त कर सकने का अधिकार रखती है।

वित्त किसी देश के प्रशासन का जीवन रक्त (Life Blood) कहलाता है। इसके बगैर प्रशासन के लिए कोई भी कार्य संभव नहीं है। विधानपालिका की सहमति के बिना प्रशासन एक भी पैसा नहीं खर्च कर सकता है। कोई भी खर्च करने से पहले प्रत्येक देश के प्रशासन के लिए विधानपालिका की सहमति अनिवार्य है। इस प्रकार किसी भी देश में बजट के माध्यम से नियंत्रण काफी प्रभावी है। दूसरे विधायनी तरीके जैसे कि प्रश्नकाल आदि भी प्रशासन पर कठोर नियंत्रण स्थापित करने में कारगर हैं। हालांकि ब्रिटेन की तुलना में जापान में प्रश्नकाल संबंधी विधायनी नियंत्रण का तरीका कम प्रभावी है। लेखा परीक्षण अधिकतर देशों में विधायनी नियंत्रण का एक भाग है तथा प्रशासन द्वारा बरती गई लापरवाही एवं अनियमितताओं को उजागर करने में एक कारगर भूमिका का निर्वहन करता है। इस संबंध में जापान में स्वतंत्र बोर्ड ऑफ ऑडिट की स्थापना की गई है।

### 3.7 मुख्य शब्दावली

- \* बंदी प्रत्यक्षीकरण: न्यायालय द्वारा उस व्यक्ति को आदेश जिसने किसी व्यक्ति को बंदी बना रखा है, उसे न्यायालय के सामने प्रस्तुत करे और उसे बन्दी बनाए जाने का औचित्य बताए।

- \* परमादेश : न्यायालय का किसी सार्वजनिक व्यक्ति या सार्वजनिक निकाय को आदेश देना ताकि वह उस कार्य को पूरा करे जिसे पूरा करना उसकी जिम्मेदारी थी।
- \* अधिकार पृच्छा : इस लेख द्वारा कोई व्यक्ति यदि गैर कानूनी ढंग से किसी पद या अधिकार का प्रयोग करता है तो न्यायालय उसे ऐसा करने से रोक सकता है।
- \* प्रशासनिक ट्रिब्यूनल: सामान्य न्यायालयों के लगातार बढ़ते बोझ को देखते हुए ब्रिटेन में प्रशासनिक ट्रिब्यूनल की स्थापना की गई है। ये प्रशासन से संबंधित जन-शिकायतों की सुनवाई करते हैं।
- \* प्रशासनिक न्यायालय : फ्रांस में प्रशासन के विरुद्ध जन सुनवाई हेतु प्रशासनिक न्यायालयों की स्थापना की गई है। इसके सर्वोच्च स्तर पर राज्य परिषद है जबकि निम्न स्तर पर प्रादेशिक परिषद है।
- \* डाईट : जापान की संसद को डाईट भी कहा जाता है।

### 3.8 अपनी प्रगति जांचिए के उत्तर (Answer to check your progress)

1. i) प्रश्नकाल ii) अविश्वास प्रस्ताव द्वारा
2. i) नियुक्ति तथा निष्कासन द्वारा ii) प्रदत्त व्यवस्थापन द्वारा
3. महत्वपूर्ण असाधारण न्यायिक उपचार निम्नलिखित हैं –  
i) बन्दी प्रत्यक्षीकरण ii) परमादेश iii) निषेधाज्ञा iv) उत्प्रेक्षण v) अधिकार पृच्छा।
4. i) बजट के माध्यम से नियंत्रण  
ii) नियुक्तियों एवं संधियों को सहमति देने संबंधी नियंत्रण
5. i) प्रदत्त व्यवस्थापन द्वारा ii) नियुक्तियों एवं निष्कासन द्वारा
6. राज्य परिषद (Council d'Etat)
7. i) संसदीय प्रश्न पूछ कर ii) अविश्वास प्रस्ताव द्वारा
8. i) प्रिफैक्ट द्वारा रिपोर्ट ii) कार्यकारी आदेश
9. कार्यकारी नियंत्रण का।
10. डाईट
11. i) प्रश्नकाल ii) अविश्वास प्रस्ताव
12. नहीं
13. 1880 में
14. बाह्य नियंत्रण

### 3.9 अभ्यास हेतु प्रश्न

#### लघु-उत्तरीय प्रश्न

1. ब्रिटेन में विधायनी नियंत्रण के संबंध में संक्षेप में लिखिए।
2. इंग्लैण्ड में प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण कैसे स्थापित किया जाता है?
3. अमेरिकी कांग्रेस किस प्रकार अपना नियंत्रण प्रशासन पर स्थापित करती है?
4. अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा प्रशासन पर कैसे नियंत्रण रखा जाता है?

5. अमेरिकी प्रशासन पर जनमत एवं अन्य माध्यमों द्वारा नियंत्रण के संबंध में टिप्पणी लिखिए।
6. फ्रांसीसी कार्यपालिका द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण हेतु अपनाए जाने वाले तरीकों का उल्लेख कीजिए।
7. फ्रांस में प्रशासन के उपर न्यायिक नियंत्रण के संबंध में नोट लिखिए।
8. जापान की डाईट प्रशासन पर अपना नियंत्रण कैसे बनाए रखती है?
9. बोर्ड ऑफ ऑडिट के संबंध में नोट लिखिए।
10. जापान में प्रशासन पर कार्यपालिका कैसे नियंत्रण स्थापित करती है?

### दीर्घ-उत्तरीय प्रश्न

1. यूनाईटेड किंगडम में प्रशासन पर कैसे नियंत्रण स्थापित किया जाता है? सविस्तार विवरण दीजिए।
2. अमेरिकी प्रशासन पर नियंत्रण के संबंध में सविस्तार वर्णन कीजिए।
3. फ्रांस में प्रशासन पर नियंत्रण व्यवस्था का विस्तारपूर्वक उल्लेख कीजिए।
4. जापान के प्रशासन पर नियंत्रण हेतु अपनाए जाने वाले भिन्न-2 प्रकार के तरीकों की विस्तारसहित व्याख्या कीजिए।

### 3.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं –

#### Suggested Readings:

1. Arora, Ramesh K., Comparative Public Administration, New Delhi, Associated Publishing House.
2. Chaturvedi, T.N. Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur, College Book Depot, 1994.
3. Chopra, J.K., Comparative Public Administration, Common Wealth Publication, New Delhi, 2004.
4. Dahiya, Sewa Singh & Ravindra, Comparative Public Administration, Sterling Publications, Pvt. Ltd., New Delhi, 2012.
5. Gajanan R.P. & Sharma Anoop, Comparative Public Administration, Crescent Publishing Corporation, New Delhi, 2011.
6. Gupta, Bhuvanesh, Comparative Public Administration, Wisdom Press, New Delhi, 2014.
7. Kataria, Surender, Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur: RBSA Publishers, 2001.
8. Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, N.J. Englewood Cliffs, 1966.
9. Riggs, F.W. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society; Boston, Houghton Mifflin Co, 1904.
10. Riggs, F.W., Ecology of Public Administration, Bombay; Asia Publishing House, 1961.
11. Rowat, Donald E., Public Administration in Developed Democracies, Donald Marcel Dekker, Inc. New York.
12. Ridley, F.F., Government and Administration in Western Europe, Martin. Co. Ltd., Oxford.
13. Siffin, William, Towards the Comparative Study of Public Administration, Blooming, Indian University Press, 1957.

# इकाई-4

## यूनाईटेड किंगडम, अमेरिका, फ्रांस एवं जापान की जनशिकायत निवारण तन्त्र

### (Grievance Redressal Machinery in UK, USA, France & Japan)

#### इकाई की रूपरेखा

- 4.0 परिचय
- 4.1 इकाई के उद्देश्य
- 4.2 यूनाईटेड किंगडम में जन शिकायत निवारण व्यवस्था
  - 4.2.1 ब्रिटिश औम्बुड्समैन
    - 4.2.1.1 उत्पत्ति
    - 4.2.1.2 संगठनात्मक ढांचा
    - 4.2.1.3 जांच की प्रक्रिया
  - 4.2.2 प्रशासनिक ट्रिब्यूनल
- 4.3 अमेरिका में जनशिकायत निवारण व्यवस्था
  - 4.3.1 कांग्रेस द्वारा जांच (Congressional Investigation)
  - 4.3.2 प्रेस द्वारा नियंत्रण (Control by press)
  - 4.3.3 स्वतंत्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)
  - 4.3.4 प्रशासनिक प्रक्रिया अधिनियम, 1946
- 4.4 फ्रांस में जनशिकायत निवारण व्यवस्था
  - 4.4.1 प्रशासकीय न्यायालय
    - 4.4.1.1 उत्पत्ति
    - 4.4.1.2 प्रशासनिक न्यायालयों का ढांचा
    - 4.4.1.3 जाँच प्रक्रिया
- 4.5 जापान में जनशिकायत निवारण व्यवस्था
  - 4.5.1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
  - 4.5.2 संगठनात्मक ढांचा
  - 4.5.3 जाँच प्रक्रिया
- 4.6 सारांश
- 4.7 मुख्य शब्दावली
- 4.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर
- 4.9 अभ्यास हेतु प्रश्न
- 4.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं।

## 4.0 परिचय

किसी देश के प्रशासन के अच्छा होने का प्रमाण उस देश के लोगों की संतुष्टि के साथ जोड़कर देखा जाता है और इसी लिए प्रत्येक देश आम जन की शिकायतों के निवारण हेतु आवश्यक प्रबंध करता है। लेकिन समय के साथ प्रशासन के कार्यों में वृद्धि व जनसंख्या वृद्धि होने के कारण ये प्रबंध अपर्याप्त रह जाते हैं और जनता तथा प्रशासन के मध्य दूरियाँ बढ़नी शुरू हो जाती हैं और जनता में प्रशासन के प्रति रोष की भावना पनपने लगती है। इसलिए जनशिकायतों को ध्यान में रखते हुए समय-2 पर जनशिकायत तंत्र को चुस्त-दुरुस्त बनाए रखने की कोशिश करना, किसी भी देश के प्रशासन की जिम्मेदारी है ताकि जनता व प्रशासन के मध्य बढ़ती दूरी को कुछ हद तक कम किया जा सके।

यूनाईटेड किंगडम में प्रशासन के कार्यक्षेत्र का तेजी से विस्तार होने के कारण जनता एवं शासन के मध्य मन-मुटाव के अवसरों में बढ़ोतरी हुई। प्रशासन के प्रति जन-अभियोगों के निराकरण हेतु यहाँ पर न्यायपालिकाओं को उपयुक्त नहीं माना जाता। इसके तीन कारण हैं –i) न्यायपालिकाओं के माध्यम से न्याय बहुत महंगा है।, ii) इनके निर्णय आने में बहुत समय बर्बाद होता है। iii) इनकी प्रक्रिया अति जटिल है। इसीलिए न्यायपालिका संबंधी उपचार आम जन की पहुंच से बाहर है। परिणामस्वरूप यूनाईटेड किंगडम में 1967 में औम्बुडसमैन नामक संस्था का विकास किया गया है जिसे संसदीय आयुक्त के नाम से जाना जाता है, आज यूनाईटेड किंगडम की प्रत्येक इकाई के लिए अलग-2 औम्बुडसमैन कार्यरत हैं।

अमेरिका में शक्ति प्रथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है और सरकार के तीनों अंगों कार्यपालिका, विधानपालिका एवं न्यायपालिका-को कार्य एवं संगठन की दृष्टि से पृथक-2 रखा है ताकि कोई अंग अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न कर सके और व्यक्तिगत स्वतंत्रता की रक्षा की जा सके। संयुक्त राज्य अमेरिका में जनशिकायतों के निराकरण के लिए यूनाईटेड किंगडम की भाँति किसी औम्बुडसमैन नामक संस्था को अभी तक स्थापित नहीं किया गया। प्रशासनिक भ्रष्टाचार, अनियमितता एवं ज्यादातियों के विरुद्ध नागरिक स्वतंत्रता एवं अधिकारों की रक्षा न्यायिक पुर्नावलोकन, स्वतंत्र प्रेस, कांग्रेसी जांच एवं स्वतंत्र नियामक आयोग के माध्यम से ही की जाती है। इन सभी उपचारों में कांग्रेस द्वारा की जाने वाली जांच सर्वाधिक महत्वपूर्ण है।

फ्रांस में राज्य के कार्यक्षेत्र के विस्तार के कारण नागरिक एवं प्रशासन के बीच बढ़ती दूरी को कम करने हेतु प्रभावशाली व्यवस्था का प्रबंध किया गया है ताकि प्रशासन के प्रति बढ़ते जनाक्रोश को कम से कम किया जा सके। इस दिशा में फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों का गठन किया गया जो प्रशासन के विरुद्ध जनशिकायतों की सुनवाई करते हैं और जनशिकायतों का निवारण भी करते हैं। इनकी प्रक्रिया सरल एवं कम खर्चीली है। इसके साथ-2 यहाँ पर औम्बुडसमैन नामक संस्था का भी गठन किया गया है जिसे Mediateur के नाम से जाना जाता है। ब्रिटेन के औम्बुडसमैन की भाँति फ्रांस का Mediateur जन शिकायतों की सुनवाई करता है और उनका निराकरण भी करता है।

जनता एवं प्रशासन के मध्य बढ़ती दूरियों को कम करने हेतु जापान में भी एक प्रभावशाली मशीनरी का प्रबंध किया गया है। इसे Administrative Counseling के नाम से जाना जाता है। जनशिकायतों के निराकरण के संबंध में Administrative Counseling मशीनरी जापान में एक अहमभूत भूमिका का निर्वहन करती है। इसकी प्रक्रिया सरल एवं कम खर्चीली है। इसे नागरिकों के अधिकारों की संरक्षक माना जाता है।

### 4.1 इकाई के उद्देश्य (Unit Objectives)

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप जान पाएंगे –



- यूनाईटेड किंगडम में जन शिकायत निवारण संबंधी मशीनरी क्या है
- अमेरिका में जनशिकायतों को दूर करने हेतु क्या व्यवस्था अपनाई जाती है।
- फ्रांस में जन-शिकायतों के निराकरण हेतु अपनायी गई मशनरी के संबंध में जानकारी हासिल करना।
- जापान की जन शिकायत निवारण व्यवस्था को समझना।

