लोक प्रशासन
[Public Administration]

डॉ. अमरेश्वर अब्बथो
बी. ए. (ऑर्नस), एम. ए., एम. पी. ए. (हारवर्ड), पी-एच. डी. (लखनऊ)
प्राचार्य एवं अध्यक्ष, राजनीतिशास्त्र विभाग,
साॅगर विश्वविद्यालय, साॅगर

एवं

डॉ. भृगुराम माहेश्वरी
एम. ए., एम. जी.ए., (पैन., पू. एम. ए.) पी-एच. डी. (दिल्ली)
रीडर, लोक प्रशासन विभाग,
भारतीय लोक प्रशासन विद्यालय, नई दिल्ली।

लक्ष्मीनारायण श्रीनाथ
उच्च शिक्षा-सम्बन्धी पुस्तक प्रकाशक: आगरा-३

MUNSHI RAM MANOHAR LAL
Oriental & Foreign Book-Sellers,
P. B. 1166, Park Sons, DELHI-11
दो शब्द

पाठकों के समक्ष यह पुस्तक प्रस्तुत करते हुए हमें अति हर्ष है। हिंदी में अपने दंग की यह प्रथम पुस्तक है। यह पुस्तक भारतीय प्रशासनिक पृष्ठभूमि में लिखी गयी है और विषय का सर्वोत्तम विवेचन किया गया है। यह पुस्तक हिंदी में लोक प्रशासन समस्यार्थी साहित्य की एक बड़ी कृति की पूर्ति की ओर वहा विशिष्ट प्रयत्न है। आशा है, विद्यार्थी, शिक्षक व अन्य पाठक इसमें लाभान्वित होंगे।

श्री सुरेश मिश्र, शासकीय महाविद्यालय, रतनाम (मो प्र०) एवं श्री मो सीो भण्डारी, शासकीय महाविद्यालय, गाज बासोदा (मो प्र०) के नामों का उल्लेख भी आवश्यक है जिन्होंने अथवा परिणाम के फलस्वरूप मूल पौड़िल सा अपनी रूप दिया। हम इनके कृमज्ज हैं।

हम अपने प्रकाशक महोदय को भी अभ्यवाद देते हैं, जिन्होंने हमें बार-बार स्मरण करके इस पुस्तक को पूरा करने में सहयोग दिया।

30 जून, 1966

लेखकाण
विषय-सूची

अध्याय

प्रथम खण्ड
प्रसारोन्मुख प्रशासकीय वित्तज

1. लोक प्रशासन की बौनियाती अवधारणाएँ 3-21
   [लोक प्रशासन का अर्थ; क्षेत्र; प्रक्षेत्र; प्रशासन का दर्जन; लोक प्रशासन में मानवीय तत्त्व; लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन।]

2. प्रशासन पर नियन्त्रण 22-41
   [वैभानिक नियन्त्रण; वैभानिक नियन्त्रण की मर्यादाएँ; प्रशासन पर कार्यपालिका का नियन्त्रण; प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण; न्यायिक नियन्त्रण की मर्यादाएँ; न्यायिक हस्तक्षेप का क्षेत्र; प्रशासन के विशेष अभियोग; सरकारी कर्मचारियों के विशेष अभियोग; असाधारण उपाधार।]

द्वितीय खण्ड
संगठन

3. संगठन के सिद्धांत 45-54
   [संगठन की अवधारणा के प्रति उपाधार।]

4. संगठन के मूल तत्त्व 55-80
   [पद सोपान; नियन्त्रण का विस्तार-लेख; नियन्त्रण की एकता; एकीकरण बनाम विभाग; केन्द्रीकरण बनाम विकेंद्रीकरण; मुख्यालय-श्रेणीय सम्बन्ध।]

5. संगठन का ढांचा—सर्वशास्त्र कार्यपालिका 81-115
   [कार्य; नीति तथा मन्त्रणा अभिकरण; सहायक अभिकरण; मन्त्रणा अभिकरण; भारत में मन्त्रणा अभिकरण; मन्त्रि-मण्डल का सचिवालय; प्रधानमंत्री का सचिवालय; मन्त्रि-मण्डल समितियों; योजना आयोग; ब्रिटेन में मन्त्रणा अभिकरण; संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति का कार्यकारी कार्यालय; झाउट हाउस कार्यालय; बजट अयूर्व; राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद।]
अध्याय

6. संगठन का डाँचा—विभाग
[एकीकृत वनाम असमर्थ संगठन; संगठन के आधार; विभागीय संगठन के आधार; प्राधिकार का अवस्थापन; केन्द्रीय सरकार में विभागीय संगठन।]

7. संगठन का डाँचा—लोक निगम
[लोक निगम की कुछ समस्याएं; लोक उद्यमों पर संसदीय प्रबंध निमित्त; प्रबंध निमित्त के पक्ष में तत्काल; प्रबंध निमित्त के विभाजन में तत्काल।]

8. संगठन का डाँचा—मण्डल और आयोग
[विभिन्न आयोग; संसदीय लोक सेवा आयोग; निर्धारण आयोग; पिछड़े वर्गों से सम्बन्धित आयोग; राजभाषा आयोग; स्वतंत्र नियामक आयोग; सुधार के प्रयत्न।]

प्रारंभ

9. प्रबंधन तथा उसके कार्य
[अर्थ; प्रक्रिया; कार्य; भाग्यवादी प्रवन्ध; अन्य प्रवन्ध की कसौटियाँ।]

10. नेतृत्व, नीति-निर्माण तथा निर्णय देना
[नेतृत्व—नेतृत्व की आवश्यकता; अर्थ और प्रक्रिया; नेतृत्व का विकास; नेता कैसे चुने जायें?; नीति-निर्धारण—महत्व; अर्थ; नीति तथा प्रशासन; नीति का निर्माण; भारत में नीति संबंधित निर्णय देना—महत्व; अर्थ और प्रक्रिया; निर्णय कौन देता है?; निर्णय देने के आधार; निर्णय कैसे देना चाहिए?; निर्णय करने की समस्याएं।]

11. योजना
[योजना क्या है?; योजना क्या है?; योजना के प्रकार; योजना की प्रक्रिया; योजना का संविधान; योजना आयोग—उद्देश्य; कार्य; संरचना; संगठन; राष्ट्रीय विकास परिषद—उद्देश्य; कार्य; रचना; मूल्यांकन; परिपालन; मूल्यांकन; योजना की परियोजना विभाग निमित्त—उद्देश्य; संगठन; स्मृतियां; कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन—संगठन; कार्य; भारत में योजना की प्रशासकीय उत्पादन; प्रशासकीय संगठन तथा प्रबंध।]
अध्याय

१२. समन्वय, प्रत्यायोजन, संचार और पर्यवेक्षण २४६–२७६

[समन्वय—महत्त्व; अर्थ; किस प्रकार समन्वय करना चाहिए?; बाधाऐं; प्रत्यायोजन—प्रत्यायोजन की आवश्यकता; प्रत्यायोजन क्या है?; क्या प्रत्यायोजित करना चाहिए?; प्रत्यायोजन में बाधाऐं; प्रत्यायोजन कैसे करें?; संचार—महत्त्व; अर्थ; माध्यम; कठिनाइयाँ तथा अवरोध; संचार के लिए आवश्यक बातें; पर्यवेक्षण—पर्यवेक्षण क्यों?; पर्यवेक्षण क्या है?; पर्यवेक्षक कौन है?; पर्यवेक्षक कैसे करें?; प्रतिबद्ध कार्यकर्ता; पर्यवेक्षक कौन प्राप्त करें?; पर्यवेक्षकों का विश्लेषण।]

१३. लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन २७६–२७६

[लोक सम्बन्धों की आवश्यकता; अर्थ तथा प्रकटि; उपकरण तथा प्रविधियाँ; लोक सम्बन्ध कार्य किसके अधीन रहें?]

चतुर्थ खण्ड

सेववर्ग प्रशासन

१४. नौकरशाही तथा असेनिक सेवा २६६–३१७

[अर्थ; नौकरशाही की व्यावस्था; नौकरशाही के गुण; असेनिक सेवा—महत्त्व; अर्थ; कार्य; अहंताएं; आपूर्ति; संसाधन विभागी; प्रविधियों तथा विशेष; बहुत हुई शक्तियाँ; असेनिक सेवा की सकारात्मक प्रकृति; असेनिक सेवा की तटस्थता; नौकर तर, नौकरशाही तथा व्यावसायिक मापदंड; नौकर तर, प्रशासन में नौकरशाही; व्यावसायिक मापदंड।]

१५. भरीन ३२८–३७०

[भरीन करने वाली सत्ता का निषेध; भरीन की रीति; कर्मचारियों की आवश्यक अहंताएं; सामान्य अहंताएं; विशेष अहंताएं; अहंताएं निभाए देने की रीति; अहंताएं निभाए देने के लिए प्रशासकीय तत्त्व; संरचना; कार्य; पिछड़े वर्ग, अनुसूचित जातियाँ तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण—सेवाओं में सामाजिक प्रतिनिधित्व; अंग्रेज़-भारतीय; प्रादेशिक प्रतिनिधित्व तथा भाषा सम्बन्धी विचार।]
अध्याय

शिक्षण तथा प्रशिक्षण 371-401

[प्रशिक्षण के उद्देश्य; प्रशिक्षण के प्रकार; प्रशिक्षक कौन हो; प्रशिक्षण की विध्या-वस्तु क्या हो; ब्रिटेन में प्रशिक्षण; भारत में प्रशिक्षण; भारतीय प्रशासकीय सेवाओं के लिए प्रशिक्षण; भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण; भारतीय पुलिस सेवा के लिए प्रशिक्षण; भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा-सेवा के लिए प्रशिक्षण; आय-कर सेवा के लिए प्रशिक्षण; रेलवे स्टॉफ कलेज, बड़ी; केन्द्रीय सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल, नयी दिल्ली; एडमिनिस्ट्रेटिव स्टॉफ कलेज, हैदराबाद; सामुदायिक विकास विभाग अनुसंधान तथा अध्ययन की केंद्रीय संस्था, मसूरी; लोक प्रशासन का भारतीय स्कूल।

17. स्वामी और कर्मचारियों के सम्बन्ध 402-431

[संघ बनाने का अधिकार; हड़ताल करने का अधिकार।]

18. भारत में अर्थनितिक सेवा 432-448

[भूमिका; अर्थ भारतीय सेवाएँ; अर्थ भारतीय सेवाएँ क्यों; अर्थ भारतीय सेवाओं का इतिहास; भारतीय प्रशासकीय सेवा।]

पांच खंड

वित्तीय प्रशासन

19. प्रशासन तथा वित्त 453-467

[कार्यपालिका तथा विधानमण्डल; वित्त मन्त्रालय; लेखा-परीक्षा; बजट—बजट-प्रबंध का हद; बजट—विधायी नियन्त्रण का एक उपकरण; बजट—इसके आधिक तथा सामाजिक प्रभाव।]

20. बजट सम्बन्धी प्रक्रिया 468-463

[आधुनिक सरकार के बजट सम्बन्धी उत्तरदायित्व; बजट की तैयारी; बजट का अधिनियम; करों पर मतदान; वित्त विभाग; बजट के पश्चात वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण।]

21. भारत में संसद की वित्तीय समितियाँ 464-503

[लोक लेखा समिति; प्राकलन समिति।]
अध्याय

२२. लेखा परीक्षा ५०७-५२०

[क्रेप ब्रिटेन; संयुक्त राज्य अमेरिका; भारत; भारतीय लेखा परीक्षा के सम्बन्ध में पॉल एच।पॉल्फु की आलोचना; लेखा परीक्षा से लेखाओं का पुव्यक्षरण; पुव्यक्षरण के पद में; पुव्यक्षरण के विपक्ष में।]

छठवाँ खंड

प्रशासकीय कानून तथा विनियम

२३. प्रत्यायोजित विधान ५२३-५५०

[अर्थ; प्रत्यायोजन की आवश्यकता; प्रत्यायोजित विधान की सहजात्यक्ता; नामांश का अर्थ, प्रत्यायोजित विधान के साधारण तथा असाधारण प्रकार; हेनरी अल्स धारा; प्रत्यायोजित विधान की हानियाँ; विधान निर्माण कार्य के प्रत्यायोजन में अभिलक्षण; प्रत्यायोजित विधि-निर्माण की जाँच करने वाली संसदीय समिति; भारत में प्रत्यायोजित विधि-निर्माण; भारत में मात्र हल विधान निर्माण पर संसदीय नियन्त्रण।]

२४. प्रशासकीय न्यायाधिकरण ५५१-५८६

[आधार न्यायिक; आय-कर पुनर्विचार न्यायाधिकरण; रेलवे वर न्यायाधिकरण; प्रशासकीय न्यायाधिकरण को बढ़ावा देने वाले तत्त्व; प्रशासकीय अधिनियम के दो मुख्य प्रकार; प्रशासकीय न्यायाधिकरणों से लाभ; प्रशासकीय न्यायाधिकरणों से हानियाँ।]

सत्तम खंड

प्रशासन में सुधार

२५. प्रशासन में सुधार के कुछ पर्यन्त ५५३-५६६

[राज्य वित्तव्य; वैज्ञानिक प्रबन्ध; रीतियाँ; समय तथा गति का अध्ययन; रीति-समय-माप; मूल्यांकन, हाँचाँक मूल्यन ।]

२६. ओ और एम ६०७-६३८

[अर्थ; कार्य; प्रकृति; ओ तथा एम क्यों? ; ओ तथा एम इकाई का स्थिति-निर्धारण; कर्मचारियों की नियुक्ति; ओ तथा एम की तकनीकें; संरक्षण; निरीक्षण; प्रपन्न नियन्त्रण; नस्ती का परिचालन।]
अध्याय

२७. प्रशासकीय सुधार के अन्य उपकरण ६३६-६६४
[कार्य अध्ययन; रीति अध्ययन; कार्य माप; अर्थ; कार्य माप से लाभ; माप की इकाइयें; तकनीकें; संगठन का विश्लेषण; विश्लेषणों के उपकरण; एस.० आर.० यू.० (बिशेष युनिसेफ संगठन इकाइयें) में कार्य अध्ययन; कार्य सर्वसीकरण; स्वच्छन्द; परिचालन अनुसंधान; यह है क्या?; अन्य तकनीकों से यह किस प्रकार भिन्न है?; परिचालन अनुसंधान के कुछ मामलों का विवरण।]

२८. दक्षता में सहायक चीजें: लोक सेवाओं का बेहतर प्रयोग ६६५-६७६
[लोक सेवाओं का अधिक उतम अभिप्रेरण; कार्यकुशलता बढ़ाने वाली युक्तियाँ तथा सहायताएँ; आत्मनिर्भर सहायताएँ—वैदिक तथा भावात्मक; वस्तुनिष्ठ सहायताएँ—व्यक्तिगत तथा बाह्य।]

परिषिद्ध
शब्द-मूल्य ६७१-६७५
i-v
प्रथम खण्ड
प्रसारोन्मुख प्रशासकीय क्षितिज
(EXPANDING ADMINISTRATIVE HORIZONS)
लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाएँ
(BASIC CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION)

लोक प्रशासन सम्बन्ध समाज का एक आवश्यक अंग और आधुनिक युग में जीवन का एक प्रमुख तत्त्व है। इसके अन्तर्गत राज्य के उस स्वरूप ने जमानत की उम्मीद अनुसार राज्य की ज्यादातर विविधताओं विभिन्न रूप से आते आते, सवारियों, स्वतंत्र शक्ति, सत्ता, समाजिक सम्बन्ध, सावधानी में अपनी स्थिति एवं स्वतंत्रता की जीवन और अंतर्दृष्टि के साथ-साथ साधुभाव और साथ-साथ साहित्य सम्बन्धी अथवा आर्थिक जीवन के माध्यम से आते आते।

अतः यह एक स्वतंत्र राज्य है जिसका उद्देश्य ‘मानव-कल्याण’ है। इसके ते कार्य समाज में शान्ति और सुव्यवस्था बनाने के उसके प्रारंभिक कार्यों के अतिरिक्त हैं। इसकी प्रकृति, अनुप्रयोग व व्यवस्था में सभी कुछ मिलकर इसे ‘आधुनिक शासन-व्यवस्था’ का केंद्र-विन्दु’ बना देते हैं।

भारत के अलग-विकसित देश में, जो निर्भरता, गन्धर्व तथा रोगों से भी उष्मा और सुरक्षा को मुक्त करने वाला समाज स्वतंत्र रूप से विवाह और प्रशासन का जीवन तोड़कर प्रशासन कर रहा है, लोक प्रशासन का बहुत महत्व है। कोई भी योजना तब तक सफल नहीं हो सकती है, जब तक उसके प्रशासनीय प्रभावों को पूर्णतः समझ लिया जाय और तदनुसार प्रशासनीय यथा का प्रवर्धन न कर दिया जाय। इस प्रकार एक देश का जीवन भी उसके प्रशासन के गुण के अनुसार बन जाता है। डी. जी. कर्नल ने उपयुक्त ही कहा है: "कोई भी कल्याणकर्ता राज्य, जिसकी आधिक व्यवस्था योजनाबद्ध है और जिसका संविधान गणन्तरी है, विस्तृत और एकीकृत दोनों वाले प्रशासन के बिना चल नहीं सकता।" अतः अंतिम विश्लेषण के रूप में “लोक प्रशासन एक नैतिक कार्य है।

और प्रशासक एक नैतिक अभिलक्ष।" यह विचार उस स्थानर्त का आधार है जो लोक प्रशासन को जनतनीति कल्याणकारी राज्य के उपायक बनाने के लिए आवश्यक है। एक इसी प्रकार के कारण ऐसे भी प्रशासन का महत्व है। इसका स्वरूप अनिवार्यतः राष्ट्रीय होने के कारण यह एकीकरण में सहायक होता है। आज के भारत की विभिन्न कार्यवाही व्यवस्थाओं की पृष्ठभूमि में लोक प्रशासन के इस कार्य का महत्त्व नैतिक सम्बन्धि किया जा सकता है।

संक्षेप में, लोक प्रशासन सभ्य समाज का एक सर्व्हर्ष्य आवश्यकता है। भारत जैसे अल्प-विकसित देश में तो इसका महत्व और भी अधिक है, क्योंकी भारत ने अपनी आधिक उद्योग के लिए महत्वकांकी योजनाएं बना रखी हैं। जैसा ए० डी० गोर्वाला ने संक्षेप दिया है: "किसी भी प्रशासन के विश्वास, कुशलता तथा निष्पक्ष प्रशासन के बिना कोई भी योजना सफल नहीं हो सकती।" लोक प्रशासन का अर्थ

लोक प्रशासन, प्रशासन के विश्वस्त क्षेत्र का ही एक भाग है। इ० एन० मेडन लिखते हैं: "Administration एक लम्बा तथा आदंबरसूता शब्द है किन्तु इसका अर्थ सीधा-सादा है।" 'Administer' शब्द लैटिन भाषा के ad + ministrare शब्दों से लिया गया है जिसका अर्थ है, 'लोगों की सेवामय या देखभाल करना, लोक कार्य की यथासत्य करना'। प्रशासन एक विश्वस्यपी परिभाषा है जो सभी सामूहिक प्रयत्नों में रम जाती है, चाहे यह सार्वजनिक हो या व्यक्तिगत, नागरिक हो या वैदिक, बड़ी मात्रा में हो या छोटी मात्रा में। यह एक सहयोगी प्रयत्न है जो जानबूझकर निर्धारित किसी उद्देश्य की प्राप्ति की दिशा में निर्देशित है। किसी उद्देश्य के लिए किये जाने वाले सभी कार्य के उद्देश्यों की एक विश्वस्यता के रूप में प्रशासन आधुनिक युग की कोई विश्वस्यता या विश्वस्यता नहीं है। इसकी अलग तो समय के विकास के आरम्भ में ही भलीभांति देखी जा सकती है। आदिमकाल के गुप्त-निवासी तक के लिए भी यह एक काम की वस्तु थी। मिला देश के विरामियों का निर्माण एक आत्मरुप-
जनक प्रशासकीय सफलता थी और यहीं वाल रोमन साम्राज्य की व्यवस्था के बारे में कही जा सकती है। संस्कृति तथा प्रौद्योगिकी में महान् अन्तर रहते हुए भी प्रत्यक्ष की प्रक्रिया शासनों से लगभग बंद हो रही जैसी आज है और जिसत अव बड़े-बड़े व्यापारिक उद्योगों का चलाया जा सकना तथा बड़े-बड़े सरकारें चलायी जाना और एक विश्व-व्यवस्था का आरम्भ होना सम्भव हो सकता है।

प्रशासन सभी आयोजित मानवीय क्रियाकलापों में प्रविष्ट रहता है, किन्तु जो कार्य अकेले एक ही व्यक्ति द्वारा निर्माणित किये जाते हैं वहीं नहीं। इस प्रकार किसी लेखक या दार्शनिक के विशिष्ट क्रियाकलाप प्रशासन के क्षेत्र का अंतरचंदन नहीं करते, क्योंकि ये क्रियाकलाप पूर्णतः व्यक्तिगत हैं। पिफर तथा प्रिस्टस ने प्रशासन की परिभाषा करते हुए इसे “बांछित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मानवीय तथा भौतिक साधनों का संगठन तथा संचालन” कहा है।

जॉन ए. बीग ने लिखा है: “सरलतम शब्दों में प्रशासन एक निश्चित कार्य है जो किसी निर्धारित प्रयोजन की प्राप्ति के लिए किया गया है। यह लोक कार्यों की क्रमबद्ध व्यवस्था तथा साधनों का समृद्ध प्रयोग है जिसका लक्ष हमारे बांछित कार्य को सम्पन्न करना और साथ ही ऐसे कार्यों को रोकना है जो हमारे अभिलक्षणों से मेल नहीं लाते। प्राप्त तथा साधनों का यह एक क्रमबद्ध है, ताकि कम से कम शक्ति, समय तथा धन के व्यय से बांछित लक्ष्य की प्राप्ति हो सके।”

6 "Despite great differences in culture and technology, the process of management throughout the centuries was inherently the same as that which now makes feasible great business enterprises, continental systems of government, and the beginnings of a world order." —White, L. D.: op. cit., p. 1.


8 "In simplest terms, administration is determined action taken in pursuit of conscious purpose. It is the systematic ordering of affairs and the calculated use of resources, aimed at making those things happen which we want to happen and simultaneously preventing developments that fail to square with our intentions. It is the marshalling of available labour and materials in order to gain that which is desired at the lowest cost in energy, time and money.” —Marx, Fritz Morstein (Ed.): Elements of Public Administration: New York, Prentice-Hall Inc., 1946, p. 3.
या उद्देश्य की प्राप्ति के लिए बहुत से मनुष्यों का संचालन, समन्वय तथा नियन्त्रण ही प्रशासन है।”9 हूर्बेंट ए० साइमन का संकेत है : “अतः विस्तृत अर्थ में समान उद्देश्यों को पूरा करने के लिए विभिन्न सहयोग करने वाले विभिन्न समूहों के क्रियाकलापों के रूप में प्रशासन की परिभाषा की जा सकती है।”10 लोक प्रशासन का क्षेत्र

जैसा आरम्भ में ही कहा गया है प्रशासन के ही विस्तृत क्षेत्र का एक विशेष भाग लोक प्रशासन है। ‘प्रशासन’ के पूर्व ‘लोक’ शब्द का प्रयोग इस अनु-शासन के बिस्तार की शासन के प्रशासकीय क्रियाकलापों तक सीमित कर देता है, क्योंकि शासन ही एक ऐसा संगठन है जिसमें राज्य के अन्दर रहने वाले सभी लोग आ जाते हैं। किन्तु शासन के तीन अंग हैं—व्यवसायिक, कार्यालयिक तथा न्यायालयिक। क्या लोक प्रशासन में शासन के इन तीनों अंगों का अध्ययन करना आवश्यक है? इस प्रश्न का कोई सर्वसम्मत उत्तर नहीं है। कुछ लोग तो कहते हैं कि शासन के तीनों अंगों का क्रियाकलाप ही लोक प्रशासन है, जबकि कुछ लोग केवल कार्यालयिक के संकायों के अध्ययन तक ही उसे सीमित रखते हैं। यहाँ डॉम्यू ० एफ ० विलोबी का यह कथन उद्धृत करना सर्वथा उचित होगा : “राजनीति विज्ञान में ‘प्रशासन’ शब्द दो अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है। अतः विस्तृत अर्थों में यह शब्द शासकीय चालन की वास्तविक चालन प्रकट करता है। इस प्रकार शासन की विधायी शाखा अर्थात् विधानमंडल को प्रशासन, न्यायिक कार्यों या न्यायालयिक के प्रशासन तथा शासन की प्रशासकीय शाखा से समन्वित कार्यों का प्रशासन या सामान्यतः शासन के कार्यों के बारे में कहना उचित है। अतः संकुचित अर्थों में यह केवल प्रशासकीय शाखा के संकायों को ही सूचित करता है।”11 एल० डी० ब्राउट ने लोक प्रशासन की

9 “The direction, coordination, and control of many persons to achieve some purpose or objective.” —Introduction to the Study of Public Administration, p. 2.

10 “In its broadest sense, administration can be defined as the activities of groups co-operating to accomplish common goals.”—Simon, Smithburg, and Thompson : Public Administration, New York, Alfred A. Knopf, 1950, p. 3.

11 “The term ‘administration’ may be employed in political science in two senses. In its broadest sense, it denotes the work involved with actual conduct of governmental affairs. It is, thus quite proper to speak of the administration of legislative branch of government, the administration of justice or judicial affairs, or the administration of the executive power as well as the administration of affairs of the (Contd.)
administrative branch of government, or the conduct of the affairs of the government generally. In its narrowest sense, it denotes the operations of the administrative branch only.”

“Consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy.”—White, L. D. : op. cit., p. 1.

“Public administration is that part of the science of administration which has to do with government and thus concerns itself primarily with the executive branch, where the work of the Government is done, though there are obviously administrative problems also in connection with the legislative and judicial branches.”—Gulick, Luther : Science, Values and Public Administration in Luther Gulick and L. Urwick (Eds.) : Papers on the Science of Public Administration, New York, Institute of Public Administration, 1937, p. 191.

“Primarily the organisation, personnel, practices and procedures essential to effective performance of the civilian functions entrusted to the executive branch of Government.”
—Vieg, John A, in Marx (Ed.) : Elements of Public Administration, p. 6.
लिए आवश्यक साधनों का जुटाना इत्यादि सभी क्रियाएँ आ जाती हैं। प्रशासन "अंगभूत तत्त्वों का एक पुंज है जो मिलकर कार्य करने पर एक ऐसा निष्ठुरत कार्य सम्पन्न करते हैं जो मनुष्यों के किसी समूह को सीमा नहीं है। प्रारम्भिक रूप से प्रशासन संस्था में परिणत ऐसे मनुष्यों का संचालन है जिनका उद्देश्य एक नियोजित लक्ष्य की प्राप्ति हो और जिसमें वे सभी संलग्न हों। मानव प्रशासन का एकीकरण करने वाली यह एक संमिश्रित प्रक्रिया है जिससे वातावरण परिस्थिति किये जाते हैं।"15 इसके विपरीत, प्रबन्ध का काम नीति की रूप-रेखा, संगठनात्मक संरचना तथा साधनों का अनुप्रयोग ही सीमित है। प्रमुखतः इसका सम्बन्ध उन संक्रियाओं से हैं जो प्रशासन द्वारा निष्ठुरत इस डॉक्पे की परिधि में रहकर ही उद्धरण को सफलता की ओर ले जाते हैं।

लोक प्रशासन की प्रकृति

जब हम प्रशासन की प्रकृति का विश्लेषण करते हैं, हमारे सामने दो दृष्टिकोण आते हैं जिन्हें हम सुविधानसूत्र 'पूर्णयोग सम्बन्धी' तथा 'प्रबन्धकोय' दृष्टिकोण कह सकते हैं। कुछ लोगों के कथनानुसार प्रशासन दृष्टिकोण लक्ष्य की प्राप्ति के लिए हाथ में ली गयी सभी क्रियाओं—हाथ से किये गये काम, लेखन सम्बन्धी, प्रबन्ध सम्बन्धी, उद्योगी इत्यादि का योग है। इस प्रकार उद्धार-तत्त्वों में किये गये संदर्भावलक लड़के, मलिका, भारी, बंगी से लेकर संचालकों तथा प्रबन्धकों तक के कार्य मिलकर प्रशासन का रूप धारण करते हैं। यह पूर्णयोग सम्बन्धी दृष्टिकोण है और इस दृष्टिकोण को स्वीकार करते हैं हमें किसी भी उद्धरण में लगे हुए छोटे से लेकर बड़े व्यक्तियों तक के कार्यों को प्रशासन का एक भाग मानना होगा। इसके ने केदारतिष्ठ यहीं दृष्टिकोण अपनाया है। उनके कथनानुसार लोक प्रशासन "उन सभी क्रियाओं से मिलकर बना है जिनका प्रयोग लोक नीति को पूरा करना या उसे लागू करना होता है। इस परिस्थिति में बहुत से क्षेत्रों की विभिन्न क्रियाओं का समूह है जैसे विद्युत बौटना, सार्वजनिक भूमि का निष्ठुर, किसी सरकार की वातां, भारत कम्पनी की कृतिपूर्ति देना, छोटे रोग से बीमार बच्चे की दूरस्थों के सम्बन्ध में से बचाना, जनवैज्ञानिक से कृत्स्राक दृष्टिकोण प्राप्त होता है।"15

15 "...a variety of component elements which together in action produce the result of getting done a defined task with which a group of people is charged. Administration, preliminarily; is the direction of people in association to achieve some goal temporarily shared. It is the inclusive process of integrating human efforts so that a desired result is obtained."—Tead, Ordway, op. cit., p. 2.
लोक प्रशासन की बृनियाविक अवधारणाएँ

नियम का निर्माण तथा अनुशासन के प्रयोग का अनुशासन।" दूसरा दृष्टिकोण केवल उन्हीं लोगों के कार्यों को प्रशासन का रूप मानता है जो किसी उद्धर्म में प्रबन्धकीय कार्यों को पुरा करते हैं। प्रबन्धकीय कार्यों भी उद्धर्म की सभी कियाओं का एकीकरण, नियन्त्रण तथा समन्वय करने के लिए होता है, ताकि क्रियाकलापों का बहुमिश्रण एक समन्वित प्रयत्न के समान देख पड़े। प्रशासन का यह प्रबन्धकीय दृष्टिकोण है। साइडमन, समयवर्ग तथा धारणा में इसी दृष्टिकोण की मानते हैं। उनका मत है: ‘प्रशासन’ शब्द अपने संकुचित अर्थों में उन आचार-प्रतिरूपों को भी प्रकट करने के लिए प्रयुक्त किया जाता है जो अनेक प्रकार के सहयोगी समूहों में समान रूप से पाये जाते हैं, और जो न तो उस लक्ष्य-विशेष पर ही आधारित है जिसकी प्राप्ति के लिए वे सहयोग कर रहे हैं और न उन विशेष औद्योगिक रीतियों पर ही अवलंबित है जो उन लक्ष्यों तक पहुँचने में प्रयुक्त किये जाते हैं।”

“लुथर गुलिक लिखते हैं: “प्रशासन का समन्वय कायों पूरा किये जाने और निष्ठित उद्देश्यों की परिपूर्ति से है।”

16 "...consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy. The definition covers a multitude of particular operations in many fields—the delivery of a latter, the sale of public land, the negotiation of a treaty, the award of compensation to an injured workman, the quarantine of a sick child, the removal of litter from a park, manufacturing plutonium, and licensing the use of atomic energy.”—White, L. D.: op. cit., p. 1.

17 “The term administration is also used in a narrower sense to refer to those patterns of behaviours that are common to many kinds of co-operating groups and that do not depend upon either the specific goals towards which they are co-operating or the specific technological methods used to reach these goals.” —Simon, Smithsburg and Thompson: Public Administration, p. 4.