## 4.2 यूनाईटेड किंगडम में जन शिकायत निवारण व्यवस्था

यूनाईटेड किंगडम का जन-शिकायत निवारण तन्त्र ब्रिटिश औम्बुडसमैन व प्रशासनिक ट्रिब्यूनल से मिलकर बना है।

### 4.2.1 ब्रिटिश औम्बुडसमैन

ऐतिहासिक दृष्टि से ब्रिटेन की संसद जन-शिकायतों के निवारण का अनौपचारिक माध्यम था। ब्रिटेन में आरंभ से ही अनौपचारिक माध्यम जन शिकायत निवारण का प्रमुख साधन रहा है क्योंकि न्यायपालिका द्वारा न्याय न केवल औपचारिकताओं से परिपूर्ण है बल्कि, बहुत महंगा भी है। आम नागरिक प्रशासन के खिलाफ अपनी शिकायत अपने एम.पी (संसद का सदस्य) को दर्ज कराता था। M.P संबंधित प्रशासकीय एजेन्सी से सलाह करके मामले को सुलझा देता था। समय के साथ यह अनौपचारिक माध्यम अत्यधिक मात्रा में प्रयोग किया जाने लगा और जनशिकायतों की संख्या बढ़ने लगी। M.P के पास तकनीकी ज्ञान एवं तकनीकी स्टाफ की कमी होने के कारण बढ़ती जनशिकायतों का निवारण असंभव होने लगा। सरकार ने इस संबंध में कुछ समीतियाँ-फ्रैंक कमेटी तथा व्याट कमेटी का गठन किया। फ्रैंक कमेटी ने इस संबंध में अपनी रिपोर्ट 1956 में तथा व्याट कमेटी ने 1961 में सरकार के सम्मुख पेश की। व्याट कमेटी ने संसदीय आयुक्त के रूप में ब्रिटेन में औम्बुडसमैन नामक संस्था की स्थापना हेतु सुझाव दिया जिसे मूर्तरूप ब्रिटेन की संसद द्वारा 1967 में स्थापित किया गया।

#### 4.2.1.1. उत्पत्ति

यूनाईटेड किंगडम में संसदीय आयुक्त की स्थापना संसद द्वारा पारित अधिनियम के तहत 1967 में की गई। इस अधिनियम के तहत केन्द्र सरकार के लगभग सभी विभागों एवं एजेंसियों को संसदीय आयुक्त की जांच के दायरे में लाया गया। लेकिन विभिन्न विभागों के बहुत सारे भाग अब भी इसकी जांच के दायरे से दूर थे। इसी कारण संसद के पटल पर बहुत अधिक शोरगुल होने लगा और कुछ दूसरे औम्बुडसमैन स्थापित किए जाने की मांग उठी। 1969 में उत्तरी आयरलैंड के लिए एक अलग औम्बुडसमैन बनाया गया। इसके साथ-2 1974 में राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवाओं के तहत इंग्लैण्ड, स्कॉटलैंड एवं वेल्स के लिए एक-एक स्वास्थ्य सेवा आयुक्त (Health Service Commissioners) की नियुक्ति की गई। इसके अतिरिक्त, इसी दौरान इंग्लैण्ड, स्कॉटलैंड एवं वेल्स के लिए एक-एक स्थानीय आयुक्त की भी स्थापना की गई। विदित रहे कि इससे पहले स्वास्थ्य एवं स्थानीय सेवाओं से संबंधित आथोरिटी के खिलाफ जनशिकायतों की सुनवाई संसदीय आयुक्त द्वारा ही की जाती थी।

इस प्रकार 1970 के दशक के उत्तरार्द्ध तक यूनाईटेड किंगडम में पूरे ग्रेट ब्रिटेन के लिए एक संसदीय आयुक्त, इंग्लैण्ड, स्कॉटलैंड एवं वेल्स के लिए अलग-2 स्वास्थ्य सेवा आयुक्त एवं स्थानीय आयुक्त तथा उत्तरी आयरलैंड के लिए अलग औम्बुडसमैन की स्थापना हो चुकी थी। यूनाईटेड किंगडम में जन शिकायत निवारण हेतु यह प्रबंध लगभग दो दशकों तक जारी रहा। 1990 के दशक में उदारीकरण के प्रभाव के तहत यूनाईटेड किंगडम के प्रशासन में आमूल चूल परिवर्तन हुए। संगठन एवं कार्य की दृष्टि से ब्रिटेन की औम्बुडसमैन नामक संस्था में भी गहन बदलाव किया गया। 1990 के दशक के मध्य में स्कॉटलैंड एवं वेल्स को भी उत्तरी आयरलैंड की तर्ज पर संसद की शक्तियों का हस्तांतरण किया गया जिसके तहत स्कॉटलैंड एवं वेल्स में सरकार के अलग-अलग ढांचे,

कार्यपालिका, विधानपालका एवं न्यायपालिका का गठन किया गया। इसके साथ-साथ जुलाई, 1990 में स्कॉटलैण्ड एवं वेल्स में उनके प्रशासन एवं अन्य प्रशासकीय इकाई के खिलाफ जन सुनवाई हेतु अलग-2 औम्बुड्समैन का गठन किया गया। स्कॉटलैण्ड में इसका नाम Scottish Parliamentary Commissioner for Admn (SPCA) था जबकि वेल्स में इसे Welsh Administration Ombudsman कहा जाता था। स्काटलैंड एवं वेल्स के लिए अलग औम्बुड्समैन की स्थापना के बाद संसदीय आयुक्त का क्षेत्राधिकार केवल इंग्लैण्ड तक ही सीमित रह गया।

सन् 2002 में स्काटलैण्ड में स्कोटिश संसदीय आयुक्त, स्वास्थ्य सेवा आयुक्त, स्थानीय आयुक्त एवं सोशल हाऊसिंग आयुक्त को मिलाकर एक ही औम्बुड्समैन की स्थापना की गई है जिसे Scottish Public Service Ombudsman (SPSO) के नाम से जाना जाता है। ठीक उसी प्रकार वेल्स में भी वेल्स एडमिनिस्ट्रेशन औम्बुड्समैन, स्वास्थ्य सेवा आयुक्त, स्थानीय आयुक्त एवं सोशल हाऊसिंग औम्बुड्समैन के स्थान पर एक औम्बुड्समैन जिसे पब्लिक सर्विस औम्बुड्समैन फॉर वेल्स के नाम से जाना जाता है।

#### 4.2.1.2. संगठनात्मक ढांचा (Structure of Ombudsman)

उपरोक्त अध्ययन के उपरांत यह कहा जा सकता है कि यूनाईटेड किंगडम में औम्बुड्समैन नामक संस्था बाहुल्य प्रकार की है क्योंकि समय की मांग को मध्यनजर रखते हुए यूनाईटेड किंगडम के प्रत्येक अंग के लिए अलग औम्बुड्समैन की स्थाना की गई ताकि जनशिकायतों की सुनवाई उत्तम प्रकार से की जा सके। यूनाईटेड किंगडम में इस ढांचे का वर्णन इस प्रकार से है –

1. **इंग्लैण्ड औम्बुड्समैन** – संसदीय आयुक्त की स्थापना संसद द्वारा 1967 में पारित अधिनियम के तहत की गई थी। आरंभ में इसका क्षेत्राधिकार बहुत विस्तृत था और यूनाईटेड किंगडम की सभी पब्लिक अथोरिटी इसके तहत आती थी। लेकिन समय के साथ नए औम्बुड्समैन के बन जाने के कारण इसका क्षेत्राधिकार सीमित हो गया जो वर्तमान में केवल इंग्लैण्ड तक ही सीमित है। आज इंग्लैण्ड में तीन औम्बुड्समैन कार्यरत हैं जिनके क्षेत्राधिकार अलग-2 हैं।
  - i) संसदीय आयुक्त इंग्लैण्ड: यह सरकार के विभिन्न विभागों एजेंसियों एवं सरकारी संस्थाओं के Bad Administration 'जिसमें पक्षपात, मनमर्जी, गलत प्रक्रिया का अपनाया जाना, सेवाएं प्रदान करने में अनावश्यक देरी, प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा बुरा व्यवहार आदि के खिलाफ जनशिकायतों की सुनवाई करता है। वह किसी भी व्यक्ति को पेपर या प्रमाण की जांच हेतु प्रस्तुत करने का आदेश दे सकता है या उसे व्यक्तिगत तौर पर उपस्थित होने के लिए बुला सकता है। इस संबंध में उसकी आर्थोरिटी हाई कोर्ट के जज के बराबर होती है। इन आदेशों का पालन न करना 'कोर्ट की तोहीन' समझा जाता है।
  - ii) स्वास्थ्य सेवा आयुक्त – इसकी स्थापना इंग्लैण्ड में 1974 में की गई। हालांकि संसद द्वारा समय-2 पर पारित अधिनियमों के तहत इसके क्षेत्राधिकार का विकास किया गया है। स्वास्थ्य सेवा से संबंधित किसी भी प्रकार की शिकायत जैसे कि गलत उपचार, गलत सलाह, बिमारी का गलत विश्लेषण, गलत प्रक्रिया का अपनाया जाना, मरीजों को उनकी सहमति के बिना Clinical purpose के लिए प्रयोग करना, डॉक्टर द्वारा दुर्व्यवहार आदि के संबंध में दर्ज कराई जा सकती है।
  - iii) स्थानीय आयुक्त – इसी प्रकार स्थानीय प्रशासन से संबंधित शिकायतें जैसे कि सामाजिक सेवाओं की उपलब्धता न होना, अधिकारियों द्वारा दुर्व्यवहार, समय पर सेवाएं न देना, अनावश्यक देरी से सेवाएं उपलब्ध कराना आदि के खिलाफ सुनवाई स्थानीय आयुक्त द्वारा की जाती है। कोर्ट में लंबित मामले, कन्ट्रैक्ट्स एवं वाणिज्यिक गतिविधियाँ, पुलिस, आर्मी एवं सेवीवर्गीय मामलों को इनके क्षेत्राधिकार से बाहर रखा गया है।

इन सभी आयुक्तों की नियुक्ति केन्द्र सरकार के आग्रह पर यूनाईटेड किंगडम की साम्राज्ञी (Queen) द्वारा की जाती है। इनकी नियुक्ति कम से कम 7 वर्ष के लिए की जाती है। हालांकि इनकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है लेकिन ये संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। केवल संसद ही इन्हें अयोग्यता एवं दुर्व्यवहार के आधार पर ही इनके पद से हटाने का अधिकार रखती है। ये सभी आयुक्त ब्रिटिश संसद के अधिकारी के रूप में कार्य करते हैं।

2. **स्कोटिश औम्बुडसमैन** – सन् 2002 में स्काट्लैण्ड में स्कोटिश पब्लिक सर्विस औम्बुडसमैन की स्थापना की गई। इसकी स्थापना स्काट्लैण्ड में पूर्व में विद्यमान स्कोटिश संसदीय आयुक्त, स्वास्थ्य सेवा आयुक्त, स्थानीय आयुक्त एवं सोशल हाऊसिंग आयुक्त आदि सभी को मिलाकर की गई। इन सभी आयुक्तों द्वारा किए जाने वाले कार्य अब स्कोटिश पब्लिक सर्विस औम्बुडसमैन को सौंपे गए हैं। इसकी नियुक्ति स्कोटिश संसद की अनुशंसा के आधार पर यूनाईटेड किंगडम की साम्राज्ञी द्वारा की जाती है। इसका कार्यकाल 5 वर्ष है। वह स्कोटिश संसद के ऑफिसर के रूप में कार्य करता है तथा वही इसे इसके पद से हटा सकती है। वह केवल स्कोटिश संसद के प्रति जिम्मेदार है और उसे ही अपनी वार्षिक जांच रिपोर्ट सौंपता है। इंग्लैंड की भांति कोर्ट में लंबित मामले, कान्ट्रैक्ट एवं वाणिज्यिक गतिविधियाँ, पुलिस, सेवीवर्गीय, प्रशासन से संबंधी मामले इसके क्षेत्राधिकार में नहीं आते।
3. **वेल्स औम्बुडसमैन** – सन् 2006 में वेल्स में भी स्काट्लैण्ड की तर्ज पर वेल्स एड्मिनिस्ट्रेशन औम्बुडसमैन, स्वास्थ्य सेवा आयुक्त, स्थानीय आयुक्त एवं सोशल हाऊसिंग औम्बुडसमैन आदि की सेवाओं को एक ही औम्बुडसमैन के तहत एकत्रित कर दिया गया। इसे पब्लिक सर्विस औम्बुडसमैन फॉर वेल्स का नाम दिया गया। इसकी नियुक्ति यूनाईटेड किंगडम की साम्राज्ञी द्वारा वेल्स की एसेंबली की अनुशंसा के आधार पर की जाती है। इसकी नियुक्ति 7 वर्ष के लिए की जाती है। इसका वेतन व भत्ते वेल्स की एसेम्बली द्वारा निर्धारित किए जाते हैं। यह अपने कार्यों के संबंध में वेल्स एसेम्बली के प्रति जिम्मेदार है और अपनी रिपोर्ट भी उसे ही सौंपता है। वेल्स असेंबली दो तिहाई बहुमत से अयोग्यता, अकर्मण्यता एवं गलत व्यवहार के आधार पर उसे पदच्युत कर सकती है। लीगल मामले, सेवीवर्गीय प्रशासन संबंधी मामले, स्कूल एवं कॉलेज में अनुशासन एवं प्रबंधन संबंधी मामलों को इसके क्षेत्राधिकार से बाहर रखा गया है।
4. **उत्तरी आयरलैण्ड औम्बुडसमैन** – उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट है कि 1969 में उत्तरी आयरलैण्ड के लिए एक अलग औम्बुडसमैन की स्थापना की गई। उत्तरी आयरलैण्ड के प्रशासन के विरुद्ध जनसुनवाई हेतु इसके दो ऑफिस एसेम्बली औम्बुडसमैन फॉर नार्दन आयरलैण्ड तथा नार्दन आयरलैण्ड कमीशनर फॉर कम्पलटैंस की स्थापना की गई। उत्तरी आयरलैण्ड में जनशिकायत मशीनरी के तौर पर यह व्यवस्था लगभग 45 वर्ष तक कार्यरत रही। लेकिन 2016 में स्काट्लैण्ड एवं वेल्स की तर्ज पर नार्दन आयरलैण्ड के औम्बुडसमैन के इन दोनों ऑफिसों को मिलाकर औम्बुडसमैन के एक नए ऑफिस की स्थापना की गई जिसे नार्दन आयरलैण्ड पब्लिक सर्विस औम्बुडसमैन के नाम से जाना जाता है। औम्बुडसमैन के दो ऑफिसों के स्थान पर एक ऑफिस बनाए जाने का कारण जनशिकायत प्रक्रिया को सरल बनाना एवं पब्लिक आथोरिटी को जनता के प्रति अधिक उत्तरदायी बनाना था।