18 “Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives.” —Gulick, Luther: op. cit., p. 191.
किसी सीमा तक आवश्यक भी है, किन्तु एक समादेश का कठोर सम्बन्ध बुरा है। इससे कर्मचारी का दूरबीन बैठ जाता है और वह संगठन तथा उसके उद्देश्य से अपनी एकालमता को बैठ ता है। इस सिद्धांत को रोकने के लिए संगठन के समादेश तथा अनुशासन की आवश्यकताओं के सामान्य डॉक्टर के भीतर कर्मचारियों के साथ प्रभावशाली संचार तथा सम्बन्ध बनाये यहाँ आवश्यक है। इस प्रसंग में प्रथम पंक्ति के निरीक्षकों के कार्यों और साथ ही निरीक्षकों के प्रशिक्षण के कार्यक्रम की सामान्य आवश्यकता पर भी यह बन सकती है।

मानव-तत्व का दूसरा रूप प्रशासन अथवा 'प्रशासन' और 'प्रशासित' के बीच सम्बन्धों में स्पष्ट किया गया है। अंग्रेजी शब्द administer लेटिन भाषा के शब्द administrare से लिया गया है जिसका अर्थ है 'सेवा करना'। स्वयं यह अर्थ ही प्रयोग को भोग मय है, क्योंकि यह प्रशासन से आप्रवह करता है कि वह अपने को सेवा ही समझे, स्वाभाविक नहीं। साधारण जनता ही सभी बातों का केंद्र-स्थल है न कि प्रशासक और इस कारण जन-साधारण से मैत्रीपूर्ण समानान्त का व्यवहार करना चाहिए। यहीं पर श्री जवाहरलाल नेहरू का कथन उद्धृत कर देना अत्यंत उत्तम होगा। उनके अनुसार: "प्रशासन अन्य बहुत-सी चीजों की भूमिका, अतिम विशेषण के रूप में, एक मानवीय समस्या है। इसमें मनुष्यों के संवेदनशील करना पड़ता है न कि ओंकारों की किसी सूची से...प्रशासन सम्पर्क में आने वाले लोगों के बारे में अभ्यासारिक रूप से सोच सकता है; उनके सम्बन्ध में ऐसे निष्कर्ष निकाल सकता है जो प्रकट रूप से नयापूर्ण तो हैं, किन्तु जिनमें मानव-तत्व को भूला दिया गया है। अन्ततः यहाँ आप किसी भी विभाग में कार्य कर रहे हों, आवश्यक वह मनुष्यों की ही समस्या है और जैसे ही हम उन्हें मुलाक़ात करते हैं, हम वातावरण से हुए जा गिरते हैं। प्रशासन का उद्देश्य तो कुछ प्राप्त करना ही है। न कि प्रक्रिया के कुछ विशेष नियमों का अनुसरण करने हुए नगरिक के पीछे (नागिकस) के समान अपने पर पूर्ण स्वतंत्र करने शीघ्रता में बैठे मीज का जीवन बिताता। मनुष्यप्रवृत्ति और उसका कल्याण ही तो प्रशासन की कसौटी है।"

लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन

“Administration, like most things is, in the final analysis, a human problem—to deal with human beings, not with some statistical data......The administrator may think in abstract of the people he deals with, come to conclusions which are justifiable apparently, but which miss the human element. After all whatever department you deal with, it is ultimately a problem of human beings, and the moment we forget (Contd.)
लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाएँ

दिखाये जाते हैं, यद्यपि हेनरी फेयरॉल, मेरी पी. फोल्ट तथा एल.अ. अविक जैसे कुछ विचारक हैं जो यह तर्क उपस्थित करते हैं कि सभी प्रकार के प्रशासन एक ही वस्तु है और सबकी आधारभूत विशेषताएँ एक जैसी हैं। वे लोक तथा लोकप्रशासन के बीच कोई भेद नहीं मानते। उदाहरण के तौर पर हेनरी फेयरॉल का कहना है: “अब हमारे सामने कई प्रशासनिक विचार नहीं हैं बल्कि केवल एक ही है जिसे लोक तथा निजी दोनों ही प्रशासनों के लिए समान रूप से भली-भाली लागू किया जा सकता है।”

आरम्भ में ही यह बात स्पष्ट कर देनी है कि लोक तथा निजी दोनों ही प्रशासनों में बहुत-सी बातें एक जैसी हैं, और दोनों में अन्तर केवल मात्रा का है। प्रकार का नहीं। वस्तुतः यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन के बीच अंतर इतना अधिक नहीं है जितना छोटे तथा बड़े संगठनों के बीच अंतर है।

इन दोनों के मध्य समानता की बातें कहती हैं, इस बात का विवेचन करते हुए ही हम आगे बढ़ने का जैसा उपर बताया गया है कि लोक तथा निजी प्रशासन कई बातों में समान लक्षण प्रकट करते हैं। बहुत-सी प्रबन्धकीय तकनीकों दोनों में समान हैं। हिसाब-फिकाह रखना, नस्तीकरण इत्यादि कुछ ऐसी किया जाते हैं जो लोक तथा निजी दोनों प्रशासनों में विलुप्त एक जैसी ही दीवार पड़ती हैं। इसी प्रकार यदृच्छिक व्यापार-सम्बन्धी प्रशासने लोक प्रशासन पर प्रभाव डालती रहती हैं, यहीं तक कि इसमें चुनिमल गयी हैं। लोक निम्न, “जो अपने मूल वाणिज्यिक स्वरूप तथा परम्परागत सरकारी विभागों के बीच की एक स्थिति है,” का उद्देश्य इस प्रकृति को और एक

25 “We are no longer confronted with several administrative sciences but with one which can be applied equally well to public and to private affairs.”—Quoted in L. Urwick’s Foreword to Fayol’s Industrial and General Management, London, International Management Institute, 1930, p. xv.

कत्व व्यवसाय है, जिसका कार्य है संगठन करना तथा उद्देश्य की प्राप्ति के लिए जन तथा साथ-साथी का प्रयोग करना। संस्करण में, इसे तो प्रबन्ध की तकनीक ही मानना चाहिए, जो सभी श्रेणियों में समान होती है। लूथर गुलन्क इन तकनीकों का सारांश 'Posdcorb' शब्द में देते हैं, जिसका प्रयेक्त अक्षर एक तकनीक का सूचक है। इस प्रकार 'Posdcorb' सूचित करता है—Planning (योजना बनाना), Organisation (संगठन), Staffing (कर्मचारी वर्ग रखना), Direction (संचालन), Coordinating (समन्वय करना), Reporting (प्रतिवेदन देना), तथा Budgeting (बजट अर्थात् आय-व्यय बनाना)।

यहाँ यह इंगित किया जा सकता है कि इन दृष्टिकोणों में से किसी को भी पूरा नहीं करके जा सकती। प्रशासन का ठीक अब तो उस प्रसंग पर निहिल है जिसमें यह शब्द प्रयोग किया जाता है। डिमाक्क, डिमाक्क तथा कोई न सारांशक: कहते हैं: "अध्ययन के रूप में प्रशासन उन सरकारी प्रक्रियों के प्रेयेक्त पहलु की परीक्षा करता है जो काम कर तथा लोक नीति को लागू करने के लिए किये जाते हैं। एक प्रक्रिया के रूप में इसमें वे सभी दृष्टि आ जाते हैं जो कोई संस्थान अपना अधिकार-श्रेण प्राप्त करने से लेकर अपनी अनिश्चित इंद रखे जाने तक उठाता है (किन्तु इसमें कार्यक्रम के निर्माण में उस संस्थान का भाग—यदि कोई हो तो—भी प्रमुख रूप से समिलित है); तथा व्यवसाय के रूप में यह किसी सार्वजनिक संस्थान में और का दिखाई लाने और संचालन करता है।"

प्रशासन का दर्शन

आईडीवे टीडी ने मार्शल ई० डिमाक्क द्वारा सूचित 'प्रशासन का दर्शन' (A Philosophy of Administration) नामक पुस्तक की प्रस्तावना में प्रशासन के दर्शन के संक्षिप्तांक की सिफारिश इस आदर्श पर की है कि "यह कार्य-पालकों में आज की अपेक्षा कहीं अधिक विस्तृत व्यवसायिक चेतना और दिशा।

19 "As a study public administration examines every aspect of government's efforts to discharge the laws and to give effect to public policy; as a process, it is all the steps taken between the time an enforcement agency assumes jurisdiction and the last brick is placed (but includes also that agency's participation, if any, in the formulation of the programme in the first place); and as a vocation, it is organising and directing the activities of others in a public agency."—Dimock, Marshall, E., Dimock, Gladys, O., and Koening, Louis, W.: Public Administration, New York, Rinehart & Co. Inc., 1959, p. 12.
तथा सामाजिक आवश्यकता की अधिक विश्वासपूर्ण भावना का संचार करेगा।"20 प्रशासन का दर्शन अनिवार्य है क्योंकि प्रशासक अर्थबंधन में निश्चित करते हैं कि मानव-संसार के केवल होनी चाहिए और इसी पर उस जीवन का स्वरूप निर्भर रहता है जिससे समाज को गुजराना होता है। वास्तव में मार्गदर्शन हैं डिमांड को तो इसकी इतनी अधिक आवश्यकता प्रतीत होती है कि वह विश्वास के साथ कहते हैं कि "प्रशासन का क्षेत्र इतना विस्तार पा गया है कि प्रशासन-दर्शन जीवन-दर्शन जैसा प्रतीत होने लगा है।"21 एक जीते-जागते दर्शन को बना करना चाहिए और यह पाने का प्रयास करना चाहिए, यह जानने के लिए वे जीवन के निम्नांशित मुद्दों को और संकेत करते हैं:

(१) प्रशासकीय कार्यों में प्रवेश पाने वाले सभी तत्त्वों पर इस प्रकाश डालना चाहिए।

(२) प्रशासनीय कार्य में प्रवेश पाने वाले सभी तत्त्वों को एकदम दर्शन एक समुच्चय स्वभाव के अनुपमों लाने जाना चाहिए।

(३) जहाँ समांभित विज्ञान पर चुका है वहीं यह समाज चाहिए कि वे ऐसे भावी कार्य के लिए उपयुक्त मार्गरत्न हैं जो वास्तव में विश्वसनीय निम्मीतियों में किया जा रहा हो।

(४) प्रशासन का समर्थन लक्ष्य तथा साधन दोनों के हैं। इन दोनों का कुलशासन पूर्वक किया गया समस्त समय की प्रशासन की उत्कृष्टता की कसौटी है।

(५) प्रशासन का दर्शन ऐसे अंग से सोचा जाना चाहिए कि वह यदि वास्तविकता का वर्णन करे और कार्यधारकों की विश्वसनीय साधन प्रदान करे तो उसका समूह योग उसके अलग-अलग अंगों के योग से अधिक हो।

(६) अच्छे प्रशासनतत्त्व में यह गुण होना चाहिए कि वह चीजें तथा व्यापक संतोष की भावना का संचार करे।

प्रशासन के जीते-जागते दर्शन की उक्त कसौटी के विषय में ठोंगा कहने के पश्चात अब हम प्रशासन के कुछ अधिक महत्वपूर्ण सिद्धान्तों का संक्षिप्त वर्णन करेंगे।

२० "...lead to a much more widespread professional self-consciousness and convinced sense of direction and social justification among executives than is now characteristic.”

२१ “Administration is now so vast an area that a philosophy of administration comes close to being a philosophy of life.”
प्रशासकीय कोशल एक प्राकृतिक देन है। किन्तु यह दृष्टिकोण ठीक नहीं, क्योंकि प्रशासन उत्तरोत्तर विज्ञान का रूप धारण करता जा रहा है।

(२) कानूनी रूप में प्रशासन का अध्ययन यूरोप के फांस और जर्मनी जैसे देशों में होने लगा है, जहाँ लोक प्रशासन का अध्ययन प्रमुखतः कानूनी या स्नाय के दृष्टिकोण से किया जाता है। ये देश प्रशासकीय कानून (Administrative Law) की प्रशासन का अनुगमन करते हैं, जिसका सकार इस वात से है कि लोक संस्थाओं किस प्रकार संगठित की जाती है तथा कैसे काम करती है; और उनके परस्परिक सम्बन्धों की समस्याएं कैसे हैं। इस प्रकार प्रशासकीय अध्ययन मुख्यतः प्रशासकीय अधिकार की वैधानिक नींव तथा उसकी प्रक्रियाओं के विश्लेषण तथा अध्ययन से सम्बन्धित है।

(३) प्रशासन का दूसरा सिद्धान्त है वैज्ञानिक प्रबन्ध उपाय (Scientific Management Approach), जिसका अर्थ है विज्ञान तथा वैज्ञानिक रीति के प्रयोग द्वारा प्रबन्ध का संचालन और मान्यता। वैज्ञानिक रीति के अनुसार कुछ मुख्य कार्य आते हैं जिनका अनुगमन एक उचित अनुक्रम में किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के क्रिएटिक ड्यूल्ट टेलर वैज्ञानिक प्रबन्ध के जनक हैं। अभी इस विषय पर वैज्ञानिक वाणिज्यिक प्रक्रिया में योगदान उपायों के लिए लोग जारी हैं। इसके दो रूप हैं—काल अध्ययन (Time study) तथा रीति अध्ययन (Method study)। वैज्ञानिक प्रबन्ध (Scientific Management) ने विन्यासित उत्पादन के काम को विश्लेषण किया है जिस परिणाम का प्राप्त कर दिया है और इस प्रकार वाणिज्यिक तथा रीति चालन का मार्ग प्रस्तावित कर दिया है। इस विचारधारा के अधीन चलने वाले कार्यों की दो विशेषताएं हैं। प्रथम, वे प्रायः पुरानी होते हैं। द्वितीय, वे जटिल समस्या-समाधान के जटिल कार्य से सम्बन्धित नहीं होते।

(४) आचरणवादी उपाय ने एक नवीन दृष्टिकोण से प्रशासन को ठोस योगदान दिया है। इस उपाय के प्रमुखतः संयुक्त राज्य अमेरिका के हवर्ट ए. साइमन हैं। उनकी पुस्तक ‘प्रशासकीय व्यवहार’ (Administrative Behaviour), जो सार्वजनिक सन् १९६७ में प्रकाशित हुई थी, लोक प्रशासन के इस सिद्धांत, कि मानव-मस्तिष्क की निर्णायक प्रक्रियाओं में दशकों के सिद्धांत लागू किये जाये, के विषय एक विभेद-सी है। उन्होंने वही परिस्थिति के साथ समझने की योग्य अवसरारणा तैयार की है। उनका विचार है कि कोई भी संगठन एक गतिशील सामाजिक जीव है जो अपने आसपास के बाह्य समुदायों तथा अर्थकर्मों से संस्थापित सम्बन्ध-सृष्टियों द्वारा बुझा हुआ है। मानव इंसान साइमन के आचरणवादी उपाय के कटरे आलोक हैं। उनका तर्क है कि यह आचरणवादी उपाय अधिकारित्व के दान का निर्माण कर देगा,
लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाएँ

जिससे व्यक्तियों को अपने स्वतंत्र विचारों के लिए उचित दंड प्रदान, और जहां अपनी लक्ष्णता तथा बनावट प्रकृति के कारण प्रशासन ही भंग हो जायगा।"22

लोक प्रशासन में मानवीय तत्व

चूंकि लोक प्रशासन मनुष्यों द्वारा मनुष्यों के लिए ही होता है, इसमें मानव-तत्व एक केंद्रीय महत्व की वस्तु बन जाती है। इस तत्व के दो रूप हैं। यह तत्व रूप प्रशासन और उसमें काम करने वाले कर्मचारी-वर्ग के बीच सम्बन्धों का है और दूसरा रूप शासक और शासित के बीच के सम्बन्ध का है।

लोक प्रशासन से एक बड़ा संगठन का बोध होता है, विशेषतः आधुनिक समय में जब राज्य कुछ तो दैनिक जीवन में और कुछ योजना से निष्क्रिय नये उत्तर-दायित्व प्रदान करता जा रहा है और ऐसे क्षेत्रों में क्षेत्र का इतिहास जा रहा है जो अब तक इसके लिए बन दे। एक बड़ा संगठन प्राप्तीकृत प्रशासनों तथा रीतियों द्वारा काम करता है। जब औपचारिक प्रक्रियाएँ आवश्यक तथा बांधनीय हों तो उन पर अविचक्षित बल नहीं दिया जाना चाहिए। समस्या यह है कि इन औपचारिक प्रक्रियाओं तथा प्रवृत्ति और प्रवृत्ति की समस्याओं के अनुपालन के लिए मानव-प्राप्तियों के बीच एक संगठन बना रहे। यह समाधान कोई सरल कार्य नहीं। इसी तरह, यह ने औपचारिक प्रक्रियाओं तथा प्रवृत्ति और प्रवृत्ति की समस्याओं के अनुपालन के लिए मानव-प्राप्तियों के बीच एक संगठन बना रहे। यह समस्या कोई सरल कार्य नहीं। इसी तरह, यह ने औपचारिक प्रक्रियाओं तथा प्रवृत्ति और प्रवृत्ति की समस्याओं के अनुपालन के लिए मानव-प्राप्तियों के बीच एक संगठन बना रहे। यह समस्या कोई सरल कार्य नहीं। इसी तरह, यह ने औपचारिक प्रक्रियाओं तथा प्रवृत्ति और प्रवृत्ति की समस्याओं के अनुपालन के लिए मानव-प्राप्तियों के बीच एक संगठन बना रहे। यह समस्या कोई सरल कार्य नहीं। इसी तरह, यह ने औपचारिक प्रक्रियाओं तथा प्रवृत्ति और प्रवृत्ति की समस्याओं के अनुपालन के लिए मानव-प्राप्तियों के बीच एक संगठन बना रहे। यह समस्या कोई सरल कार्य नहीं।

22 “Produce a bureaucratised monstrosity in which individuals would be appropriately punished for independent thinking and where administration would break down because of its segmented and artificial nature.”—Dimock, Marshall, E.: op. cit., p. 115.

23 “The central power-house of the motivational impulsion and spirit which makes the institution drive to fulfil its purpose.”—Tead, Ordway.: op. cit., p. 26.
स्पष्ट संकेत है। इस प्रकार लोक प्रशासन तथा निजी प्रशासन में बहुत निकट का समक्ष है। इस समक्ष का स्पष्ट परिचय लोक सेवाओं में निजी प्रशासन के लोगों की नियुक्तियों तथा निजी सेवाओं में लोक प्रशासन के लोगों की नियुक्तियों से मिलता है। वस्तुतः हैदराबाद (आर्थिक प्रेध) में एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कोलेज (Administrative Staff College) की स्थापना द्वारा यह समक्ष आश्चर्यजनक हृद से प्रकट होता है। इस कालेज में उद्घोष, वाणिज्य तथा सरकार के विवाहित लोगों को इस विश्वास के साथ शिक्षा दी जाती है कि इन विभिन्न क्षेत्रों में समान तत्त्व है तथा आधुनिक समाजों में लोक-समृद्धि की उत्पत्ति के लिए सरकारी तथा निजी प्रशासन के बीच आपसी समझौता तथा सहयोग की आवश्यकता है। सरकारी अधिकारी तथा निजी व्यापार भी काम करने वाले अधिकारी का उत्तरदायित्व वस्तुतः एक ही है; क्योंकि प्रयोक्त का उद्देश्य हृद से लोगों के प्रयोजनों तथा स्वर्ग के भौतिक साधनों द्वारा अपने नियत कार्यक्षेत्र में कार्य करते हुए परिणाम प्राप्त करना होता है।

इस समानता के हीतों हुए भी यह बात स्पष्ट मान लेनी चाहिए कि विभिन्न वातावरण, जिनमें लोक तथा निजी प्रशासन कार्य करते हैं, दोनों को पूर्णतः पृथक कर देते हैं। वह वातावरण जिसमें लोक प्रशासन कार्य करता है, अधिकारियों के मन में एक रक्षात्मक अभियुक्त बढ़ाता रहता है और कुछ संरचनात्मक और प्रक्रियात्मक विशेषताएं पैदा कर देता है, ताकि लोक उत्तरदायित्व, निष्पक्षता और प्रमाणीकरण प्राप्त किया जा सके। पॉल एच। एनाल्वी के शब्दों में: “शासकीय प्रशासन अन्य सभी प्रशासन कार्यों से उस मात्रा तक ही भिन्न है कि बाहर उसका आभास तक न जान पड़े, क्योंकि सार्वजनिकता उसका गुण है और जनता उसका परिनिरीक्षण कर सकती है तथा उसके लिए शोर मचा सकती है। एक प्रशासक को सेवा में अते ही तुरंत और उसके बाद भी निरंतर अपने जीवन की प्रयोग गतिविधियों में, ध्यातित्व तथा आचरण में समाचार-पत्रों और लोकहित से आघात मिलता रहता है। यही लोकहित प्रायः प्रशासकीय कार्यों में भी घुसपैठ करता रहता है जबकि निजी व्यापार में लोकहित को न केवल संगठन के अंतर्गत हिलों को ही महत्व दिया जाता है ।”27 के आगे लिखते हैं कि सरकारी प्रशासन और

27 “Government administration differs from all other administrative work to a degree not even faintly realised outside, by virtue of its public nature, the way in which it is subject to public scrutiny and outcry. An administrator coming into Government is struck at once and continually, thereafter, by (Contd.)
लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाएँ  

निजी प्रशासन में तीन पहलुओं में भेद हैं, जो इस प्रकार हैं—क्षेत्र, संगठन तथा विचार-विमान का विस्तार; लोक उत्तरदायित्व; तथा राजनीतिक विशिष्टता। प्रथम पहलू के सम्बन्ध में उनका कथन है: "संगठित शासन समाज में विद्वान पर गतिशील प्रत्येक वस्तु को किसी भी रूप में अपने में समाविष्ट कर लेता है, उससे त्यतरता है और उससे प्रभावित भी होता है। इसमें अत्यधिक जटिलता के कार्य तथा नीतियों संशोधित हैं। इसको पूर्णतया समझने के लिए मानवशास्त्रविद्या, इतिहासकार, अर्थशास्त्री, समाजशास्त्री, राजनीतिक-विज्ञानविद्या, क्रांति, आध्यात्मिक, व्यापारी, उद्योगपति, साहित्यकार, राजनीतिज्ञ, दार्शनिक तथा अन्य विभिन्न समुदायों की बुद्धिमानी की आवश्यकता है।" यह स्पष्ट है कि निजी प्रशासन में शासन के समाज विस्तार नहीं होता। लोक उत्तरदायित्व का दृष्टिकोण अभी समझाया जा चुका है। लोक प्रशासन की राजनीतिक विशिष्टता के विषय में एप्स्ट्री का तर्क है कि प्रशासन राजनीति है, क्योंकि इसके लिए लोकहित की ओर ध्यान देना आवश्यक है।

".....इन तथ्यों पर बल देना आवश्यक है कि लोकसत्ता के अधिकार और अधिकारी जो प्रजासत्ता का सार हैं, केवल शासकीय संगठनों द्वारा ही काम कर सकती हैं, और सभी शासकीय संगठन केवल प्रशासकीय हक़की ही नहीं हैं, बल्कि राजनीतिक विश्वास्ता ही हैं, और उन्हें ऐसा होना भी चाहिए।"  

28. The organised government comprehends in some way, it impinges upon and is affected by practically everything that exists or moves in our society. It involves policies and actions of immense complexity. Its fullest possible understanding requires the wisdom of the anthropologist, the historian, the economist, the sociologist, the political scientist, the farmer, the labourer, the merchant, the industrialist, the banker, the politician, the philosopher, and many more.” —Appleby, Paul H.: Big Democracy, New York, Alfred A. Knopf, 1945, p. 7.

29. “.....it is necessary to emphasise the facts that popular political processes, which are the essence of democracy, can only work through governmental organisations, and that all governmental organisations are not merely administrative entities; they are and must be political organisms.” —Appleby, Paul H.: Ibid., p. 128.
जो इसे निजी प्रशासन से अलग करते हैं। यह कठोरतापूर्वक वैधानिक अभिरक्षणों के अनुसार तथा उतनी ही महत्वपूर्ण एक ऐसी रीति से कार्य करता है कि इसे सामाजिक जनता का विश्वास प्राप्त होता रहे। इसमें यह बात अत्यन्त निहित है कि शासकीय अधिकारी अपने प्रतिरूप निजी अधिकारी से कुछ अधिक ऐसे सामाजिक तथा विश्वास नियमों के बीच के मित्र कार्य करता है, जो उसके वैधिक कार्य को स्वतंत्रता सीमित कर देते हैं। उसके कार्य उसके निजी संगठन को विनियमित करने वाले विशिष्ट नियमों, सामाजिक नियमों, उच्चतर अधिकारियों के अनुशंसाओं तथा सभी नीतियों, आवश्यक रीति-रिवाजों तथा सामाजिक लोक सम्बन्धों की आवश्यकताओं के अनुपूर्ण होने आवश्यक हैं। दूसरे शब्दों में, उसके विनियम व्यवाहार में लगे अधिकारी की अपेक्षा अधिक सार तथा महत्व वाले होते हैं। यहाँ प्रसिद्ध शर्मन एडम्स की घटना की याद दिला देना उपयुक्त होगा जो संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति आइजनहावर के प्रशासनकाल में घटी थी। उन्होंने एक घनी मिट्टी से कुछ भेंट स्वीकार करके अंदिरे के पूर्ण कार्य कर दाला था। यह कार्य लोक अधिकारी के योग्य न था। वस विरोध तथा क्रिया का तूफान उठ लगा हुआ और परिणामवस्तु शर्मन को पद्धार पाना ही पड़ा।

दूसरे, लोक प्रशासन में लाभ प्राप्त करने के उद्देश्य का सबब अभाव होता है इसके लक्ष्य प्रकट: सामुदायिक होते हैं। दूसरी ओर लाभ प्राप्त करने का उद्देश्य ही निजी प्रशासन की उद्देश्य न लोकोपकार। सामुदायिक दिलों का लक्ष्य लाभ कमाना नहीं। अधिकारिक-वृक्षारोपण को बढ़ाना है। शीर्ष, लोक प्रशासन के कार्य तथा परिचालन निजी प्रशासन कार्यों की अपेक्षा अधिक आश्चर्य होते हैं। फैलिक्स ए. निम्ने वाले देव हृद कहते हैं कि लोक प्रशासन का वास्तविक उद्देश्य “वह यूनियनी था है जो जनता के लिए की जाती है, जैसे, पुलिस, आग से रक्षा, लोक-निर्माण, शिक्षा, मनोरंजन, स्वास्थ्य, सामाजिक मुर्खा, कृषि सम्बन्धी अनुसूचित, राष्ट्रीय प्रतिरोध आदि। यही कारण है कि लोक प्रशासन का केंद्र इसने विचुरित है, ब्याप्ति क्षेत्र से संबंधी वेदना आवश्यकताओं के कारण उत्पन्न होती है, जो स्वयं आधुनिक समाज में अवक्ष्यित पर अत्यधिक भ्रम का लाभ रहती है।”

30 “The basic service which is performed for the public such as police and fire protection, public works, education, sanitation, social security, agricultural research, national defence and others. It is for this very reason that the field of public

(Contd.)
सिद्धान्त अपनाया जाता है या अपनाया जाना चाहिए । यह समाज में अन्य भागों की छोड़कर कुछ भागों के साथ पत्रपत्रपूर्ण व्यवहार नहीं कर सकता । भारत में, किसी सीमा तक, अनुपूर्व जातियों तथा जनजातियों के सदस्यों के दर्शन जो प्राथमिकतापूर्ण व्यवहार अपनाया जाता है, वह एक संवैधानिक उत्तर-दायित्व की बस्तु है और यह इस विश्वास पर आधारित है कि वे जातियों के अन्य तक अधिकारस्वयं रही हैं और इसलिए उन्हें अपने भारतीय समाज के धरातल पर लाने के लिए कुछ अतिरिक्त सुविधाएं देने की आवश्यकता है । निजी प्रशासन अपनी सेवाएं देने में भेद-भाव की नीति से काम ले सकता है, बल्कि बहुधा लेता भी है । रिचार्ड वार्नर के शब्दों में : "व्यापार में व्यवहार की समस्या के लिए अधिक चिंतित होने की आवश्यकता नहीं है । यह तो जनविरोध का तूफान बढ़ा किये बिना ‘जनसाधारण से स्त्री बसूल करके’ जनता की विभिन्न प्रकार की विषय आवश्यकताओं तथा प्रयोजनों के लिए बड़ी सरलता से पूरा कर सकता है । किन्तु यदि शासन धनिकों के लाभ के लिए एक कानून और नियमों के लिए इसर फानून बनाने लगे तो लोक विरोध की ओर आ जाय ।"31 सरकारी अधिकारी को तो बिना किसी के हानि किये या पत्रपत्र के सभी नागरिकों के साथ समानता का व्यवहार करना चाहिए । पांचं, लोक अधिकारी के नाम पर गुलाम की धारा रहती है । वह सरकारी कर्मचारी की हैसियत से कार्य करती है, और उन सभी कार्यों के लिए, जो उसने उस हैसियत से किये हैं, किसी भी प्रकार की हानि या आलोचना से बचा रहता है, क्योंकि एक प्रसिद्ध रूप से अनुसार तत्कालीन मन्त्री पर उसके उन कार्यों का उत्तर-दायित्व रहता है । छठे, लोक प्रशासन बाह्य वित्तीय नियंत्रण के अधीन रहता है । विधानपण हृदय पर लोकों के लिए विभिन्न अधिनियम पारित करता है और कार्यालयाली शाखा को द्रव्य व्यय करने का अधिकार देता है । कार्य-

administration is so broad, because each of these services arises out of different needs which press themselves upon individuals in modern society.”—Nigro, Felix A.: Public Administration—Readings and Documents, New York, Rinehart and Co., Inc., 1951, p. 2.