उत्तरी आयरलैण्ड के औम्बुडसमैन की नियुक्ति यूनाईटेड किंगडम की साम्राज्ञी द्वारा नार्दन आयरलैण्ड की एसेम्बली की अनुशंसा के आधार पर की जाती है। उसका कार्यकाल 7 वर्ष है। वह व्यक्ति इस पद पर पुनः नियुक्त किया जा सकता है। उसके वेतन व भत्ते नार्दन आयरलैण्ड की एसेंबली द्वारा निर्धारित किए जाते हैं और वह इस एसेंबली के प्रति अपनी समस्त कार्यवाही के लिए जिम्मेदार है। इसके क्षेत्राधिकार में नार्दन आयरलैण्ड एसेंबली, हैल्थ आथोरिटी, सामाजिक सुरक्षा, शिक्षा, हाऊसिंग संबंधित आथोरिटी, स्थानीय एवं

नार्दन आयरलैण्ड की सरकार आती है। लीगल एवं सेवीवर्गीय प्रशासन, वाणिज्यिक गतिविधियाँ इसके क्षेत्राधिकार में नहीं आते।

#### 4.2.1.3. जाँच की प्रक्रिया

यूनाईटेड किंगडम का कोई भी नागरिक संबंधित औम्बुडसमैन को प्रशासन की कार्यवाही के विरुद्ध अपनी शिकायत निर्धारित फॉर्म पर लिख कर सीधा भेज सकता है। केवल इंग्लैण्ड के संसदीय आयुक्त को यह शिकायत संसद के सदस्य (Member of Parliament) के माध्यम से भेजनी होती है। औम्बुडसमैन को शिकायत भेजने से पहले शिकायतकर्ता के लिए यह आवश्यक है कि वह संबंधित प्रशासन के उच्च अधिकारियों को लिखित में अपनी शिकायत दर्ज कराए। अगर फिर भी उचित समाधान न निकले तो वह शिकायत सम्बन्धित औम्बुडसमैन के पास भेज दे। किसी भी औम्बुडसमैन के पास शिकायत करने हेतु निश्चित समयावधी होती है। ग्रेट ब्रिटेन में सभी औम्बुडसमैन शिकायतकर्ता के साथ प्रशासन द्वारा किए जाने वाले गलत कार्य एवं व्यवहार के खिलाफ शिकायत दर्ज कराने की समयावधी 12 माह है। जबकि नार्दन आयरलैण्ड में यह समयावधी 6 माह ही है। सभी शिकायतकर्ताओं के लिए आवश्यक है कि वह निश्चित समयावधी में ही अपनी शिकायत दर्ज कराए। इसके लिए कोई फीस जमा कराने की आवश्यकता नहीं है। औम्बुडसमैन की जांच की प्रक्रिया बहुत सरल है। औम्बुडस के पास शिकायत दर्ज होने के उपरांत यह निम्नलिखित चरणों से गुजरती है –

- i) **शिकायत की प्राथमिकी जांच** – शिकायत दर्ज होने के उपरांत उसकी प्राथमिकी जांच की जाती है और यह पता लगाया जाता है कि वह संबंधित औम्बुडसमैन के क्षेत्राधिकार में आती है या नहीं। यदि हाँ, तो उस शिकायत की बारिकी से जांच की जाती है और शिकायतकर्ता द्वारा मांगे गए उपचार का परीक्षण किया जाता है। वास्तव में औम्बुडसमैन आफिस के द्वारा शिकायत की पूर्ण समझ पैदा की जाती है।
- ii) **सरकारी आंकड़ों की मांग** –उसके पश्चात् औम्बुडसमैन ऑफिस द्वारा उस शिकायत को सारांश रूप में संबंधित विभाग को टिप्पणी हेतु भेजा जाता है। शिकायत से संबंधित सभी प्रकार की सूचना एवं रिकार्ड की मांग भी की जा सकती है। औम्बुडसमैन उस प्रशासनिक अधिकारी जिसके विरुद्ध शिकायत की गई है, को भी जांच हेतु बुला सकता है। इस संबंध में औम्बुडसमैन की शक्तियाँ हाई कोर्ट के जज के समान होती हैं। आदेशों का उल्लंघन 'कोर्ट का अपमान' माना जाता है।
- iii) **सरकारी आँकड़ों का परीक्षण** –सम्बन्धित विभाग से रिकार्ड मिलने के उपरांत उसका गहनतम परीक्षण किया जाता है। इसके साथ-2 शिकायतकर्ता एवं संबंधित प्रशासनिक अधिकारी जिसके विरुद्ध शिकायत की गई है, दोनों को सुनवाई का मौका दिया जा सकता है ताकि वे अपने-अपने तर्क पेश कर सकें। इस समय तक शिकायत के संबंध में पूर्ण तस्वीर औम्बुडसमैन ऑफिस के सामने आ चुकी होती है।
- iv) **फाइनल रिपोर्ट तैयार करना** –सभी तथ्यों को मध्यनजर रखते हुए औम्बुडसमैन ऑफिस द्वारा अंतिम रिपोर्ट तैयार की जाती है। इस रिपोर्ट में संबंधित शिकायत के उपचार हेतु तरीका सुझाया जाता है। प्रशासन के गलत कार्य को सही करने को कहा जाता है। संबंधित अधिकारी को माफी मांगने व शिकायतकर्ता को उसके हर्जाने की भरपाई हेतु विभाग को कहा जा सकता है। अंत में इस रिपोर्ट की एक प्रति शिकायतकर्ता को और दूसरी प्रति संबंधित प्रशासनिक विभाग को भेज दी जाती है। हालांकि औम्बुडसमैन के फैसले संबंधित सरकारी विभाग के लिए बाध्यकारी नहीं है लेकिन लगभग सभी विभागों एवं अधिकारियों द्वारा उनका कड़ाई से पालन किया जाता है। जहाँ पर इन फैसलों को लागू नहीं किया जाता, उसकी रिपोर्ट प्रत्येक औम्बुडसमैन Quaterly report के रूप में संबंधित विधायिका को भेजती है। ये रिपोर्ट वार्षिक रिपोर्ट का आधार बनती हैं जिन्हें संसद में पेश किया जाता है।

#### 4.2.2 प्रशासनिक ट्रिब्यूनल (Administrative Tribunal)

ब्रिटेन में प्रशासन से संबंधित जन शिकायतों को दूर करने हेतु प्रशासनिक ट्रिब्यूनल की स्थापना की गई है। इनकी कार्यवाही सामान्य न्यायालयों की भांति औपचारिक एवं जटिल न होकर काफी हद तक अनौपचारिक एवं सरल होती है। ये प्रशासन के निर्णयों एवं कार्यों से प्रभावित होने वाले नागरिकों की शिकायतों का समाधान निकालने का कार्य करते हैं। ये ट्रिब्यूनल प्रशासनिक न्यायालय होते हैं, जो जनता को प्रशासनिक न्याय प्रदान करते हैं। ये सामान्य न्यायिक सीमा से बाहर होते हैं। ट्रिब्यूनलों द्वारा कानून की व्यवस्था उस समय की जाती है जब प्रशासकों के कार्य को गैर-कानूनी सिद्ध कर दिया जाता है लेकिन यहाँ पर एक विशेषता है कि प्रशासनिक न्यायालय एक व्यवस्था के रूप में संगठित नहीं है। सामान्यतया प्रशासनिक न्याय संबंधी कार्य सरकारी विभागों द्वारा संपादित किया जाता है। इसके लिए विशेष ट्रिब्यूनल भी स्थापित किये जाते हैं। सामान्यतः किसी एक तरीके या प्रक्रिया को नहीं अपनाया जाता है। प्रशासनिक न्यायालयों की कार्य-पद्धति सामान्य न्यायालयों से अलग प्रकार की होती है। यह प्रक्रिया अधिक सरल, कम खर्चीली एवं तीव्र होती है क्योंकि इनमें न तो कोई जूरी बैठायी जाती है न ही सार्वजनिक सुनवाई की जाती है, गवाही संबंधी नियमों को ताक पर रख दिया जाता है और स्वयं न्यायाधीश ही गवाही के समय सक्रिय योगदान देता है।

कई मामलों में तो प्रशासनिक न्यायालयों के निर्णयों को अंतिम माना जाता है और उनकी अपील न्यायिक न्यायालय में नहीं की जा सकती। यदि अपील भी की जाती है तो वह सामान्यतः कानून से संबंधित प्रश्नों के ऊपर ही होती है। सामान्यतः कोई एक सरकारी विभाग अथवा अन्य सरकारी अभिकरण ही ऐसी अपील की सुनवाई के लिए अपीलीय सत्ता होती है।

#### प्रशासनिक ट्रिब्यूनल का महत्व (Importance of Administrative Tribunals)

डॉ० रॉब्सन एवं लॉर्ड डिनिंग ने प्रशासनिक ट्रिब्यूनल व्यवस्था का महत्त्व प्रतिपादित करते हुए, इनकी निम्नलिखित उपयोगिताएँ बताई हैं –

1. **साधारण न्यायालयों द्वारा असमर्थ मामलों पर विचार करना**—प्रशासनिक न्यायालयों की मान्यता इस आधार पर स्थापित की जाती है कि इनके अधिकार में आने वाले विवादों में साधारण न्यायालय असमर्थ रहते हैं। यदि उनके सामने ऐसे मामलों को प्रस्तुत किया जाए तो वे इन पर समुचित रूप से विचार नहीं कर सकते। न्यायालय अत्यधिक व्यस्त रहते हैं।
2. **न्यायालय तकनीकी बारीकियों से अनभिज्ञ**—प्रायः वकील एवं साधारण न्यायालयों के न्यायाधीश प्रशासनिक समस्याओं की तकनीकी बारीकियों से अनभिज्ञ रहते हैं। इस प्रकार के मामलों को विशेषज्ञतायुक्त न्यायालयों के सम्मुख ही प्रस्तुत किया जाना चाहिए, क्योंकि ये ही प्रशासनिक विवादपूर्ण मामलों पर उपयुक्त तरीके से विचार कर सकते हैं।
3. **औपचारिकता के भार से मुक्त**—प्रशासनिक न्यायालय औपचारिकताओं एवं गवाही संबंधी साधारण नियमों के भार से मुक्त होते हैं।
4. **प्रक्रिया की दृष्टि से सुविधा**—प्रशासनिक ट्रिब्यूनल में प्रार्थी को प्रत्येक दृष्टि से सुविधा होती है।
5. **नियमों के अनुसार**—प्रशासनिक ट्रिब्यूनल सरकारी मशीनरी के आवश्यक अंग हैं, जिनसे साधारण न्यायालयों को अपने कार्यभार से काफी अधिक मुक्ति मिल जाती है। यद्यपि इसके निर्णय कानून पर आधारित होते हैं और अपना कार्य भी कानून के अनुसार करते हैं, लेकिन अपनी कार्य प्रक्रिया में ये अपने कुछ मूल्यों को अपनाते हैं।

6. **नागरिक अधिकारों के रक्षक** – प्रशासनिक ट्रिब्यूनल्स जनता के अधिकारों की रक्षा करते हैं और प्रशासन को कानून की परिधि में आचरण करने के लिए विवश करते हैं ताकि किसी भी व्यक्ति के अधिकारों का हनन न हो सके।
7. **निष्पक्ष निर्णय** – प्रशासनिक न्यायालय किसी भी वाद-विवादपूर्ण मामले से संबंधित संपूर्ण जानकारी विभिन्न साधनों से स्वयं प्राप्त करते हैं और केवल पक्षपातयुक्त गवाहियों के आधार पर ही निर्णय नहीं देते।

### प्रशासनिक न्यायालयों की उपयोगिता (Utility of Administrative Tribunals)

इंग्लैण्ड के इस प्रशासनिक ट्रिब्यूनल्स की उपयोगिता के बारे में मि० एलकाक ने लिखा है कि “न्यायाधिकरण तथा जांच की व्यवस्था न्याय प्रदान करने की कम खर्चीली तथा द्रुतगामी व्यवस्था है। इसमें प्रत्येक नागरिक को अपना विवाद प्रस्तुत करने का उपयुक्त अवसर मिलता है तथा यह व्यक्ति एवं सत्ता दोनों से निष्पक्ष रहकर विचार करती है।”

#### ‘अपनी प्रगति जांचिए’

1. यूनाईटेड किंगडम में औम्बुडसमैन नामक संस्था की शुरुआत कब हुई?
2. वर्तमान में संसदीय आयुक्त का क्षेत्राधिकार यूनाईटेड किंगडम के कौन से अंग तक सीमित है?
3. स्काट्लैण्ड के औम्बुडसमैन का नाम बताइए।
4. नार्दन आयरलैण्ड के औम्बुडसमैन का नाम लिखिए।
5. वेल्स के औम्बुडसमैन का कार्यकाल कितना है।

### 4.3 अमेरिका में जनशिकायत निवारण व्यवस्था

अमेरिका की जनशिकायत निवारण व्यवस्था का वर्णन निम्नलिखित है –

#### 4.3.1 कांग्रेस द्वारा जांच (Congressional Investigations)

कांग्रेस अपनी जांच समितियों के माध्यम से कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। एक जांच समिति मुख्यतः तीन कार्य संपन्न करती है। पहला कार्य व्यवस्थापन में सहायता करना है। कांग्रेस नवीन व्यवस्थापन के लिए या पुराने कानूनों में दोष देखने के लिए इन समितियों से आवश्यक सूचना प्राप्त करती है। जांच समिति का दूसरा कार्य प्रशासन का निरीक्षण करना है। इसके लिए यह कार्यपालिका की गतिविधियों पर प्रकाश डालती है। यह प्रत्येक आपत्तिजनक प्रशासनिक कार्य के लिए उत्तरदायी अधिकारी की तलाश करती है और कांग्रेस को तदनुसार सूचना देती है। जांच समिति द्वारा दी गई सूचना के आधार पर कांग्रेस प्रशासनिक विभागों की देख-रेख करती है और उन्हें सही करती है। कांग्रेस के नियंत्रण का यह प्रभावशाली माध्यम है। जांच समितियों की सहायता से जनता के प्रतिनिधियों को प्रशासनिक अधिकारियों के आचरण का समुचित ज्ञान हो जाता है। संक्षेप में कार्यकुशलता और बेईमानी जैसे गंभीर प्रशासनिक दोष इसके माध्यम से दूर किये जाते हैं। जांच समितियों का तीसरा कार्य जनमत को सूचित करना है। जनतंत्र में संप्रभुता अंतिम रूप से जनता के पास रहती है और इसलिए अमेरिकी कांग्रेस का यह कर्तव्य है कि वह अपने मतदाताओं को कानूनों की कार्यान्विति की सूचना देती रहे।

1. **कांग्रेसी जांच की प्रक्रिया** – कांग्रेसी जांच का श्रीगणेश प्रतिनिधि सभा अथवा सीनेट में प्रस्ताव आने पर होता है। इस प्रस्ताव में जांच किए जाने वाले विषय का उल्लेख किया जाता है और जांच समिति की सीमाएँ निर्धारित की जाती हैं। प्रायः यह जांच का कार्य कांग्रेस द्वारा निर्मित एक समिति करती है। इसे

कुछ सीमाओं में अनिवार्य साक्षी की शक्तियाँ दी जाती हैं। जांच करने वाली ये संस्था किसी अपराधी को स्वयं दंडित नहीं करती, परंतु इसके लिए उपयुक्त न्यायिक संस्था को सुझाव देती है। ये जांच समितियाँ पर्याप्त लोकप्रिय हैं। 1789 से 1925 तक कांग्रेस के दोनों सदनों की समितियों ने लगभग 285 जांच की। इनकी सहायता से प्रशासन को बुरी स्थिति में सुधार के लिए महत्वपूर्ण कार्य किए गए। अमेरिकी कांग्रेस द्वारा की जाने वाली जांच उपयोगी तथा सार्थक रही है किंतु अनेक प्रकार से इनकी आलोचनाएँ भी होती रही हैं।

2. **कांग्रेसी जांच के परिणाम** – विचारकों ने कांग्रेस द्वारा की जाने वाली जांच को उपयोगी एवं फलदायक माना है। कई महत्वपूर्ण जांचें अनेक उल्लेखनीय व्यवस्थाओं का आधार बनी हैं। कुछ जांचें ऐसी रही जिन्होंने जनता के लाखों डॉलरों की बचत की तथा करों की चोरी पकड़ कर राजकोष की वृद्धि की। अनेक निगमों एवं हितों की जांच के कारण सरकार को पर्याप्त लाभ हुआ।

3. **कांग्रेसी जांच की आलोचना** – कांग्रेस द्वारा की गई जांच की आर्थिक, प्रशासनिक और राजनीतिक उपलब्धियाँ होते हुए भी इसकी गंभीर आलोचनाएँ की जाती हैं। आलोचकों ने इस संबंध में ये बातें कही हैं—

i) **प्रक्रिया दोषपूर्ण** – इस जांच की प्रक्रिया दोषपूर्ण है। यह सत्य-प्राप्ति का एक कटु, अप्रिय और विरोधपूर्ण तरीका है।

ii) **विरोधी दृष्टिकोण रखना** – कांग्रेस कार्यपालिका के प्रति विरोधी दृष्टिकोण रखती है फलतः उसका जांच कार्य निष्पक्ष नहीं हो पाता। अनेक जाँचें चुनाव अभियान, राजनीतिक विरोधाभास एवं व्यक्तिगत मनमुटाव का परिणाम होती हैं।

iii) **अत्यधिक अस्तक्षेप** – कांग्रेसी जांच प्रशासनिक कार्यों में अत्यधिक हस्तक्षेप को प्रोत्साहन देती है।

iv) **गलती करने पर भी दंड से मुक्त** – इसका एक अन्य दोष यह है कि कार्यपालिका को गलती करते हुए भी उस दण्ड से मुक्ति प्राप्त हो जाती है। इस संबंध में वुडरो विल्सन ने लिखा है कि 'अपराध करने के बाद भी अपराधी अपने पद पर बना रहता है, वह दुनिया के सामने शर्माता हुआ प्रत्येक ईमानदार व्यक्ति की नजर से गिरता हुआ, वेतन प्राप्त करता रहता है और इस बात की प्रतीक्षा करता रहता है कि जनता अपनी अल्प स्मृति के कारण सब कुछ भूल जाए।'

v) **कांग्रेस की समितियों पर नियंत्रण का अभाव** – आलोचकों की जिज्ञासा है कि प्रहरियों की देखभाल कौन करेगा? कांग्रेस की समितियाँ कार्यपालिका की देखभाल करेंगी किंतु इन समितियों को निजी अथवा दलीय स्वार्थ के लिए काम करने से रोकने की क्या व्यवस्था है?

#### 4.3.2. प्रेस द्वारा नियंत्रण

कुप्रशासन और भ्रष्टाचार के विरुद्ध जनता के अधिकारों तथा स्वतंत्रता की रक्षा का दूसरा स्रोत स्वतंत्र प्रेस है। अमेरिका में स्वतंत्र प्रेस का विकास यहाँ की प्रजातांत्रिक परंपराओं के साथ जुड़ा हुआ है। प्रेस द्वारा प्रशासनिक नीतियों एवं निर्णयों संबंधी अधिकांश तथ्य जनता के सामने रखे जाते हैं। आज अमेरिका की प्रेस इतनी सजग है कि अपनी तीखी आलोचनाओं से राष्ट्रपति तक को नहीं छोड़ती। सैनिक क्षेत्र में की जाने वाली प्रशासनिक गड़बड़ी को प्रकाश में लाना इतना महत्वपूर्ण समझा जाता है कि राष्ट्रीय संस्था का विचार पीछे रह जाता है। वियतनाम संघर्ष और उसमें अमेरिकी सरकार की भूमिका संबंधी सही तथ्यों का प्रकाशन करके अमेरिकी प्रेस ने यहाँ की जनता में सरकार विरोधी दृष्टिकोण विकसित किया है। पेंटागोन पेपर्स के रूप में अपने गोपनीय तथ्यों से अमेरिकी

जनता को परिचित कराया है। इस विषय पर कांग्रेस तथा प्रशासन ने प्रेस की आलोचना भी की। अमेरिकी प्रेस ने वाटरगेट कांड को उजागर किया है, आई.टी.टी. संपर्कों के बारे में सभी को बताया, जिसमें चार लाख डॉलर के बदले न्याय विरोधी कानून को बदल दिया गया था। प्रेस ने निर्वाचन काल के अनेक भ्रष्टाचारों को आवरणहीन कर दिया है। इस प्रकार प्रेस सदैव एक सजग प्रहरी की तरह प्रशासन की प्रत्येक गतिविधि पर नजर रखती है तथा हर बात को वास्तविक संप्रभु 'जनता' के सामने लाती है। जनता को प्रेस के इस कार्य के प्रति गर्व है तथा वह अपनी प्रेस को प्रशंसा और सम्मान देती है। अनेक विवादों में न्यायापालिका ने भी प्रेस की आलोचना करने तथा सरकार को आवरणहीन करने की शक्ति को मान्यता प्रदान की है। न्यूयार्क टाइम्स कंपनी की एक अपील पर विचार करते हुए अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय में एक न्यायाधीश गोल्डबर्ग ने कहा था— हमारा संवैधानिक सिद्धांत यह है कि सार्वजनिक महत्व के विषय पर प्रत्येक व्यक्ति अपना दृष्टिकोण प्रकट कर सकता है तथा प्रत्येक समाचार—पत्र अपना मत प्रकाशित कर सकता है। उन्हें बोलने या प्रकाशित करने से इस आधार पर नहीं रोका जा सकता कि सरकार के मतानुसार वह विचार अथवा प्रकाशन अबुद्धिपूर्ण, अन्यायपूर्ण, गलत तथा दुर्भावनापूर्ण है। प्रजातंत्र में जो भी अधिकारी व्यवस्थापिका, कार्यपालिका अथवा न्यायपालिका में कार्य करना चाहे उसे स्पष्टतः ज्ञान होना चाहिए कि उसके सरकारी कार्यों की आलोचना की जा सकती है।

#### 4.3.3. स्वतंत्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commissions)

प्रशासनिक न्याय क्षेत्र में स्वतंत्र नियामकीय आयोगों की विशेष स्थिति है। ये आयोग प्रशासनिक अंग होकर भी न्यायिक कार्य संपन्न करते हैं। घटना घटित होने के बाद ये उसका उपचार करने की अपेक्षा निरोधक प्रयास करते हैं। ये आयोग कांग्रेस द्वारा पारित अधिनियम के आधार पर गठित होते हैं। इनको प्रशासकीय, अर्द्ध—न्यायिक तथा अर्द्ध—वैधानिक प्रकृति से कार्य सौंपे जाते हैं। एक स्वतंत्र नियामकीय आयोग अपने संबंधित उद्योग के संचालन हेतु नियम बनाता है तथा उनके कार्य रूप का निरीक्षण करता है। यदि कोई व्यक्ति या संस्था आयोग के बनाए नियमों का पालन न करे या उनके विपरीत व्यवहार करे तो आयोग को उसे दंडित करने का अधिकार है। इस प्रकार आयोग न्यायिक कार्य भी संपन्न करता है। न्यायिक कार्य पर विचार करते समय आयोग प्रत्येक विषय पर अलग से विचार करता है। यह किसी विषय पर विचार करते समय संपूर्ण उद्यम की आवश्यकताओं तथा नागरिकों की सुविधा पर विचार नहीं करता वरन् उसे एक मामले को नियमों की पृष्ठभूमि में देखता है। यह “Case-by Case Decision” का तरीका संबंधित मामले में न्याय की दृष्टि से उपयोगी सिद्ध होता है।

1. **आयोगों की कार्य प्रकृति**— आयोगों के कार्य की प्रकृति राजनीतिक है। अतः यह आशंका स्वाभाविक है कि इसके न्यायिक कार्यों पर अनुचित हस्तक्षेप हो तथा वे जनता के अधिकारों की रक्षा न कर सकें। इसके लिए आयुक्तों की स्वतंत्रता की रक्षा करना अत्यंत आवश्यक है। उनका कार्यकाल सुरक्षित होना चाहिए। ये आयोग कानून उल्लंघन के मामलों की जांच करते हैं। ये एक ओर तो अभियोग चलाने वाले हैं तथा दूसरी ओर न्यायाधीश हैं। कुछ मामलों में अपील की जा सकती है। स्वतंत्र नियामकीय आयोग कांग्रेस के कानून द्वारा बनाये जाते हैं। इसलिए ये व्यवहार में कानून की सीमाओं का उल्लंघन नहीं कर सकते। सामान्यतः आयोग के निर्णयों पर विचार करते समय न्यायालय विरोधी रूख नहीं अपनाता।

#### 4.3.4. प्रशासनिक प्रक्रिया अधिनियम, 1946

द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद नियामकीय आयोगों की प्रक्रिया को सुधारने के लिए कुछ सजग प्रयास किये गए ताकि न्यायपालिका का हस्तक्षेप न्यूनतम हो सके। प्रशासनिक प्रक्रिया अधिनियम, 1946 इन्हीं प्रयासों में से एक है। इस अधिनियम ने न्यायिक प्रक्रिया के संबंध में कई सुधार सुझाए। कुछ मुख्य सुझाव ये हैं —



- i) जिस व्यक्ति की प्रशासनिक सुनवाई होनी है उसे समय पर सुनवाई के स्थान एवं समय की सूचना दी जाए, उसके विरुद्ध लगाए गए आरोपों की सूचना दी जाए ताकि वह अपने बचाव में कुछ कह सके।
- ii) सुनवाई के समय प्रत्येक पक्ष अपने समर्थन में मौखिक या लिखित प्रमाण प्रस्तुत कर सकता है। वह तथ्यों के सही प्रकाशन के लिए प्रश्न तथा प्रति प्रश्न कर सकता है।
- iii) यदि सुनवाई के समय संबंधित पक्ष वह सूचना दे कि अमुक प्रमाणपत्र के लिए अमुक गवाह को बुलाया जाना चाहिए तो प्रशासनिक ट्रिब्यूनल को ऐसा करने की शक्ति दी गई है।

इस अधिनियम का मूल्यांकन करते हुए इसकी प्रशंसा तथा निंदा में दोनों ही प्रकार के विचार प्रस्तुत किये गये हैं। न्यायाधीश जेक्शन (Justice Jackson) का कहना है कि "यह अधिनियम और संघर्ष के एक लंबे युग का प्रतिनिधित्व करता है। यह एक ऐसा सूत्र प्रस्तुत करता है जिसके आधार पर विरोधी सामाजिक तथा राजनीतिक शक्तियों के बीच सामंजस्य पैदा किया जा सके।" प्रोफेसर एल० एल० जोफे (Prof. L.L. Joffe) का कहना है कि "यह अधिनियम अमेरिकी प्रशासनिक कानून के इतिहास में एक सीमा-चिह्न है। यह एक महान् रचनात्मक काल की समाप्ति तथा स्थिरता एवं विकास के नये प्रारंभ का प्रतीक है।" जॉन बी० मांटीरो का कहना है कि "इस अधिनियम का प्रशासनिक कानून के लिए महत्वपूर्ण योगदान इसलिए है क्योंकि इसकी आत्मा तथा दर्शन का सामान्य औचित्य है।" इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका में जनता की शिकायतों के निवारण के लिए औम्बुड्समैन जैसी कोई संस्था नहीं है। वहाँ यह कार्य कांग्रेस तथा अन्य प्रशासनिक एवं राजनीतिक संस्थाएँ संपन्न करती हैं।

### 'अपनी प्रगति जांचिए'

6. अमेरिकी कांग्रेस की जांच की दो आलोचना लिखिए।
7. अमेरिका में प्रशासनिक प्रक्रिया अधिनियम कब पास किया गया?