31 “Business need not worry, over much about uniformity in treatments. It can cater for various special needs and purposes charging often ‘what the traffic will bear’ without raising the storm of public protest which would immediately arise if in government one law were devised for the benefit of the rich and another for the poor.”—Warner, Richard A.: The Principles of Public Administration, London, Sir Issac Pitman and Sons, 1947, p. 133.
पालिका अपनी इतिहासनुसार प्रक्रिया एकत्र या ध्वनि नहीं कर सकती। इस प्रकार प्रशासन तथा विशेष स्थिति में अलग रहता है। निजी प्रशासन में इस अलगाव का अभाव रहता है। सामान्यतः, लोक प्रशासन के बहुत से कार्य एकाधिक हैं। स्वभाव में होते हैं तथा प्रतिदिन होता है जो गये हैं। अर्थात्, यह कहा जा सकता है कि लोक प्रशासन को केंद्रीय निजी प्रशासन की भाग्य नहीं अवधि सामाजिक प्रतिष्ठा प्राप्त रहती है। इसका कारण यह है कि लोक सेवा जनता की सेवा करने के लिए एक कठिन बड़ा अवसर प्रदान करती है। वास्तव में, समाज सेवा ही लोक प्रशासन की मूलभूत उपलब्धि होने के कारण लोक प्रशासन में ऐसे लोगों की आवश्यकता होती है जिनमें लोक हित की रक्षा तथा उचित कर सकने की योग्यता तथा तपस्या हो।

सारांश यह है कि लोक प्रशासन में कुछ ऐसे विशेष लक्षण हैं, जो उसे निजी प्रशासन से भिन्न रखते हैं। जनता के प्रति उत्तरदायी होना इसका प्रमाण है, व्यवहार की अनुपूर्ति इसका सिद्धान्त है और समाज सेवा के प्रति जागरूकता इसका आदर्श है। एप्लबे के सिद्धांत में "बे लोग जो सामाजिकता तथा संस्कृति रूप से शासन कार्यों में लूब दिलचस्पी नहीं लेते, भविष्य में अच्छे कार्यशीलता नहीं बनेंगे। सामाजिकता: जिन्हां ही वह गैर सरकारी क्षेत्रों में सफल होते जाते हैं उन्हें ही उनमें स्वार्थ तथा विचार के ऐसी आदतें बढ़ती जाती हैं जो उन्हें शासन के अभ्योग बना देगी। स्पष्टतः ऊँची श्रेणी के अधिकारियों के लिए अधिक सुभाष तथा कठिन योग्यता एवं होना आवश्यक है। अवधि ही उनमें देश-भक्ति, जोश तथा वृद्धिमान का ही होना काफी नहीं, बल्कि वे न्यायासन के लिए न्यायालय की अभिवृत्ति में से अर्थात् चुन सकने या अस्मृतक श्रेणी लोगों में से सेवापतियों का चुनाव कर सकने के लिए एक मानदंड का काम कर सकेंगे।" फिर भी लोक तथा निजी प्रशासन दो भिन्न सत्ता नहीं
है, बल्कि वे एक ही जाति और प्रशासन की दो किस्में हैं। निजी व्यापार भी सामान्य नियमों के डाँड़े के भीतर रहकर कार्य करता है और विशेष नियम उस पर नियन्त्रण किये रहते हैं। निजी प्रशासन में लाभ की प्रवृत्ति ही एक मात्र उल्लेख यक्षित नहीं है, बल्कि अब तो ज़बुद स्वार्थों द्वारा उसमें अधिक से अधिक जीवन लाया जा रहा है। वास्तविक अर्थों में निजी प्रशासन आजकल अर्थतः बिनयमित प्रशासन है और यह बिनयमन उस सार्वजनिक उत्कृष्टा से प्रस्फुटित हुआ है जो इसे समाज के कुछ निर्धारित आदर्शों और महत्ववर्धकांशों से एकत्र बनाने का इच्छुक है।
प्रशासन पर नियन्त्रण
(CONTROL OVER ADMINISTRATION)

सारे संसार में लोक प्रशासन के प्रसार की प्रवृत्ति बढ़ती ही जा रही है। शासकीय कार्यों में बृद्धि होते जाना एक निर्दर्प प्रक्रिया हो गयी है और प्रतिवर्ष इन कार्यों की लम्बी सूची में कुछ न कुछ बृद्धि होती ही रहती है। भारत में भी उत्तरोत्तर विस्तार की ओर बढ़ता हुआ शासन हमारे सामने है। द्वितीय विश्वयुद्ध (१९३६-४५) तथा उसके पश्चात की समस्याओं ने, स्वतंत्रता के पश्चात देश के विभाजन और उसके फलस्वरूप उत्पन्न समस्याओं ने, १९५० में संविधान लागू होने और उसके फलस्वरूप सरकार ढारा नवे क्षेत्रों में असंख्य कार्यों के हाथ में लिये जाने, पंचायतीय योजनाओं के प्रारंभ, देशी राज्यों के विलयन और उत्तरी सीमाओं पर उत्पन्न नये संकटों ने शासन के प्रसार की प्रवृत्ति में योग ही दिया है। फलत: प्रशासन आज अनुलन्य शक्तियों से सम्पर्क है। "प्राय: सब से अधिक में शहरी जीवन वित्ताने वाले हमें से बहुत से लोग या तो प्रशासक के रूप में, या प्रशासित के रूप में या कम से कम प्रशासन के लाभ पाने वालों के रूप में रहते, चलते या जीते हैं।" अतः यह स्पष्ट है कि प्रशासन की इन शक्तियों को नियन्त्रण के जाल से धेर दिया जाय।  ख्याति के शब्दों में "एक प्रजातन्त्र समाज में शक्ति पर नियन्त्रण रहना आवश्यक है और शक्ति जितनी बड़ी होगी नियन्त्रण की आवश्यकता भी उतनी है। द्वितीय विश्वयुद्ध के लिए पर्याप्त अधिकार कैसे समाहित करे जाय और सत्ता को पंगु करिये बि खाकी कैसे समुचित नियन्त्रण वनाये रखा जाय यह लोक-प्रिय सरकार के सामने एक ऐतिहासिक उलझन है।"2 शक्ति प्रदान करते

1 “In an almost literal sense most of us, certainly in urban life, live and move and have our being as administering, as being administered, or at least as the beneficiaries of administration.”—Tead, Ordway : op. cit., p. 2.
2 “Power in a democratic society requires control, and the greater the power the more need for control. How to vest power sufficient to the purposes in view and maintain adequate controls without crippling authority is one of the historic dilemmas of popular government.”—White, L. D. : op. cit., p. 495.
समय यह भय छिपा रहता है कि कहीं उस शक्ति की उपेक्षा या दुर्संपर्य न हो।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रशासन के उपर प्रभावशाली नियन्त्रण होना आवश्यक है। लोकल, व्यावसायिक परिमाप तथा नीतिशास्त्र और समाज की प्रकृति सभी मिलकर, विभिन्न प्रकार से तथा विभिन्न रूपों द्वारा प्रशासन पर प्रभाव डालते तथा उस पर नियन्त्रण बनाये रखते हैं। इस समस्या का अध्ययन नीचे लिखे मुख्य-मुख्य शीर्षों के अंतर्गत किया जा सकता है:

1. वैधानिक नियन्त्रण (Legislative Control)
2. कार्यालयिका का नियन्त्रण (Executive Control)
3. न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control)

प्रजातन्त्र देशों में प्रशासन की मोटी नीतियाँ व्यवस्थापिका के अधिनियमों में निर्धारित रहती हैं। इस प्रकार शासन को स्वयं इसकी रचना नहीं करनी पड़ती; बल्कि मोटे तौर पर यह कह सकते हैं कि विधानमंडल इन्को निर्धारित करता है। साथ ही विधानमंडल ही विभिन्न कार्यक्रमों की वित्त-व्यवस्था के लिए शासन को समुचित निधि प्रदान करता है। इस वैधानिक विनियोगिकारों के साथ ही डल्फू एफ्जेबी के शब्दों में: "लोक प्रशासन का संचालन, पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण करना इसका सामाजिक अधिकार है, जिसका तात्पर्य यह है कि हाथ में लिये जाने वाले कार्य के स्वरूप के तथा ऐसे कार्य को समझने में प्रयोग किये जाने वाले साधनों के स्वरूप के सम्बन्ध में निर्णय करना, उसे समझने के लिए आवश्यक निर्देशन देना, और इसके बाद जिस लोगों को वह कार्य सींच दिया गया है उनके ऊपर ऐसा पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण रखना जिससे कार्य समुचित रूप से तथा कुशलता के साथ सम्पन्न हो सके।"

व्यवस्थापिका विचित्रों का अधिनियम बनाकर या विभाग मान अधिनियमों को रख करके या उनमें ही संशोधन करके लोक नीति के मुख्य-मुख्य उद्देश्य निर्धारित करता है। फिर भी व्यवहारिक रूप में नीति की पहल सारे संसार में विधानमंडल के स्थान पर कार्यालयिका ही करने लगी है। संयुक्त राज्य

8 "Reaching decisions regarding the character of work to be undertaken and the means to be employed in performing such work; giving the necessary direction for its performance; and subsequently exercising such supervision and control over the persons to whom the work is entrusted as will ensure that it is being properly and efficiently done.”
अमेरिका में “कांग्रेस का नीति समबन्धी कृत्य दिनों-दिन कार्यपालिका के कार्य-
क्रमों को स्वीकार करना, संशोधित करना या अस्वीकार करना और स्व-
विवेक पर सीमा आरोपित करना इस सीमा तक हो गया है कि सरकारी
अभिकर्णों में नीति समाहित होना आवश्यक सा हो गया है।” 4 ऐसे देशों
में, जहाँ संसदीय सरकार है, यह प्रबुद्ध स्पष्ट देखने का मिलता है, जैसा कि
ब्रिटिश सरकार के अनेक समालोचकों ने प्रकट किया है। कार्यपालिका में जो
लोक विधेयक प्रस्तावित होते हैं वे व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयकों से संशय में
क़हीं अधिक होते हैं। भारत में भी विधान की पहल शासन द्वारा ही होती
है। विधान का भेद, विभिन्नता तथा सीमा अन्यथा बढ़ गये हैं। विधानसभा-
गण उपसवर्गीय जन की कृषि के कारण न तो विधान की पहल कर पाते हैं
और न उसके चरणों में ही प्रभावपूर्ण बंग से भाग ले पाते हैं। जैसा कि
मॉरिस जोन्स कहते हैं, “गत बीस या तीस वर्षों से यह अधिकाधिक अनुभव
किया जा रहा है कि दलता की जो मात्रा शासन में प्राप्त है बह उस दक्ष
जन की मात्रा के अनुपात से, जो एक संसद सदस्यों में सामान्यतः रहती है,
इतनी अनुपातीय हो गयी है कि संसद का गम्भीर कार्य अपनी प्रभावशीलता
खोता जा रहा है⋯⋯⋯️” 5 इसके अतिरिक्त वैधानिक नियमण की प्रभाव-
शीलता इसलिए भी कम हो जाती है कि वर्तमान सरकार लोक सभा में अपने
दल के बहुसंख्य के पीछे सुरक्षित है और सरलता से बहु सभी विरोधों को ताक
पर रख सकती है।

भारत में वैधानिक नियमण के साधन निम्न प्रकार हैं: प्रश्न पूछना
प्रस्ताव पेश करना, कामरोको प्रस्ताव, निन्दा मूल, बजट तथा संसदीय
समितियों—लोक लेखा तथा प्राक्रिया समितियों। इस प्रकार प्रशासन पर

4 “The policy function of Congress becomes more and more
acceptance, modification, or rejection of executive pro-
grammes, and setting bounds to the discretion that it finds
necessary to vest in official agencies.”—White, L. D.: op. cit.,
p. 498.

5 “It is being felt growingly over the last twenty or thirty
years that the amount of expertise which is available on the
Government side is so out of proportion to the amount of
expert knowledge which an M. P. can normally get hold of,
that the critical role of Parliament is losing its effectiveness.”
Journal of the National Academy of Administration, Mussoorie,
Vol. VI, No. 1, January 1961, p. 34.
नियन्त्रण रखने का अवसर उसे कई रूपों में मिलता है जिसकी चर्चा संक्षेप में नीचे की जा सकती है:

(१) राष्ट्रपति का भाषण—संसद का प्रत्येक नया अधिवेशन राष्ट्रपति के भाषण से ही आरम्भ होता है। राष्ट्रपति के भाषण में मोटे तौर पर उन मोटी नीतियों तथा क्रियाकलापों पर प्रकाश डाला जाता है जो शीर्ष ही कार्य-पालिका अपने हाथ में लेने बाली होती है। सामान्यतः इस पर सामान्य चर्चा के लिए चार दिन रखे जाते हैं। सदस्यों को अवसर दिया जाता है कि वे प्रशासन के सम्पूर्ण क्षेत्र की बूढ़ आलोचना करें, कि अमूर्त आब्दगति कार्य क्यों छोड़ दिये गये तथा अमूर्त निर्धारित कार्य क्यों किये गये। यह बात समय लेनी चाहिए कि इस अवसर पर तथा अन्य अवसरों पर भी संसद में जो भाषण दिये जाते हैं उनका उद्देश्य संसद के बाहर अनसाधारण में लोकतन्त्र को जागृत करना होता है; न कि समानांतर सदस्यों पर प्रभाव डालना, क्योंकि सदस्यमण्डल बोलने तथा मत देने में दल के नियमों का कठोरता के साथ पालन करते हैं; या वे ऐसा करने के लिए बाच्य रहते हैं।

(२) बजट पर चर्चा—जब से ‘बजट अन एकाउंट’ (Budget on Account) प्रथा का आगमन हुआ है, संसद को बजट के प्रस्तावों पर चर्चा करने का अधिक अवसर प्राप्त हो गया है। संसद के सदस्यों को (जिसका अर्थ है लोक समा के सदस्यों को) प्रशासन की समालोचना करने के निम्न अवसर प्राप्त हैं:

(अ) बजट उपस्थित करने के पश्चात् ही सामान्य चर्चा आरम्भ हो जाती है। इस अवसर पर चर्चा सम्पूर्ण रूप से पूरे बजट पर या उसमें निहित सिद्धांत के किसी प्रश्न से सम्बन्धित रहती है।

(आ) अनुदानों पर मतदान के समय सदस्यों को इससे अवसर मिलता है। इस अवसर पर राष्ट्रपति के प्रत्येक शीर्ष ही कार्य सीमित रहती है; और यदि कोई तीन कार्य पेश किये जाते हैं तो उनमें उठाई गयी विशेष बातों पर भी चर्चा की जाती है। चर्चा पूर्णता तीक्ष्ण होती है और उन विशेष बातों की ओर ध्यान आकृष्ट कर सकती है।

(इ) विविध विचारक पर चर्चा होने पर सम्पूर्ण शासन पर चर्चा करने के लिए अनेक अवसर प्राप्त हो जाता है। लोक समा के भूमिका अध्ययन के शब्दों में “यह एक माना हुआ सिद्धांत है कि विविध विचारक के किसी भी विषय पर चर्चा की जा सकती है और जनता के किसी भी कार्य पर प्रकाश डाला जा सकता है, क्योंकि इसके पीछे यह सिद्धांत काम करता है कि किसी भी नाग-रिक से तब तक कर नहीं लिया जाना चाहिए जब तक उसे संसद के जरिये
अपने विचार प्रस्तुत करने तथा असत्योप प्रकट करने का पुरा-पूरा अवसर नहीं दिया जाता।”

(3) प्रश्न काल—प्रश्नक संसदीय दिवस (जब संसद का सत्र चल रहा हो) का पहला घण्ठा प्रश्नों के लिए निश्चित रहता है। इससे नियमन्न का एक प्रभावशाली अवसर मिलता है। ओसतन नियम कोई तीस मौलिक प्रश्न पूछे जाते हैं, और उनका उत्तर दिया जाता है। प्रश्न पूछने का यह विशेषाधिकार समूह शासन को चौकशा बनाये रखता है। इस प्रकार, प्रश्नांश की नीतियों तथा क्रियाओं के विभिन्न अहंकारों पर आकर्षणके धंग से जनसाधारण का ध्यान आकर्षित करते के लिए प्रश्न पूछना एक प्रभावपूर्ण युक्ति है। किसी प्रश्न विशेष के विषय अनुप्रूप प्रश्न भी पूछे जा सकते हैं। ऐसा करने से समर्थित मन्त्री का प्रति-परीक्षण जैसा हो जाता है और रामा उसकी गलतियाँ पकड़ लेने में आ जाती हैं।

किसी भी प्रश्नांशकीय कार्य प्रश्न तो पूछा जा सकता है, किन्तु विधान-मण्डल के सदस्य मन्त्री को उत्तर देने के लिए बाध्य नहीं कर सकते। अध्यक्ष भी किसी प्रश्नों को पूछने से मना कर सकते हैं। प्रश्न पूछने के तीन उद्देश्य हो सकते हैं—किसी प्रकार की जानकारी प्राप्त करना, किसी विषय पर मन्त्रियों की राय जानना तथा किसी आरोपित दुर्बलता पर सरकार को तंग करना। बहुत से प्रश्न तो गौर ही होते हैं। किन्तु कुछ ऐसे होते हैं जिनसे शासन की बहुत बड़ी हानि होने की सम्भावना हो सकती है। जैसे, १६५६ में जीवन बीमा निगम का विषय एक प्रश्न के उत्तर में ही हुई लड़ा हुआ था, जिसके परिणामस्वरूप बिन्द अर्थ की त्यागपत्ता देना पड़ा था। संशोधन में, संसदीय प्रश्नों का प्रश्नांश पर बहुत प्रभाव पड़ता है। खूं गेटस्किल का कथन है कि "कोई भी मनुष्य, जिसने किसी अर्थीक सेवा विधान में कार्य किया है, उसे इस बात से सहमत होगा कि यदि कोई ऐसी बड़ी बात है जिसके कारण अर्थीक कर्मचारियों को अर्थ साधन, भूसहित तथा चैतन रहने के लिए तथा ऐसे अभिलेख संभालक रहने के लिए प्रवृत्त करती है, जो अर्थीक सेवा के बाहर कोई व्यय की वस्तु ही समझे जा सकते हैं, तो यह केवल संसदीय प्रश्नों का भय

6 “It is an acknowledged principle that any subject can be discussed on the Finance Bill and any grievance ventilated, the principle being that the citizen should not be called upon to pay, unless he is given, through Parliament, the fullest latitude of representing his views and conveying his grievances.” —G. V. Mavlankar’s Speech in the House of People on March 24, 1950.
ही है।"7 ब्रिटेन के सूत्पूर्व प्रशासनमंत्री अलेक एटली का भी इसी से मिलता-जुलता कथन है, "सदा ही में यह समस्या रहा है कि लोग समास में प्रश्न पूछने का समय वास्तव में सच्चे प्रश्नात्मक का सबूत उत्तरण है।"8 मंत्री से पूछे गये प्रश्नों का तथा इससे भी अधिक सदन में खुले रूप से पूछे गये इससे भी अधिक प्रश्नों के फलन्वतप सम्पूर्ण अस्खलन सेवा को चोटिकशा रह।

(4) कामरोज़ों बहस—कामरोज़ों प्रस्ताव का उपकरण दैनिक नियमण का एक साधन है और इसका प्रयोग लोक महत्वके का तथा अति आवश्यक किसी भी विशिष्ट प्रश्नः पर सदन में बहस प्रारम्भ करने के लिए किया जा सकता है। यदि अध्यक्ष द्वारा अनुमति दे दी जाती है तो उठाये गये प्रश्न पर तुरंत वाद-विवाद प्रारंभ हो जाता है और इस प्रकार सदन का सामान्य कार्य कुछ समय के लिए रुक जाता है। व्यवहार में यह देखा गया है कि अध्यक्ष महोदय "अत्यावश्यक तथा लोक महत्वके प्रश्नों" की उदार व्याख्या न करने की प्रयास करने रहे हैं। बल्कि उन्होंने तो सदस्य को एक 'अत्यावश्यक सुनना' बाला प्रश्न प्रस्तुत करके कुछ वियम की जानकारी प्राप्त करने को कहा है।

कामरोज़ों बहस दो घण्टे बाली बहस से भित्र समझी जानी जाती है। दो घण्टे बाली बहस किसी अत्यावश्यक लोक महत्व बालिक वियम में खड़ी हो सकती

7 "Any body who has worked in a Civil Service Department would agree with me that, if there is one major thing which leads Civil Servants to be excessively cautious, timid and careful and to keep records which outside the Civil Service would be regarded as unnecessary, it is the fear of the Parliamentary question."—Hansard, October 21, 1947, Col. 74.

8 "I always consider that question time in the House is one of the finest examples of real democracy.........The effect of questions to the Minister and still more questions asked publicly in the House is to keep the whole of the Civil Service on their toes."—Robson, W. A. (Ed.): The Civil Service in British and France, London, The Hogarth Press, 1956, Chapter II, p. 20.

9 "Is flexible, quick, immediate—and though strong enough to discredit, it is not strong enough to kill."—Finer, S. E.: A Primer of Public Administration, London Frederick Muller, 1950, pp. 141-42.
लोक प्रशासन

है। कामरों को बहस की विषयता यह है कि इसमें बहस के अन्त में मतदान होता है किन्तु दो घटनें बाल्य बहस में बिना मतदान के केवल चर्चा ही होती है।

(५) अविश्वास का प्रस्ताव—‘अविश्वास-प्रस्ताव’, जिसे निन्दा-प्रस्ताव भी कहते हैं, के लिए स्वयं संविधान में व्यवस्था की गयी है। जब सरकार की सम्पूर्ण या भागीदार नीति दूरपित तथा आपत्तिजनक दौड़ पड़ती है तब निन्दा प्रस्ताव द्वारा ही इसे ठीक करने का अवसर प्राप्त होता है। इस अवसर पर विरोधी पक्ष को बहुमत मिलने पर सरकार को व्यापार पद देना पड़ता है।

(६) विशेषकर बहस—विशेषकर के जब विभिन्न पाठ होते हैं तब विशेषकर में निहित सम्पूर्ण नीति की आलोचना करने का अस्वीकार अवसर प्राप्त होता है। इस आलोचना से कभी-कभी तो सरकार का विचार ही बदल जाता है। उदाहरण: १९५१ में अत्यन्त विरोध उत्पन्न होने के कारण सरकार ने विवादास्पद हिन्दू कोड बिल को बाप्स ले लिया था।

(७) संसदीय सभिताएँ—संसदीय सभिताएँ—लोक लेखा सभिता, प्राकृतिक सभिता, अधिनियम विधान सभिता, आश्वासन सम्बन्धी सभिता तथा सरकारी उद्योग सभिता (Committee on Public Undertakings)—भी प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के साथ हैं। प्रथम दो सभिताओं प्रशासन पर विस्तृत तथा धीम नियन्त्रण रहती हैं और तीसरी सभिता अर्थात् आश्वासन सम्बन्धी सभिता मनोरंजन द्वारा समय-समय पर सदन में की गयी प्रतिज्ञाओं, आश्वासनों, उद्योग इत्यादि की छानबीन करती है। यह सभिता निम्न बातों पर प्रतिबद्ध बनी है कि (अ) किसी सीमा तक ऐसे विवादों, प्रतिज्ञाओं इत्यादि का परिचालन किया गया है, (आ) कहीं उनका परिचालन किया गया है, और यदि इस प्रकार का परिचालन उस प्रयोजन के लिए आवश्यक कम से कम समय के भीतर हुआ है? ऐसी सभिता का अस्तित्व मनोरंजन की प्रतिज्ञाएं करने के सम्बन्ध में सार्वजनिक बनाये रखता है और प्रशासन को इस बात के लिए प्रेरित करता रहता है कि की हुई प्रतिज्ञाओं के अनुसार शीघ्र कार्यवाही की जाय। प्रथम तीन सभिताओं पर इसी पुस्तक में अन्य चर्चा की गयी है।

(५) लेखा-परिक्षा—संसद लेखा-नियन्त्रण तथा महालेखा परिक्षा द्वारा व्यय पर नियन्त्रण बनाये रखती है। लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिक्षक यह निवेश करने हेतु सरकार के सभी लेखाओं की जाँच करता है जो संसद द्वारा स्वीकृत धनराशि बिना किसी अनुपूरक मत के बढ़ायी नहीं गयी हैं, और जो भी धन व्यय किया गया है वह नियमानुसूचक है। विवादी प्रशासन के क्षेत्र में संसद के प्रति प्रशासन की जवाबदेही लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा
प्रशासन पर नियन्त्रण

परिक्षक, जो लोक लेखा समिति का ‘मार्गदर्शक, तत्वज्ञानी तथा मित्र’ कहा गया है, के प्रतिबन्धों द्वारा सुनिश्चित हो जाती है।

वैधानिक नियन्त्रण की महत्वाकांक्षा

सम्पूर्ण प्रशासनिक-तत्त्व विधानसभा के शक्तिशाली नियन्त्रण के अन्तर्गत आ जाता है। इसका कारण यह है कि “सरकार के प्रत्येक कार्य पर प्रशन पूछा जा सकता है, प्रत्येक प्रश्न एक स्थगन का उत्पाद कर सकता है और प्रत्येक स्थगन एक पूर्ण सज्जित बहस बन सकता है।” 10 इसने होने पर भी यह वात सत्य है कि प्रशासन पर विचारी नियन्त्रण इसने प्रभावशाली नहीं हैं। जितना होना चाहिए। “संदेश में, विधानसभाओं के पास अत्यंत महत्वपूर्ण क्षेत्रों पर नियन्त्रण रखने के लिए न तो कम्युनिस्ट वर्ग है और न दक्ष लोग ही। कुछ एकीक शरीर में भी बहु शीघ्रता तथा प्रभाव के साथ काम कर सकते हैं और जिस अधिकारी की नीति तथा कार्यक्रम उनके संकल्प के विरुद्ध होता है वह कठोर दण्ड का भागी होता है। किन्तु ऐसे आक्रास्किक कदम उस नियन्त्रण तथा संरक्षण के अनुप्रयुक्त स्थानान्तर हैं जिसकी आज अधिकारी स्वविवेक के लिए आवश्यकता है।” 11 इन शब्दों में फिल्पर तथा सिस्सस ने संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में कार्यालयों के अधिकृत के नियन्त्रण के प्रभाव की सीमितता प्रकट की है। फिर भी विचारी नियन्त्रण तथा संरक्षण की प्रभावशाली एक विश्वव्यापी लक्षण-सी बन गयी है और भारत भी इस विषय में कोई अपवाद नहीं है। इसके प्रतिकूल, भारतीय प्रशासन की सामाजिक-वादी पृथक्कूट; प्रशासन तथा जनता के बीच चौड़ी लाइन; देश भर में निर-कार्यरता का दुर्योगपूर्ण विस्तार जो हमारे वैधानिक सदनों में अपरिहार्यत: कमजोर, पृथक स्वतंत्र दील पड़ता है; कुछ ऐसी बस्तुएँ हैं जो विचारी नियन्त्रण को और भी अधिक सीमित कर देते हैं। प्रतिरक्षा पर तो और भी कम नियन्त्रण है। यह सब हम एप्सिब्री के इस दौरान रूप के बाबूजुद भी कहते हैं कि भारत

10 “Every action may provoke a question, every question an adjournment debate, and every adjournment a full dress debate.” — Finer, S. E.: op. cit., p. 143.

11 “Legislatures, in sum, have neither the staff nor the expertise to exert effective control in the most meaningful areas. They can act expeditiously and effectively in isolated cases of notorious conduct, the official whose policy and programme controverts their will is often seriously taken to task. But such haphazard expeditions are inadequate substitutes for the sustained measure of control and surveillance which official power and discretion now require.” — Pfiffner, John, M. and Presthus, R. Vance: op. cit., p. 545.
लोक प्रशासन में लोक प्रशासन में संसद अत्यधिक हस्तक्षेप करती है। हमें संदेह है कि एप्सबी की यह सतर्क भारतीय पृष्ठभूमि की उपेक्षा करती है और वह भारतीय प्रशासन को अधिक नीतिक शासकों की ओर ले जाय। सीमित रूप से वाले इन तथ्यों के अतिरिक्त भारत तथा अर्थ प्रजातन्त्रवादी देशों में संसद नीचे लिखी सीमितताओं से ग्रस्त हैं।

(१) नीतियों के निष्पाण में अर्थव्यापक कियाल्मक रूप से भाग लेते हैं। विद्यायों की एक बहुत बड़ी संख्या शासकीय विभागों में ही जन्म पाती है।

(२) प्रशासन का कार्य विवक्षण रूप से विस्तृत तथा जटिल होता जा रहा है। शीघ्रता से विकार पा रहे प्रशासन को प्रभावशाली नियुक्ति में रखने के लिए विधानसभाओं के पास आत्मक दक्ष कर्मचारी नहीं हैं।

(३) वित-व्यवस्था पर प्रभावशाली नियुक्ति रखने में विधानसभा अत्यन्त असमर्थ रहते हैं। विद्यायों में बहुधा विभिन्न विभागों के तकनीकी ज्ञान की कमी रहती है और इसी कारण वे अपने (विभागों के) अनुदानों की

13 Appleby’s criticism of the Indian Parliament may briefly be summarised thus:

(a) The members of Parliament greatly exaggerate the importance of the function of the Comptroller and Auditor-General and pay far too much attention to his reports.

(b) There is among members of Parliament too much general and vague fear that its responsibilities are not being preserved.

(c) The Parliament exhibits a prejudice for reliance on the judgment of businessmen.

(d) Parliament seems inclined to make too ready concessions to some of the self-interest demands of small but influential business interests, and to enforce corresponding changes in Government’s decisions.

(e) By Parliament’s endorsement of the formerly small and narrow approach of the Public Service Commission to its own functions in the mistaken belief that this strengthens the merit system, it undermines the responsibility of the ministries and thereby undermines the responsibility of Parliament.

(f) Parliament is the chief citadel of opposition to delegation of powers, the need for which is the worst shortcoming of Indian Administration.

प्रशासन पर कार्यपालिका का नियंत्रण

किसी भी उत्तरदायी सरकार में प्रशासन पर कार्यपालिका का नियंत्रण एक दूसरा शक्तिशाली साधन है जिस पर ध्यान देना आवश्यक है। प्रचलित शासनतत्त्व में लोक नीतियों मुख्य कार्यपालिका से जनम पाती है। सरकारी कर्मचारी ही इन नीतियों का परिपालन करते हैं। ये असैनिक कर्मचारी मुख्य कार्यपालिका से विलुप्त भिन एक स्वायत्त पदार्थ का उपयोग करते हैं और उन पर राजनीतिक दलों के उत्तराधिकार का कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इस प्रकार असैनिक सेवाओं पर नियंत्रण रखना आवश्यक है ताकि उसके कार्य कार्यपालिका की प्रधानाओं के अनुप्रयोग न हो। फिर भी इस प्रकार का बाक्ष्मत्थ व्यवहार प्राप्त करना कोई सरल कार्य नहीं है। असैनिक सेवा परिवर्तन से मुक्त हो और यह मुख्य कार्यपालिका द्वारा तय किये गये यथार्थ संयम तथा न्याय योजनाओं के प्रति स्वचालित निपटना प्रदर्शन नहीं करती।

13 “The controls exercised over administration by legislatures are, in sum, of greater theoretical than practical efficiency. The fact is that legislative control is inadequate and much thoughtful analysis and effort are required to bring about improvement. Perhaps the inability of Congress to exercise a sustained control over larger policy, because of the parochial and partisan affairs upon which it must spend so much time and effort, means that its control of the bureaucracy can only be similarly haphazard and negative.”—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 547.
संयुक्त राज्य अमरीका में नव संज्ञवस्त्र (New Deal) कार्य-क्रमों के शीघ्र परिवर्तन के मार्ग में इसे एक बाधा माना गया था। ब्रिटेन में भी सिविल-सर्विस ने मजबूर सरकार के समाजवादी कार्य-क्रमों का कुछ प्रतिरोध किया था। इतना ही नहीं, प्रशासकीय यत्र के विभिन्न अंग एक दूसरे से टकराते हैं; "बे 'साम्राज्य-निर्माण' में लगे रहते हैं; और अधिक से अधिक शिक्षित हथियाते के लिए स्पष्ट व्यग्यता प्रकट करते हैं।" "अभिकर्णों की केवल संख्या तथा आकार ही रोमांचकारी नहीं होते, बल्कि यत्र के विभिन्न तत्व भी प्रायः सामंजस्य के स्थान पर एक-दूसरे का विरोध ही करते हैं। वे अन्य अभिकर्णों तथा कार्यपालिका तक के मुकाबले में अपनी स्थिति दूर करने में लगे रहते हैं। इसके लिए वे विधानमंडलों तथा दलों से समझौता करते हैं तथा साधारण जनता में अपने कार्यों के लिए उपयुक्त समर्थन के लिए प्रशासन-अभिव्यक्ति करते रहते हैं। वे न केवल कार्यक्रम के क्षेत्रों में बल्कि कार्य करने के नियत तरीकों में निहित हित बढ़ाते हैं जिससे नौकरशाही की मुरखात्मक स्थिति तथा आत्मचेतना को बढ़ावा मिलता है। नवीन गतिविधियों तथा नवीन प्रणालियों में जो परिवर्तन प्रकट किया जाता है वह इस सुन्दर संचालन के लिए खतरा उत्पन्न करता है और इसी कारण उसका विरोध किया जाता है। इसी कारणों से नौकरशाही यथाप्रयक्त नवीन सत्ता के लिए प्रायः एक आक्रमणात्मक विरोधी है, तथापि यह एक सरकारी बल भी है।"14 

14 "Not only are the sheer number and size of agencies awe-inspiring; the various elements of the machine are more often in conflict than in accord. They seek to strengthen their position vis-a-vis other agencies and the executive by alliances with legislatures and pressure groups as well as by calculated support building campaigns directed at the general public. They develop vested interests not only in programme areas but equally in established ways of doing things which enhance the self-consciousness and strategic position of the bureaucracy. Change expressed in new programmes and methods threatens this nice equilibrium and is often resisted. For these reasons the bureaucracy, although it is often an aggressive contender for new power, is also a conservative force."—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 549.
और तीसरे, उत्तरयात्रा एवं राजनीतिक रूप से नियुक्त लोग तुलनात्मक रूप से कम ही होते हैं।

प्रशासन प्रमंडल का आयामक कार्यालय का निर्मन उपयोग है:
(अ) नियुक्ति तथा नियोजन का अधिकार;
(आ) नियम बनाने का अधिकार, अध्यादेश दिया जाएँ;
(इ) अस्तिनिक सैकड़ा नियोजनावली;
(ई) कर्मचारी-बंग के अभिकरण;
(उ) वज; तथा
(ऋ) लोकसंगठन के प्रति अपील।

प्रशासन प्रमंडल का न्यायिक नियंत्रण

प्रशासन पर वाहिका नियंत्रण के दो माध्यम हैं—एक तो विधानपालिका का अर्थ वैधानिक और दूसरा न्यायपालिका का अर्थ न्यायिक। वैधानिक नियंत्रण कार्यालय शाखा की नीति तथा व्यय को नियंत्रित करता है और न्यायपालिका का नियंत्रण प्रशासनीय कार्यों की बैठकपत्रिका निषिद्ध करता है और इस प्रकार जब कभी सरकारी अधिकारी नागरिकों के संबंधानुक्रम या परिनविनत्य अधिकारों का अनुपालन करते हैं तो व्यय उनकी रक्षा करता है। न्यायिक नियंत्रण का प्रमुख उद्देश्य निजी अधिकारों की रक्षा करता है, जो स्पष्ट: एक बड़े महत्त्व का कार्य है। एनर्स्ट फ्रूंड (Ernst Freund) ने इसके लिए हहार कहा है: "प्रशासनीय अधिकार बढ़ावे जाने पर मुक्ति की व्ययशा का बढ़ावा जाना भी आवश्यक है ताकि इन अधिकारों का दूरसंचार न हो सके; और जब तक सरकारी कर्मचारियों में शुरू करने, प्रभावित करने या अति उत्साह की सम्भावना है, तब तक निजी अधिकार की रक्षा करना उन्नत ही आवश्यक बात है जितनी कि किसी सरकारी नीति का प्रभावशाली होना।"

प्रशासनीय कार्यों पर न्यायिक नियंत्रण ‘कानून के शासन’ के सिद्धान्त से उद्धृत हुआ है, जिसकी ए० वि० डायसी के लेख में अनुरूपत्व व्यक्त की गयी है। डायसी इस सिद्धान्त को निमंत्रण प्रकार से स्पष्ट करते हैं:

“कोई भी मनुष्य तब तक बढ़ने उम्मीद नहीं तब तक तब कहाँ उम्मीद अधिकारी या सामयिक रूप से पीड़ित नहीं किया जा सकता तब तक कि उससे उस देश

15 “Increased administrative powers call for increased safeguards against their abuses, and as long as there is the possibility of official error, partiality or excess of zeal the protection of private right is as important an object as the effectuation of some governmental policy.”—Quoted by White, L. D.: op. cit., p. 510.
न्यायिक नियंत्रण की मर्यादाएँ

इस पर जोर देना आवश्यक जान पड़ता है कि न्यायिक नियंत्रण कुछ सीमाओं में बंटा हुआ है। पहले तो, विषय न्यायालय स्वयं हस्तक्षेप नहीं कर सकते। वे तब ही हस्तक्षेप करना प्रारंभ करते हैं जब कोई व्यक्ति या व्यक्तियों का समूह यह निकाय लेकर उनके पास जाय कि शासकीय कर्मचारियों के किसी कार्यों के फलस्वरूप उसके या उनके अधिकारों का अतिक्रमण किया गया है या किया जाने वाला है। इससे, घटना घटित होने के पश्चात ही न्यायिक नियंत्रण की सम्भावना हो सकती है। इस प्रशासक के लिए चेतावनी के रूप में होता है कि “भविष्य में इस प्रकार फिर न करना” या “जैसा हम यहाँ बताते रहे हैं बैठाएँ करो।” और अन्त में कुछ निश्चित क्षेत्रों में प्रयुक्त नियमों तथा विविध नियमों की बैठाता के विषय में घोषणा करने के प्रति न्यायपालिका मौन धारण कर सकती है।

16 "No man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land...no man is above the law, but...every man, whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals...every official from the Prime Minister down to a Constable or a Collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen...the general principles of the Constitution...are with us the result of judicial decisions determining the rights of private person in particular cases brought before the courts.”—Dicey. A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London, Macmillan and Co., Ltd., 8th Edition, 1931, pp. 183-84, 189, 191.
न्यायिक हस्तक्षेप का क्षेत्र

विच-न्यायालय नीचे लिखे मामलों में से किसी में भी हस्तक्षेप कर सकते हैं:

(अ) अधिकार का दुष्कर्य (Abuse of power)
(आ) अधिकार क्षेत्र का अभाव (Lack of jurisdiction)
(इ) वैधानिक-वृट्टि (Error of law)
(ई) तथ्यशोधन में वृट्टि (Error in fact-finding)
(उ) प्रक्रिया सम्बन्धी वृट्टि (Procedural error)

यदि सरकारी कर्मचारी किसी मनुष्य को हानि पहुँचाने के लिए कब्जे की भावना से अपने अधिकार का दुष्कर्य करता है तो हस्तक्षेप करने के लिए अदालत से प्रार्थना की जा सकती है। जबकि उस दशा में भी हस्तक्षेप करती है जब प्रशासक ने अपने अधिकार से परे कार्य कर डाला है, या यदि उसका कार्य उसके अधिकार क्षेत्र से कभी क्षति होती है यदि अधिकारी कानून का गलत अवधि करता है तथा नागरिक पर वे दायित्व लादता है, जो कानून के अनुसार आवश्यक नहीं है तो न्यायपालिका की शरण लेने का सक्षम है। कानूनी परिभाषा में इसे अधिकार का दुष्कर्य (Misfeasance) कहते हैं। इसी प्रकार, तथ्यशोधन में की गयी शुल्क के कारण या निर्दिष्ट प्रक्रिया नियमों से परे हटने के कारण भी न्यायिक हस्तक्षेप हो सकता है। कोई प्रशासनिक कार्य जो संबंधित का उल्लंघन करता है, न्यायपालिका द्वारा असंबंधानिक घोषित किया जा सकता है।

शासन के विरुद्ध अभियोग

भारतीय संविधान के अनुसार ३०० में भारत में किसी राज्य के अभियोग की विचित्रता का निम्न प्रकार वर्णित किया गया है:

“(१) भारत सरकार पर या भारत सरकार के द्वारा या उसके विरुद्ध भारतीय संघ के नाम से अभियोग उपस्थित किया जा सकता है और किसी राज्य की सरकार के द्वारा या उसके विरुद्ध उस राज्य के नाम से अभियोग उपस्थित किया जा सकता है—वश्ति कि यह अभियोग संघ द्वारा निर्मित अधिनियम के किसी भी प्रावधान के अलंकार हो या किसी राज्य के विधान-मण्डल द्वारा संविधान में प्रदत्त शक्ति द्वारा निर्मित अधिनियम के किसी भी प्रावधान के अलंकार हो। यह अभियोग संघ या राज्य के द्वारा या उनके विरुद्ध उनके प्रावधान सम्बन्धित मामलों पर वैसे ही उपस्थित किया जाया जाता, जैसे इस संविधान के न वनये जाने की दशा में’ भारतीय अधिराज्य तथा प्रान्तों या भारतीय राज्यों द्वारा अभियोग उपस्थित किया जाता या उनके विरुद्ध उपस्थित किया जाता।
“(२) यदि इस संविधान के प्रारम्भ होने के समय:
(अ) कोई ऐसी कानूनी कार्यवाही विचारधीन चल रही हो जिसका एक पक्ष भारतीय अधिराज्य है तो उन कार्यवाहियों में अधिराज्य के व्याख्या पर ‘भारतीय संगा’ शब्द स्थानान्तर माना जायगा;
(आ) कोई ऐसी कानूनी कार्यवाही विचारधीन चल रही हो जिसका एक पक्ष कोई प्रान्त या कोई भारतीय राज्य है तो उन कार्यवाहियों में उस प्रान्त या देशी राज्य के स्थान पर सर्वभौम राज्य स्थानान्तर माना जायगा।”

अब हमें सन् १९४० में संविधानलागू होने से ढील पूर्व की स्थिति को भली प्रकार समझ लेना है। वस्तुतः यह स्थिति सन् १८५६ से ही चली आ रही है जब भारत के शासन का उत्तरदायित्व ईस्ट इण्डिया कंपनी द्वारा ब्रिटिश पालियमेंट को हस्तांतरित किया गया था। ईस्ट इण्डिया कंपनी सार्वभौम शासक तथा व्यापारी दोनों ही हुए में कार्य करती थी। व्यापारी के रूप में किये गये कार्यों के कार्यों के विशेष कंपनी पर अभियोग लगाया जा सकता था परंतु यदि कंपनी स्वयं सार्वभौम शासक के रूप में जो कार्य करती उनके सम्बन्ध में वह अभियोग से मुक्त रहती थी। सार्वभौम सता के रूप में किये गये कंपनी के कार्यों से कंपनी की उपस्थित इस ब्रिटिश सिद्धान्त पर आधारित थी कि ‘राजा कोई भूत नहीं कर सकता’। यद्यपि १६४२ के ताज कार्यवाही अधिनियम (Crown Proceedings Act) द्वारा ब्रिटेन में राज्य की उपस्थित को समाप्त कर दिया गया है, किंतु दुर्भाग्यवश, भारत में स्थिति अभी बदलती नहीं है।

भारत में राज्य के विपक्ष में अनुबंधों को लेकर अभियोग उपस्थित किये जा सकते हैं। किंतु नागरिक अपराध सम्बन्धी कार्यों के लिए केवल असार्व-भौमिक कृत्यों के विपक्ष में ही इसके विपक्ष में अभियोग उपस्थित किये जा सकते हैं। इन कृत्यों में युद्ध के दौरान में माल असाबाब का सैनिक प्रयोग के लिए ले जाना, कोई सैनिक मार्ग बनाना या दुरुस्त करना, अनुचित रूप से बन्दी बनाना, परिवर्तन करत्स्यों के पालन में राज्य के कर्मचारियों द्वारा की गयी गलतियों, विकार अभियान में चल सम्पत्ति की हानि इत्यादि आदि हैं। ‘दि पी एन्ड ऑ स्टीम नेब्रीगेशन कंपनी’ (The P and O Steam Navigation Company) ने भारत मंत्री (सन् १८५२) के प्रसिद्ध मामले में प्रभृति सम्बन्धी कार्यों में उपस्थित व्यक्ति सिद्धान्त निश्चित हो गया था। केवल असार्वभौमिक कृत्यों में राज्य के अधिकारियों के नागरिक अपराध सम्बन्धी कार्यों के लिए ही राज्य उत्तरदायी है। इन दो प्रकार के कृत्यों के बीच का अंतर तर्कपूर्ण तथा स्पष्ट नहीं है। वस्तुतः भारतीय संविधान के प्रजातन्त्रीय तथा गणतन्त्रीय स्वरूप से राज्य की उपस्थित का सिद्धान्त मेल नहीं
खाता और विधि आयोग तथा विधिवताओं ने इस सिद्धांत को कटू आलोचनाएं भी की हैं।

सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अभियोग

संविधान राष्ट्रपति (तथा राज्यपालों) को अपने पद के कर्त्तव्यों तथा अधिकारों के परिपालन में किये गये किसी भी कार्य के लिए उन्मुक्त प्रदान करता है। केवल संसद द्वारा ही राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाया जा सकता है। कोई भी दलनीय कार्यवाही उसके विरुद्ध आरम्भ नहीं की जा सकती और न उसे बन्दी बनाया जा सकता है या कारावास ही हो सकता है। राष्ट्रपति की पदविधि में वैधिकता क्षमता में किये गये उसके कार्यों के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही दो माह की पूर्व सूचना देकर की जा सकती है। भारत में मतियों को ऐसी कोई उन्मुक्त प्राप्त नहीं है। उनके विरुद्ध साधारण नागरिकों की भीति अभियोग उपस्थित किये जा सकते हैं।

न्याय-पदाधिकारी रज्जु अधिनियम, १८५० (Judicial Officers Protection Act, 1850) के अन्तर्गत न्यायिक पदाधिकारी दायित्व से मुक्त हैं। अधिनियम में निर्धारित किया गया है कि “न्यायिक कार्य कर रहे किसी भी जज, मजिस्ट्रेट, शासन-न्यायाधिकारी, कलेक्टर या अन्य व्यक्ति के विरुद्ध किसी भी असैन्य न्यायालय में अपने-अपने पद के कर्त्तव्य को पूरा करने के लिए किये गये कार्य के लिए या कार्य की सम्पन्न करने का आदेश देने के लिए अभियोग उपस्थित नहीं किया जा सकता, मले ही उसने अपने अधिकार-क्षेत्र की सीमा के अंतर या बाहर कार्य कर डाला हो; बशर्त कि उस समय उसे पूर्ण सत्यकार के साथ विश्वास रहा हो कि उसने जो कार्य किया है अं जो आदेश दिया है वह उसकी अधिकार सीमा में है ।”

जहां तक उन अधिकारियों का सम्बन्ध है जो न्यायिक कार्य नहीं कर रहे हैं, स्थिति इस प्रकार है कि वे व्यक्तिगत रूप से किसी भी ऐसे अनुमति या आयो-सन के लिए उत्तरदायी नहीं हैं। “जो इस संविधान के लिए या भारत सरकार के किसी अधिनियम के लिए निर्मित या सम्पन्न किया गया हो।” १७ किसी भी

---

१७ “No judge, magistrate, justice of peace, collector or other person, acting judicially, shall be liable to be sued in any civil court for any act done or ordered to be done by him in the discharge of his official duty, whether or not without the limits of his jurisdiction, provided that he at the time, in good faith, believed himself to have jurisdiction to do or order the act complained of....” “...made or executed for the purpose of this Constitution or for the purposes of any enactment relating to the Government of India.”—Article 299 (2) of the Indian Constitution.
लोक अधिकारी के विरुद्ध पुलिस पूर्णता से अवैतनिक कार्यों के लिए उत्तरदायी है। किन्तु यदि उसने सच्चाई के साथ किसी परिनियत अधिकार के प्रयोग के लिए कार्य किया है तो ऐसा नहीं किया जा सकता। उसके विरुद्ध दीवानी कार्यवाही दो माह की लिखित पूंजी सूचना के पश्चात आरोप की जा सकती है।

एक साधारण नागरिक की मौत किसी अधिकारी का आपराधिक दायित्व भारतीय दण्ड-विधान में निम्न प्रकार से बताया गया हैः “बहू कोई भी कार्य अपराध की परिभाषा में नहीं आता जो ऐसे मनुष्य द्वारा किया गया है जो वैधानिक भूल के कारण नहीं बल्कि केवल तथ्यों की भूल के कारण उस कार्य को करने के लिए अपने को निदानपूर्वक कानून बाध्य समझता है।” यह प्राधिकार सरकारी कर्मचारियों को एक विस्तृत रूप से प्रदान करता है।

असाधारण उपचार

न्यायिक समीक्षा की असाधारण रीतियों में बन्दी-प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेशक (Mandamus), निषेधाधार (Prohibition), अधिकार पुरूष (Certiiorari) तथा उपरेशण (Quo Warranto) के लिए आते हैं। संविधान के अनुच्छेद 32 (2) के अनुसार “उच्चतम न्यायालय को अधिकार होगा कि वह संविधान के इस भाग के द्वारा प्रदत्त अधिकारों को सम्पन्न करने हेतु उपयुक्त निदेश, आदेश या उपरेशण देने और बन्दी-प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, निषेधाधार, अधिकार पुरूष तथा उपरेशण लेने भी निकाले।” (अथात् भाग तीन—भूलभूत अधिकार) इसी प्रकार अनुच्छेद 226 उच्च न्यायालयों को शक्ति प्रदान करता है कि वे किसी भी मूलमूत्त अधिकार और किसी भी अन्य उद्देश्य के हेतु किसी भी व्यक्ति को प्राथिकारी को और समृद्धि दशाओं में अपने अधिकारक्षेत्र के भीतर की किसी भी सरकार पर निदेश, आदेश और बन्दी-प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, निषेधाधार, अधिकार पुरूष तथा उपरेशण जैसे लेख जारी कर सकते हैं। यह व्याख्या रखना चाहिए कि अनुच्छेद 32 उच्चतम न्यायालय को विभेद मामलों की आवश्यकताओं के अनुरुप लेख तैयार करने के लिए अधिक विस्तृत स्वविवेक प्रदान करता है।

(अ) बन्दी-प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)—लैटिन भाषा के शब्द ‘Habeas Corpus’ का शाब्दिक अर्थ है ‘शरीर को प्राप्त करना’। बन्दी-प्रत्यक्षीकरण का लेख उस व्यक्ति के प्रति, जिसने किसी अन्य व्यक्ति को रोक रखा है; अदालत द्वारा जारी किया गया इस आशय का आदेश होता है कि वह मनुष्य रोके गये व्यक्ति को न्यायालय के सामने पेश करे ताकि न्यायालय यह जान सके कि किन शरीरों पर उसे रोका गया है और यदि उसके रोके जाने का कानूनी आधार नहीं होता तो उस आधार के अभाव में न्यायालय उस व्यक्ति को छोड़ सकता है। इस लेख का आशय यह निश्चय करता है कि वह
बन्दी कानून के अनुसार रोका गया है या गलत रूप से बन्दी बना लिया गया है। व्यक्तिगत स्वतंत्रता के पक्ष में यह लेख एक बड़ी प्राचीन का काम करता है और ममता के बंग से बन्दी बना लेने की प्रवा का इसे अन अर दिया है। फिर भी निवारक निरोध अधिनियम (Preventive Detention Act) तथा भारत सुरक्षा अधिनियम इसके सामान्य उपयोगिता को सीमित कर देते है।

(आ) परमावेश (Mandamus)—लैटिन शब्द 'Mandamus' का अर्थ है समावेश या अधिदेश। यह "एक ऐसा समावेश है जिसे राज्य या सार्वजनिक ब्यवस्था के नाम से समुचित अभिकार-श्रेणी रखने वाली कोई भी सामाजिक कानूनी अवाद निकाल सकती है; और जो किसी निम्न, अधिकारी, निम्न न्यायालय के नाम किसी विषय का राजनीतिक कार्य के पालन के लिए, जो उसमें निर्देश है, निकाला जाता है। यह कार्य या तो कानून की संक्रिया से पैदा हुआ होता या फिर उस पक्ष विषय की सरकारी स्थिति से उत्पन्न हुआ होता है जिसके लिए वह लेख निर्देशित है।"18 संशोधन में यह लेख किसी लोक अधिकारी को वह कार्य करने के लिए आदेश देता है जो उसके लिए अधिकार की मात्र एक भाग होता है जिसे पूरा करने में वह असफल रहा है। यह लेख अधिकार की वस्तु नहीं मानी जा सकती। यह तो न्यायालय की इच्छा पर निकाला जाता है, और न्यायालय तब तक यह परमावेश नहीं निकालता जब तक कोई बैंकलिक उपाय उपलब्ध रहता है।

(इ) निवेदनाला (Prohibition)—निवेदनाला का लेख किसी उच्च श्रेणी के न्यायालय द्वारा किसी निम्न श्रेणी के न्यायालय के प्रति इसलिए निकाला जाता है कि निम्न न्यायालय ऐसे अधिकार-श्रेणी का अहसरण न करे जो कानून उसे प्रदान नहीं करता। इस प्रकार यह निवेदनाला के दौरान की वस्तु है जो किसी निम्न न्यायालय को “किसी अधिकार-श्रेणी पर अनुरक्षित रूप से, जो बैंकलिक रूप से उसे नहीं मिला है, अधिकार करने"19 से रोकती है। यह केवल न्यायिक या आभास-न्यायिक न्यायालयिक कारणों के विरुद्ध ही निकाला जा सकता है।

18 "...is a command issuing a common law court of competent jurisdiction in the name of the state or the sovereign, directed to some corporation, officer, inferior court, requiring the performance of some particular duty therein specified, which duty results from the official station of the party to whom the writ is directed or from the operation of law."—High : Extra-ordinary Legal Remedies, quoted by Hart : An Introduction to Administrative Law, p. 44.

19 "...usurping a jurisdiction with which it is not legally vested."—Hart : An Introduction to Administrative Law, p. 59.
(ई) उद्देश्य लेख (Certiorari)—लैटिन शब्द ‘Certiorari’ का अर्थ है ‘प्रमाणित होना’। बॉवियर के विधि कोष (Bouvier’s Law Dictionary) के अनुसार उद्देश्य (Certiorary) एक प्रकार का “लेख है जो कोई उच्च न्यायालय किसी निम्न अभिलेख न्यायालय या न्यायिक कार्य करने वाले किसी अन्य अधिकारी या अधिकारी के प्रति जारी करता है।

इस लेख द्वारा उस समय विचाराधीन चल रही किसी कार्यवाही का या कुछ समय पहले समाप्त हुए किसी बाद के समबन्ध में अभिलेख तथा कार्यवाहियों के प्रमाणण और वापसी की मांग की जाती है। यह मांग उन मामलों के समबन्ध में की जाती है जहां प्रक्रिया सामान्य विधि के अनुसार नहीं चल रही होती।”

20 यह लेख केवल किसी न्यायिक कार्य के विरुद्ध ही निकाला जाता है और इसके प्रभावस्वरूप छोटी अदालत का निर्णय रूक जाता है या उसका अभिलेख दे जाता है। नियमाभाजा (Prohibition) तथा उद्देश्य लेख (Certiorari) में मुख्य अंतर यह है कि उद्देश्य लेख तो नियमाभाजक तथा स्वीकारात्मक दोनों ही हैं किन्तु नियमाभाजा केवल निवारक ही होती है।

(उ) अधिकार पुष्चा (Quo Warranto)—लैटिन शब्द ‘Quo Warranto’ का शाब्दिक अर्थ है ‘कैसा अधिकार या प्राप्तिकार। स्पीलिंग के अनुसार “अधिकार पुष्चा वह उपचार या कार्यवाही है जिसके द्वारा राज्य उस दाबे की वैधता के समबन्ध में परिपुष्चा करता है जिसे कोई पक्ष किसी पद या विषेशाधिकार के प्रति करता है; या, यदि वह दाबा भौतिक प्रकार आधारित नहीं है तो राज्य दाबवाद को उस पद के लाभ में वांछित कर सकता है; या, एक बार उचित प्रकार से प्राप्त करने तथा उसका उपभोग करने पर भी उसका हुस्ययोग किये जाते या प्रयोग न किये जाते के कारण यदि वह उस पक्ष के लिए हृद भंग चुका है तो राज्य उसे हृद भोपित करके पुनः प्राप्त कर सकता है।”

21 इस लेख का आशय सरकारी पद के प्रति किसी दाबे की जाँच करना है।
यह स्पष्ट है कि ऊपर उल्लिखित कुछ लेखों की प्रकृति न्यायिक कायाँ पर न्यायिक नियन्त्रण की है और कुछ प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण की प्रकृति की। इस बात को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि प्रशासन पर न्यायिक नियन्त्रण वैयक्तिक स्वचालित करना को अभिवृद्धि रखता है, और इसी कारण यह आवश्यक तथा बांधनीय है। साथ ही इसका प्रमाण यह भी हो सकता है कि यह प्रशासन को अपारित बना देता क्योंकि तब प्रशासकीय कायाँ में कोई अनियमता न रहे जायगी। अतः कोई मध्यम स्थिति खोजनी आवश्यक है। हैरिस तथा बार्ड ने अपने प्रशासकीय विनियमों पर न्यायिक समीक्षा के प्रति वैधता में, जो उन्होंने सन् १९४१ में कैलिफोर्निया विश्वविद्यालय में तैयार किये थे, कहा है: "इन दोनों को चरम सीमाओं के बीच कोई मध्यवर्ती स्थिति प्राप्त करनी आवश्यक है, क्योंकि पूर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण का परीक्षण नीतिशास्त्री सरकार हो सकती है, और पूर्ण न्यायिक नियन्त्रण शासन की नियामकता तथा सेवा कायामें के कुल विचारानुसार को रोक दे सकता है। न्यायालय प्रशासकीय न्यायाधिकरणों द्वारा खोजी गयों तथ्यों की समीक्षा के लिए मना करने की प्रकृति प्रकट करते हैं; क्योंकि वे परीक्षण विचित्रों तथा न्यायालय के बिनियमित एवं अभिवृद्धि मूलभूत सिद्धांत को दुहता के साथ मानते हैं कि सामाजिक न्यायालय प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के उन विनियमों की समीक्षा करने जिनमें कानून के प्रश्न संबंधित हैं।"  

enjoyment, if the claim be not well founded, or to have the same declared forfeited and recover it, if, having once been rightfully possessed and enjoyed, it has become forfeited for misuser or non-user.”—Spelling: Injunction and Other Remedies, Vol. II, pp. 15-16.

"Some middle ground must be reached between the two extremes of complete administrative control which might result in bureaucratic government and complete judicial control which might prevent the efficient operation of government’s regulatory and service functions. The courts display a growing tendency...to refuse to review findings of fact made by administrative tribunals, though they hold firmly to the fundamental principle, expressed in both statutory law and court decisions, that the ordinary courts, shall review the decisions of administrative tribunals involving questions of law.”—Quoted by Graves, W. Brooke: Public Administration in a Democratic Society, Boston, D. C. Heath and Co., 1950, p. 691.
द्वितीय खण्ड
संगठन
(ORGANISATION)
संगठन के सिद्धान्त
(THEORIES OF ORGANISATION)

यह कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं कि हम संगठन-मानवूँ के युग में रह रहे हैं, एक ऐसे मानव के जो संगठन लक्ष्यों को अपने विनियमों के मूल्य के रूप में स्वीकार करता है। "हम आज लोगों को पहचानने के लिए जो कुछ करते हैं उनमें पहली बात तो हम यहीं देखते हैं कि वे किन-किन प्रथासंगठनों के सदस्य हैं।" संगठन इस कारण महत्वपूर्ण है कि अनेक लोग (विशेषतः उन देशों में जिनका ऊँचे स्तर पर अधिकारीकरण हो गया है) अपने समय का बड़ा भाग उनमें बिताते हैं। इसके अतिरिक्त बहुत-से मनुष्यों के लिए संगठन उनके पर्यावरण के एक बड़े भाग का प्रतिनिधित्व करते हैं और इस प्रकार उनका आचार-व्यवहार ही 'संगठनीय' बन जाता है, तो इस पर अधिक आकर्षण नहीं करना चाहिए। हाल के वर्षों में संगठनों के अर्थ, प्रकृति तथा लेख के विषय में वर्चुअल किये जाने पर और जी इसमें काम करने वाले मनुष्यों की मनोविवाद तथा उनके आचार-व्यवहार का अध्ययन करने पर अधिक व्यापक दिया गया है। संगठनों के विकास, जिसे विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी के आधार पर और भी अधिक जटिल बना दिया है, के साथ ही संगठन की समस्याएँ भी बहुत जटिल हो गयी हैं।

इस शताब्दी की दूसरी दशक के अंतिम और तीसरी शताब्दी के प्रथम वर्षों में किये गये हाँचों प्रयोगों ने जब से संगठन के दैहिक या संरचनात्मक सिद्धांत में स्थिर अस्पष्ट विचार को छिन्न-भिन्न किया है तभी से संगठन की समस्या से सम्बंधित धारणामूलक विकासों का एक समूह समृद्ध ही सामने आ खड़ा हुआ है। इस प्रकार संगठन पर उपलब्ध वर्तमान साहित्य में निम्न

2 "About the first thing we do to identify people today is to find out the principal organization of which they are members." —Barnard, Chester I.: The Functions of Executive, Massachusetts, Harvard University Press, 1954.
सिद्धान्त भी आते हैं: आचार-व्यवहार सिद्धान्त (behavioural theory), क्रिया सिद्धान्त (game theory), विनियम सिद्धान्त (decision theory), सूचना सिद्धान्त (information theory), संचार सिद्धान्त (communication theory), समूह सिद्धान्त (group theory), अनौपचारिक संगठन की अवधारणा (concept of informal organisation), अभिप्रेरण उपागम (motivational approach), आभास-गणितीय उपागम (quasi-mathematical approach), मानव-सम्बन्ध उपागम (human relations approach) आदि। संगठनीय व्यवहार को राजनीतिक विज्ञान, अर्थशास्त्र, समाज-शास्त्र, मनोविज्ञान, मानव-शास्त्र, इतिहास, गणित तथा जीव-विज्ञान के समान स्पष्ट करने के प्रयत्न किए गये हैं। इस प्रकार संगठन की समस्या की ओर कई अनुशासनों का ध्यान आकर्षित हुआ है।

यहां ‘संगठन’ (Organisation) शब्द का अर्थ स्पष्ट कर देना संगत होगा। 'कृसाइज ऑक्सफोर्ड डिक्शनरी' में ‘to organise’ शब्द की परिभाषा बतायी गयी है: ‘तैयार करना तथा चालू अवस्था में रखना।’ ‘संगठन’ शब्द तीन विभाग अर्थ प्रकट करता है: प्रशासकीय ढौंचे को आकार देने का कार्य; 3 ढौंचे को आकार देना तथा उसका निर्माण भी करना 4 और स्वयं ढौंचा ही। स्पष्ट है कि इनमें से किसी भी अर्थ में मानव सम्बन्ध के विचार का संकेत नहीं मिलता। कार्य का विभाजन करने की रीति ही संगठन है। ‘संगठन’ शब्द में दो बुनियादी शब्द अन्तर्निहित हैं। पहली, कोई कार्य किया जाना है और दूसरी, यदि कार्य को पूरा करने में मनुष्यों का एक समूह लगा हुआ है तो कार्य का विभाजन आवश्यक बन जाता है। यह सत्य है कि अपेक्षाकृत साधी परिस्थितियों में संगठन अनौपचारिक होगा बचक अस्पष्ट भी रहेगा। किन्तु जैसे ही कार्य बढ़ता जायगा और उसमें लगे हुए मनुष्यों की संख्या बढ़ती जायगी तो उसकी अधिक स्पष्ट व्यक्ति करने की भी आवश्यकता होगी। संगठन प्रयोजन या प्रयोजनों की पूर्ति निर्धारित करने के हेतु किये जा रहे कार्य की एक ऐसी योजना की ओर निर्देश करता है, जिसे सफल बनाना व्यक्तियों के एक समूह ने निर्धारित कर लिया है और जिसकी प्राप्ति की दिशा में सामूहिक रूप से वे सभी अपनी शक्ति का प्रयोग कर रहे हैं। मौसे के शब्दों में “संगठन किसी सामान्य कार्य में ऐसे ढंग से जुटाये गये व्यक्तियों तथा समूहों के प्रयत्नों तथा क्रमों का सम्बन्ध है कि कम से

3 उदाहरण के लिए, राम में संगठन करने की योग्यता है।
4 उदाहरणस्वरूप, राम अपने युवनित के निर्माण में ध्यान है।
5 उदाहरणार्थ, भारत सरकार का ढौंचा।
कम संघर्ष से बाँछित उद्देश्य की प्राप्ति हो सके और जिनके लिए वह कठिन किया गया है तथा जो उस उद्देश्य में समीक्षित हैं, उन्हें उससे अधिक सत्ता प्राप्त हो सके।”  

गौतम संगठन में मानव तत्त्व के महत्त्व को विशेष प्रमुखता देते हैं। मैन्यू इसकी व्याख्या करते हुए कहते हैं कि यह “किसी उद्देश्य में लगे हुए मुन्नयों के बीच समयांकी का ऐसा स्वरूप है जो उद्देश्य के कार्यों की पृथक कर सके।”

इस बात पर बल देना अति महत्त्व की बात होगी कि संगठन को री संरचना का ढाँचा ही नहीं है। वस्तुतः इसमें संरचना तथा वे मनुष्य भी आ जाते हैं। जो पूर्व निर्धारित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए उसे चलाते हैं। निम्न वर्ण में यह बात स्पष्ट है: “अन्योन्याधिकृत मानों को उचित कम में लाकर एक ऐसा एकीकृत समय बनाना ही संगठन है जिसके द्वारा एक निश्चित प्रयोजन की प्राप्ति के लिए अवधिकार समय तथा नियन्त्रण का प्रयोग किया जा सके। चूँकि अन्योन्याधिकृत भाग भी मुन्नयों के ही बने होते हैं, जिनको संचालित तथा अभिप्रेरित करना आवश्यक है और जिनका कार्य ऐसे रंग से समन्वित हो कि उस उद्देश्य का उद्देश्य प्राप्त हो जाय, तब संगठन संरचना तथा मानव जीव दोनों ही हैं।” केवल एक ढाँचे के रूप में संगठन को मानने का प्रयत्न करना और उसे निर्मित करने वाले मुन्नयों को और जिनके लिए इसकी सेवाएं अपने हैं, उनको भी ध्यान में न लाना पूर्णरूप से अवस्थित बात होगी।”

6 “...the relating of efforts and capacities of individuals and groups engaged upon a common task in such a way as to secure the desired objective with the least friction and the most satisfaction for whom the task is done and those engaged in the enterprise.” — Gaus, John, M. and others: The Frontiers of Public Administration, Chicago, 1936, pp. 66-67.

7 “...the pattern of relationship between persons in an enterprise, so contrived as to fulfil the enterprise’s functions.” — The Essentials of Public Administration, London, Staples Press, 1953, p. 105.

8 “Organisation is the systematic bringing together of interdependent parts to form a unified whole through which authority, co-ordination and control may be exercised to achieve a given purpose. Because the inter-dependent parts are made up also of people who must be directed and motivated and whose work must be coordinated in order to
संगठन का कार्य यह है कि वह उन लोगों के, जिनके लिए इसकी स्थापना हुई है, साधनों तथा अवसरों की संख्या बढ़ाये। इसमें परिवर्तन का भाव भी अन्तर्निहित है। "कोई भी संगठन, जिसका परिवर्तन रक मगा है, मरणान्त है।"¹⁹ जैसा कि साइमन ने बताया है¹⁰ यह निम्न प्रकार से अपने सदस्यों को प्रभावित करता है:

(1) उनमें कार्य का विभाजन करके;
(2) प्रामाणिक प्रयोगों का निरूपण करके;
(3) नीचे की ओर, ऊपर की ओर तथा पाश्वों की ओर अपने निश्चयों को प्रसारित करके;
(4) एक संचार प्रणाली का प्रबन्ध करके ताकि सब प्रकार की सूचना जाती होती रहे; तथा
(5) उनको प्रशिक्षित करके।

किसी संगठन की योजना बनाने समय लोक प्रशासक किन-किन तरीकों को ध्यान में रखते हैं? किसी सरकारी उद्यम के उद्देश्य राजनीतिक नीति-निर्माण द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। उद्देश्य निर्धारित हो जाने के बाद लोक प्रशासक आवश्यक संगठन की योजना बनाने में जुट जाता है। संगठन का नमूना उस सेवा के प्रकार द्वारा प्रतिबिंबित होगा जो उसके द्वारा उत्पन्न होने वाला होता है। अपेक्षित प्रणाली कार्य तो कर जाना, सेवाओं का प्रबन्ध करना या किसी क्रिया का विनियमन करना हो सकता है। प्राथमिक दशा में, एक भिन्न संगठनात्मक प्रति०ष्ठ उत्पन्न होगा। दूसरे, मानव-साधनों की प्राप्ति भी संगठन के स्वरूप पर प्रभाव डालती है। जब किसी नये संगठन की रचना की जा रही होती है तो प्राप्त मानव-साधन ही उसका स्वरूप निर्धारित करेंगे। किन्तु उसके बाद संगठन ही कर्मचारियों को प्रभावित करने लगता है। तीसरे, भौतिक-साधनों की प्राप्ति भी एक महत्वपूर्ण तत्त्व है। उदाहरण के रूप में, डाक की सुविधाओं के प्रबन्ध जैसे कार्यों में भौतिक चाहे

achieve the objectives of the enterprise, organisation is both structure and human beings... To try to deal with organisation merely as frame-work and without considering the people who make it up and those for whom its services are intended, would be wholly unrealistic."—Dimock, Dimock and Koenig: Public Administration, New York, Richart Company, Revised Edition, 1959, p. 129.

“An organisation that ceased to change is moribund.”—Gladden, E. N.: op. cit, p. 105.