### 4.4 फ्रांस में जन शिकायत निवारण व्यवस्था

फ्रांस की जनशिकायत निराकरण मशीनरी का वर्णन इस प्रकार से है –

#### 4.4.1 प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts)

फ्रांस में दो प्रकार के न्यायालय पाए जाते हैं – सामान्य न्यायालय एवं प्रशासकीय न्यायालय। सामान्य न्यायालय नागरिकों के परस्पर सिविल एवं क्रिमिनल झगड़ों का निपटारा करते हैं जबकि प्रशासकीय न्यायालय प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा शक्तियों का दुरुपयोग, प्रशासन की गलत कार्यवाही (Bad Administration), अधिकारियों का जनता के प्रति दुर्व्यवहार, गलत प्रक्रियाओं का अपनाया जाना आदि के खिलाफ जनशिकायतों की सुनवाई करते हैं।

**4.4.1.1 उत्पत्ति (Evolution)** – फ्रांसीसी क्रांति का एक प्रमुख कार्य कार्यपालिका के संबंध में न्यायपालिका की शक्तियों में कटौती करना था। फ्रांस की क्रांति के तुरन्त बाद 1790 में संसद ने एक अधिनियम पारित करके न्यायपालिका को कार्यपालिका के निर्णयों की जांच से वंचित कर दिया। न्यायपालिका को इस जांच से वंचित करने के पश्चात् इस कार्य के लिए विशिष्ट संगठन की आवश्यकता महसूस की गई। फलतः 1799 में नेपोलियन ने राज्य परिषद की स्थापना करके इस कमी को पूरा किया। आरम्भ में इसे केवल परामर्शदात्री शक्तियाँ ही प्राप्त थी लेकिन नेपोलियन के समय में इसे विधेयकों एवं अध्यादेशों का रूप देने तथा कुछ अन्य प्रशासनिक प्रश्नों पर निर्णय लेने का मौका मिला। इस समय तक प्रशासनिक कार्य में किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं होता था। परिषद अपनी अतिरिक्त शक्तियों का उपयोग करते हुए प्रशासन की कमियों एवं गलतियों संबंधी मामलों पर विचार कर हल

निकालती थी। समय के साथ राज्य परिषद के संगठन एवं कार्यों में मौलिक परिवर्तन हुआ। इसका वर्तमान स्वरूप कुछ हद तक 24 मई, 1872 के संसदीय कानून के अनुरूप है। हालांकि इसके बाद भी इसके ढांचे एवं कार्यों में काफी परिवर्तन हो चुके हैं। 19वीं शताब्दी के अन्त तक राज्य परिषद प्रभावी वास्तविक कोर्ट के रूप में बदल चुकी थी।

फ्रांस में डिपार्टमेंट के स्तर पर 1799 से ही प्रिफैक्चर कौंसिलों का गठन कर दिया गया था। प्रत्येक डिपार्टमेंट में एक प्रिफैक्चर कौंसिल कार्यरत थी जो प्रिफैक्ट को फैसले लेने में सहायता करती थी। 1926 में 86 प्रिफैक्चर कौंसिलों के स्थान पर 26 अर्न्तविभागीय कौंसिलों (Interdepartmental Council de Prefectures) का गठन किया गया। फलतः इनके सदस्यों की संख्या 258 से 110 हो गई और प्रशासन के ऊपर काफी वित्तीय भार कम हो गया। प्रत्येक कौंसिल के शीर्ष पर एक पूर्णकालिक अध्यक्ष (President) की नियुक्ति की गई और अब इन्हें डिपार्टमेंट के प्रिफैक्ट से मुक्ति मिल गई क्योंकि अब वह इसका अध्यक्ष नहीं रहा।

इन कौंसिलों के सदस्यों को लोक सेवाओं के अलग कॉर्प्स (Corps) के साथ जोड़ा गया जिसके कारण वेतन में बढ़ोतरी के साथ-2 इनके सेवाकाल को ज्यादा सुरक्षा प्रदान की गई। इन कौंसिलों की प्रक्रियाओं, संगठन एवं क्षेत्राधिकार के क्षेत्र में भी परिवर्तन किए गए। 1934 में जो केस केवल राज्य परिषद के अधिकारक्षेत्र का भाग थे, उन्हें इन कौंसिलों को स्थानान्तरित कर दिया गया। इससे इन कौंसिलों के हौसले में काफी वृद्धि हुई। हालांकि 1938 में इनके क्षेत्राधिकार में पुनः वृद्धि की गई। उसके पश्चात् 1953 तक किसी भी प्रकार का कोई बदलाव इनके सन्दर्भ में नहीं किया गया।

30 सितंबर, 1953 के अध्यादेश द्वारा इन अर्न्तविभागीय कौंसिलों (Interdepartmental Council de Prefectures) का नाम बदलकर Tribuna Administrative टाईब्यूनैक्स एडमिनिस्ट्रेटिफ रख दिया गया। इन्हें सामान्य न्यायालयों का दर्जा दिया गया। इस अध्यादेश के तहत इनके न केवल नाम में ही परिवर्तन किया गया बल्कि इन्हें नया क्षेत्राधिकार, नया दर्जा एवं अधिक महत्ता प्रदान करने का प्रयास किया गया। इनके जजों (Councillors) को नई सेवा शर्तें प्रदान की गईं। उनका वेतन एवं दर्जा बढ़ाकर सिविल ट्रिब्यूनलों के जजों के बराबर कर दिया गया। इनके जजों की नियुक्तियों पर भी न्याय मंत्री (Minister of Justice) द्वारा प्रतिहस्ताक्षर (Counter Signatures) किए जाने लगे। 31 दिसंबर, 1987 के कानून द्वारा इस प्रशासनिक न्यायालय के पदसोपान में (Administrative Courts of Appeal) को भी जोड़ा गया। इसका मुख्य उद्देश्य राज्य परिषद को अपीलीय मामलों के अत्याधिक भार से मुक्ति दिलाना था।

#### 4.4.1.2 प्रशासनिक न्यायालयों का ढांचा (Structure of Administrative Courts)

वर्तमान में फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों का तीन स्तरीय ढांचा पाया जाता है। निम्न स्तर पर प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Courts) बीच के स्तर पर अपीलीय न्यायालय (Administrative Courts of Appeal) एवं उच्चतम स्तर पर राज्य परिषद (Counseil Etat) इनके संगठनात्मक ढांचे का वर्णन निम्न प्रकार है –

1. **प्रशासकीय ट्रिब्यूनल (Administrative Tribunals)** – प्रशासकीय ट्रिब्यूनलों का गठन 30 सितंबर, 1953 के अध्यादेश (Decree) द्वारा किया गया। पूर्व में विद्यमान अर्न्तविभागीय कौंसिलों (Inter departmental council de prefectures) के नाम बदलकर (Tribuna Administrative) रखा गया। इन्हें सामान्य प्रशासनिक न्यायालय भी कहा जाता है। वर्तमान में फ्रांस में इनकी संख्या 42 है तथा लगभग 750 जज इन न्यायालयों में कार्यरत हैं। डिपार्टमेंट एवं कम्यून के स्तर पर अगर किसी व्यक्ति को प्रशासन की गलत कार्यवाही, प्रशासनिक कर्मचारी के द्वारा सत्ता का दुरुपयोग, कर्मचारी द्वारा गलत व्यवहार, गलत प्रशासनिक

प्रक्रिया अपनाये जाने आदि के संबंध में कोई शिकायत है तो वह अपनी शिकायत भौगोलिक आधार पर संबंधित प्रशासकीय ट्रिब्यूनल में दर्ज करवा सकता है। हालांकि इन न्यायालयों के संगठन के आधारभूत सिद्धांत एवं प्रक्रियाओं के मौलिक कायदे कानून राज्य परिषद की भांति है लेकिन इनकी कार्यवाही में अनौपचारिक तरीकों का अधिक बोलबाला रहता है। 2008 में फ्रांस में इन न्यायालयों के सामने वर्ष भर में 183000 मामले सामने आए। इन न्यायालयों का वर्तमान में प्रयास है कि जल्दी से जल्दी किसी मामले को सुलझाया जाए। सन् 2000 में एक मामले को सुलझाने में इनकी औसत समय 20 माह था जिसे 2008 में घटकार 13 माह किया गया।

2. **अपीलीय प्रशासनिक न्यायालय (Administrative Court of Appeal)** –प्रशासकीय न्यायालयों के पदसोपान में इन अपीलीय न्यायालयों को 31 दिसंबर, 1987 के कानून के तहत जोड़ा गया। इनका गठन राज्य परिषद के लगातार बढ़ते अपीलीय मामलों संबंधी कार्य भार को कम करना था। वर्तमान में फ्रांस में इनकी संख्या 8 है तथा लगभग 250 जज इनमें कार्यरत हैं। ये न्यायालय प्रशासकीय न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध असंतुष्ट नागरिकों की अपीलों की सुनवाई करते हैं। सन् 2008 में इन न्यायालयों द्वारा लगभग 27000 अपीलीय मामलों की सुनवाई की गई। सन् 2000 में किसी मामले को सुलझाने का औसत समय 30 माह था जिसे 2008 में घटकार 13 माह कर दिया गया। प्रशासनिक न्यायालयों के फैसलों के खिलाफ लगभग 16 प्रतिशत मामले अपील के तौर पर इन न्यायालयों के सामने आते हैं।

**प्रशासनिक ट्रिब्यूनल एवं अपीलीय प्रशासनिक न्यायालयों में जजों की नियुक्ति (Appointment of Judges of Admn. Courts & Administrative Courts of Appeal)** –इन दोनों प्रकार के न्यायालयों में लगभग 1000 जज कार्यरत हैं जिन्हें एक Single Body के रूप में देखा जाता है जो राज्य परिषद से भिन्न है। वास्तव में इन सभी जजों को 2012 से पहले कौंसिलर की संज्ञा दी जाती थी। लेकिन 12 मार्च, 2012 के कानून के तहत इन्हें जज/मैजिस्ट्रेट का दर्जा प्राप्त है। इनकी नियुक्ति ENA (National School of Administration) से ग्रेजुएट की डिग्री प्राप्त करने के बाद ही की जाती है। सन् 2012 के बाद इनकी नियुक्ति का मुख्य आधार प्रतियोगिता परीक्षा ही है। इनके कार्यकाल की सुरक्षा एवं इनकी स्वतंत्रता की गारंटी कानून द्वारा दी गई है। इनके जजों की पदोन्नति एवं अनुशासन संबंधी मामले High Council of Administrative Tribunals & Administrative Courts of Appeal में आते हैं। इन मामलों को सुलझाने हेतु, इस कौंसिल की अध्यक्षता राज्य परिषद का उपाध्यक्ष करता है। इन दोनों प्रकार के न्यायालयों के मामलों के प्रबंधन हेतु इन जजों के अतिरिक्त लगभग 1300 क्लर्क इन न्यायालयों में कार्यरत हैं।

3. **राज्य परिषद (Conseil d'Etat)** –सैद्धांतिक रूप से फ्रांस का प्रधानमंत्री इस परिषद के अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है जिसके सहायक की जिम्मेदारी न्याय मंत्री (Minister of Justice) के द्वारा निभाई जाती है। वास्तव में इस परिषद के सभी कार्यों के निर्वहन की जिम्मेदारी इसके उपाध्यक्ष द्वारा निभाई जाती है। औपचारिक मुखिया के तौर पर प्रधानमंत्री इसकी कार्यवाही में कभी भाग नहीं लेता। इसका उपाध्यक्ष फ्रांस की लोक सेवाओं का पूर्व अधिकारी होता है। यह परिषद लगभग 300 लोगों से मिलकर बनी है जिनमें से केवल दो तिहाई सदस्य ही सक्रिय सदस्य के रूप में कार्य करते हैं। इनमें से कुछ वकील, नेता एवं दूसरे सदस्य फ्रांस सरकार के अहमभूत पदों पर विराजमान होते हैं तथा निष्क्रिय बने रहते हैं।

वर्तमान में परिषद में दो प्रकार के सदस्य हैं—साधारण एवं असाधारण सदस्य। साधारण सदस्यों की संख्या लगभग 220 होती है। विभिन्न विवादों से संबंधित प्रतिवेदन तैयार करने, याचिकाओं से संबंधित कार्य, परिषद की साधारण सेवाएँ संपन्न करने, लेखा परीक्षा आदि कार्य इन साधारण सदस्यों के क्षेत्राधिकार में आते हैं। परिषद का अध्यक्ष एवं

संभागीय अध्यक्ष इत्यादि इस परिषद के असाधारण सदस्यों की श्रेणी में आते हैं जिनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।

यह परिषद दो रूपों में कार्य करती है— 1. सरकार के कानूनी सलाहकार के रूप में तथा सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालय के रूप में। इन कार्यों को करने हेतु 7 सैक्शनों (सम्भाग) से मिलकर बनी है— 6 प्रशासकीय सैक्शन जिन्हें वर्तमान में सलाहकार सैक्शन भी कहा जाता है जो सरकार को विभिन्न मामलों में कानूनी सलाह प्रदान करते हैं तथा एक Litigation section (मुकद्दमेबाजी संभाग) जो सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालय के रूप में कार्य करता है। परिषद का प्रत्येक संभाग एक प्रशासनिक अध्यक्ष के नेतृत्व में कार्य करता है जो परिषद के उपाध्यक्ष की सीधी देख-रेख में कार्य करता है। संभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।

परिषद के प्रत्येक संभाग में संभागीय अध्यक्ष के सहायतार्थ तीन प्रकार के अधिकारीगण होते हैं। सबसे ऊपरी स्तर के अधिकारीगण कौंसिलर कहलाते हैं इनके नीचे के अधिकारीगण मैट्रेस डेस-रिक्वेट्स कहलाते हैं। निम्न स्तर के अधिकारियों को 'आडिट्यूर' कहा जाता है। परिषद के इन सभी सदस्यों की नियुक्ति नेशनल स्कूल ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन (National School of Administration) के माध्यम से की जाती है। परिषद में नियुक्ति के समय इन्हें आडिट्यूर (Auditeur Trainee literally listener) का दर्जा दिया जाता है तथा कुछ वर्ष पश्चात् वे मैट्रेस-डेस-रिक्वेट्स बना दिए जाते हैं। लेकिन 45 वर्ष की आयु के बाद उनमें कौंसिलर बनने की चाहत जागृत हो जाती है और रिक्तियों के अनुसार उन्हें कौंसिलर बना दिया जाता है।