संगठन का नमूना निकितत करने में अधिक महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं। अन्तः में, भौगोलिक तत्त्व को भी ध्यान में रखना पड़ता है। समूहों राष्ट्रों में विस्तृत तक सेवा के लिए एक पत्रिका संगठन की आवश्यकता होती है, जबकि एक बनाम सरकारी उद्यम में इसे सरलतार संगठन ही काम देता जाता। अतः किसी संगठन की योजना बनाने समय प्रशासन को ये सब विभिन्न तत्त्व ध्यान में रखने पड़ते हैं।

संगठन की अवधारणा के प्रति उपागम

वर्तमान समय में संगठन की अवधारणा के प्रति अनेक उपागम हैं किन्तु हम दो को लेता ही ठीक समझते हैं, जो इस प्रकार हैं—(१) संरचनात्मक कार्यात्मक उपागम (Structural-Functional Approach), तथा (२) मानविक व्यवस्थापिक उपागम (Social-Psychological Approach)। पहले की तुलना में दूसरा अध्यक्ष है मनोवालिक की चीज है। इसका मुख्य प्रमुखतः इस मूल व्यापार है कि संरचनात्मक उपागम की परम्परागत अवधारणा की कठोरताओं को कम करा जाय। इस प्रकार यह दूसरे का अनुसूचक है।

पर्याप्त का भव्यों में संगठन की अवधारणा और संरचनात्मक उपागम ही अब तक प्रमुख रहा है। इसके अनुसार संगठन योजना का एक औपचारिक ढंग है, जिसका सूचना स्पष्ट: समय लिये गया दिशानिर्देशकों के अनुपम बहुत कुछ एक मजबूत की योजना से मिलता-जुलता रहता है; जो किसी संगठनों के अनुसार बास्तकार द्वारा पहले से तैयार कराया गया है। बास्तव में संस्थान राज्य अर्थव्यवस्था में 'संगठन योजना' रहते हैं, जो बड़ी मुद्रण के संगठन की योजनाओं का रूपरेखा बनाते हैं। यह अवधारणा दो विश्वासों का उपज है। पहला यह कि कुछ सिद्धांत ऐसे होते हैं जिसके अनुपम संगठन की योजना वनस्पति जी सकती है ताकि संगठन अपेक्षित प्रयोजन या क्रिया की आवश्यक- प्रकारों के योग्य वन सके; और दूसरा यह कि आवश्यक कर्मचारी उस पूर्व-निष्ठ योजना की आवश्यकताओं को पूरा करे। यह स्पष्ट है कि यह उपागम संगठन का चलने वाला मनुष्यों को चक्र के दौरे मात्र मानकर संगठन को एक यत्न जैसा मानता है। एल.डी.एल. हाइट्स के भव्यों में यह “समस्तों का एक औपचारिक घोषित नमूना है जो शासन के अन्दर विधि और उच्चतम वर्तमान द्वारा स्थापित किया गया है। यह चिच्चे जाने वाले कार्य की प्रकृति तथा आकार पर अधारित है, और दक्षता की आवश्यकताएं पर इस अर्थ में इस अधारित है कि मनुष्यों तथा सामाजिक सामग्री का अधिक से अधिक प्रभावशाली प्रयोग किया जा सके। साथ ही उत्तरदायित्व की आवश्यकता भी इसे नियत करती है। यह संगठन शक्ति द्वारा स्थापित और समर्थित किया जाता है और इसे रेखांकित पर अंकित किया जा सकता है, भले ही
वह पूर्ण न हो। सामाजिक : यह कार्य-सम्बन्धों की प्रमुख समाधि है।’’ ।

इस उपायम पर ‘‘उस यती की छाप है जो वैज्ञानिक गूढ़ता, तर्कसंगत संरचना तथा प्रस्तुक चरण सम्पन्न करने में सर्वोत्तम मार्ग अपनाने और विभिन्न भागों को एकीकृत सम्पूर्ण से समबद्ध करने का विशेष ध्यान रखता है।’’ ।

इस उपायम की विशेषता यह है कि इसमें कार्यों के सम्बन्धों में संरचना की जो समस्याएँ है उन पर ही ध्यान दिया जाता है अर्थात् इसमें अलेक विभाग शाली तथा क्रमाल संगठन बनाने के लिए निर्धारित की गयी क्रियाओं तथा कार्यों पर बहुत बल दिया जाता है। इसमें ध्यान मनुष्यों पर नहीं, बल्कि उनके द्वारा किये गये कार्य पर रखा गया है कि अपेक्षित उद्देश्य के प्रसंग में उनके कार्य का सम्बंध दूसरे कार्यों से किस प्रकार का है। इस अवधारणा के पांच लक्षण हैं—

अत्यायतिकता, लचीलापन, कार्य का विभाजन, पद परम्परा (hierarchy) तथा दक्षता।

इस अवधारणा की मूल च: दार्शनिक विशेषताएँ हैं:

(अ) यह इस अर्थ में परमाणुवादी है कि वह व्यक्तियों को साथी मनुष्यों से पृथक देखता है;

(आ) यह यन्त्रवादी है। यह सांगठनिक-व्यवहार के संबंध को स्पष्ट नहीं करता;

(इ) यह सिद्ध है;

(ई) यह स्वयं की इच्छा पर आधारित है। यह इस शून्य सरल विश्वास पर आधारित है कि व्यक्ति किसी भी प्रकार के नियंत्रण से मुक्त है, चाहे वह नियंत्रण-समूहों का हो या सामाजिक तर्कों का;

11 ‘‘...a formal declared pattern of relationships established in government by law and by top management. It is based on the nature and volume of work to be done and is dictated by the requirements of efficiency in the sense of securing the most effective use of men and materials and by the need of responsibility. This organisation is established and supported by authority and can be set out, although imperfectly, on a chart or diagram. It is normally the dominant set of work relationships.’’—White, L. D. : Introduction to the Study of Public Administration, Fourth Edition, pp. 26-27.

12 ‘‘...bears the stamp of the engineer seeking scientific precision, logical structure, and the one best way of performing each step and of relating the parts to a unified whole.’’—Dimock, Dimock & Koeing : Public Administration, Revised Edition, p. 130.

13 In the sense that job is independent of its incumbent.
(उ) यह विवेकपूर्ण है। विवेकपूर्ण व्यवहार का यह अर्थ है कि कृत्य का पालन वैज्ञानिक कार्यान्वयन के सिद्धांतों द्वारा निर्धारित रीति के अनुसार किया जाय; तथा

(ऊ) इसमें अनावश्यक उत्तरकों को और कोई ध्यान नहीं दिया जाता।

संगठन की यथार्थता अवधारणा पर हाल में बहुत अधिक आलोचना होने लगी है। वर्तमान एक नया उपाय यह है और वह उसके साधनों द्वारा इस शास्त्री के तीर्थसे दशक के प्रसिद्ध हाथों विद्वानों में इसी विकास को ध्यानबद्ध है। पहली बार यह है कि इस उपाय में अन्तिमतत्त्व विवेकों की अभिप्रेरित नहीं की जा सकती। मानव-सामग्री की कोई भी क्रम में नहीं बांध सकता। संगठनकर्ता को प्राथम रूप से वालवालक शेष ही लेनी पड़ती है। विश्वविद्यालयों में जो मनोकामना दिये जाते हैं उनकी प्रकृति तथा श्रेष्ठता के अनुसार अध्याय: समूह विशेष की मानव-शक्ति के साधनों की योग्यता निर्धारित करते हुए उसे सीमित कर देते हैं। इसी बार यह है कि मानव-तत्त्व, जैसा कि शृंखल सरल रूप में इस अवधारणा में मान लिया गया है, कोई जड़वस्तु तो नहीं है। हमें निरन्तर यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि संगठन क्रियाशीलता के समूह है। रोथलिसबर्जर के शब्दों में: "बार-बार हम मानवीय समस्याओं का अमानवीय उपकरणों से अमानवीय आधार-सामग्री के रूप में मुलाकात करते हैं। जहां एक सारी-सी धारणा है कि मानवीय समस्या की मानवीय समाधान की अवश्यकता है। पहले तो जब हम कोई मानवीय समस्या देख तो उसे मानवीय समस्या के रूप में मानता देना सीखें; और दूसरे, मानता दिये जाने पर उसके साथ वैसा ही संवेदना करना सीखना चाहिए न कि किसी अन्य वस्तु जैसा। मानवीय समस्या का मानवीय समाधान प्राप्त करने के लिए मानवीय आधार-सामग्री तथा मानवीय उपकरणों की ही आवश्यकता होती है।"।

14 "...too often we try to solve human problem with non-human tools and in terms of non-human data. It is my simple thesis that a human problem requires a human solution. First, we have to learn to recognise a human problem when we see one; and second, upon recognising it, we have to learn to deal with it as such and not as it were something else. A human problem to be brought to a human solution requires human data and human tools." —Roethlisberger, F. J.: Management and Morale, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 1956, pp. 8-9.
उपयुक्त अवलोकन ही, जो यन्त्रबादी उपग्रह को उसकी कमी दिखाकर पंप बना देता है; अपेक्षाकृत नये मानवताबादी उपग्रह का एकमात्र अन्तर्निहित आशय है। एल्टन में तथा अन्य साथियों द्वारा फिरे गये हाँचों में प्रयोग के परिणामस्वरूप यह उपग्रह प्रकाश में आया। मानवताबादी उपग्रह का सार इस बात में है कि वह मनुष्य, मानवीय अभिप्रेयों तथा आँधीय प्रचारक सामूहिक कार्यालय पर अवधारित बल देता है। यह आँधीय प्रचारक सामूहिक कार्यालय को अवधारित करता है। यह संरचना के निर्माण के आँधीय प्रचारक कार्य की रेखांचियों, मानचित्रों इत्यादि की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण तथा प्रकाश में लाने वाला मानता है। इसकी माण्यता है कि सांगठनिक व्यवहार बढ़ा जितने होता है और इसमें मानवजीवन चर और से यथार्थ दालने वाले प्रभाव पड़ सकते हैं। अतः संगठन की समस्याओं का विशेष ध्यान करने तथा उनका समाधान करने के लिए मनुष्य की बहुत अधिक प्रतीत को समझना अति महत्वपूर्ण है। इस उपग्रह को सामूहिक-आँधीय उपग्रह, मानवताबादी उपग्रह या आँधीय प्रचारक उपग्रह कहा गया है। जैसा खबर ने बताया है, यह उपग्रह्“उन कार्य-सम्बन्धों का एक बूँद” है जो दीर्घकाल से साथ-साथ काम करने वाले मनुष्यों की आपसी अन्तर्गतियाँ द्वारा उत्पन्न हो जाते हैं। आँधीय प्रचारक संगठन अधिक उप होता है और ऐसे विविध प्रकार करता है जैसे सामूहिक तथा आँधीय स्तर, जाति या भाषा के अन्तर, शिक्षा सम्बन्धी तत्त्व तथा वैज्ञानिक रचनाएँ तथा अरुचियाँ। यह रिकाइय है, इसके लिए कानून नहीं बनाया जाता; यह लिखित भी नहीं है और न इसमें स्वच्छ रेखांचियों की ही आवश्यकता है। आँधीय प्रचारक संगठन की प्रवृत्ति बिक्रेताशील तथा आँधीय प्रचारक बनने की ओर रहती है जबकि आँधीय प्रचारक की प्रवृत्ति भावुक तथा वैज्ञानिक की ओर। ये दोनों ही प्रायः एक-दूसरे को समेट लेते हैं, लगभग एक मेल भी हो सकते हैं या बहुत दूर-दूर भी हो सकते हैं।" 15 आँधीय प्रचारक संग-ठन से साइडक का आशय है: "संगठन में अलग-अलग सम्बन्धों का होना जो अपने अन्दर के निर्देशों को प्रभावित करता है। किन्तु ये दोनों ही बातें आँधीय प्रचारक संगठन के निर्माण के विश्वास में अवधारित करता है।

15 “...the set of work relationships that grow out of the mutual interactions of persons working together over long period of time... The informal organisation is more subtle, reflecting such matters as social and economic status, race or language differences, educational levels, and personal likes and dislikes. It is customary, not enacted; it is not written and it is not subject to neat diagrams. The formal organisation tends to be rational and impersonal; the informal, emotional and personal. The two usually overlap, may nearly coincide, or may be far apart.”—White, L. D. : op. cit., p. 27.
चारख योजना में नहीं रहती है या उस योजना से ये मेल नहीं लाती।" 16
"बास्तविक व्यवहारों का—जैसा संगठन के सदस्यगण बास्तव में व्यवहार
करते हैं—यही एक पूर्ण नमुना है। ऐसा तब तक है जब तक ये बास्तविक
व्यवहार अंप्रायक योजना से एक-मेल नहीं होते।"

किसी भी संगठन में आचरणीय प्रतिष्ठा का अध्ययन रखेंगे, नियम-
वालीय इत्यादि में दिलाये गये अंप्रायक संगठन तथा अंप्रायक संगठन
cे बीच की असमानता को प्रकट कर सकता है। यह असमानता अवश्यकता
दीथ गढ़ी है, क्योंकि कोई भी अंप्रायक योजना चाहे वह कितनी ही साव-
धारी से बनायी गई ही, पूर्ण नहीं मानी जा सकती। जैसे तो प्रकार के के
एक धृतेन्द्र वस्तु है, इसीलिए अंप्रायक प्रतिष्ठा शीघ्र ही उसकी कमी को
pुरा कर देता है, और इस प्रकार योजना की व्यवहार का बना देता है। यह
असमानता बढ़ती ही जाती है क्योंकि रखेंगे की निर्धारित बातों सार्वजनिक
tथा आधिक स्तर, भागीदारों के अंतर, शिक्षा-सम्बन्धी तल, अजात विचार
इत्यादि को ध्यान में रखकर संशोधित और परिवर्तित भी कर दी जाती है।

अंप्रायक संगठन आवश्यक रूप से कोई तथा वस्तु यह यह
dस्तर के अधिकता में नहीं है तो इसकी रचना करनी होगी। 17 यह सांस्कृतिक
योजना तथा विचार के मार्ग को विस्तृत करके प्रशासन में जीवन-शक्ति
उत्पाद करता और समूह-मत के प्रति पहुँच को मुनिशिक्षत करता है। पिपिन
tथा प्रस्ताव द्वारा दिये गये अवलोकन को देखकर हम इस बहस का सारांश
de रहे हैं। 18

16 "...inter-personal relations in the organisation that affect
decisions within it but either are omitted from the formal
scheme or are not consistent with that scheme."—Simon
17 Vide—Chester Bernard : op. cit., Chapter IX.
18 "1. The formal and informal organisation may or may not
be identical.
2. An informal organisation may or may not be subversive
in the sense that it resists and seeks to thwrt management
objectives.
3. The informal aspects of organisation being inevitable,
management should attempt to utilise them in accomplishing
management objectives.
4. A management institution in which the main outlines of
formal and informal organisation coincide is a healthy and
happy one.”
—Phifner, John M., and Presthus, R. Vance : Public Adminis-
“२. आपेक्षिक तथा अनोपेक्षिक संगठन समान हो भी सकते हैं और नहीं भी।

“३. कोई अनोपेक्षिक संगठन इस अर्थ में, कि वह प्रबन्धकिय उद्देश्यों का प्रतिरोध करता है तथा विरोध करने का प्रयत्न करता है, विरोधक हो भी सकता है और नहीं भी।

“४. जैसे संगठन के अनोपेक्षिक पहलू अवश्यम्भावी हैं, अतः प्रबन्धकों को चाहिए कि प्रबन्धकिय उद्देश्यों की पूरा करने में उनका प्रयोग करें।

“५. कोई भी प्रबन्धकिय संस्था, जिसमें आपेक्षिक तथा अनोपेक्षिक संगठन की प्रमुख रूपरेखाएं मेल खाती हैं, स्वभाव तथा सुझाव संस्था है।”

ये दो उपाय आपस में ही विकल्प नहीं हैं। वस्तुतः ये संगठनों में कार्यों के दो भिन्न कुलकों—कार्यों के ‘बीच के बच्चन’ तथा ‘भीतरी बच्चन’—से सम्बन्ध रखते हैं। कार्यों के ये दो कुलक—और परिसंहारक उनसे उत्पन्न होने वाली समस्याओं के दो कुलक—प्राथमिक संगठन के साथमें उपस्थित रहते हैं और इसी कारण उनमें अलग-अलग अपार्शी सम्बन्धों को दृष्टि में रखते हुए उनसे निपटना पड़ता है। आपेक्षिक संगठन सिद्धान्त “असुधिगत तथा अपर्युष हो सकता है”19 जब तक कि इसमें अनोपेक्षिक संगठन सिद्धान्त से ‘सुधार न कर लिया जाय।’ किन्तु अनोपेक्षिक संगठन पर अनुथिक बल रखने पर परिणाम अच्छा नहीं होता। यदि इसे न्यायपूर्व तरीके से नियंत्रित न किया जाय तो इसके असंगठित शक्तियों में बदलने का लाभ रहता है। इससे धम-विभाजन तथा कार्यपुरुषकरण से उत्पन्न लाभ नहीं हो सकते हैं; तथा अधिकारियों के उत्तरदायित्व की जड़ कट सकती है। “संगठन के विचारों की समस्या”20………यह है कि वह समझाउने प्रमुख उद्देश्य में से एकता का गुजरना करें। वर्तमान पीढ़ी के लिए स्पष्ट चूनौती यह है कि वह संगठन का केवल एक ही सिद्धान्त प्रयोग में लायें जहाँ अब तक दो सिद्धान्त प्रयोग में लाये जाते थे।”20

---

19 “…likely to be inaccurate and incomplete.”—Dimock, Dimock and Koeing: op cit., p. 132.

20 “The problem of the student of organisation……is to create a unity out of what would otherwise be a confusing duality. The obvious challenge to the present generation is to work out a single theory of organisation where heretofore there have been two.”—Ibid., p. 132.
संगठन के मूल तत्त्व
(PRINCIPLES OF ORGANISATION)

कभी-कभी यह प्रश्न उठाया जाता है कि संगठन के मूल तत्त्व अर्थात् सामान्य सिद्धांत होते भी हैं या नहीं। ऐसे भी लेखक हैं जो हाल सिद्धांतों को ‘कल्पना’ और ‘कहावत’ कहकर टाल देते हैं। हरबर्ट साइमन के अनुसार, “प्रशासन के जो सिद्धांत आज हैं उनमें दुर्भाग्य से कहावत की यह कभी मौजूद है। लगभग प्रत्येक सिद्धांत के लिए हमें उतना ही निरीक्षण सिद्धांत मिल सकता है। यद्यपि वे दो निरीक्षण सिद्धांत एकदम विरोधी संगठनात्मक सिद्धांत न होंगे, सिद्धांत में यह कभी भी संकेत नहीं है कि कौनसा सिद्धांत प्रयुक्त किये जाने के लिए उपयुक्त है।”

1 यह मानी हुई बात है कि लोक प्रशासन के सिद्धांत कोई भौतिक विज्ञान के नियम नहीं है जो हर समय और हर स्थान पर संभव सिद्ध होते हैं। और नहीं है सिद्धांत ‘priori’ है; वे तो निर्देशिकाजी से हैं और प्रशासनिक तौर पर गहराई, लगन, जानकारी सहित एवं लगातार किये गये अवलोकन के परिणाम हैं। हाल के शब्दों में, वे “केवल आचरण के कार्यनियम मुदते हैं, जो विस्तृत अनुभव के कारण मान्य-से हो गये हैं।”

2 “Most of the propositions that make up the body of administrative theory today share, unfortunately, this defect of proverbs. For almost every principle one can find an equally plausible and acceptable contradictory principle. Although the two principles of the pair will lead to exactly opposite organisational recommendations there is nothing in the theory to indicate which is the proper one to apply.” —Simon, Herbert: ‘The Proverbs of Administration’, Public Administration Review, 6 (Winter, 1946). For criticism of Simon’s view, see Edward C. Banfield’s ‘A Criticism of the Decision-Making Scheme’, Public Administration Review, 17 (Autumn, 1957). For Simon’s reply to Banfield see his ‘The Decision-Making Scheme’ A Reply, Public Administration Review, 18 (Winter, 1958).

They “suggest only working rules of conduct which wide experience seems to have validated.” —White, L. D.: Introduction to the Study of Public Administration, 1955, p. 41.
एक जिम्मेदार प्रशासक को सिद्धान्त जानने बाहर और उन्हें विश्लेषण स्थिति
के अनुसार विवेकपूर्वक प्रयुक्त करना बाहर है। हेनरी फैयल ने इन सिद्धांतों को
"ऐसे माया सत्य मान लिया है जो सिद्ध माने जाते हैं और जिन पर विश्वास
किया जा सकता है।" 3

पद संपादन

पद संपादन के बिना किसी संगठन का विचार करना भी कठिन है।
संगठन अविभाज्य: किन्ही मिश्रित लोगों में कार्य का विभाजन है। कार्य तथा
उत्तरदायित्व का विभाजन आड़ा (horizontal) एवं खड़ा (vertical) दोनों
पक्रांक का रहता है। खड़ा वितरण चोटी का प्रबन्ध, मध्य का प्रबन्ध,
परिनिर्माण के तल तथा विशिष्ट कार्यों के तलों का निर्माण करता है।
सब पूरा जाय तो इस तरह शैक्षणिक और टिप्पणियाँ का संकेत नहीं करते। फिर
भी विभिन्न तत्त्वों के उत्तरदायित्व की भिन्नता के कारण एवं विभिन्न तत्त्वों में
काम करने वाले कर्मचारियों की अहंकारी एवं उत्तरदायित्व में प्रभाव होने के
कारण संगठन में अधिकारी-मात्रता जैसे सम्बन्ध (superior-subordinate
relationship) पैदा हो जाते हैं। "जब संगठन के ढाँचे में सिरें से लेकर
तल तक उत्तरदायित्व के तत्त्वों के जरिये अधिकारी मात्रता जैसे सम्बन्ध का
विस्तृत प्रयोग किया जाता है तब पद संपादन का निर्माण होता है।" 4

मूने (Mooney) तथा रैले (Reiley) इसे स्केलर प्रक्रिया (scalar process)
कहते हैं।

पद संपादन के सिद्धान्त की बहुत आलोचना हुई है। इस पर आरोप
लगाया गया है कि इससे पद संपादन में अधिकारी-मात्रता जैसे सम्बन्ध पैदा
होते हैं। इस पर उच्चत मार्ग द्वारा कार्यवाही की विचित्र, लालकीताशाशी और
मामलों के नियंत्रण में विलय के दोप भी लगाये जाते हैं। कुछ भी हो, पद
संपादन से संगठन के अनेक उपयोगों कार्य होते हैं। पद संपादन से अपाण
संगठन में नीचे से ऊपर तक एवं ऊपर से नीचे तक संचार के अयोग्यक तल की
व्यवस्था हो जाती है। पद संगठन में एकुण्डता लाता है। इससे सत्ता का
प्रत्ययोजन भी सरल हो जाता है। पद संपादन के अनेक एवं विभिन्न प्रकार के

3 “Acknowledged truths regarded as proven on which to rely.” —Fayol, Henry : General and Industrial Management, 1949, p. 42.

4 “Hierarchy consists in the universal application of the superior-subordinate relationship through a number of levels of responsibility reaching from the top to the bottom of the structure.” —White : op. cit., p. 35.
कार्य का सुंदर बनाना अपलेबी इस प्रकार करते हैं: "नियामत शासन के भीतर पद सीमान के ढाँचे के सामान्य कार्य ये हैं: उत्तरदायित्व नियत करना; कमिक तलों पर नेतृत्व की व्यवस्था करना तथा स्वीकार का समृद्धि क्षेत्र प्रदान करना; प्रभाव डालने एवं भाई-चारे का प्रयोग करने के साथ प्रदान करना; किसी संगठन तथा सामान्य निपुणताकी शासन के प्रबंध किये जाने योग्य बनाना; उसे स्वीकार्य बनाना; वे तल नियंत्रित करता जिसमें विभिन्न प्रकार के निर्णय किये जा सकें; निर्णय लेने की प्रक्रिया को एक तल ते हृतक तल को चालू रखना; सम्बन्ध, प्रतियोगी एवं सदृश्यात्मक हितों, कार्यों एवं दृष्टिकोणों का पालन करना। अधिक ठीक तरीके से यह कहा जा सकता है कि यह वह साधन है जिससे खोजों का आनुपातिक प्रयोग किया जाता है, कर्मचारी चुने जाते हैं और उन्हें भार्य सीमा जाता है, प्रबंधन की मात्र मिलती है, उनकी समीक्षा की जाती है और उसमें संशोधन किये जाते हैं।"

नियामक का विस्तार-श्रेणि

नियामक का विस्तार-श्रेणि प्रशासन का एक पवित्र सिद्धांत है या यों कहें कि हाल तक यह ऐसा रहा है। नियामक का विस्तार-श्रेणि उन मात्राओं की या कार्य की इकाइयों की संख्या है जिनका संचालन प्रशासक स्वयं कर सकता है। दिमॉक के शब्दों में, "नियामक का विस्तार-श्रेणि किसी उद्यम में मुख्य निपुणर्क एवं उसके मुख्य साधी कार्यालयों में मध्य सीमे एवं सामान्य संचार की संख्या एवं क्षेत्र है।" यह अवधारणा एवं बी. वी. ग्रेलियस (A. V. Graicunas) द्वारा वर्णित "व्याख्या के विस्तार-श्रेणि" (span of attention) के सिद्धान्त से सम्बन्धित है। मानवी सामान्य की भी सीमाएँ होते हैं और यदि परिनिर्देशन का विस्तार-श्रेणि बहुत बाराक कर दिया जाता है तो असंतोषपूर्ण परिणाम होते हैं। अतः विद्युत यह निष्क्रिय करने में लगे हैं कि इस विस्तार-श्रेणि की नम्बर का बनाई क्या होनी चाहिए। कुछ इसे 3 व्यक्तियों तक, कुछ 7 तक और कुछ 20 तक सीमित करते हैं। ठीक संख्या क्या हो इस पर

6 "The span of control is the number and range of direct, habitual communication contacts between the chief executive of an enterprise and his principal fellow offices." —Dimock, M. E., and Dimock, G. O. : Public Administration, Rinehart and Co., Inc., New York, 1956, p. 110.
एक मत नहीं है, किन्तु सामान्य सहमति अवश्य है कि विस्तार-श्रेणी जितना संक्षिप्त होगा समय कर्ज अधिक होगा और फलस्वरूप नियन्त्रण भी अधिक प्रभावशाली होगा, “हूसीरो और नियन्त्रण के अवस्था सीमित विस्तार-श्रेणी की तरह में संभाले हैं, जैसे, कुछ ऊँचे प्रतियोगियों के अवस्था विस्तृत परी-निरीक्षण की आवश्यक; उनके परीमापस्वरूप मात्राओं को उनकी क्षमता का पूरा-पूरा उपयोग करने के लिए प्रोत्साहन देने में असफलता। यह भी सम्भव है कि नियन्त्रण के संक्षिप्त विस्तार-श्रेणी में समाधान की गुणवत्ता अधिक हो सकता। विस्तार-श्रेणी की ठीक-ठीक लम्बाई अनेक तरहों में उपयोग होगी; जैसे; परीनिरीक्षण का व्यक्तित्व, संगठन के कार्यों का विकिरण (diversification), संगठन की आयु, संगठन की परसम्परा एवं पर्यावरण, और मात्राओं की क्षमता। स्थान का तर्फ भी स्थिति को प्रभावित कर सकता है। इस प्रकार यदि सारे कार्यालय एक ही भवन या स्थान, में हों या अनेक भवनों या स्थानों में बिखरे हों तो उसे विस्तार-श्रेणी की लम्बाई पर अवश्य प्रभाव पड़ेगा। हाल के वर्षों में नियन्त्रण के विस्तार-श्रेणी की समूही धारणा ही बदल गयी है। प्रशासन में स्थवरालन का बढ़ता हुआ प्रयोग, सूचना के क्षेत्र और विवेचनों का बढ़ता हुआ महत्व इस परीक्षण के लिये वर्तमान ऊँचे कारण है। स्थवरालन और मशीनों प्रक्रियाएँ संचार-थवस्था को गति देने तथा उसे सरल बनाने के साथ के रूप में तथा कागजी कार्यों के आकार तथा विलय की समस्या का निराकरण करने के साथ के रूप में अधिकांश प्रयोग में लायी जा रही है। हाल की तकनीकी प्रगति ने कार्यालयों में भी स्थवरालन के प्रयोग

8 “On the other hand, there are dangers inherent in excessively limited spans of control, such as the risk of detailed supervision of the few reporting: the resultant failure to stimulate subordinates or to fully use the capacities of them. It is possible also 'that short spans of control mean long chairs of command.'”—Seckler-Hudson, C.: Organisation and Management: Theory and Practice, The American University Press, Washington, D. C., 1957, p. 99.
संगठन के मूल तत्त्व

को सम्बंध बना दिया है। लेखाकार्य, सूचीपत्र बनाने (tabulating), कुछ छोटे तथा संकलन कार्य के लिए मशीनों का प्रयोग होने लगा है। इन मशीनों का मुख्य कार्य है कागजी कार्य को निपटाने में नियंत्रित एवं एकत्रीकृत किया के बढ़ते हुए कार्य को सम्पन्न करना। स्वच्छन्द के प्रयोग से विवरण-सूची, अभिलेख सज्जा तथा देवक बनाने के कार्य और वेतन सूची तथा पुस्त-पालन के कार्य अधिक कुशलता से होने लगे हैं। हमारा देश भी, जो इस क्षेत्र में अपेक्षित पिछड़ा है, तेजी से स्वच्छन्द को अपना रहा है। भारत में विभिन्न सरकारी एवं निजी संगठनों में ४०० से अधिक स्वच्छन्द यंग (punch-card equipments) प्रयुक्त हो रहे हैं। यहाँ तक कि १० या १२ गणक (computers) भी काम में लाये जा रहे हैं। इन रिकार्डस की मुख्य विशेषताएँ ये हैं कि इन मशीनों में सुचना संग्रह करना, उपयुक्त तरीकों का एकज निर्देश करने, स्पष्टता मापदंड के अनुसार उनकी व्याख्या करने एवं नियंत्रण देने की क्षमता है। स्वच्छन्द से बढ़ता-सा तिरिक्कीय एवं पैमानेदार कार्य एवं कागजी काम कम हो जाता है। ये इलेक्ट्रॉनिक मशीनों प्रणाली की अत्यधिक गति से बहुत मात्रा में उच्चता एवं शुद्ध सूचना देती है; फल यह होता है कि वह अधिक कार्य-इकाइयों—अर्थात् जिस कार्य के लिए स्वच्छन्द के पहले अंतर्गत ताज्जुब की आवश्यकता होती थी,—का नियंत्रण कर सकता है। इसलिए नियंत्रण के विस्तार-केंद्र की लम्बाई निर्धारित: बड़ा गया है और अधिकारी के लिए अधिक व्यक्तियों के कार्य को नियंत्रित करना सम्भव हो गया है। यन्त्रकरण ने मुख्यतः एवं कार्यक्षेत्र के बीच के संबंधों के नियंत्रण के विस्तार-केंद्र को भी प्रभावित किया है एवं यह यन्त्रकरण के द्वारा यथायोग्यता एवं संचार अधिक गतिवाद होने के कारण समय एवं दूरी सम्पूर्ण हो जाती है।

इसकी एक और महत्वपूर्ण विशेषता है लोक सेवा में विशेषज्ञों, पेशेवर लोगों तथा अभियांत्रिकों की संख्या में वृद्धि। विशेषज्ञों की कुछ मानसिक विशेषताएँ होती हैं। पहली बात तो यही है कि वे अपने क्षेत्र में विद्वान होते हैं और इसके प्रति वे बौद्धिक भी रहते हैं। फल यह होता है कि वे अपने कार्य-क्षेत्र में अनावश्यक कह लगना नहीं करते। दूसरी बात यही है कि वे अपने प्रशासन एवं अनादि का हस्तक्षेप सहन नहीं करते। दूसरे, वे बहुत परम्परागत और कर्मचारी के इकाइयों के रूप में कार्य करते हैं और इस प्रकार वे बांटी नकद रहते हैं। तीसरे, ये विशेषज्ञ संघ तथा लड़ा सम्बन्ध (vertical relationship) पसंद नहीं करते। इसलिए, द्वारा संघ का स्थापित नमुना ही बदल रहा है और अधिकारी-मात्रत की पद-परम्परा बाले संबंध की विशेषता स्वाभाविक अधिकारण को चुनौती देता है। इस विशेष विशेषज्ञ अपने अधिकार समकालिक एक व्यक्ति के रूप में अपनी मात्रा स्वीकार करने लागता है। उदाहरण के लिए, विशविद्यालय
नियमन्त्रण की एकता

यदि इस सिद्धांत का संशोधन में और साइटिंग से वर्णन किया जाय तो उसका अर्थ है कि “किसी कल्पनारी को केवल एक वरिष्ठ अधिकारी द्वारा ही आदेश दिये जाने चाहिये” (फेयल)। पिपनर और प्रिस्स्मस के ज्ञात्रों में, “नियमन्त्रण की एकता की अवधारणा का तात्पर्य यह है कि किसी संगठन के प्रत्येक सदस्य को एक और केवल एक नेता को जवाबदेना चाहिये”। फेयल (Fayol) इस सिद्धांत के प्रमुख समर्थक हैं। “यदि इस नियम का उल्लंघन होता है तो सत्ता कमजोर हो जाती है, अनुशासन खतरे में पड़ जाता है, व्यवस्था मंग हो जाती है और स्थायित्व संकट में पड़ जाता है”। जैसे ही एक ही व्यक्ति या विभाग के उपर दो अधिकारी दल का उपमोक्ष करते हैं, गड़बड़ी पैदा होने लगती है और यदि ऐसी ही स्थिति चलती रही हो तो अव्यवस्था बढ़ जाती है, और आगे वरिष्ठ परिषद प्रकट होते हैं: या तो दोहरे नियमन्त्रण के परिणाम-स्वरूप दो एक अधिकारी का लोप या अंत हो जाता हैं और संगठन फिर से स्वस्थ हो जाता है। या फिर संगठन विनाश की ओर जाने लगता है। कभी भी कोई संगठन दोहरे नियमन्त्रण के अनुकूल नहीं बैठ सकता।”

अगर अनेक सिद्धांतों के समान उपयुक्त सिद्धांत भी आलोचना न हो तब तक है। सेकरल हडसन के ज्ञात्रों में, “......प्रत्येक व्यक्ति के लिए चाहिए।

9 "Should it be violated, authority is undermined, discipline is in jeopardy, order disturbed and stability threatened...... As soon as two superiors wield their authority over the same person or department, uneasiness makes itself felt and should the cause persist, the disorder increases, the malady takes on the appearance of an animal organism troubled by a foreign body, and the following consequence are to be observed: either the dual command ends in disappearance or elimination of one of the superiors and organic well-being is restored, or else the organism continues to wither away. In no case is there adaptation of the social organism to dual command.”—Henri Fayol: op. cit., p. 24.
एक अधिकारी की पुरानी अवधारणा’ जितने सरकारी स्थितियों में शायद ही वास्तविक तौर पर सच पायी जाती है। समाधेण की सीधी रेखा के बाहर अनेक अस्तिम्बवाद विचारण रहते हैं, जिनके लिए अनेक लोगों को प्रतिवेदन देना एवं उनके साथ कार्य करना आवश्यक होता है, जिससे कार्य व्यवस्थित रूप से एवं भ्रामवाणी तरीके से सम्पन्न किया जा सके।” शासन में स्थित प्रशासक के कई स्वामी (Boss) रहते हैं और वह उनमें से किसी की भी उपेक्षा नहीं कर सकता। एक से वह नीति सम्बन्धी आदेश प्राप्त करता है; दूसरे से कर्मचारी; तीसरे से बजट; और चौथे से प्रदाय एवं उपकरण।

नियंत्रण का एकता पर मन्त्रालय एवं सहायक (Auxiliary) अभिकर्ण के बढ़ते हुए प्रभाव का गम्भीर प्रभाव पड़ा है। चूँकि इन अभिकर्णों में विशेषता रहते हैं, उनका महत्व और अंतिम बड़ा गया है। द्वितीय महासम्मान की समाप्ति के बाद से अनेक मण्डलों एवं आयोगों, परामर्शदाता नियुक्तियों, मन्त्रालय और सहायक अभिकर्ण की स्थापना की गयी एवं इनमें से प्रत्येक ने पद-प्रत्यक्ष के विषय तन्त्रों के साथ इतनी मात्रा में सीखे पत्र-व्यवहार करना प्रारम्भ कर दिया है कि नीति अधिकारियों को आश्चर्य होने लगा है कि कोई उसका स्वामी (Boss) है और किसी सलाह उसे मानना चाहिए एवं किसी आदेशों का पालन उसे करना चाहिए। अतः हमारे पास आज जो कुछ है वह आदेश की एकता, यहां तक कि नियंत्रण का दोहरापन (duality of command) नहीं है, वलं किसी सलाह की अनेकता या विचरण है। इस रूप का सबसे निकट स्तर जिले के जिलाध्यक्ष या उपजिलाध्यक्ष के स्तर में मिलता है।

उत्तर प्रदेश में २६ विभागाध्यक्ष (Heads of Department) जिलाध्यक्ष की सम्बोधित करते हैं एवं २३ विभाग उसे आदेश जारी करते हैं। इनमें से प्रत्येक विभाग अनेक शाखाओं में विभाजित है और प्रत्येक शाखा अधिकारपुर्वक जिलाध्यक्ष को आदेश जारी करती है। इस प्रकार, उत्तर प्रदेश में भू-भूमि आयुक्त के कार्यालय की आठ शाखाओं में से एक शाखा ने १९५४ और १९५६ के बीच जिलाध्यक्ष को ७०६ पत्र (circulars) भेजे। सारांश

10 “...the old concept of ‘one single boss for each person’ is seldom found in fact in complex governmental situations. Many interrelationships exist outside the straight line of command which require a working with, and reporting to many persons for purposes of orderly and effective performance......the administrator in government has many bosses and he can neglect none of them. From one he may receive policy orders; from another, personnel; from a third, budget; from a fourth, supplies and equipment.”—Seckler-Hudson : op. cit., p. 51.
संस्कार में ऐसी कोई भी प्रशासकीय प्रणाली नहीं है जो पूर्णतः एकीकृत (integrated) या पूर्णतः विद्यमान (disintegrated) हो। बास्तव में वे व्यवस्थाएं कम या अधिक एकीकृत एवं विद्यमान हैं। भारत एकीकृत प्रशासकीय प्रणाली का अन्तर्गत उदाहरण है। केंद्रीय सरकार की सारी निपटायी सत्ता कानून उद्देश्य में विभिन्न है। सरकार का प्रयोक्ता विभाग एक विधिय या अन्तर्दोल विनियोग संघ के अन्तर्गत है एवं प्रयोक्ता मंत्रालय का अधिपत्य एक मंत्री होता है। मंत्रियों के ऊपर केंद्रीय विभाग होता है जिसका प्रमुख प्रधानमंत्री होता है।
संगठन के मूल तत्त्व

फिर भी व्यवहार में व्यवस्था उतने साफ तोर से एकीकृत नहीं है। स्वयं संविधान ने ही ऐसी सत्ताओं या एजेंसियों का संगठन किया है जो प्रशासकीय नियंत्रण से स्वतंत्र हैं, उदाहरण के लिए, संघीय लोक लेखा आयोग, लेखा संयुक्त तथा महालेखा परीक्षक एवं चुनाव आयोग। इसके अतिरिक्त ऐसे अनेक स्वायत्त आयोग तथा मण्डल, लोक उद्यम एवं निगम हैं जो नियंत्रित प्रशासकीय संगठन की परिधि के बाहर हैं। जिनकी अधिक ऐसी स्वतंत्र और स्वायत्त एजेंसियाँ तथा निकाय होंगे, उलझ ही उन सारे छीले छोरों को एक स्वच्छ एकीकृत प्रभावी व्यवस्था में बाध्य किया गया होगा।

दूसरी ओर, संयुक्त राज्य अमेरिका विचित्रता प्रणाली का एक अच्छा उदाहरण है। इस देश में संघीय शासन व्यवस्था है तथा इसमें स्थानीय स्वायत्त शासन की परम्पराएँ गहरी जड़ वाली हैं; इसकी सरकार अधिकार विभाजन (Separation of Powers) एवं रोक तथा सम्बन्ध (Checks and Balances) के दोहरे सिद्धांत पर आधारित है; इसमें अधिकारियों के सीचे चुने जाने की व्यवस्था है; इसमें समबन्धी, विभागीय, आयोगी, व्यूरो, मण्डलों और अन्य एजेंसियों का दर सा है। संयुक्त राज्य अमेरिका की ऐसी सरकार विश्वविद्यालय के लिए विलुप्त स्वायत्त क्षेत्र जैसी दीखती है। एकता का अभाव तो राष्ट्रीय प्रशासकीय मुद्यालय में भी स्पष्ट रूप से दिख पड़ता है।

यह सत्य है कि संविधान ने राष्ट्रपति में सारी निर्माणकारी सत्ता विभेदित करके प्रशासकीय एकता लाने का प्रयास किया है, किन्तु उस संविधान ने एक एकीकृत प्रशासकीय ढाँचे का निर्माण करने में राष्ट्रपति को बहुत कम सहायता की है। ब्रिटेन और भारत के विपरीत अमेरिकन केवल एक एक बीकर शक्ति होना आवश्यक नहीं। वह कोई दल (team) नहीं है; उसके सदस्य एक ही दल के हो सकते हैं, भिन्न-भिन्न दलों के हो सकते हैं और दल के नहीं भी हो सकते हैं; वे 'साधन-साथ तैयार या डूबते' नहीं हैं। दूसरे, संविधान ने कांग्रेस को आवश्यकतानुसार प्रशासकीय विभाग और एजेंसियों निर्मित करने का अधिकार, दे रखा है। इस उपवन्त के कारण व्यूरो (बजट ब्यूरो और फैसलल व्यूरो आवं इनवेस्टिगेशन), आयोगों (सिविल सर्विस कमीशन, एवार्डेड ऐन्जीटी कमीशन), मण्डलों (प्लानिंग बोर्ड, सीमेंट विक्रेता बोर्ड), और एजेंसियों (एस्टेट्स इनस्ट्रैसन एजेंसी) इत्यादि की विचित्री-सी (अधिकतर बड़ी इकाइयों में) वन गयी है। वे निकाय मुंडक्व विभागों में स्वच्छता से संबंधित नहीं हैं; वे तो विभागीय नियंत्रण में मुक्त समानता निकाय अधिक है। इनमें से कुछ एजेंसियाँ कांग्रेस का प्रबल समर्थन होने के कारण निर्माणकारी संचालन से लगभग स्वतंत्र होने की ओर प्रवृत्त होती है।
यू.एस. एस॰ कार्टन ऑफ़ इंजीनियर (U. S. Corps of Engineers) इसका अन्तर्गत उद्देश्य है। तीसरे, कभी-कभी ये इंजीनियर टकरा सकती है और परस्पर विरोधी प्रयोजनों को लेकर कार्य कर सकते हैं। इंजीनियर में शिक्षित के लिए यह है, परस्पर संघर्ष होता रहता है और यह संघर्ष तब तक चलता रहता है, जब तक कि कार्पेस का समर्थन रखने वाली एजेंसी सर्वश्रेष्ठ-सम्पन्न बजट ब्यूरो पर भी हाथी नहीं हो जाती—बजट ब्यूरो को सारी एजेंसियों से सारे विवाद दूर करने की सत्ता प्राप्त रहती है और इसीलिए उसमें प्रशासनीय बदलों में एकता पैदा करने की आशा की जाती है।

फेडरल ब्यूरो ऑफ इंस्टेंशन बिल, १९४७ और फारेन सॉबस एक्ट के मामले ध्यान देने योग्य है। इस प्रकार प्रशासनीय एजेंसियों के दो रास्ते रहते हैं: प्रत्येक एजेंसी को अपनी चोटी की समस्याओं के मंत्रालयों से और साथ ही मुख्य निपटावक के द्वारा दिये गये निर्देशों से समर्थ रक्षा पहला है—यह बात में अवस्थान असत्त्वाफ़ प्रकार है। राज्य एवं स्वायत्त सरकारों में स्थिति और भी खराब है। ऐसे भी देश और नगर हैं जहाँ लघु मतपत्रों की प्रताली (long ballot system) है, जिसके अनुसार अधिकांश महत्वपूर्ण अधिकारी सीधे जनता द्वारा चुने जाते हैं, और इस प्रकार समन्वय असम्भव-सी बात हो जाती है।

दो प्रणालियों में से एककृत प्रणाली के कुछ निश्चित लाभ हैं, जिन्हें डब्ल्यू॰एफ॰ विलोबी ने बड़ी अच्छी प्रकार संक्षेप में इस प्रकार रखा है:

"यह सरकार के अनेक प्रबंधन इकाइयों को एक अन्तर्गत एककृत प्रशासनीय मणी के रूप में परस्पर समबद्ध करता है; यह प्रशासन एवं नियंत्रण को एक प्रभावशाली प्रणाली की 'स्वागत' है, जो निश्चित करता है; यह प्रशासनीय सत्ता एवं उत्तरदायित्व की रेखा को निश्चित बनाता है; यदि यह संगठन कारागार, उपकरण, कर्मचारियों और क्रियालयों में तिरूण को समाप्त नहीं करती तो उसे समाप्त करने की आदर्शशैली अवश्य रखती है; एक ही सामाजिक क्षेत्र में कार्य करने वाली सेवाओं में प्रभावशाली सहकारी सम्बन्ध रक्षा सम्बंध बनाती है, ऐसा समवेत किसी अन्य प्रकार से घट नहीं किया जा सकता; इससे कार्यक्षेत्र के टकराव से बचा जा सकता है या उन्हें ठीक किया जा सकता है; इससे प्रशासनीय प्रक्रिया एवं प्रविधि के प्रमाणपरषण में मुद्दों होती है; इससे खरीद, प्रदानों की सुरक्षा तथा प्रदान, कर्मचारियों की वर्धनी तथा उन्हें काम देना, लेखा रखना, पुस्तकालयों, प्रयोग-शालाओं, योजना की रूपरेखा के कथण इत्यादि की व्यवस्था के केन्द्रीकरण को सम्बन्ध बना देता है और अन्त में, यह समुचित रूप से संगठित एवं
It correlates the several operating services of the government into one highly integrated and unified piece of administrative mechanism: it insures the establishment of an effective system of overhead administration and control; it makes definite the line of administrative authority and responsibility; it lays the basis for, if it does not automatically effect, the elimination of duplication in organisation, plant equipment, personnel, and activities; it makes possible effective co-operative relations between services engaged in the same general field of activity that can be obtained in no other way; it furnishes the means by which overlapping and conflicts of jurisdiction may be avoided or readily adjusted; it facilitates greatly the standardization of all administrative processes and procedures; it permits of centralization of such general business operations as purchasing, the custody and issue of supplies, the recruitment and handling of personnel, the keeping of accounts, the maintenance of libraries, laboratories, blueprint rooms, etc., and finally, it furnishes the absolutely essential foundation for a properly organised and administered budgetary system.”


“.........One of the important problems of organisation is to reconcile the administrator's natural desire for complete control, uniformity, and certainty with the people's demand that governmental administration accommodate itself to local public sentiment.”—Charlesworth, J. C.: *Governmental Administration*, Harper & Brothers, New York, 1951, p. 207.
केंद्रीकरण का तात्पर्य है चोटी पर या उसके पास सत्ता का एकत्रीकरण; दूसरी ओर विकेंद्रीकरण अनेक व्यक्तियों या इकाईयों के मध्य सत्ता के विभाजन को प्रकट ठहराता है। ह्राव के शब्दों में, “सरकार के निम्न तल से उच्च तल की ओर प्रशासनीय सत्ता के व्यापारिक क्रम को परिवर्तन करता है; इसका उद्देश्य ‘विकेंद्रीकरण’ होता है।”13 विकेंद्रीकरण में प्रमुख तर्क है निर्णय देने के कार्य का प्रायोजन। चारधिक दिनों के शब्दों में, “किसी विशाल प्रशासन के डीम में महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि केंद्रीय शक्ति के द्वारा कोई ऐसी निष्पादन कार्यवाहियों की जा रही है या नहीं जो कि परिवर्तन के द्वारा जा सकती है।”14 फेस्लार इन दो अवधारणाओं के मध्य अन्तर को इस प्रकार सुमारण करते हैं:

“कोई सेवा केंद्रीकरण को ओर शुक रही है या विकेंद्रीकरण की ओर, इसका अन्तर मुख्य रूप से निर्णय निर्धारण करने वाले मामलों की तुलना में उन मामलों के द्वारा का अवलोकन करके जिन पर अधिकारियों का निर्णय देने की सत्ता प्राप्त है; मुख्य रूप से पैदा होने वाले एवं वहीं निर्णय होने वाले मामलों में क्षेत्र के अधिकारियों (field officers) से केंद्र के परमाणु की सीमा एवं ऐसे क्षेत्रीय मत (field opinion) के महत्व की सीमा से लगाया जा सकता है; कोई मामला चाहे कार्यवाही (field) में ही ब्यों न उत्पन्न हो और वहीं कुछ सीमा तक उस पर कार्यवाही ही ब्यों न हो जाय, वह कितनी बार क्षेत्रीय अधिकारियों द्वारा मुख्यालय को भेजा जाता है, इससे; क्षेत्र में निर्णय देने के कार्य को नियंत्रित करने वाले आदेशों तथा केंद्रीय विनिमयों की संख्या से; क्षेत्रीय निर्णयों को रख करने के लिए जनता के अपील की गुजारी शी लगाया जा सकता है; प्रत्येक भौगोलिक क्षेत्र में अभिकरण के क्षेत्रीय कार्य-कलाप जिस अंश तक एक ही क्षेत्रीय अधिकारी द्वारा संचालित होते हैं उससे; और क्षेत्रीय अधिकारियों की योग्यता से लगाया जा सकता है। न तो क्षेत्रीय सेवा का असंचालन मात्र ही और न उस पर अधिक कार्यभार और न उसमें अभिकरण के कर्मचारियों का इस हिस्सा होना ही विकेंद्रीकरण का ध्यान करने है।”15

विकेंद्रीकरण प्रायोजन से भिन्न है। विकेंद्रीकरण का तात्पर्य उस

14 “The significant question in any large administrative undertaking is whether or not any definitive actions are taken by the centre-head which can be taken at the periphery.”
केंद्रीय सत्ता से है जो अपनी कुछ शक्तियाँ स्थानीय सत्ताओं को दे देती है और फलते हैं स्थानीय सत्ता एवं स्वायत्तता प्राप्त कर लेती हैं। इसके विपरीत प्रशासन का तात्पर्य है कि केंद्रीय सत्ता से स्थानीय सत्ता को कुछ एक विशेष कायम का स्थानांतरण; उस स्थिति में वह स्थानीय सत्ता केंद्रीय सत्ता के एजेंट के रूप में कार्य करती है और केंद्रीय सत्ता के पास आदेश देने या निर्देश बदलने का अधिकार रखता है।

विकेंद्रीकरण राजनीतिक भी हो सकता है और प्रशासकीय भी। राजनीतिक विकेंद्रीकरण में शासन के नबीन तत्त्वों की स्थापना भी निहित है। भारत संघ के भीतर स्वायत्तता प्राप्त राज्यों की स्थापना एवं राज्यों के भीतर पंचायत राज की स्थापना ऐसे विकेंद्रीकरण का अंतच्छ का उदाहरण है। इसका उदाहरण है—प्रशासन के साथ जनता का सहयोग, जिसे केबल राजनीतिक और प्रशासकीय सत्ता के विषय से ही प्राप्त किया जा सकता है। प्रशासकीय विकेंद्रीकरण लम्बवाय (vertical) और प्रादेशिक या नैराय (horizontal) और कार्य सम्बन्धी (functional) भी हो सकता है। पहले का तात्पर्य विशेष रूप से हैं जो नैराय प्रशासन का संगठन करती है और उन्हें कुछ स्वतन्त्र शक्तियाँ तथा कार्य रूप से युक्त करती है। जिले और सम्प्रभु नैराय प्रशासन के अंतर्गत उद्देश्य है। केंद्रीय और राज्यीय दोनों तत्त्वों में सरकार के विभिन्न विभागों के अपने स्वयं के प्रशासकीय क्षेत्र होते हैं जैसे मण्डल (circles), क्षेत्र (zones) तथा जिले इत्यादि, और उनके पास अपनी सीमा के भीतर निर्यात देने की शक्ति रहती है। इस प्रकार प्रादेशिक विकेंद्रीकरण में मुख्यालय एवं अन्य केंद्रीय एजेंसियों के बीच के सम्बन्धों की समस्या निहित रहती है। कार्य सम्बन्धी विकेंद्रीकरण यह प्रकार करता है कि केंद्रीय सत्ता में निर्यात देने के कुछ एक केंद्रीय एजेंसियों के तकनीकी या व्यावसायिक निर्णयों को सौंप दिये हैं। विश्वविद्यालय, अंतर्राष्ट्रीय विश्वविद्यालय संस्थान आदि, केंद्रीय सरकार विद्यालय मण्डल ऐसे निर्णयों के उद्देश्य हैं।

विकेंद्रीकरण के अनेक लाभ हैं। प्रथम, यह "चोटी में पक्षाधाति एवं सिरों (extremities) में स्वतंत्रता के लाभ की समाप्त कर देता है। सत्ता, कार्यों तथा संचालन कार्यों के विकार से एक और तो बँक ने दबी केंद्रीय सत्ता को राहत मिलती है और दूसरी और नैराय एजेंसियों तथा सत्ता को इकाइयों को भी होता है। दूसरी, तुरंत प्रभावित होते वाले लोगों को उन प्रशासकीय कार्यक्रमों तथा प्राधिकारों के अनुकूल होने का अवसर मिलता है, जो उनके नज़दीक नहीं आते हैं। तीसरी, सत्ता के विकार के स्वतंत्र कार्यवाही को प्रोत्साहन मिलता है। विलम्ब कम होता है तथा लाय-
लोक प्रशासन

फीताण्डी ही कम होती है। बोधि, यह मातहत प्रशासनों को साधनसम्पत्ता तथा आत्मविकास बढ़ाने का अवसर प्रदान करती है क्योंकि इस स्थिति में उन्हें अपने स्वयं के निर्णय लेने होते हैं एवं उत्तरदायित्व बहने करने पड़ते हैं।

पाँचवें, चूँकि विकेंद्रीकरण सारे संगठन को एक ही रास्ते पर जाने के लिए वास्तविक नहीं करता, विभिन्न इकाइयों को प्रयोग करने की मुविधा रहती है।

अंत में, बालस्वर्य के शब्दों में, “विकेंद्रीकरण में केवल प्रशासकीय कुशलता के अतिरिक्त कुछ और भी लाभ हैं। नागरिक के व्यक्तिगत और राष्ट्रीय की भावना के विकास पर इसका सीमांक पड़ता है; इसमें कुछ आर्थिक गुण होते हैं।”

दूसरी ओर विकेंद्रीकरण लतरों से मुक्त नही है। हर हालत में विकेंद्रीकरण प्रशासकीय प्रत्यक्षों के समवेत और एकीकरण को कठिन बना देता है।

इसके अतिरिक्त कमालारों में, बजट निर्मित में, कर एकीकरण में, लेखा कार्य में, योजना में कार्यक्रम बनाने इत्यादि में पूर्ण विकेंद्रीकरण न तो सम्भव ही है और न ही दूरदूरी। इसके अतिरिक्त बायाताय एवं संचार के अधिकारिक तेज साधन, आधुनिक सुरक्षा की आवशयकता, और आधुनिक नियोजन की अनिवार्यताएं केंद्रीकरण के पक्ष में हैं।

अंतिम मात्र यह है कि समग्र देश के लिए एक-सी नीति अपनाने के राजनीतिक बाद्वे, जैसे रहन-सहन का तत्त्व ऊपर उठाना, निश्चल एवं अनिवार्य शिक्षा और मजदूरियें, केंद्रीकरण प्रशासन की ओर ने जाते हैं।

इसलिए विकेंद्रीकरण केवल एक सीमा के बीतर लागू किया जा सकता है। प्रशासनीय प्रणाली में इसके लिए कुछ आरक्षणों की व्यवस्था होना आवश्यक है। “अपने कार्यों का विकारण करने के पूर्व केंद्रीय अधिकारी को कई बारों के बारे में निर्देश हो जाना आवश्यक है: (१) स्थानीय अधिकारियों को एक से अधिक केंद्रीय एजेंसी के प्रति जब्तव्य नहीं होना बाकी हो; (२) अधिकार क्षेत्र की रेखाएं बड़ी सावधानी से कीची जानी चाहिए; (३) अनेक क्षेत्रीय प्रशासनाधिकारियों (field establishments) की प्रक्रियाएँ एक विशेष सामाय (common) तर की होनी चाहिए, यद्यपि यह आवश्यक नहीं कि वे एक-सी (uniform) हों; (४) स्थानीय एजेंसी के पास पर्याप्त लोक बाला ऐसा भौतिक एवं मनोवैज्ञानिक हो, जिसमें वह एजेंसी नयी...”

18 “Decentralization has a more important justification than were administrative efficiency. It bears directly upon the development of a sense of personal adequacy in the individual citizen; it has spiritual connotations.”—Charlesworth, J. C.: op. cit., p. 207.
पैदा होने वाली स्थानीय परिस्थितियों के अनुकूल स्वयं को बनाने सके; (५) क्षेत्र की इकाई (field unit) को ऐसे निर्णय नहीं लेने चाहिए जो समस्त नीति पर प्रभाव डालें। चाहे यह हो कि उसे परिस्थिति पैदा होने पर स्वयं अपने निर्णय लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाय; (६) तुरंत अपील किये जा सकने वाली पद्धति विचारण होनी चाहिए; (७) क्षेत्र (field) से केन्द्र की ओर मुक्त रूप से से आने-जाने चाहिए; (८) समुचित प्रतिवेदन एवं निरीक्षण की प्रणाली द्वारा केन्द्रीय सत्ता की परिषद की प्रतिभाओं का पूरा ज्ञान प्राप्त होते रहना चाहिए।” जब केन्द्रीय सत्ता की विश्वास हो जाय कि वे आठ आरक्षण (safeguards) स्थापित कर दिये गये हैं, तब वह अपने क्षेत्रीय दर्शकों को यह बताने के लिए स्वतन्त्र है कि उन सीमाओं के भीतर वे अपने संघान को अपनी इच्छानुसार चला सकें हैं।

किन्तु केन्द्रीकरण और विकेंद्रीकरण ऐसे सिद्धांत नहीं हैं जो किसी भी समय किसी भी स्थान तथा सार्वभौम रूप से लागू किये जा सके; वे परिस्थिति के अनुसार ही लागू किये जाते हैं। जैसे डब्ल्यू जे. फेस्लर (James W. Fesler) के अनुसार चार ऐसे तत्त्व हैं जो केन्द्रीकृत या विकेंद्रीकृत पद्धति के निर्माण में भाग लेते हैं। ये हैं उत्तरदायित्व तत्त्व; प्रशासनिक तत्त्व; कार्यमूलकता तत्त्व; और वार्ता तत्त्व। किसी भी प्रकार के विकेंद्रीकरण के विरुद्ध एक दलील प्रशासनिक उत्तरदायित्व की दी जाती है। तत्त्व और उत्तरदायित्व एक साथ चलते हैं और जब तक केन्द्रीय सत्ता किसी कार्य के लिए उत्तरदायी ठहरायी जाती है, तब तक वह अपने क्षेत्रीय अधिकारियों को विवेक से सत्ता (discretionary authority) प्रदान करने में सक्षम है। फेस्लर द्वारा उल्लिखित प्रशासनिक तत्त्वों में : “एजेंसी की आवश्यकता, उसकी नीतियों और तरीकों का स्थायित्व, उसके क्षेत्रीय कर्मचारियों की व्यवहार, गति एवं मित्रव्य्यवहार के लिए दबाव और प्रशासनिक वक्रतृति (sophistication)” आता है। जो कार्य कोई एजेंसी अनुप्रयोग करती है उनका प्रकार, कार्यों का तकनीकी स्वूप और सारे राष्ट्र के लिए एक जैसे रूप की आवश्यकता ये कार्यसम्बन्धी मुुख तत्त्व कहे जा सकते हैं। यह एक सामान्य अनुभव है कि जब मिल के साथ, योजना, संचार और परिभाषाएं जैसे कार्य, जिनमें सारे राष्ट्र के लिए एकजैसे रूप की आवश्यकता होती है, केन्द्रीकरण की ओर बुक्क है, प्रबंधन सम्बन्धी निर्णय उल्लिखित निर्णय तत्त्व में सरलता से विकेंद्रीकृत किये जा सकते हैं। बहुत पहले जैसे मिल ने सुझाव दिया था कि स्थानीय

एजेन्सियों को "विस्तार की बातों का निष्पादन ही नहीं, बल्कि काफी सीमा तक उसका नियन्त्रण भी" सींप दिया जाना चाहिए। बाहरी तत्वों में कार्य-क्रमों में जनता द्वारा भाग लिये जाने की मांग और राजनीतिक दलों के दबाव को रखा जा सकता है। सत्ता प्रजातन्त्र के लिए ठीस विकेंद्रीकरण आवश्यक होता है। इस सबवृत्त में एलेक्सिस डी टोक्वेलिव (Alexis de Tocqueville) का मत महत्वपूर्ण है।" व्यास्वत्त में मैं सोच भी नहीं सकता कि कोई राष्ट्र शासन के शक्तिशाली केंद्रीकरण के बिना भी जी सकता है और उभरते कर सकता है। किन्तु मेरा मत है कि एक केंद्रीकृत प्रशासन जिस राष्ट्र में विश्वव्यापी रहता है, उस राष्ट्र की स्थानीय भावनाओं को लगातार कम करके उस राष्ट्र का केवल स्फूर्ति प्रदान करने के योग्य रहता है। संकट के समय चाहे यह विजय प्रदान कर दे किन्तु यह क्रमशः शक्ति के सूत्रों को हीला कर देता है। यह चाहे किसी व्यक्ति की महानता में प्रशंसात्मक योग्य दे सके किन्तु यह किसी राष्ट्र की बाहिरित समृद्धि में योग नहीं दे सकता।"

मुख्यालय-क्षेत्रीय संबंध

नई दिल्ली की प्रशासन की चुरी माना जाता है—एक ऐसा केंद्र जहाँ से सारे देश का शासन एवं प्रशासन किया जाता है। किन्तु व्यवहार में देश भर में प्रशासन के अनेक केंद्र पैले हुए हैं, और इन केंद्र नागरिक की दृष्टि से व्यास्वत्त में बहुत महत्वपूर्ण हैं। ऐसा कोई मन्त्रालय (बिभाग) केंद्रीय या राज्य सरकार का कार्यालय नहीं है, जिसकी देश भर में अनेक क्षेत्रीय एजेंसियां (field agencies) न हों। उदाहरण के लिए पुलिस या राजस्व प्रशासन को ही ले ले। इनमें संगठन की पद-परामर्श इस प्रकार हैः

<table>
<thead>
<tr>
<th>पुलिस</th>
<th>राजस्व</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>राज्य का मुख्यालय पुलिस महानिरीक्षक</td>
<td>राज्य का मुख्यालय—राजस्व मंडल (Board) संभाग-संभाग-गीय आयुक्त</td>
</tr>
<tr>
<td>क्षेत्र (Range) पुलिस उपमहानिरीक्षक जिला—कलेक्टर/उपायुक्त</td>
<td>जिला पुलिस अधीनस्थ अनुबिहारी—अनुबिहारी अधिकारी</td>
</tr>
<tr>
<td>जिला पुलिस अधीनस्थ अनुबिहारी—अनुबिहारी अधिकारी</td>
<td>तहसील—तहसीलदार</td>
</tr>
<tr>
<td>मण्डल (Circle) मण्डल निरीक्षक</td>
<td>राजस्व मण्डल—राजस्व निरीक्षक</td>
</tr>
<tr>
<td>पुलिस स्टेशन उपनिरीक्षक ग्राम—लेखपाल या पटवारी</td>
<td>चौकीदार या पटवारी</td>
</tr>
<tr>
<td>प्राम या मुकदम</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
ऐसा ही डाक और तार जैसे केन्द्रीय विभागों के सम्बन्ध में है, जिसके अन्तर्गत सैकड़ों और हजारों डाकघर एक पद-पर्यंत में गुंबे हुए सारे देश भर में बिखरे हुए हैं—मण्डल (Circle), संभाग (Division), डाक जिला, उप-डाकघर क्षेत्र और गाँव का डाकघर। तथ्य यह है कि जितने कर्मचारी केन्द्रीय या प्रान्तीय राजधानी में कार्य करते हैं, उससे कई बहुत अधिक कर्मचारी क्षेत्र में बाहर कार्य करते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका के बारे में फीज़लर ने जो विवरण दिया है वह देखने योग्य हैः

"उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमरीका में, बाशिंगटन के प्रति एक कर्मचारी के लिए बाहर नौ कर्मचारी कार्यरत हैं। १६५० में २३ लाख कर्मचारियों में से २ लाख ५ हजार तो बाशिंगटन में थे और २१ लाख ४० हजार बाहर। बाहर के कर्मचारियों (field employees) की संख्या के आकार के क्रम से सर्वाधिक बाहरी (field) कर्मचारियों वाले विभाग ये थे: प्रतिरक्षा विभाग—१० लाख से अधिक, बरियों का प्रशासन—१ लाख ६७ हजार, अन्य; ८० हजार से कम किन्तु ४० हजार से अधिक वाले विभाग क्रम से इस प्रकार थे: कृषि, कोन्यागार, वाणिज्य, आतंरिक, स्वास्थ्य, शिक्षा और कल्याण। दो तिहाई राज्यों में राज्य के कर्मचारियों की अपेक्षा संयुक्त राज्य कर्मचारी अधिक हैं और कैलिफोर्निया में तो बाशिंगटन से भी अधिक संयुक्त राज्य कर्मचारी हैं।"