इसके अतिरिक्त परिषद में नियुक्ति केबिनेट द्वारा भी की जा सकती है जो परिषद में नियुक्ति का बाह्य तरीका है। सन् 2012 में परिषद में नियुक्ति हेतु एक नए तरीके की शुरुआत की गई है। परिषद में किसी अधिकारी द्वारा की गई असाधारण सेवा (Extra ordinary Service) को देखते हुए मैट्रेस-डेस-रिक्वेट्स के पद पर नियुक्ति हेतु सरकार द्वारा सिफारिश की जा सकती है। राज्य परिषद का न्यायिक संभाग (Litigation Section) जो सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालय के रूप में कार्य करता है, अति महत्वपूर्ण संभाग होने के कारण इसमें अति विशिष्ट योग्यता एवं अनुभव वाले सदस्यों को रखा जाता है। यह संभाग 10 उप-संभागों में विभक्त है। प्रत्येक उप संभाग कानून के किसी न किसी क्षेत्र का विशेषज्ञ होता है। एक उपसंभाग में एक अध्यक्ष होता है जिसकी सहायता हेतु 2 कौंसिलर, कुछ मैट्रेस-डेस-रिक्वेट्स तथा लगभग 10 रिपोर्टियर होते हैं। इस परिषद की कुशलता इस संभाग के उपसंभाग द्वारा तैयार प्रतिवेदनों पर निर्भर करती है। प्रत्येक प्रतिवेदन समुचित जांच-पड़ताल एवं खोजबीन के पश्चात् तैयार किया जाता है। प्रत्येक उपसंभाग का संपूर्ण दायित्व कौंसिलरों के कंधों पर होता है।

### क्षेत्राधिकार (Jurisdiction)

राज्य परिषद का क्षेत्राधिकार तीन प्रकार का होता है वास्तविक (Original), अपीलीय (Appellate) एवं अंतिम।

1. मौलिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction) —कुछ मामलों के संबंध में राज्य परिषद के पास वास्तविक क्षेत्राधिकार होता है। इन मामलों में राज्य परिषद में सीधे तौर पर केस दर्ज किया जा सकता है। लगभग एक चौथाई केस इस प्रकृति के होते हैं जिन्हें सीधे तौर पर राज्य परिषद में दर्ज किया जा सकता है। इस श्रेणी में राष्ट्रीय कानूनों एवं अध्यादेशों सम्बन्धी मामले, मंत्रियों द्वारा लिए गए नियामक फैसले, राष्ट्रीय स्तर का क्षेत्राधिकार रखने वाले सरकारी निकायों के फैसले, फ्रांस के राष्ट्रपति के अध्यादेश द्वारा अधिकारियों की नियुक्ति संबंधी अपनाए जाने वाले तौर तरीके आदि आते हैं। इसके अतिरिक्त (Regional Council) एवं संसद के चुनाव से संबंधित मामले भी इसके वास्तविक क्षेत्राधिकार के तहत आते हैं जिनकी सुनवाई राज्य परिषद सीधे तौर पर करती है। वस्तुतः यह परिषद इतनी सशक्त एवं व्यापक क्षेत्राधिकार वाली है जिसमें

राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री, संसद आदि के विरुद्ध वाद लाया जा सकता है। वैधानिक शक्तियों के अतिक्रमण, परस्पर विरोधी कार्य, गैर फ्रांसीसी क्षेत्रों से संबंधित कानूनी कार्य तथा अत्याधिक राशी के मामलों में राज्य परिषद सीधी सुनवाई करती है।

2. **अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)** –राज्य परिषद अपीलीय न्यायालय के रूप में भी कार्य करती है। हालांकि सन् 1987 में अपीलीय न्यायालयों (Administrative Court of Appeal) की स्थापना के बाद प्रशासकीय न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध अपील संबंधी सभी मामले राज्य परिषद से अपीलीय न्यायालयों को स्थानांतरित कर दिए गए हैं ताकि इसके अनावश्यक भार को कम किया जा सके। वर्तमान में इसका अपीलीय क्षेत्राधिकार म्यूनिसिपल निकायों के चुनाव तथा न्यायिक न्यायालयों के कार्यों एवं फैसलों की वैधता के निर्धारण तक ही सीमित है।
3. **अंतिम अपीलीय न्यायालय (Final Court of Appeal)** –राज्य परिषद का अंतिम अपीलीय न्यायालय के रूप में क्षेत्राधिकार है। इसके बाद कहीं भी अपील नहीं की जा सकती है। अपीलीय न्यायालयों एवं विशेषीकृत प्रशासनिक न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध अंतिम अपील राज्य परिषद में की जा सकती है।

#### 4.4.1.3 जाँच प्रक्रिया (Procedure)

राज्य परिषद तथा अन्य प्रशासनिक न्यायाधिकरणों द्वारा तथा स्वयं पहल करके कोई कार्यवाही नहीं की जाती है बल्कि पीड़ित पक्ष को स्वयं इन न्यायालयों में आना पड़ता है। यद्यपि शिकायत डाक से भेजी जा सकती है। एक निर्धारित प्रपत्र में मुकद्दमा या शिकायत प्रस्तुत करनी पड़ती है। वादी को प्रशासनिक निर्णय के क्रम में विस्तारपूर्वक अपना पक्ष प्रस्तुत करना पड़ता है जिसमें यह बताना आवश्यक है कि उसने किस आधार पर न्यायालय की शरण ली है। इस संबंध में सभी आवश्यक दस्तावेज एवं प्रमाण संलग्न करने पड़ते हैं। मुकद्दमें के पंजीकरण एवं सुनवाई हेतु थोड़ा सा प्रशासनिक शुल्क भी अदा करना पड़ता है। यदि मुकद्दमें का निर्णय वादी के पक्ष में आता है तो लिया गया प्रशासनिक शुल्क वापिस कर दिया जाता है। प्राप्त हुए वाद या अपील का संबंधित संभाग के ऑडिटर सूक्ष्मता से परीक्षण करते हैं तथा विधि विशेषज्ञ एवं वकील इत्यादि मार्गदर्शन प्रदान करते हैं। इसके पश्चात् संबंधित विभाग या कार्यालय में विस्तृत विवरण मांगा जाता है। दोनों पक्षों की सुनवाई के पश्चात् जूरी द्वारा निर्णय दिया जाता है। इस क्रम में वादी को क्षतिपूर्ति यदि आवश्यक प्रतीत हो, तो दिलवाने के आदेश भी प्रसारित किए जाते हैं। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि राजकार्यों के दौरान होने वाली गलतियों की भरपाई सरकार करती है किंतु कोई कृत्य पूर्णतया लोक सेवक की व्यक्तिगत त्रुटि या व्यवहार का परिणाम होता है तो उसकी क्षतिपूर्ति एवं दंड का भार संबंधित लोक सेवक को ही वहन करना पड़ता है।

#### 4.4.2 फ्रांसिसी औम्बुड्समैन (Mediateur)

फ्रांस में प्रशासन के खिलाफ जनशिकायतों को सुनने के संबंध में एक कानून के द्वारा जनवरी, 1973 में ओम्बुड्समैन (Mediateur) की स्थापना की गई। यह गौरतलब है कि फ्रांस में राज्य परिषद (Conseil d'Etat) जैसी प्रशासनीय प्रशासनिक व्यवस्था होने के बावजूद Mediateur जैसी संस्था की स्थापना की गई। फ्रांस में Mediateur की नियुक्ति सरकार के द्वारा 6 वर्ष के लिए की जाती है। इस पद पर उसे पुनः नियुक्त नहीं किया जा सकता है। सरकार के द्वारा एक बार नियुक्त करने के बाद उसे सरकार भी हटा नहीं सकती। उसे केवल राज्य परिषद (Council d'Etat) के द्वारा ही असमर्थता के आधार पर हटाया जा सकता है। उसे सरकार के द्वारा चेतावनी भी नहीं दी जा सकती जो उसकी स्वायत्ता को दर्शाता है।

ब्रिटेन के ओम्बुड्समैन (Parliamentary Commissioner) की तुलना में फ्रांस के Mediateur का क्षेत्राधिकार अधिक विस्तृत है। वह न केवल प्रशासन की गलत कार्यवाही के खिलाफ जनशिकायतें सुनता है बल्कि Public Authority के मानवीय व समानता के आधार पर काम न करने पर भी वह रिपोर्ट कर सकता है।

#### 4.4.2.1 प्रक्रिया (Procedure)

कोई भी फ्रांस का नागरिक सीधे Mediateur को अपनी शिकायत दर्ज नहीं करा सकता। 1973 के कानून में यह स्पष्ट है कि प्रत्येक शिकायत संसद के किसी भी सदन के सदस्य के माध्यम से ही दर्ज कराई जा सकती है। संसद शिकायत की छानबीन करने के बाद ही निर्णय करता है कि उसे Mediateur के पास भेजा जाए या नहीं। संसद के माध्यम से प्राप्त शिकायत पर Mediateur यानि जांच पड़ताल आरंभ करता है और इस संबंध में उसकी शक्तियाँ ब्रिटेन के संसदीय आयुक्त के समकक्ष हैं। Mediateur अगर चाहे तो शिकायत के संबंध में गुप्त दस्तावेजों को छोड़कर विभाग की कोई भी फाइल या दस्तावेज मंगवा सकता है।

इन दस्तावेजों की छानबीन एवं जांच पड़ताल के बाद अगर किसी शिकायत को वह उचित ठहराता है तो वह न केवल शिकायतकर्ता की शिकायत के समाधान के संबंध में अपने सुझाव देता है बल्कि वह उस सेवा के संबंध में भी प्रशासनिक सुधार के तरीके सुझाता है। वह चाहे तो संबंधित अधिकारी को जवाब-तलब भी कर सकता है। इस संबंध में वह रिपोर्ट भी तैयार करता है। अनुच्छेद-10 के तहत वह संबंधित अधिकारी के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्यवाही भी कर सकता है।

#### 4.5 जापान में जन शिकायत निवारण व्यवस्था

जापान में जन शिकायत निवारण हेतु ब्रिटेन की भांति ओम्बुड्समैन जैसी संस्था तो नहीं है लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि वहाँ जन शिकायत निवारण तंत्र का ही अभाव है। जापान में कुछ संस्थाएँ हैं जो ओम्बुड्समैन की तर्ज पर ही कार्य करती हैं और जन शिकायतों का निपटारा करती हैं। जापान की न्यायपालिका इस दिशा में प्रमुख माध्यम है लेकिन इसकी प्रक्रिया औपचारिकताओं से परिपूर्ण एवं जटिल है। इसके अतिरिक्त न्याय की यह प्रक्रिया महंगी होने के कारण आम आदमी की पहुँच से बाहर है।

जनशिकायत निवारण तंत्र की कमजोरियों को ध्यान में रखते हुए जापान सरकार द्वारा जनशिकायत निवारण हेतु 1955 में Administrative Counseling System का प्रावधान किया गया। ब्रिटिश ओम्बुड्समैन की भांति यह संस्था अनौपचारिक तौर पर कार्य करती है। इसकी प्रक्रिया सरल एवं सस्ती है ताकि आम आदमी इसका लाभ उठा सके। यह संस्था वे सारे कार्य करती है जो किसी भी देश में ओम्बुड्समैन द्वारा किए जाते हैं तथा प्रशासन के सभी अंग जो केन्द्रीय एवं स्थानीय स्तर पर कार्य करते हैं, उनके विरुद्ध जन सुनवाई करती है तथा लोगों की शिकायतों का शीघ्रताशीघ्र निपटारा करती है। इस संस्था की लोकप्रियता जापान में दिन-प्रतिदिन बढ़ रही है और लगभग 2 लाख शिकायतें प्रति वर्ष इस संस्था के पास सुनवाई हेतु आती हैं।

#### 4.5.1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Perspective)

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् जापान में नवीन संविधान के लागू होने के पश्चात् जापान के लोगों के हितों की रक्षा करना जापान सरकार का प्रमुख कर्तव्य बन गया। इसलिए 1948 में Administrative Management Agency (AMA) का गठन किया गया जिसे जनशिकायतों के निवारण संबंधी कार्य प्रदान किया गया। 1955 में इस एजेंसी के तहत इसकी सभी Local branches में Counseling offices की स्थापना की गई। हालांकि ये Counseling office अपर्याप्त थे क्योंकि इनमें प्रत्येक प्रिफैक्चर के लिए केवल एक ही अधिकारी था। जल्दी ही इस व्यवस्था को

और अधिक विस्तृत रूप देने की आवश्यकता महसूस की गई ताकि इसे आम आदमी की पहुँच में लाया जा सके। 1961 में इस व्यवस्था में 882 सदस्य लगाए गए जिन्हें 1966 के बाद Administrative Counselor की संज्ञा दी गई। आरंभ में इनकी शक्तियाँ बहुत सीमित थी। वे केवल (Administrative Evaluation Bureau (AEB) के अधिकारियों को सूचना प्रदान करते थे।

1966 में Administrative Counselor Act पास किया गया जिसके तहत Administrative Counselor को संवैधानिक एवं कानूनी दर्जा प्रदान किया गया। सरकार के सभी मन्त्रालयों एवं एजेंसियों के लिए Administrative Counseling संबंधित आफिस की स्थापना करना आवश्यक प्रावधान बन गया। 1984 में Administrative Management Agency का पुर्नगठन किया गया और इसका नाम बदलकर Management and Coordinate Agency (MCA) रखा गया। Administrative Counselors की संख्या में लगातार इजाफा हुआ। वर्तमान में इनकी संख्या 5046 है जिनका नेटवर्क संपूर्ण जापान में फैला हुआ है। इसी संबंध में 1987 में Administrative Grievance Resolution Promotion Council की भी स्थापना की गई।

सन् 2001 में राष्ट्रीय सरकार के प्रशासनिक तंत्र का भी पुर्नगठन किया गया और MCA (Management & Coordinate Agency) का नाम बदल कर Ministry of Public Management, Home Affairs, Post & Telecommunication, जिसको अब MPM के नाम से जाना जाता है और इस मन्त्रालय के Administrative Evaluation Bureau (AEB) को Administrative Counseling की जिम्मेदारी प्रदान की गई।

#### 4.5.2 संगठनात्मक ढांचा (Organisational Structure)

जापान में जनशिकायत निवारण तंत्र के तीन प्रमुख अंग हैं।

i) Administrative Evaluation Bureau (AEB)

ii) Administrative Counselors

iii) Administrative Grievance Resolution Promotion Council

i) प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो (Administrative Evaluation Bureau (AEB) प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो MPM मंत्रालय (Ministry of Public Management, Home Affairs, Post & Telecommunication) का एक प्रमुख विभाग है जिसे जापान की केन्द्र सरकार के सभी विभागों एवं एजेंसियों की गतिविधियों एवं कार्यों के पुर्नावलोकन की शक्ति प्राप्त है ताकि उच्च स्तर के शासन की स्थापना की जा सके। यह मुख्यतौर पर केंद्र सरकार एवं स्थानीय सरकारों की सभी प्रशासनिक व्यवस्था के संबंध में तीन कार्य करती है— i) Inspection ii) Monitoring iii) Administrative Counseling ये तीनों कार्य 8 क्षेत्रीय तथा 42 स्थानीय आफिसों (कुल 50) के माध्यम से किए जाते हैं। प्रत्येक प्रिफैक्चर में AEB का कम से कम एक स्थानीय आफिस स्थापित किया गया है। अक्टूबर 2017 में प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो के आंतरिक ढांचे में कुछ परिवर्तन किये गए जिसके तहत प्रिफैक्चर के स्तर पर स्थानीय आफिसों में Inspection Officers को Regional Offices में स्थानान्तरित कर दिया गया है ताकि Inspection के कार्य को Regional स्तर पर ज्यादा बेहतर ढंग से अंजाम दिया जा सके। परिणामस्वरूप 7 प्रमुख शहरों के प्रिफैक्चरों के स्थानीय आफिसों को छोड़कर 35 प्रिफैक्चरों के स्थानीय आफिसों को केवल Monitoring एवं Administrative Counseling के कार्य पर ही केन्द्रित रहने को कहा गया है ताकि जन शिकायत निवारण संबंधी कार्य को अच्छी प्रकार से पूरा किया जा सके।

ii) **प्रशासनिक सलाहकार (Administrative Counselors)** – जापान के जनशिकायत निवारण तंत्र में प्रशासनिक सलाहकार की अहमभूत भूमिका है। ये प्रशासनिक इकाईयों एवं शिकायतकर्ता के मध्य अहमभूत कड़ी का कार्य करते हैं। 1966 में प्रशासनिक सलाहकार अधिनियम Administrative Counselor Act पास हो जाने के बाद इन्हें संवैधानिक एवं कानूनी दर्जा प्रदान किया गया। इनकी नियुक्ति MPM मंत्रालय के मंत्री द्वारा की जाती है। प्रशासनिक सलाहकार की नियुक्ति हेतु स्थानीय म्यूनिसिपलटी के मेयर द्वारा किसी समाजसेवी व्यक्ति के नाम की प्रस्तावना MPM के स्थानीय आफिस को भेजी जाती है। इस प्रस्तावना के साथ उसका पूरा बायोडाटा भी संलग्न किया जाता है। प्रस्तावित व्यक्ति के संक्षिप्त विवरण का परीक्षण किया जाता है और उसके बाद यह नाम AEB हैडक्वार्टर को भेज दिया जाता है। AEB हैडक्वार्टर की सिफारिश के आधार पर MPM के मंत्री द्वारा संबंधित व्यक्ति की प्रशासनिक सलाहकार के रूप में नियुक्ति की जाती है। आरंभ में यह नियुक्ति 2 वर्ष के लिए की जाती है जिसे बाद में 80 वर्ष की आयु तक बढ़ाया जा सकता है। जापान में प्रशासनिक सलाहकार (Administrative Counselor) का पद स्वैच्छिक एवं अवैतनिक है। वह सरकारी अधिकारी न होकर एक प्राइवेट व्यक्ति होता है और स्वेच्छा से नागरिकों एवं प्रशासन के बीच सेतू का कार्य करता है। वर्तमान में 5046 प्रशासनिक सलाहकार संपूर्ण जापान में कार्यरत हैं। जापान की सभी म्यूनिसिपलटियों में प्रशासनिक सलाहकार पाए जाते हैं। 50,000 नागरिकों पर एक प्रशासनिक सलाहकार नियुक्त किया जाता है।

iii) **Administrative Grievance Resolution Promotion Council (AGRPC)** यह कौंसिल जनशिकायत निवारण तंत्र का अभिन्न अंग है। हालांकि यह एक सलाहकार निकाय है जो प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो (AEB) के डायरेक्टर जनरल को जनशिकायत से संबंधित जटिल मामलों में सलाह देने का कार्य करती है। इसकी स्थापना 1987 में की गई। आरंभ में इसकी सदस्य संख्या 5 थी जिसे वर्तमान में बढ़ाकर 7 कर दिया गया है। इस कौंसिल का प्रत्येक सदस्य अपने-अपने क्षेत्र का विशेषज्ञ होता है और यह कौंसिल 3<sup>rd</sup> Party Advisory Board के रूप में कार्य करती है ताकि संबंधित मंत्री एवं AEB के डायरेक्टर जनरल को जटिल प्रकृति की जनशिकायतों के संबंध में उचित सलाह दी जा सके।

प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो में वर्ष भर बहुत सारी शिकायतें जनसाधारण के द्वारा दर्ज की जाती हैं। इनमें से बहुत सारी शिकायतें यह ब्यूरो अपने स्तर पर सुलझा लेता है लेकिन कुछ शिकायतों का समाधान तब तक संभव नहीं होता जब तक संबंधित कानून में आवश्यक फेरबदल न किया जाए। इसके अतिरिक्त कुछ शिकायतें जटिल प्रशासनिक मुद्दों से जुड़ी होती हैं और इनके समाधान हेतु बहुत सारे मंत्रालयों के मध्य समन्वय की आवश्यकता होती है। इस प्रकार की सभी शिकायतों को यह ब्यूरो इस कौंसिल को भेज देता है।

इन शिकायतों के समाधान हेतु यह कौंसिल वर्ष में 4 कान्फ्रेंस करती है। इसकी पहली कान्फ्रेंस दिसम्बर 1989 में बुलाई गई थी। यह कान्फ्रेंस प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो (AEB) के डायरेक्टर जनरल द्वारा बुलाई जाती है और वही इसकी अध्यक्षता भी करता है। यह कौंसिल ब्यूरो के आफिस द्वारा भेजे गए मुद्दों संबंधी विषय-वस्तु का ध्यानपूर्वक परीक्षण करती है और अपना व्यापक मत प्रस्तुत करती है। ब्यूरो के डायरेक्टर जनरल को कौंसिल के मतानुसार कार्य करना होता है। जनशिकायतों के प्रभावी समाधान निकालने की दिशा में कौंसिल की भूमिका महत्वपूर्ण है और Administrative Counseling तन्त्र की fairness एवं तटस्था की गारन्टी में अहम योगदान निभाती



है। इस कौंसिल के सदस्यों की पृष्ठभूमि एवं गरिमा के मध्यनजर प्रशासन की प्रत्येक इकाई ब्यूरो की मध्यस्थता का सम्मान करती है।

इसके अतिरिक्त रिजनल स्तर पर 12 Regional Councils भी केन्द्रीय कौंसिल की भांति जटिल प्रकृति की जनशिकायतों के संबंध में ब्यूरो के Regional Director को सलाह देती हैं और जनशिकायतों के समाधान में अपना सहयोग प्रदान करती हैं। प्रत्येक वर्ष केन्द्रीय एवं रिजनल कौंसिलों के प्रतिनिधि विभिन्न मामलों के संबंध में अपने मतों का आदान-प्रदान करते हैं। ये दोनों स्तर की कौंसिलें नागरिकों एवं लोक प्रशासन हेतु सफलतापूर्वक कार्य करती हैं।

### क्षेत्राधिकार (Jurisdiction)

जापान में Administrative Counseling व्यवस्था के तहत प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो एवं इसके क्षेत्रीय एवं स्थानीय आफिसों का क्षेत्राधिकार काफी विस्तृत है। इस व्यवस्था के तहत जापान का कोई नागरिक निम्नलिखित निकायों की गलत कार्यवाही या अकर्मण्यता के विरुद्ध सीधे तौर पर या प्रशासनिक सलाहकार के माध्यम से अपनी शिकायत दर्ज करा सकता है –

- i) राष्ट्रीय स्तर की सभी एजेंसियों के खिलाफ
- ii) स्थानीय स्तर की सभी अथोरिटियों के खिलाफ
- iii) प्रशासनिक निगमों के खिलाफ

हालांकि कुछ ऐसे मामले भी हैं जहाँ ब्यूरो हस्तक्षेप नहीं करता।

- i) ऐसे मामले जिनमें क्रीमिनल जांच जारी हो;
- ii) ऐसा मामला जो किसी कोर्ट में लंबित हो;
- iii) ऐसे मामले जिनमें अपील की गई हो।

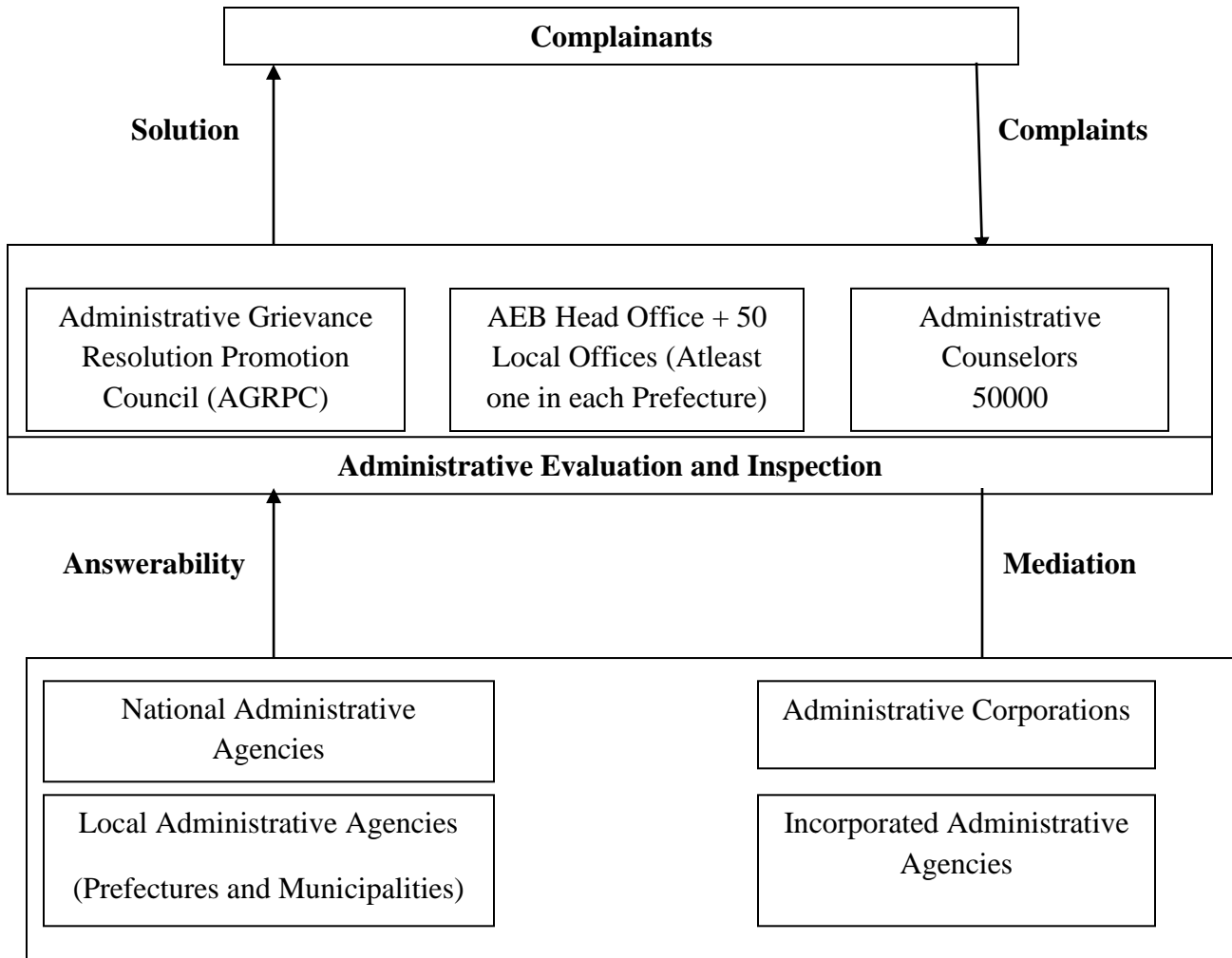
ध्यान देने योग्य बात यह है कि इस व्यवस्था के तहत जन शिकायतों की सुनवाई न केवल प्रशासन की वर्तमान कार्यवाही के विरुद्ध की जाती है बल्कि पुराने मामले भी इसके सामने लाए जा सकते हैं।

### 4.5.3 जाँच प्रक्रिया (Investigation Procedure)

इस प्रक्रिया के निम्नलिखित चरण हैं—

1. **शिकायतकर्ता द्वारा शिकायत दर्ज करवाना** —जापान में जनशिकायत निवारण की प्रक्रिया अत्यधिक सरल है। कोई भी नागरिक प्रशासन की किसी भी एजेंसी की गलत कार्यवाही, अकर्मण्यता, अधिकारियों द्वारा गलत व्यवहार किए जाने संबंधी शिकायत पत्र लिखकर, फोन/फैक्स/ई-मेल आदि द्वारा या स्वयं आफिस जाकर दर्ज करवा सकती है। इसके लिए कोई फीस चार्ज नहीं की जाती है। यह लिखित शिकायत प्रशासनिक सलाहकार को भेजी जा सकती है या सीधे प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो के आफिस में दर्ज करवाई जा सकती है।

## System of Administrative Counseling in Japan



Source: [soumu.go.jp/main\\_content/000458949.pdf](http://soumu.go.jp/main_content/000458949.pdf)

2. **शिकायत की जांच पड़ताल** –प्रशासनिक सलाहकार के स्तर पर शिकायत प्राप्त होने के पश्चात् वह संबंधित इकाई के साथ अपने स्तर पर मध्यस्थता करके इसे हल करने का प्रयास करता है। यदि शिकायत उच्च स्तर की है तो इसे प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो के स्थानीय आफिस को भेज दिया जाता है। ब्यूरो के स्थानीय आफिस में शिकायत या तो सीधे तौर पर दर्ज की जाती है या प्रशासनिक सलाहकार के माध्यम से। दोनों ही मामलों में शिकायत प्राप्ति के पश्चात् इसकी संपूर्ण जांच पड़ताल की जाती है और इसके संबंध में पूर्ण समझ विकसित की जाती है। प्रशासनिक सलाहकार द्वारा शिकायत के संबंध में प्रदत्त सलाह एवं सूचना को भी ध्यान में रखा जाता है। अगर शिकायत केन्द्र सरकार से संबंधित है तो इसे ब्यूरो के हैडक्वार्टर द्वारा ही सुलझाया जाता है।
3. **संबंधित प्रशासनिक इकाई को सूचना भेजना** (Intimation to concerned Admn. Agency)–इसके पश्चात् प्रशासन की इस शिकायत से संबंधित इकाई को सूचित किया जाता है और संबंधित रिकार्ड की मांग की जाती है। संबंधित एजेंसी से सहयोग हेतु प्रार्थना की जाती है। शिकायतकर्ता एवं सम्बन्धित अधिकारी से सवाल-जवाब भी किए जा सकते हैं।