"किसी क्षेत्र का केन्द्रीय स्थान जहाँ उस क्षेत्र की सर्वोच्च सरकार या प्रशासकीय स्थान में और कार्यालय स्थित रहते हैं और बाहर से सारे क्षेत्र में प्रशासकीय निर्देश और नियमन प्रसारित होते हैं, उसे 'मुख्यालय' कहा जाता है, और शेष क्षेत्र 'क्षेत्र' (the field) कहलाता है। भारत की देशी प्रशासकीय शंघालों में हम उन्हें क्रमांक: 'सदर' (मुख्यालय) और मुफ़सिल (क्षेत्र) कहते हैं। दोनों शब्द उस क्षेत्र से सम्बन्ध रखते हैं, जिससे हमारा यहाँ तालिका है। जब हम समग्र भारत के बारे में सोचते हैं, नई दिल्ली मुख्यालय होता है और राज्यों की राजधानियों समेत शेष देश क्षेत्र (fields) होता है। फिर भी, जब हम राज्यों का उल्लेख करते हैं, राज्यों की राज-धानियों एक केन्द्रीय स्थान के 'क्षेत्रीय स्थान पर उपक्रम' ही न रहने के मुख्यालय होते हैं। इसी प्रकार, जिलों, तहसीलों और अन्य छोटे क्षेत्रों के मुख्य नगर या कस्बे उनके मुख्यालय होते हैं। इसी प्रकार हमें प्रशासकीय क्षेत्र की तुलना में और ऊंचे मुख्यालयों की तुलना में हमें मात्र क्षेत्रीय स्थान (field stations)

---

19 Ibid., p. 251.
रहते हैं।" \(^{20}\) एक दूसरा तरीक़ ध्यान देने योग्य यह है कि विभिन्न विभागों के
क्षेत्र (field areas), चाहे वे केंद्रीय सरकार के हों या राज्य सरकार के,
शायद ही मिलते-जुलते हैं। प्रश्नक विभाग का उनकी मुख्यान्तुसार अपना
एक भू-भाग, मण्डल (circle), संभाग, क्षेत्र (zone) या जिला होता है और
ये सब बड़ी पेशीबाट से एक दूसरे की सीमा को काटते हैं।

मुख्यालय और क्षेत्र के पारस्परिक सम्बन्ध में दो बातें प्रमुख हैं:
(१) प्रादेशिक कार्य सम्बन्धी विभाजन, और (२) संचार और
नियंत्रण।

प्रादेशिक कार्य सम्बन्धी विभाजन (Territorial-Functional Dichotomy)—उपर के निर्देशन एवं कानून की दृष्टि से क्षेत्र की व्यवस्था का संगठन
dो में से किसी एक प्रकार का ही सकता है—प्रादेशिक या कार्य-सम्बन्धी।
बिलोबी उन्हें एकाकी (unitary) या बहुलकीय (multiple) बताता है।
एकाकी या प्रादेशिक रूप में केंद्रीय सत्ता प्रादेशिक या राष्ट्रीय एजेंसियों
निमित कर देती है और उन पर उस क्षेत्र के विभागों का पूरा भार रहता
है। उस क्षेत्र का प्रभारी अधिकारी उसका प्रशान्त होता है और उस तल पर
अन्य सब विभेद इकाइयों (specialised units) के प्रशान्त उसके मात्र होते
हैं। राष्ट्रीय केंद्रों (field stations) से मुख्य कार्यालय को सारे संचार उसी
से होकर जाते हैं और सारे अन्य विभागों के कार्यों का उत्तरदायित्व
उसी पर रहता है। एक बहुलकीय या कार्यालय प्रकार के संगठन में स्थित
दूसरी रहती है, वहाँ मुख्यालय के कार्यालय के विभिन्न संभागों या शाखाओं
के अपने राष्ट्रीय कार्यालय विभिन्न राष्ट्रीय तलों (area level) पर होते हैं और
उनसे सीमा सम्पर्क बनाये रखते हैं। राष्ट्रीय तल पर कोई समन्वयकारी या
एकीकरण करने वाली सत्ता नहीं रहती; प्रश्नक सेवा या एजेंसी स्वतन्त्र
इकाई के रूप में अन्य सेवाओं से या एजेंसियों से पृथक मानी जाती है और
सत्ता की रेखा उससे मुख्यालय के कार्यालय को सीचे जाती है। प्रादेशिक
या एकाकी (unitary) प्रकार के राष्ट्रीय संगठन का एक अच्छा उदाहरण
फायां का प्रिफेक्ट (Prefect) है। वह केंद्रीय विभागों (department—
राष्ट्रीय शासन की सबसे बड़ी इकाई) का प्रशान्त ही नहीं होता, बल्कि
राष्ट्रीय सरकार के एजेंट की भूमिका भी काम करता है। वह अपने
विभाग की अनेक लोक सेवाओं जैसे, शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, दर्दनाक
निवारण, विश्वस्ताय और व्यवस्था स्वापन, के उपर सामान्य नियंत्रण

\(^{20}\) Sharma, M. P.: Public Administration in Theory and Practice,
एवं पर्यवेक्षण रखता है। प्रिफेक्ट की शक्ति और कार्य बाँटलेमी ने इस प्रकार बताये हैं:

"यह राजनीतिक एजेंट जो राजनीतिक कारणों से नियुक्त और अपवर्धन किया जाता है और जो नीति के पृष्ठों से निकटता से समझने वाले मन्त्रमण्डलीय विभागों पर आधिक्य रखता है; केवल आत्मार्पित मंत्रालय (Ministry of the Interior) का ही नहीं, बल्कि अन्य मंत्रियों का भी प्रतिनिधित्व करता है। अपने विभाग की सीमा के भीतर वह प्रशासकीय संस्था का मुख्तार है और उसके पास मामलों के निर्णय और नियामकों की नियुक्ति का अधिकार रखता है। प्रिफेक्ट स्वयं को परोपकारी संस्थाओं, जो आत्मार्पित मंत्रालय के अधीन रहती हैं, को अनुदेश देने, उनका सर्वेक्षण करने और उनके व्यवस्था करने तक ही सीमित नहीं रखता। वह स्वयं को सब प्रकार के कर्मचारियों, लोकार्थकों, अधिकारियों के उपर राजनीतिक नजर रखने और उनमें से प्रत्येक के बारे में लगभग गुप्त एवं ठीक प्रतिबंधन तैयार करने तक ही सीमित नहीं रखता, और न ही वह सामान्य पुलिस और व्यवस्था की स्थापना पर नजर रखने तक स्वयं को सीमित रखता है। इनके अतिरिक्त भी वह अनेक तकनीकी मामलों पर निर्णय लेता है और वहीं संस्था में तकनीकी एजेंटों की नियुक्ति करता है।"[21]

भारत में प्रिफेक्ट के समतुल्य क्लेक्टर या उपायुक्त (डिज्टी कमिशनर) होता है जो १९४७ तक एक प्रकार से वास्तविक रूप में अपने अधीन प्रदेश,

---

21 "This political agent, appointed and dismissed for political reasons, dependent upon the ministerial department most vitally concerned with questions of policy, represents not only the Ministry of the Interior, but all other ministers as well. Within the limits of his department he personifies administrative authority, and possesses the power of deciding matters and appointing executives. The Prefect does not confine himself to directing, surveying and managing penitentiary and charitable institutions, which are under the Ministry of the Interior,......he does not confine himself to acting the part of political watch-dog upon officials of all kinds, magistrates, school-masters, officers, and drawing up a more or less secret and exact report on everyone of them, nor even to keeping an eye on the general police and the maintenance of public order. In addition he takes decisions upon numerous technical matters and appoints a large number of technical agents."—Barthelemy : The Government of France, p. 135.
जिले, का प्रमुख निपादक और प्रशासक होता था। जिले के तल की अन्य विभाग एवं संस्थाएं से उनके समवेत के बारे में १६२५ की मातृत्व-भेम्पोर्ड रिपोर्ट में इस प्रकार कहा गया है: “अनेक विभाग से बड़े अनेक कर्मचारी-वृन्द के साथ विद्यमान हैं,……..” किन्तु जिलाध्यक्ष इन सारे मामलों में किसी न किसी अंश में नीति को प्रभावित करता है, और वह सम्बन्ध देने के लिए हमेशा गुप्त रूप से रहता है, या आवश्यकता पड़ने पर एक विषय से विषय जनता के मध्य मध्यस्थ रूप में भी काम करता है।” किन्तु कलेक्टर की स्थिति तब से बदल गई है और आज जिला एक ऐसी उप-राजधानी के रूप में कार्य करता है, जहाँ विभिन्न तकनीकी विभागों के जिला-कार्यालय स्थित है। इन विभागों के प्रधान तकनीकी ज्ञान पाये होते हैं और वे राज्य के सर्वाधिक मुख्यालय में स्थित अपने विभागाध्यक्षों के प्रति सीखे उत्तरदायी रहते हैं तथा कलेक्टर की सत्ता से स्वतंत्र होते हैं। फांस के निपक्को की सत्ता भी इसी प्रकार कुछ कम हो गई है क्योंकि पेरिस के फ्रांसीसी मंत्रियों में विभिन्न विभागों के आधिक तथा सामाजिक मामलों को अपने श्रीमान कर्मचारियों (field officials) के जरिये निपटाने की प्रबुद्ध दिखेंगे में आ रही है।

श्रीमान कर्मचारियों के ऊपर केंद्रीय नियामक की व्यवस्था लूधर ग्रु़लिक22 द्वारा बढ़ी अब नियामक वाणिज्य की गयी है। वे केंद्रीय संगठन के तीन नमूने बताते हैं: “अंगुलियाँ ही अंगुलियाँ” (All Fingers), “छोटी भुजा, लम्बी अंगुलियाँ” (Short Arms, Long Fingers) और “लम्बी भुजा छोटी अंगुलियाँ” (Long Arms, Short Fingers)। “अंगुलियाँ ही अंगुलियाँ” के नौ में कोई भौगोलिक अनुवांशिक (sub-divisions) नहीं होते और केंद्रीय एजेंसियों का नियामक सीधे मुख्यालय के कार्यालय से ही होता है। “छोटी भुजा, लम्बी अंगुलियाँ” के नौ में केंद्रीकृत अनुवांशिक होते हैं, अर्थात् वे सम्बंध (division) केंद्रीय कार्यालय में ही स्थित होते हैं, प्रत्येक के पास काफी कर्मचारी होते हैं और वे अपने-अपने क्षेत्र में केंद्रीय कार्यालयों से पत्र-व्यवहार करते हैं और उनका नियन्त्रण करते हैं। इस प्रकार विशेष मन्त्रालय में अनेक भौगोलिक शाखाएं हैं—अफ्रीका-१ शाखा, अफ्रीका-२ शाखा, अमेरिका शाखा, बॉम्बे-सिंग्लोन शाखा, दक्षिण-पूर्वी एशिया शाखा, हिन्दीची शाखा, पाकिस्तान-१ शाखा, पाकिस्तान-२ शाखा इत्यादि। ये शाखाएं मन्त्रालय के भीतर ही स्थित हैं और उन क्षेत्रों में नहीं हैं जिनके बारे में ये कार्य करती हैं। “लम्बी भुजा, छोटी अंगुलियाँ” वाले नौ में भौगोलिक इत्यादि।

संगठन के मूल तत्त्व

लिक अनुविभाग विकेंद्रीकृत रहते हैं। इसलिए शब्दों में, प्रादेशिक उपकार्यालय क्षेत्र (field) में मुख्यालय से बहुत कम रहते हैं। इस नमूने का एक अच्छा उदाहरण हमारे देश का जिला कार्यालय है।

किसी संगठन के मुख्यालय का कार्यालय विशेष (specialised) इकाइयों में विभाजित रहता है और इनमें से प्रत्येक का समक्ष एक कार्यक्रम विभेदण या समग्र कार्यवाही के एक अंश से होता है। इस प्रकार भारत की रेलवे व्यवस्था में अनेक विभाग हैं जैसे—सिकिंग़ इंजीनियरिंग, मेकेनिकल इंजीनियरिंग, इलेक्ट्रिक इंजीनियरिंग, आपुर्तिकर्मियों का कार्यालय, सिमान्त और टेली-कम्यूनिकेशन, लेखा, कर्मचारिवर्ग, भाण्डार, चिकित्सा और सुरक्षा। इन सारे विभागों का रेलवे के कुशल चालन में निष्पत्ति रूप से प्रभाव पड़ता है। आंचलिक (zonal) और संभावित (divisional) तल पर इनमें से प्रत्येक विभाग का एक क्षेत्रीय कार्यालय होता है। इन कार्यकारी कार्यालयों के अतिरिक्त रेलवे ने क्षेत्रीय अधिकारी (area officers) नियुक्त किए हैं। वे हैं—जनरल मैनेजर जो उस अंचल (Zone) का कार्य देखता है और संभावित अधीक (Divisional Superintendent) जो उस संभावित का कार्य देखता है। विभिन्न तलों के कार्यकारी अधिकारियों और इस स्तर के क्षेत्रीय प्रशासकों के बीच के समवेतः एवं उनके अपने तन के भीतरी संबंध मुख्यालय एवं क्षेत्र (field) के बीच के सम्बन्धों का एक मुख्य और जटिल तत्त्व है। मन्त्रिमंडलीय, आंचलिक और संभावित तलों पर रेलवे के प्रशासन की जांच करने पर इस जटिल एवं कठिन स्थिति पर कुछ प्रकाश पड़ा।

सचिवालयों तल पर रेलवे मन्त्रालय एक रेलवे बोर्ड के रूप में संगठित रहता है। यह बोर्ड कार्यात्मक (functional) होता है। रेलवे बोर्ड में ५ सदस्य होते हैं—अध्यक्ष, जो आज्ञकन कर्मचारियों का प्रभारी है, वित्तीय आयुक्त, जो वित्त का प्रभारी है, तीन अन्य सदस्य जिनमें से प्रत्येक सिविल (साथ ही विज्ञान सम्बन्धी भी) इंजीनियरिंग, मेकेनिकल इंजीनियरिंग और परिवहन का प्रभारी होता है। अध्यक्ष बोर्ड के भीतर समन्वय के लिए उन्नतदायी होता है और संगठन का प्रशासकीय आधिकार होता है। वह सरकार के मुख्य सचिव (Principal Secretary) की हैतिजय रखता है और उसे वित्तीय आयुक्त को छोड़कर किसी भी सदस्य का उल्लंघन करने का अधिकार होता है। बोर्ड के सदस्य अपने तकनीकी विषय के सभी पहलुओं का कार्य देखते हैं। इन सदस्यों की सहायता के अतिरिक्त सदस्य करते हैं। ये अतिरिक्त सदस्य क्रमशः कार्य (works), मेकेनिकल, परिवहन, कर्मचारिवर्ग और वित्त के प्रभारी होते हैं। रेलवे के नियंत्रण से समबद्ध प्रबुद्ध कार्य के मारे से बोर्ड के सदस्यों को राहत देने के लिए और उन्हें इस योग्य बनाने के लिए कि वे दौरा कर सकें और रेलवे
की नीति की मोटी समस्याओं का अध्ययन कर सकें, बोर्ड की सहायता के लिए अनेक तकनीकी अधिकारी, जिन्हें संचालक कहा जाता है और जो एक संचालनालय के प्रभारी होते हैं, रहते हैं। ऐसे कुल 16 संचालनालय हैं: सिविल इंजीनियरिंग, स्थापना (Establishment), दक्षता व्यूरो (Efficiency Bureau), वित्त, स्वास्थ्य, मेकेनिकल इंजीनियरिंग, रेलवे नियोजन, रेलवे भाष्कर, रेलवे समन्वय, सिम्बल और टेली-कम्युनिकेशन, माहित्यकर्मी एवं आर्थिक सूखा, मार्ग संचार (Traffic Communications), मार्ग परिक्रमण (Traffic Transport), डिब्बों का उत्पादन (Wagon Production) और निगरानी (Vigilance)।

बोर्ड के नीचे का तल है अंचल (Zone), जैसे केंद्रीय अंचल, उत्तरी अंचल, पश्चिमी अंचल इत्यादि। इनमें से प्रत्येक के लिए पर एक जनरल मैनेजर रहता है। वह रेलवे की पद-परम्परा का एक उच्चाधिकारी है और रेलवे की आंचलिक पद्धति का पूरा प्रभारी होता है और उस तल का बहु मुख्य निपटायक भी है। विभिन्न विभागों या शाखाओं के मुख्याधिकारी उसकी सहायता के लिए रहते हैं, जैसे चीफ इंजीनियर, चीफ आपरेटिंग सुपरियंटेंडेंट, चीफ कारामाजियल सुपरियंटेंडेंट, चीफ परीक्षाकार अफीमर, चीफ सिम्बल एवं टेली-कम्युनिकेशन इंजीनियर, चीफ इलेक्ट्रिकल इंजीनियर, चीफ मेडिकल आफीमर, चीफ ग्रामरिट आफीमर और चीफ एकाउंट्स ऑफीमर। ये सारे तकनीकी अधिकारी जनरल मैनेजर के मात्रत होते हैं और अपने कार्य के लिए सीधे उसके प्रति उत्तरदायी रहते हैं। जनरल मैनेजर उनके ‘गोपनीय प्रतिबंध’ (Confidential Reports) लिखता है। वह आंचलिक तल पर सारे विभागों के बीच समन्वय स्थापित करने का उत्तरदायी होता है। किसी भी विभाग के अधिकारी से नई डिल्ली को या अधिकारी को नई डिल्ली से कोई भी पत्र-व्यवहार जनरल मैनेजर से होकर जाता है। ही, उन शुद्ध तकनीकी और बैनाल्ड मामलों में, जहां विभागीय अधिकारी तकनीकी अधिकारियों अन्यथा नई डिल्ली मुख्यालय के संचालकों से पत्र-व्यवहार करने के लिए स्वतन्त्र रहते हैं, ऐसा नहीं होता।

अंचल संभागों में बँटे होते हैं। ये संभाग (Division) समभागीय अधीक्षक (Divisional Superintendent) के अन्तर्गत रहते हैं। वह संभाग में जनरल मैनेजर का ही प्रतिनिधि होता है और उसकी सहायता के लिए अनेक तकनीकी अधिकारी होते हैं जो आंचलिक स्तर के उच्चाधिकारी के अधिकारी (Deputies) होते हैं।

उपयुक्त समग्र एक सारणी के रूप में इस प्रकार रखा जा सकता है:
संचार और नियन्त्रण (Communication and Control)—मुख्यालय और श्रेणी के बीच सम्बन्धों में एक कठिनाई है विभिन्न तरलों के बीच अच्छे संचार की पद्धति की स्थापना की। हमारे विवाद से, हमारे देश में नीतियों और कार्यक्रमों के पूरे न होने या उनके अधूरे रहने का मुख्य कारण यह है कि लोकीय कर्मचारी कार्यक्रम के उद्देश्य और प्रयोजन को पूरी तरह नहीं समझ पाते। नीतियों निष्ठुर करने और कार्यक्रम हृद्यार करने में इन कर्मचारियों से शायद ही कभी सलाह ली जाती है, और न ही वे उनसे सारी बोधना या उद्देश्यों को समझने की कोशिश करते हैं। वे इन कार्यक्रमों को सम्पन्न करने के लिए जिन तरीकों और तकनीकों का प्रयोग करते हैं उनके बारे में भी निष्ठुर नहीं रहते। उनके लिए केवल 'नीतियों में टिप्पणी लिखने' और नियमावलियों के द्वारे ही संचार के लिए बुले हैं। संचार बहुत एकतरफा होता है जब तक आदेशों, अनुदेशों, अभियुक्ताओं, नौकरीयों और जानकारियों के रूप में चोटियों से भरा लगा है। इन सबके ऊपर 'पत्र' न्यायमालियाँ रहती हैं जिनमें विभिन्न तरलों पर कर्मचारियों के कार्य का निष्ठुर उल्लेख रहता है। नीचे से ऊपर की ओर कर्मचारी को यदि क्रोध से नहीं देखा जाता तो उसे प्रतिसाहन भी नहीं दिया जाता। जहाँ तक नियमावलियों का प्रयोग है, श्रेणी के कर्मचारियों की शिकायत यह है कि उनमें उल्लिखित प्रक्रियाएं और नियम हमेशा परिस्थिति के अनुकूल नहीं होते और बहुत साधन की वातावरणता को क्षय में नहीं रखते। डिमाक और डिमाक इस स्थिति को "नियमावली का रोग" (Manualitis) कहते हैं और इसे स्पष्ट करते हुए कहते हैं कि यह "एक ऐसा गंभीर रोग है, जो सामान्यतः सरकार में पाया जाता है...", इसके कारण लोग यह समझ लगते हैं कि प्रशासन में इनके बीच निम्नमूड को जा सकती है और संगठन के कर्मचारियों के कार्य के लिए उसे एक प्रक्रियात्मक नियमावली (procedure manual) में संकलित किया जा सकता है।"  

23 "...an occupational disease, generally found in government……, that causes people to assume that everything in administration can be reduced to rule and emblazoned in a procedure manual for the guidance of all employees in the organisation."—Dimock and Dimock: op. cit., p. 320-21.
न्याय के रूप में ही सकती हैं, उदाहरणार्थ, किसी प्रतिवेदन इकाई द्वारा कोई परियोजना हार में ली जाने के पहले परियोजना का पूर्व-सम्प्रभु; सेवा के मापदंडों का निर्देश; प्रतिवेदनों के अधार पर विभिन्न सबसे महत्वपूर्ण मात्रात्मक कार्यालयों का सम्मोहन।

राज्य की श्रेणी एजेंसियों को वित्त विभाग द्वारा लागू किये गए विस्तृत वित्तीय नियत्त्रणों के कारण और इस बात पर जोर दिये जाने के कारण कि किसी कार्यक्रम के निर्माण के पहले विभाग के मुख्यालयीन कार्यालय से पूर्व-सम्प्रभु लिया जाय, वही कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है।

कार्यालयों के बाद नियत्त्रण का तात्पर्य है प्रतिवेदन देना, लेखा-परीक्षण, और जाँच। मात्रलक्ष्यालयों पर नियत्त्रण लागू करने का एक प्रमुख रूप तरीका यह है कि मुख्यालय, श्रेणी एजेंसियों पर जोर डाले कि वे क्षेत्र के कार्यालय से सम्बंधित प्रतिवेदन, विवरण और अक्षेत्र के रूप में सूचना भेजें। किन्तु इस तरीके में एक कठिनाई यह है कि प्रतिवेदनों और विवरणों की संख्या बड़ी जाती है और इस प्रकार सम्बंधित विभाग के अभ्यासक कंटेन्स होता है। लेखा परीक्षण की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि यह प्रथम वित्तीय लेन-देन की स्वतंत्र जाँच है। लेखा-परीक्षण का प्रमुख प्रयोजन है—गवन, धोखाधड़ी, असाइनेंसी, गलतियां, अनाधिकारिक व्यय, वस्तुनि से अधिक व्यय एवं नियमों तथा कानूनों की उपेक्षा को रोकना। लेखा-परीक्षण के बारे में दो बातें ध्यान देने योग्य हैं: प्रथम यह कि लेखा-परीक्षण पश्चिम-काली (post facto) कार्य है और मरणोपरांत जाँच के समाप्त होता है; और दूसरी इसका सीमित केवल यही है कि यह देखा कि वित्तीय लेन-देन में नियमों तथा विनियमों का पालन हुआ है। गवनक रूप में जाँच (inspection) का अर्थ है कि सिसी बात को ध्यान से देखना; निकटता से एवं आलोचनात्मक रूप से देखना। जाँच का कार्य मुख्य रूप से यही है कि वह देख कि विद्यमान नियमों, विनियमों, प्रक्रियाओं और कार्यविधियों का पालन हो रहा है। यह अनुशंसा के अनुसार किसी कार्य के परिपालन को सुनिश्चित करती है। इस बात में यह लेखा-परीक्षण के कार्य में मिलती-जुलती है। वित्तीय लेन-देनों के लिए जो स्थान लेखा-परीक्षण का है वही प्रशासनिक लेन-देन के लिए जाँच (inspection) का है। किन्तु जाँच का ऐसा सीमित उद्देश्य आज के प्रशासन के सन्दर्भ में पूरा नहीं पड़ता है। जाँच उपयोगी एवं प्रभावशाली हो, इसके लिए आवश्यक है कि वह निश्चित एवं सकारात्मक हो और इसका केन्द्र भी इतना विस्तृत किया जाना चाहिए कि कार्य की कुछ लेखा-परीक्षण भी

की जा सके! हमारे देश में जैसी नियोजित आर्थिक व्यवस्था है, और जिसके लिए कार्य करने की मनस्तिथि की जरूरत होती है, केवल इतना ही पर्यंत नहीं है कि नियमावली में उल्लिखित नियमों का पालन हो जाय; जाँच करने वाली सत्ता को जाँच की गयी एजेंसी के कार्य का इस माने में मूल्यांकन भी करना चाहिए कि उसने उस प्रयोजन को पूरा किया है या नहीं, जिसके लिए उसकी स्वापना की गयी है। साथ ही जाँच को O तथा M बोन या भी बिकास करना चाहिए, अर्थात् वे केवल भूलों को आलोचना करने ही शान्त न हो जाये, बल्कि आगे बढ़कर यह भी बतायें कि दक्षता में वृद्धि करने की दृष्टि से संगठन की प्रणालियों, तरीकों एवं प्रक्रियाओं में क्या सुधार किये जा सकते हैं। अतिम बात यह है कि जाँच केवल दिलावेदी (fault finding) प्रक्रिया ही नहीं है। जाँची गयी एजेंसी में कार्य करने वाले लोगों को अनुदेश देना और उनका मामलांशन करना तथा उसी स्थान पर ही उन्हें यह दिखाना कि दौर कैसे दूर किये जाने हैं एवं विभिन्नताएं कैसे दूर की जाती हैं,—यह उसका (जाँच का) एक आवश्यक तत्त्व होना चाहिए। जाँच की एक आदर्श प्रणाली में जाँच करने वालों की स्वयं की प्रशासन की प्रक्रिया का एक अंग समझना चाहिए और कार्यवालय के सफल कार्यचालन के जिम्मेदारी उसी प्रकार लेनी चाहिए जैसे उस कार्य में रत अन्य कर्मचारी अनुभव करते हैं। किसी जाँच-प्रणाली की प्रभावशीलता का अनुमान उपर्युक्त तत्त्वों के प्रकाश में लगाना चाहिए। तहसील (investigation) सत्ता के तथा-काफ्तक दुरुपयोग की पड़ताल को कहते हैं। इसका प्रमुख प्रयोजन अपराधी व्यवित को दूर किया जाना और उस दृष्टि देना होता है। तहसील की प्रकृति बहुत व्यतिरिक्त एवं विशेष (particular) होती है और माध्यमिक: यह तदर्थ (ad hoc) आधार पर होती है।
संगठन का ढाँचा—मुख्य कार्यपालिका

(STRUCTURE OF ORGANISATION—CHIEF EXECUTIVE)

मुख्य कार्यपालिका किसी भी देश की प्रशासन-व्यवस्था के शीर्ष में होती है। प्रशासन एक पिरामिड की भूमि होता है जो आधार पर सबसे अधिक विस्तृत होता है और ऊपर की ओर कमजोर छोटा होता जाता है। शीर्ष पर मुख्य कार्यपालिका होती है। मोटे तोर पर मुख्य कार्यपालिका दो प्रकार की होती है: (१) संसदाधामक (Parliamentary), तथा (२) अध्यक्षाधामक (Presidential)। पहले रूप में, जिसके ब्रिटिश तथा भारत प्रमुख उदाहरण हैं, वास्तविक मुख्य कार्यपालिका तथा नामधारी मुख्य कार्यपालिका के बीच एक बिभाजन रेखा बिछी रहती है। सिद्धान्त रूप में ब्रिटिश की महारानी ही सभी कार्यपालिका समर्थनी अधिकारियों का प्रभार है, किंतु अभ्यास में इन अधिकारियों का उपयोग मन्त्रमण्डल करता है जो संसद के प्रति उत्तरदायी है। यह प्रकार महारानी मुख्य कार्यपालिका की प्रतीक मात्र है जबकि वास्तविक मुख्य कार्यपालिका मन्त्रमण्डल ही है। भारतीय राज्यपाल भी ब्रिटिश संसद के सदस्य मुख्य कार्यपालिका की प्रतीक मात्र है। वास्तविक मुख्य कार्यपालिका तो मन्त्रियों की परिपत ही है जिसका नेता प्रधानमंत्री है। अध्यक्षाधामक कार्यपालिका में यह भेद नहीं पाया जाता। संयुक्त राज्य अमेरिका इस प्रतिरूप का अंश उदाहरण है। उस देश में सभी कार्यपालिका शक्तियों अध्यक्ष के पास रहती है, और वही सबसे इन शक्तियों का स्वतंत्रता से प्रयोग करता है। उसका निर्भर चार वर्ष के लिए होता है और इस अवधि में उसे पद्धतियुक्त नहीं किया जा सकता (केवल महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा ही उसे पद्धतियुक्त किया जा सकता है)।

मन्त्रमण्डलाधामक (Cabinet) तथा अध्यक्षाधामक (Presidential) मुख्य कार्यपालिका का विशेषण करने पर दोनों में कई अंतर मालूम पड़ते हैं। पहले तो, उन देशों में, जहाँ संसदाधामक सरकार है, वास्तविक मुख्य कार्यपालिका मन्त्रमण्डल ही है, जो एक बहुसदस्यी निकाय है। प्रधानमंत्री,
लोक प्रशासन

जो मन्त्रिमंडल का मुखिया है, अन्य सभी सदस्यों को अपना साथी मानता है। किंतु इसके विपरीत, अध्यक्षात्मक सरकार में मुख्य कार्यालय का एक व्यक्ति होता है, जिनमें अधिक या राज्यक्षम कहलाते हैं। संघटित राज्य अधिकारी के राज्यपाल की सहायता के लिए दस सचिव रहते हैं जिसके अधिकार में दस प्रशासकीय विभाग हैं। ये सचिव उसके अधीन रहते हैं, वे उसके साथी नहीं रहते। इन्हें वह हटा भी सकता है। इससे अन्तर कार्यालय का तथा विधान-मंडल के मध्य सम्बन्ध से सम्बन्धित हैं। संसदाधीमक सरकार में मन्त्रिमंडल के सदस्य अवस्था ही संसद के भी सदस्य होते हैं। वस्तुतः वे विभिन्न तथा बजट को संसद में आरम्भ करके तथा आगे बढ़ाकर संसद को वैधानिक तथा राजकीय नेतृत्व प्रदान करते हैं। मन्त्रिमंडल संसद के अधिकार उत्तरदायी है, और संसद को मन्त्रिमंडल का पदभूमि करने का अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार कार्यालय का तथा विधानमंडल का आपसी समस्त अधिकार निकट का तथा धनिष्ठ है। इसके विपरीत, अध्यक्षात्मकाभिनव में राज्यपाल न तो संसद का सदस्य ही होता है, न संसद के अधिकार उत्तरदायी ही है और न संसद उसे हटा सकती है। इसका अधिकार विभाग की तथा संसद की प्रशासन की है। इस व्यवस्था ने राज्यपाल तथा कार्यालय को दो पृथक और समान स्तरांतर बना दी हैं, जो एक-दूसरे से स्वतंत्र हैं। साथ ही इस स्थिति ने कार्यालय में मुख्य कार्यालय का अधिकार विभाग की भावना बढ़ा दी है। इन दोनों पदवियों की तुलना करने पर संसदाधीमक का पलडा ही अधिक भारी दीवाली पड़ता है। संघटित राज्य में भी कुछ विचार के ने संसदाधीमक कँड़ पर राज्य विभाग के स्थिति में कुछ संशोधन करने का समाचार किया है।

स्वयं कार्यालय का भी उलटाव कर देना उचित होगा, जो उपरुपक दोनों प्रकार के तंत्रों में किसी के अलग अन्य असमान भी बनाता है। व्यवस्था के अन्यों पदवियों के लक्षण समग्री रूप से कानूनी नियमावली से है। इसकी मुख्य कार्यालय का स्वरूप महाविद्यालय सैला है। स्वस्त कार्यालय का समान स्थिति बनाते सात सदस्यों का वह-सदस्य विभाग नियाम कर रहा है। इस प्रकार यहाँ प्रशासनीय प्रेरणा की इस सदस्य नहीं होता। इन सदस्यों का विधानमंडल में स्थान होता है और वे विधान-मंडल के अधिकार उत्तरदायी हैं, किंतु इन्हें सत्य देने का कोई अधिकार नहीं होता। स्वरुपालेल्यारक की कार्यालय का एक नियंत्रण काल के लिए नियंत्रण की जाती है और इस अवधि में उसे पद से नहीं हटाया जा सकता, और न यह विधानमंडल का ही निष्ठुर कर सकती है। इस प्रकार इस महा-विधानयोगी पद के में संसदाधीमक तथा अध्यक्षात्मक दोनों ही प्रशासन के प्रधान मुख्य विधान रहते हैं।
कार्य

मोटे तौर पर मुख्य कार्यपालिका की दो प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं—राजनीतिक तथा प्रशासनिक। राजनीतिक कार्य में अपनी नीतियों तथा कार्यक्रमों के लिए वैधानिक समर्थन प्राप्त करना तथा उसे बनाए रखना, और साथ ही राष्ट्र को नेतृत्व प्रदान करना इत्यादि कार्य आते हैं। वे महत्वपूर्ण कार्य हैं और इनमें किसी भी प्रकार की अवहेलना करने का तार्किक है अर्थात् से पहले ही अपने पद को खो देने का अंक बुलाना। उसके प्रशासकीय कार्यों को गुलिक¹ ने एक ही शब्द 'POSDCORB' में संग्रहीत कर दिया है, जिससे निम्न क्रियाओं का बोध होता हैः

"P—Planning—योजना बनाना अर्थात् उन कार्यों की रूपरेखा तैयार करना जो करने आवश्यक हैं, और उस उद्देश्य के नियत प्रयोजन को प्राप्त करने के लिए आवश्यक तरीकों की भी रूपरेखा बनाना।

"O—Organising—संगठन बनाना अर्थात् अधिकार के औपचारिक हाँच की स्थापना करना जिसके द्वारा कार्य अनुविभागों के क्रम में लगाये जाते हैं, उनका निष्पादन किया जाता है तथा निर्धारित उद्देश्य के लिए उन्हें समानित किया जाता है।

¹ Planning, that is, working out in outline the things that need to be done and the methods for doing them to accomplish the purpose set for the enterprise.