4. **AEB आफिस द्वारा मध्यस्थता (Mediation by AEB Office)**— संबंधित एजेंसी से सूचना प्राप्ति के बाद यदि शिकायत तर्कसंगत पाई जाती है तो प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो प्रशासनिक एजेंसी एवं शिकायतकर्ता के बीच मध्यस्थता का कार्य करता है और शिकायत निराकरण हेतु यथासंभव समाधान निकाला जाता है। संबंधित प्रशासनिक एजेंसी को गलत कार्य को सही करने तथा नया फैसला लेने को कहा जा सके। यह ब्यूरो और इसके क्षेत्रीय एवं स्थानीय आफिस शिकायतकर्ता की संतुष्टि के स्तर तक कार्य करती है।

केन्द्रीय स्तर पर प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो का डायरेक्टर जनरल शिकायत से संबंधित मन्त्रालय के मंत्री या संबंधित एजेंसी के मुखिया अपनी जांच के आधार पर प्रशासनिक इकाई में सुधार हेतु या इसकी कार्यवाही को दुरुस्त करने के संबंध में अपने सुझाव भेजता है। संबंधित मन्त्रालय व एजेंसी का मुखिया, ब्यूरो के सुझावों (Recommendations) के मध्यनजर ब्यूरो के डायरेक्टर जनरल को वो कदम या फैसले जो लिए गए या लिए जाने हैं, के संबंध में लिखित रिपोर्ट भेजता है। उत्तर प्राप्ति के कुछ समय पश्चात् डायरेक्टर जनरल के द्वारा संबंधित मन्त्रालय व एजेंसी से शिकायत के संबंध में वास्तव में किए गए सुधार की स्टेटस रिपोर्ट मांगी जाती है। सुधार की दिशा में असंतुष्टि पाए जाने पर डायरेक्टर जनरल संबंधित स्थानीय आफिस को Inspection का पुनः round लेने के लिए कह सकता है और यदि आवश्यक हो तो पूर्ण सुधार होने तक संबंधित मन्त्रालय एवं एजेंसी को दोबारा सुझाव भेजे जा सकते हैं।

5. **विस्तृत रिपोर्ट तैयार करना (Preparation of Detailed Report)**—जांच के परिणामों तथा संबंधित प्रशासनिक इकाईयों को सुधार हेतु दिए गए सुझावों को एक रिपोर्ट के रूप में तैयार किया जाता है। इन रिपोर्टों को न केवल विभिन्न प्रशासनिक एजेंसियों बल्कि विधायनी संस्थाओं एवं स्थानीय लोक संस्थाओं में भी प्रसारित किया जाता है। इन्हें आम जनता को भी उपलब्ध करवाया जाता है।

### 'अपनी प्रगति जांचिए'

8. फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों की शुरुआत कब और किसने की?
9. फ्रांस में प्रिफैक्चर कौंसिलों के स्थान पर अर्न्तविभागीय कौंसिलों का गठन कब किया गया?
10. अर्न्तविभागीय कौंसिलों का नाम टाईब्यूनेक्स एडमिनिस्ट्रेटिव कब बदला गया?
11. फ्रांस में प्रशासकीय न्यायालयों के पदसोपान की श्रेणी में एडमिनिस्ट्रेटिव कोर्ट ऑफ अपील (अपीलीय न्यायालयों) को कब जोड़ा गया?
12. राज्य परिषद के फ्रांस में कितने संभाग हैं? उस संभाग का नाम बताइए जो सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालय के रूप में कार्य करता है?
13. फ्रांस के औम्बुडसमैन का क्या नाम है और इसकी स्थापना कब की गई?
14. जापान की जनशिकायत निवारण व्यवस्था का क्या नाम है और इसकी स्थापना कब की गई?
15. जापान में प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो के कुल कितने आफिस कार्यरत हैं?
16. एडमिनिस्ट्रेटिव कौंसिलर अधिनियम जापान में कब पास किया गया?
17. वर्तमान में कितने प्रशासनिक सलाहकार जापान में कार्यरत हैं?
18. जापान में Administrative Grievance Resolution Promotion Council का गठन कब किया गया? इसकी वर्तमान सदस्य संख्या बताइए।

#### 4.6 सारांश

जनसाधारण की शिकायतों के निवारण हेतु तथा प्रशासन की कुशलता एवं निष्पक्षता को सुनिश्चित करने हेतु स्कैंडीनैवियन देशों के औम्बुडसमैन की भांति यूनाईटेड किंगडम में सन् 1967 में संसदीय आयुक्त की स्थापना की। आरंभ में यूनाईटेड किंगडम के सभी अंगों जैसे कि इंग्लैण्ड, स्काटलैण्ड, वेल्स एवं नार्दन आयरलैण्ड आदि सभी के प्रशासन के विरुद्ध शिकायतें संसदीय आयुक्त के क्षेत्राधिकार में आती थी लेकिन वर्तमान में यूनाईटेड किंगडम के प्रत्येक अंग के लिए अलग औम्बुडसमैन की व्यवस्था की गई है और इसी कारण अब संसदीय आयुक्त का क्षेत्राधिकार केवल इंग्लैण्ड तक ही सीमित रह गया है। औम्बुडसमैन नाम की यह संस्था यूनाईटेड किंगडम में बहुत प्रभावी ढंग से अपनी भूमिका निभा रही है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में औम्बुडसमैन नाम की कोई संस्था नहीं है लेकिन प्रशासन के विरुद्ध जनशिकायतों के निवारण हेतु कांग्रेस द्वारा जांच आज भी सर्वोत्तम उपचार के रूप में कार्य करती है। इसके साथ-साथ अमेरिका में स्वतंत्र प्रेस, कुप्रशासन के विरुद्ध जनता के अधिकारों एवं स्वतंत्रता की रक्षा करती है। आज अमेरिका की प्रेस इतनी सजग है कि प्रशासन द्वारा की जाने वाली छोटी-2 गलतियों की भी तीखी आलोचना करती है तथा प्रशासन के विरुद्ध जनशिकायतों को प्रकाशित करके उसे दर्पण दिखाने का कार्य करती हैं।

फ्रांस में जनशिकायतों के निवारण हेतु ब्रिटेन की तर्ज पर न केवल औम्बुडसमैन की स्थापना की गई बल्कि इस संबंध में प्रशासनिक न्यायालयों की भी स्थापना की गई है जो कुप्रशासन के विरुद्ध जन शिकायतों की अनौपचारिक ढंग से सुनवाई करते हैं। इस संबंध में फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों का तीन-स्तरीय ढांचा अपनाया गया है जिसमें प्रशासकीय न्यायालय, अपीलीय न्यायालय तथा राज्य परिषद आते हैं। फ्रांस में राज्य परिषद सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालय के रूप में कार्य करती है।

जापान में ब्रिटेन एवं फ्रांस की भांति किसी औम्बुडसमैन नामक संस्था को अभी तक नहीं अपनाया गया है लेकिन प्रशासन के विरुद्ध जन शिकायतों के शीघ्रातिशीघ्र निपटारे हेतु Administrative Counseling नाम की संस्था काफी प्रभावी ढंग से कार्यरत है। औम्बुडसमैन की भांति इसकी कार्यवाही बहुत ही सरल एवं पूर्णरूप से अनौपचारिक है जिसके कारण दिन-प्रतिदिन इसकी लोकप्रियता बढ़ रही है। जापान में जनसाधारण के विश्वास को प्रशासन की कार्यवाही में पुनर्स्थापित करने में इस व्यवस्था का अहमभूत योगदान है।

#### 4.7 मुख्य शब्दावली

- प्रशासनिक ट्रिब्यूनल : इन ट्रिब्यूनलों में प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा ही प्रशासन के विरुद्ध नागरिकों की शिकायतों की सुनवाई की जाती है। ये अनौपचारिक ढंग से कार्य करते हैं।
- स्वतंत्र नियामकीय आयोग : ऐसे आयोगों का गठन अमेरिका में किया जाता है। इन्हें प्रशासकीय, अर्द्ध-न्यायिक तथा अर्द्ध-वैधानिक प्रकृति के कार्य सौंपे जाते हैं।
- ट्राइब्यूनैक्स एडमिनिस्ट्रेटिफ : यह फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों के पदसोपान में निम्नतम स्तर का प्रशासनिक न्यायालय है। वर्तमान में फ्रांस में इनकी संख्या 42 है।
- राज्य परिषद : फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों के पदसोपान में सर्वोच्च प्रशासनिक न्यायालय है। इसके समक्ष मौलिक एवं अपीलीय दोनों प्रकार के विवाद लाए जाते हैं। इसका निर्णय अंतिम होता है और इसके विरुद्ध कहीं भी अपील नहीं की जा सकती है।

**प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो** : यह MPM मन्त्रालय का एक प्रमुख विभाग है जिसे जापान में केन्द्र सरकार एवं इसकी विभिन्न एजेंसियों की गतिविधियों एवं कार्यों के पुर्नावलोकन की शक्ति प्राप्त है।

**प्रशासनिक सलाहकार** : वह एक प्राइवेट व्यक्ति होता है जो स्वेच्छा एवं अवैतनिक तौर पर नागरिकों एवं प्रशासन के मध्य सेतू का कार्य करता है।

#### 4.8 'अपनी प्रगति जांचिए' के उत्तर (Answer to check your Progress)

1. 1967 में
2. केवल इंग्लैण्ड तक
3. स्कोटिश पब्लिक सर्विस औम्बुड्समैन
4. नार्दन आयरलैण्ड पब्लिक सर्विस औम्बुड्समैन
5. 7 वर्ष
6. अमेरिकी कांग्रेस की जांच की निम्न दो आधारों पर आलोचना की जा सकती है —
  - i) प्रशासनिक कार्यों में अत्याधिक हस्तक्षेप
  - ii) कांग्रेस की समितियों पर नियंत्रण का अभाव
7. 1946 में
8. 1799 में, नेपोलियन द्वारा
9. 1926 में
10. 30 सितम्बर, 1953 को
11. 31 दिसम्बर, 1987 को
12. 7 संभाग, Litigation Section
13. Mediateur, जनवरी, 1973 में
14. Administrative Counseling System, 1955 में
15. 30 (8 Regional + 42 Local)
16. 1966 में
17. 5046
18. 1987 में, सदस्य संख्या—7 है।

#### 4.9 अभ्यास हेतु प्रश्न

##### लघु उत्तरीय प्रश्न

1. ब्रिटिश औम्बुड्समैन की उत्पत्ति के सम्बन्ध में नोट लिखिए।
2. स्कोटिश औम्बुड्समैन पर एक नोट लिखें।
3. ब्रिटेन में प्रशासनिक ट्रिब्यूनल के महत्त्व पर प्रकाश डालिए।
4. अमेरिका में कांग्रेस द्वारा शिकायतों का निपटारा कैसे किया जाता है।
5. स्वतंत्र नियामकीय आयोगों की जनशिकायत निवारण में भूमिका दर्शाएँ।
6. फ्रांस में प्रशासकीय न्यायालयों की उत्पत्ति पर प्रकाश डालिए।
7. राज्य परिषद् के सम्बन्ध में नोट लिखिए।
8. फ्रांस के औम्बुड्समैन की कार्यशैली का उल्लेख कीजिए।

9. जापान की जनशिकायत निवारण मशीनरी की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का विवरण दीजिए।
10. जापान में जनशिकायत निवारण के सम्बन्ध में प्रशासनिक सलाहकार की भूमिका का उल्लेख कीजिए।
11. जापान की Administrative Grievance Resolution Promotion Council की नागरिकों की शिकायतें दूर करने के संबंध में भूमिका का वर्णन करें।
12. जापान के प्रशासनिक मूल्यांकन ब्यूरो के संबंध में नोट लिखें।

### दीर्घ-उत्तरीय प्रश्न

1. यूनाईटेड किंगडम की जनशिकायत निवारण मशीनरी का सविस्तार उल्लेख कीजिए।
2. संयुक्त राज्य अमेरिका में जनशिकायतों के निवारण हेतु जिस प्रकार की व्यवस्था की गई है उसकी विस्तार से व्याख्या कीजिए।
3. फ्रांस के जनशिकायत निवारण तंत्र के संबंध में एक प्रस्ताव लिखिए।
4. जापान की जनशिकायत निवारण व्यवस्था की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, संगठनात्मक ढांचा एवं प्रक्रिया का सविस्तार विवरण दीजिए।

### 4.10 आप ये भी पढ़ सकते हैं। (Further readings)

#### Suggested Readings:

1. Arora, Ramesh K., Comparative Public Administration, New Delhi, Associated Publishing House.
2. Chaturvedi, T.N. Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur, College Book Depot, 1994.
3. Chopra, J.K., Comparative Public Administration, Common Wealth Publication, New Delhi, 2004.
4. Dahiya, Sewa Singh & Ravindra, Comparative Public Administration, Sterling Publications, Pvt. Ltd., New Delhi, 2012.
5. Gajanan R.P. & Sharma Anoop, Comparative Public Administration, Crescent Publishing Corporation, New Delhi, 2011.
6. Gupta, Bhuvanesh, Comparative Public Administration, Wisdom Press, New Delhi, 2014.
7. Kataria, Surender, Tulnatmak Lok Prashashan, Jaipur: RBSA Publishers, 2001.
8. Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, N.J. Englewood Cliffs, 1966.
9. Riggs, F.W. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society; Boston, Houghton Mifflin Co, 1904.
10. Riggs, F.W., Ecology of Public Administration, Bombay; Asia Publishing House, 1961.
11. Rowat, Donald E., Public Administration in Developed Democracies, Donald Marcel Dekker, Inc. New York.
12. Ridley, F.F., Government and Administration in Western Europe, Martin. Co. Ltd., Oxford.
13. Siffin, William, Towards the Comparative Study of Public Administration, Blooming, Indian University Press, 1957.