"Organising, that is, the establishment of the formal structure of authority through which work-sub-divisions are arranged, defined and co-ordinated for the defined objective.

"Staffing, that is, the whole personnel function of bringing in and training the staff and maintaining favourable conditions of work.

"Directing, that is, the continuous task of making decisions and embodying them in specific and general orders and instructions and serving as the leader of the enterprise.

"Co-ordinating, that is, the all-important duty of interrelating the various parts of the work.

"Reporting, that is, keeping those to whom the executive is responsible informed as to what is going on, which thus includes keeping himself and his subordinates informed through records, research and inspection.

“S—Staffing—कर्मचारी रखना अर्थात सेविक का सम्पूर्ण कार्य; जैसे कर्मचारी भर्ती करना, उन्हें प्रशिक्षित करना तथा कार्य की अनुकूल दशाओं को बनाने रखना।

“D—Directing—संचालन करना अर्थात विनिश्वय तैयार करना, तथा उन विनिष्क्ष्यों को विशिष्ट तथा सामान्य आदेशों तथा अनुदेशों का रूप देने का निर्देश करना, तथा उस उद्देश्य के नेतृत्व का कार्य करना।

“CO—Co-ordinating—समन्वय करना अर्थात कार्यों के विभिन्न भागों के अन्तर्गत तथा संघात करने का सबसे महत्वपूर्ण कार्य।

‘R—Reporting—प्रतिबंधन देना अर्थात जिन लोगों के प्रति कार्य-पालिका उत्तरदायी है उनको, जो कुछ ही रहा है, उससे अवगत कराने रहना। इस प्रकार इसमें अभिलेख, अनुसंधान तथा निरीक्षण द्वारा कार्यपालिका का अपने अधिनस्तों तथा अपने आपको अवगत रखना सम्मिलित है।

“B—Budgeting—जमा बनाना अर्थात जमा से सम्बन्धित सभी कार्य करना, जैसे, राजकीय योजनाएँ बनाना, हिसाब रखना तथा नियंत्रण करना।”

अब मुख्य कार्यपालिका के अंतर्गत प्रशासकीय कार्यों का संबंध में निर्देशार्त किया जा सकता है। उसका पहला कार्य है प्रशासकीय नीति निर्धारित करना। विधानसभा सामान्य और मौटे रूप में कानून बनाता है। फिर मुख्य कार्यपालिका ही उन कानूनों को लागू करने के योग्य बनाने के लिए विस्तार देती है। कानून बनाने समय विधानसभा तो केवल सामान्य सिद्धांत ही निर्धारित करता है, और कानूनों का लागू होने योग्य बनाने के लिए आवश्यक विवरण तैयार करने का कार्य वह मुख्य कार्यपालिका पर छोड़ देती है। इसके अतिरिक्त प्रशासन में परिनियमों की एक बहुत बड़ी संख्या जन्म पाती है और चूंकि वे परियोजना जनसाधारण के सीधे सम्पर्क में निर्देश आते हैं, उनके द्वारा लोगों की आवश्यकताओं आदि का ठीक-ठीक अनुसार भविष्य प्रकार बढ़ाए जा सकता है। यह वात ध्यान में रहने की है कि किसी भी वैधानिक सत्ता में निजी सदस्यों के विख्यात को अपेक्षा सरकारी विधेयक संस्थाओं में कहीं अधिक होते हैं।

इससे रूपरेखा मुख्य कार्यपालिका संगठन की संरचना को प्रशिक्षक प्रदान करती है जिसके द्वारा प्रशासन कार्य करता है। यह ज्यों-ज्यों नयी-नयी कियाएं पैदा होती जाती हैं। ज्यों-ज्यों आवश्यकतानुसार नये-नये विभागों तथा अभिकरणों की रचना होती जाती है। यथापूर्व, अध्यात्मिक सरकार में संगठन के विषय में राष्ट्रपति के अधिकारिक विलिकूल सीमित हैं फिर भी वह छोटे-छोटे अभिकरणों
संगठन का बौद्ध—मुख्य कार्यपालिका

का सूचन तथा उम्मीद कर सकता है और उन्हें एक विभाग से दूसरे विभाग को स्वाभाविकता कर सकता है। संसदीय सरकार में मुख्य कार्यपालिका को इस समस्त में पूरी तरह प्राप्त है। सामान्य श्रेणियों में, विभागों की आत्मक तथा संरचना उसी के द्वारा निर्मित की जाती है।

तीसरे, सेविंग्स के प्रशासन के विषय में मुख्य कार्यपालिका अपनी ही शक्ति का प्रयोग करती है। वह सरकारी अधिकारियों को नियुक्त तथा नियुक्ती करती है। यह अधिकार उसको उस देश की संबंधित प्रणाली द्वारा प्रदान किया जाता है। इस कारण इस अधिकार का क्षेत्र सभी देशों में समान नहीं है। फिर भी, उन देशों में भी, जहाँ योग्यता के आधार पर भरती करने की प्रणाली सामान्य रूप में विद्यमान है, महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ कार्यपालिका की इच्छा से की जाती हैं। उदाहरण के तौर पर भारत में राज्याधी, राज्यपाल, उच्चतम तथा उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश इत्यादि को नियुक्त करने मुख्य कार्यपालिका की इच्छानुसार की जाती हैं। यथापि तबकेसे आयोग अनेक सरकारी पदों के लिए सेविंग्स का चुनाव करता है फिर भी, वास्तव में, मुख्य कार्यपालिका ही उनको नियुक्त करती है, बल्कि उन्हें हटा भी सकती है।

हां, इसके लिए किंतु संबंधित व्यवस्थाओं का अनुपालन करना आवश्यक है। संयुक्त राष्ट्र अमरीका की अध्यक्षता में सेविंग्स की नियुक्ति में राष्ट्रपति को इससे अधिक अधिकार है, यथापि कुछ मामलों में सीनेट से पुष्टि कराना आवश्यक होता है।

चौथे, प्रशासनीय कार्यों को परिनिर्मित प्रावधानों के अनुसार बनाने के लिए मुख्य कार्यपालिका निदेश, घोषणाएँ, आदेश इत्यादि निकालती रहती है। किसी विशेष नीति को व्यावहारिक रूप देने के लिए असंगठित लोग लगे रहते हैं जो आपस में एक दूसरे को जानते भी नहीं। निदेश, परिपत्र इत्यादि उनके आपस के व्यवहारों को समर्पित लाने में सहायक होते हैं और साथ ही उनके कार्य में आवश्यक उपजेक का काम भी करते हैं। वस्तुतः मुख्य कार्यपालिका द्वारा प्रतिष्ठित निदेशों, आदेशों इत्यादि के गुण तथा परिमाण बहुत अंशों में प्रशासन का स्वरूप निर्मित करते हैं।

पांचवे, मुख्य कार्यपालिका परिष्कर्ष्यों तथा अनुसंधानों के लिए आदेश देती है और इसी सामान्य अधिकार द्वारा वह जान लेती है जिसके विभिन्न श्रेणियों के असंगठित कर्मचारियों को जो अधिकार सीमित है उनका दृष्टिकोण नहीं किया जा रहा है। समय-समय पर जो ये परिष्कर्ष्यों तथा अनुसंधानों के आदेश दिए जाते हैं उनके द्वारा प्रशासन के दोष तथा दुरचरण प्रकाश में आ जाते हैं। इसके अंतिरिक्त, सूचनाओं का यह संरक्षण नीति-निर्धारण के लिए महत्वपूर्ण है।
छठे, संवदाल्म सरकार में वजट सम्बन्धी उत्तरदायित्व मुख्य कार्यपालिका का ही है। वही राष्ट्र का वापिस वजट तैयार करती तथा उसे विधानमंडळ के आगे प्रस्तुत करती है, और विधानमंडळ के अनुमोदन के पश्चात वह उसका निष्पादन तथा परिपालन करती है। उदाहरणतः, भारतीय बितीली संहिताओं के अनुसार वजट प्राप्तकलन तैयार करने का उद्देश्य मुख्य कार्यपालिका पर रहता है। इसके विपरीत, अध्यायात्मक सरकार में वजट सम्बन्धी औपचारिक प्राधिकार कांप्रेस में निहित रहता है। किन्तु, यथव्यावहार में अध्यक्ष ही वजट कार्यालय द्वारा वजट सम्बन्धी प्रस्तावों को विधानमंडळ के सामने प्रस्तुत करता है और वजट पर उसे पर्याप्त भाववाली निपेधाधिकार प्राप्त रहता है।

सातवें, समन्वय करना मुख्य कार्यपालिका के सबसे महत्वपूर्ण कार्यों में से है। किसी भी प्रशासन में विभिन्न तथा अन्य परिस्थितियों के होने का साधारण बात नहीं है। ऐसा भी सम्भव है कि किसी एक ही क्रिया में एक से अधिक विभाग लगे हुए हों और फलस्वरूप उसी एक क्रिया के अड्डे में जाने और उनके परस्पर अतिक्रमण होने की सम्भावना हो जाती है। वैसे तो सभी स्तरों पर समस्याओं का समाधान किया जाता है किन्तु कई भी इसमें से कुछ समस्याएं निपटारे के लिए मुख्य कार्यपालिका तक भी पहुँच जाती है। मुख्य कार्यपालिका का एक प्रमुख कार्य यह देखना है कि किसी नीति विषेष के अनुसरण में अनेक विभागों ने जो अंततः क्रियाएं अपने हाथों में ले रखी हैं, वे वांछित लक्ष्य की प्राप्ति की ओर ही अग्रसर हो रही हैं। मुख्य कार्यपालिका के इस कार्य का महत्व बोध करार तरह कर सकता है। वस्तुतः समन्वय ही प्रशासन का बल है।

मुख्य कार्यपालिका को सारे कार्य करने पड़ते हैं। स्पष्टतः कोई भी व्यक्ति कार्यों के इस भावनिक समूह का अंकें पूरा नहीं कर सकता। विवशाल: उसे अपने अधीनों पर ही, जिनके बीच वे कार्य बोते जाने हैं, निम्नरेखा पढ़ता है। ये अधीनस्त कर्मचारी वस्तुत: ‘लाल तथा नीली’ का काम करते हैं। केवल अपेक्षाकृत अधिक महत्व के प्रकार तथा समस्याओं पर ही मुख्य कार्यपालिका व्यक्तिगत रूप से ध्यान दे सकती है। फिर भी यह याद रखना चाहिए कि यदापि मुख्य कार्यपालिका अपने अधीनों को अपने अधिकार सीप देती है, किन्तु यह लघु भी उन अधिकारों का परिस्थितियाँ कभी नहीं कर देती। मुख्य कार्यपालिका सदा ही मुख्य कार्यपालिका बनी रहती है, वही प्रशासन प्राप्त नहीं है। उनके निर्दय ही अंतर्दृष्ट समस्याओं तथा प्रश्नों पर महत्वपूर्ण निर्णय करने पड़ते हैं। इस प्रकार केवल विभाजन योग्यता बनी यथिक्त ही श्रेष्ठ मुख्य कार्यपालिकाएँ बना सकते हैं। पेटेल-स्मारक पर भाषण देते समय चलेकर
राजगोपालाचारी ने एक अच्छे प्रशासक के लिए आवश्यक छह बातें बतायीं, जो इस प्रकार हैं—बरन, संगठन मत्रणा को परिवर्तन तथा तदनुसार तुरंत ठीक निष्पादन कर लेने की क्षमता, अपने अधीनस्थों में विशवास पैदा करने की क्षमता, निर्णय ले लिये जाने के पश्चात कोई अस्थिरता न होना, सम-स्वभाव तथा "एक सामाजिक उद्देश्य पैदा करना।"

नीति तथा मत्रणा अभिकरण

मुख्य कार्यपालिका के कार्यों तथा अधिकारों पर दृष्टि डालने से हमें विश्वास हो जाता है कि वह बिना सहायता के अपने कार्यों का पालन तथा अधिकारों का प्रयोग प्रभावशाली ढंग पर योग्यता के साथ तुरंत नहीं कर सकती। उसे सहायता की आवश्यकता है और व्यवहार में यह सहायता बहुत उस या उन अंगों से प्रपन लेनी है जो उससे सलाम हैं। उसके बाहु-से कार्य इन अंगों को सौंप दिये जाते हैं। कार्यों का इस प्रकार इससे अंगों को सौंप जाना प्रशासन पर उसके पर्यवेक्षण, निदेशन तथा नियन्त्रण के उच्च-तम उत्तरदायित्व में कोई हस्तक्षेप नहीं करता, यह अंग जिसे 'सामाजिक कर्मचारी वर्ग' कहते हैं, काटछठ, विभेदक कर्म महत्व के कार्यों में निर्णय देकर मुख्य कार्यपालिका के समय तथा शति के भार को हलका करता रहता है। केवल अत्यधिक महत्व के मामले ही निर्णय के लिए मुख्य कार्यपालिका तक पहुँचते हैं, और उसके निर्णय निर्णयस्वरूप विभागों तक सामाजिक कर्मचारी वर्ग के जरिये ही पहुँचाये जाते हैं। वास्तव में सामाजिक कर्मचारी वर्ग 'छन्नी तथा नली' का काम करता है। सामाजिक कर्मचारी वर्ग मुख्य कार्यपालिका का दक्ष मत्रणा तथा सहायता देता है। एक मन्त्रमंडल सरकार में, जहाँ मन्त्र-मंडल के सदय एक दर्जन से अधिक होते हैं, सामाजिक कर्मचारी वर्ग की आवश्यकता सरलता से स्वीकार की जा सकती है। मन्त्रियों की बैठक में जो सामाजिक चर्चा चलती है तथा जो निर्धारण निकलते हैं, उसका अभिलेख रखने की स्पष्ट आवश्यकता होती है। यदि ऐसा न किया जाय तो गत बैठकों में मन्त्रमंडल ने क्या किया इस विषय में सन्देह तथा लगड़ा पैदा हो सकते हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट है की मुख्य कार्यपालिका को अपने बहुउद्देश्यीय कार्यों को योग्यता के साथ शीघ्र समाप्तित करने में सामाजिक कर्मचारी वर्ग की सहायता की आवश्यकता अप्रतिम है। एल. डी. ब्रायट ने सामाजिक कर्मचारी वर्ग के उद्देश्यों के रूप में निम्न कार्यों निर्धारित किए हैं:

1. इस बात को सुनिश्चित करना कि मुख्य कार्यपालिका को समुचित तथा तात्कालिक सुचना प्रपन न हो।

2. समस्याओं का अनुमान लगाने तथा भावी कार्यक्रमों की योजना बनाने में उसकी सहायता करना।
“5. इस बात को सुनिश्चित करना कि मूल्य भारतीय को निर्णय के लिए मामले ऐसे रूप में तुरन्त ही उसके देख पर पड़ना दिये जायें कि उनका निपटारा बुझियारी के साथ बिना विलम्ब के हो जाय; और जल्दबाजी में या बिना सोच-विचारे किये गये निर्णयों से उसकी रक्षा करना।

“6. उस प्रयोक्त मामले को, जिसका निपटारा जासोसी श्रेणी में अन्यत्र कहीं हो सकता है, छोड़ देना।

“7. उसके समय की रक्षा करना।

“8. निश्चित नीति तथा निपटारी निर्देश के अनुसार अभिनवस्थों से कार्य सम्पन्न करने के लिए साधन जुटाना।”

कर्मचारी वर्ग की सामान्य प्रकृति के विषय में प्रशासकीय प्रबंध विपक्ष राज्यपाल की समिति के प्रतिवेदन (१६३७) में प्रशासकीय वंश से बनने कि यह गया है। प्रतिवेदन में कहा गया है:

“इन समाप्त साधनों की स्वयं निर्णय करने या अनुदेश जारी करने का अधिकार नहीं देखा। वे राज्यपाल तथा उसके विभागाध्यक्षों के बीच नहीं रखे जायेंगे। वे किसी भी अर्थ में सहायक अधिकता नहीं होगे। जब सरकार के किसी भी भाग को प्रभावित करने वाला कोई भी मामला कार्यवाही के लिए राज्यपाल के सामने पेश किया गया हो उस समय उनका कार्य होगा कि किसी भी कार्यकारी विभाग के पास की सभी संगठन सूचना अविलम्ब प्राप्त करने में उसकी सहायता करें, जिससे अपने उत्तरदायित्व पूर्ण निर्णयों में राज्यपाल को मार्गदर्शन प्राप्त हो सके और जब निर्णय के लिए जाँच के रूप में उसकी सहायता करें कि प्रभावित होने वाले प्रशासकीय विभाग तथा अभिकर्ण की सूचना किया जा चुका है। हमारा विचार है कि राज्यपाल की सहायता करने में उनकी प्रभावशीलता का सीधा अनुपात

2 “1. To ensure that the Chief Executive is adequately and currently informed.
2. To assist him in foreseeing problems and planning future programmes.
3. To ensure that matters for his decision reach his desk promptly, in condition to be settled intelligently and without delay; and to protect him against hasty or ill-considered judgments.
4. To exclude every matter that can be settled elsewhere in the system.
5. To protect his time.
6. To secure means of ensuring compliance by subordinates with established policy and executive direction.”
संगठन का ढाँचा—मुख्य कार्यपालिका

आयन्त्रण में रहते हुए अपने कार्यों को पूरा करने की उनकी योग्यता के साथ होगा। वे पृथ्वीम रहेंगे, आजाएं न निकालेंगे, विषों न देंगे, कोई लोक वक्तव्य न देंगे। हां, वे ऐसे आदमी होंगे जिनमें अमूल्य अवश्य राखने का व्यवसाय हो और जिनका चरित्र तथा रूह ऐसा हो कि वे अपनी ओर से अधिकार का प्रयोग करने का प्रयत्न न करें, उनमें ही क्षमता हो, अधिक शारीरिक शक्ति हो तथा अपना नाम गुट रखने का उत्साह हो।

संगठन के केंद्र में एक महत्वपूर्ण अवधारणा नीति तथा मंत्रणा अभिकरण की है। ये दोनों ही शब्द सैनिक शब्दावली से लिये गये हैं, किन्तु जब इन शब्दों का उपयोग नागरिक प्रशासन में होता है तब उनके अर्थ भरोसेमेंट की जाते हैं।

कोई भी सरकार संगठन की अंति विस्तृत प्रणाली की सहायता से ही अपना कार्य चलाती है। यह प्रणाली ‘समावेश की श्रृंखला’ से जड़ी रहती है। केंद्रीय पद-परस्परांग में ही नीति समावेश है; नीति की सहायता करने वाले हैं मंत्रणा अभिकरण तथा सहायक अभिकरण। नीति कार्यक्रम के उद्देश्यों की सीधी निर्णयता के लिए कार्य करती है, और कम्युनिटी वगैं तथा सहायक सेवाओं को तामील करते हैं। मंत्रणा वगैं विशिष्ट मंत्रणा प्रदान

3 “These aids would have no power to make decisions or issue instructions in their own right. They would not be interposed between the President and the heads of his departments. They would not be assistant presidents in any sense. Their function would be, when any matter was presented to the President for action affecting any part of the Government, to assist him in obtaining quickly and without delay all pertinent information possessed by any of the executive departments so as to guide him in making his responsible decisions; and then, when decisions have been made, to assist him in seeing to it that every administrative department and agency affected is promptly informed. Their effectiveness in assisting the President will, we think, be directly proportional to their ability to discharge their functions with restraint. They would remain in the background, issue no orders, make no decisions, emit no public statements. They should be considered in whom the President has personal confidence and whose character and attitude is such that they would not attempt to exercise power on their own account. They should be possessed of high competence, great physical vigour, and a passion for anonymity.”
करता है किन्तु समादेश नहीं है। सहायक अभिकरण सामान्य सेवाएँ प्रदान करते हैं।

1८२७ में लिखते हुए विलोबी ने शास्कीय कार्यों को दो भागों में विभाजित किया—प्राथमिक या कार्यालयक; और सांस्कृतिक या श्रृंखलक क्रियाएँ। "प्राथमिक या कार्यालयक क्रियाएँ वे हैं जिन्हें कोई सेवा उस उद्देश्य की परिपूर्ति के लिए सम्पर्क करती है जिसके लिए वह विद्यमान है, दूसरी और सांस्कृतिक या श्रृंखलक क्रियाएँ वे हैं जिनका पालन कोई सेवा इसलिए करती है कि एक सेवा के रूप में उसका अतिरिक्त बना रहे और वह परिवालित रहे।" इस प्रकार रेलवे विभाग का प्राथमिक कार्य विभिन्न स्थानों के बीच रेलवे स्टेशनों की ओर से चलता या जाता है। इस प्राथमिक कार्य का पालन हो सकता है, इसके लिए रेलवे विभाग के लिए आवश्यक है कि वह रेलवे स्टेशन वनवाये, लोगों की निरुक्तियों के साने, पटरियों विकसित, रॉलिंग स्टैक बाड़ी तथा डरर नीट-दी बहुत-सी क्रियाएँ करें। ये सभी श्रृंखलक या सांस्कृतिक क्रियाएँ हैं। यह तथ्य स्पष्ट है कि प्रमुख क्रियाएँ अपने अें ही एक उद्देश्य हैं जबकि श्रृंखलक क्रियाएँ उस उद्देश्य तक पहुँचने वाले साधन हैं।

विलोबी ने मन्त्रणा अभिकरण की क्रियाओं को क्रियाओं के किसी तीसरे प्रवर्तक के रूप में नहीं दिखाया। बाद के लेखक सरकारी अभिकरण को नीति अभिकरण, सहायक अभिकरण तथा मन्त्रणा अभिकरण में विभाजित करते हैं। प्राथमिक अभिकरणों के दूसरे दर्जे ने अभी तक कोई प्राथमिक नाम नहीं किया है। विलोबी ने उनका नाम 'सांस्कृतिक' या 'श्रृंखलक' सेवाएँ रखा है; गाँव उन्हीं को 'सहायक तकनीकी मन्त्रणा सेवाएँ' (auxiliary technical staff services) रखते हैं और झुल्लेट ने उनका नाम 'सहायक सेवाएँ' (auxiliary services) रखा है।

अभिकरण

एक प्राथमिक वनकल संगठन के मुख्यतः वह वोल्क उद्देश्य के आचरण पर अभिकरण या विभागों में बाट दिया जाता है। इस प्रकार इन अभिकरणों का सम्बन्ध सरकार के प्राथमिक उद्देश्यों की पृष्ठ या निष्पादन से होता है और वे लोगों को सेवाएँ प्रदान करने उनके आचरण का विनियमन करते हैं, विधान

*"Primary or functional activities are those which a service performs in order to accomplish the purpose for which it exists. Institutional or house-keeping activities, on the other hand, are those which it is necessary that a service shall perform in order that it may exist and operate as a service."—Willoughby, W. F.: Principles of Public Administration, p. 95.*
संगठन का डाँचा—मुख्य कार्यपालिका । ६१

मण्डल द्वारा संमोदित कार्यक्रमों का परिपालन करते हैं; कर इकट्ठे करके तथा ऐसे ही अन्य कार्य करके लोगों के साथ सीधा संध्यवहार करते हैं। नीति अभिकरणों से ही साधारण नागरिक सम्पर्क में आता है और नीति अभिकरण ही प्रशासन के हृदय का निर्माण करते हैं। भारत सरकार के बड़े-बड़े ‘नीति’ विभाग हैं। स्वास्थ्य, रक्षा, शिक्षा, अम्ल, रेलवे, परिवहन, संचार, सामुदायिक विकास, वाणिज्य तथा उद्योग।

सहायक अभिकरण

सहायक कार्य या ‘मृदुपालक’ कार्य, जैसा कि विलोबी ने इसे नाम दिया है, नीति अभिकरण को उसके प्राथमिक कार्य सम्पन्न करने के योग्य बनाने के लिए किया जाता है। इस प्रकार यह कार्य गौण है। उस पर भी सरकार जैसे एक जटिल तथा प्रसारोम्यम संगठन में यह विवेचन रूप से एक आवश्यक कार्य है। डाक और तारा विभाग का प्राथमिक कर्तव्य पत्र या तारा बोत्ला है। यह नीति समस्ती किया है और इसका पालन असंभ्य अन्य कार्यों जैसे कागज खरीदना, पोस्ट कार्ड तथा लिफाफे छापना, भूमि प्राप्त करना, डाक, तारा कार्यालयों का निर्माण करना, सेविकर्म की भरती करना इत्यादि के पालन पर निर्भर है। ये सभी कार्य चित्रित तथा तारों के वितरण के प्राथमिक कार्य की तामील करते हैं और इस प्रकार ये सहायक या मृदुपालक कार्य के श्रेणी में आ जाते हैं।

बहुत पुरानी वात नहीं है जब प्राथमिक नीति विभाग आत्म-निर्भर होकर कार्य करने के लिए प्रयत्न किया करता था और अपने सहायक कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अपनी निजी व्यवस्थाओं किया करता था। इन सहायक कार्यों की एक विशेषता यह है कि ये सभी नीति विभागों में समान हैं। यदि इन कार्यों को सभी नीति विभागों से हटा दिया जाय और इन्हें अन्य अभिकरणों द्वारा सम्पन्न कराया जाय तो महत्वपूर्ण अर्थ-व्यवस्था प्राप्त हो सकती है और साथ ही विशिष्टीकरण के लाभ तथा बहुत ही दक्षता प्राप्त हो सकती है। यह प्रक्रिया अब समस्त में आने लगी है और बहुत-सी सरकारों में अलग से सहायक अभिकरण स्थापित हो गये हैं। भारत सरकार के सहायक अभिकरणों के उदाहरणों में केंद्रीय लोक निर्माण विभाग एवं प्रदेश तथा निर्भर महासेतालकाय उल्लेखनीय हैं। इनमें पहला अपने मन्त्रियों द्वारा सभी सरकारी विभागों के लिए निर्माण का काम करता है और दूसरा विभिन्न सरकारी विभागों के लिए कोई किस्में जाने से पहले मशीनों और उपकरणों की प्रक्रिया की देखभाल करता है। चूँकि ये सहायक कार्य आवश्यक कार्य होते हैं, अतः इस वात को सुनिश्चित करने के लिए अत्यधिक सावधानी बताते की आवश्यकता है कि ये सहायक कार्य कठोरता के साथ निश्चित समय के अनुरूप सम्पन्न किये
गये हैं क्योंकि विलम्ब होने से नीति कार्यों के सम्पन्न होने में बाधा उपस्थित होती है।

मन्त्रणा अभिकरण

शब्द 'Staff' का अर्थ है सहारा या रक्षा के लिए रखी जाने वाली छही। और वास्तव में स्टाफ अथ्यों कर्मचारी वर्ग प्रशासकीय समस्याओं का अध्ययन करके, योजना बनाकर, संचार करके, मन्त्रणा देकर, सुधार देकर नीति अभिकरण की सहायता करता है। इस प्रकार यह प्रशासक के व्यक्तित्व का एक प्रकार का विस्तार है जिसका अर्थ है 'अधिक आँखें, अधिक कान तथा अधिक हाथ जो उसकी योजनाओं को बनाने तथा कार्यों करने में सहायता देते हैं।' यह उसका 'परिवर्तित अहं' है। इसकी प्रमुख विशेषता यह है कि यह समाधेश नहीं दे सकता और इस पर प्रबंधन का उत्सर्जन नहीं होता। हेनरी फेयोल ने मन्त्रणा अभिकरण की अपरिहार्यता का वर्णन निम्न शब्दों में किया है:

"कार्य करने के विषय में उनकी योग्यता तथा शक्तिक कुछ भी हो, बड़े उद्योगों के प्रबंधन अपने सभी दायित्वों को अकेले कभी पूरा नहीं कर सकते। इसी कारण बाध्य होकर उन्हें ऐसे मन्त्रण समूह का सहारा लेना पड़ता है जिनके पास शक्ति, योग्यता तथा समय है, जिनके स्वयं प्रबंधन के पास न होने की सम्भावना है। वस मन्त्रणय यही मूल है प्रबंधन के कर्मचारी-वर्ग का संगठन करता है। यह प्रबंधन के व्यक्तित्व की सहायता, समन्वय और विस्तार है जो कर्मचारों के फलन में प्रबंधन की सहायता करते हैं। केवल बड़े-बड़े उद्योगों में ही यह कर्मचारी वर्ग एक पूरक निर्देश दीक्षा पड़ता है और उद्योग के महत्त्व के साथ ही इसका महत्त्व बढ़ता जाता है।"
यद्यपि मन्त्रणा अभिकरण तथा सहायक अभिकरण नीति की सहायता करते हैं किंतु इन दोनों के बीच का अंतर भुलाया नहीं जाना चाहिए। मन्त्रणा अभिकरण के ऊपर प्रबंधन का कोई उत्तरदायित्व (operating responsibility) नहीं है। इसका कार्य तो अनुसंधान तथा परामर्श देने जैसा है। हां, सहायक अभिकरण के ऊपर अवश्य ही प्रबंधन सम्बन्धी उत्तरदायित्व रहता है। यह अनुबंध विक्रय, लोगों की भरती, लेखा रखने इत्यादि का उत्तरदायित्व लेती है। दूसरे सहायक अभिकरण का कार्य है नीति अभिकरण को बनाये रखना। नीति अभिकरण के मुधार या पुनर्षुभाषण से इसे कोई मतलब नहीं। इसके विपरीत कर्मचारीय का अधिकार-श्रेणी अधिक विश्वसनीय है जो गुलिक की 'POSDCORB' क्रियाओं के अनुसूची है, यद्यपि यह बात सच है कि इसका बचन ही अनिवार्य है। यह निम्न कार्य सम्पन्न करता है: 8

(1) मन्त्रणा देना, शिक्षा देना तथा परामर्श।

(2) समन्वय, केवल योजनाओं द्वारा ही नहीं बल्कि मानव सम्पर्क द्वारा भी, परेशानीयों का निवारण करना तथा संगठन के सभी तत्त्व पर विशेष समाप्त करना।

(3) तत्काल योजना तथा अनुसंधान।

(4) योजना बनाना।

(5) अन्य संगठनों तथा व्यक्तियों से यह जानने के लिए सम्पर्क बनाये रखना कि क्या हो रहा है।

(6) नीति के प्राधिकार का अनुपालन न करते हुए नीति की सहायता करना।

(7) कभी-कभी नीति समाधेशक द्वारा दिये गये प्राधिकार को प्रयोग में लाना।

increases with the importance of the undertaking.”—Fayol.
Henri, in Gulick and Urwick (Eds.): Papers on the Science of
Administration, p. 86.

8 1. Advising, teaching, consultation.
2. Co-ordination, not merely through plans but also through
   human contacts, trouble-shooting and winning over
   opposition at all levels of organisation.
3. Fact-finding and research.
4. Planning.
5. Contact with other organisations and individuals to
   know what is going on.
6. Assisting the line without infringing its authority.
7. Sometimes exercising delegated authority from the line
   commander.—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 86.
कर्मचारिवर्ग का अल्पतम उद्देश्य उत्पादन तथा उत्पादन की रीतियों दोनों का ही सुधार करना है।

फिर भी तथा प्रेस्सस मन्त्रणा अभिकरण के स्थान पर 'कर्मचारी वर्ग का कार्य' शब्दनाम को अधिक पसंद करते हैं; और इसका तीन प्रकारों में वर्गीकृत करते हैं: सामान्य कर्मचारी वर्ग, तकनीकी कर्मचारी वर्ग, तथा सहायक कर्मचारी वर्ग। सहायक कर्मचारी वर्ग को हम 'सहायक सेवाओं' के समान समझ सकते हैं, और यह कोई कर्मचारी वर्ग का कार्य नहीं है। सामान्य कर्मचारी वर्ग में वे लोग आते हैं जिनका सम्बन्ध नीति निर्धारित करने वाले उच्चतम प्राधिकरण से होता है और यह उस प्राधिकरण को योजना बनाने, निर्णय लेने जैसे कार्यों में मन्त्रणा देता है। तकनीकी कर्मचारी वर्ग विशेष प्रकार का होता है और इसमें विचित्त्वक, विश्लेषणात्मक, विश्लेषणशास्त्री, विश्लेषणक, मनोवैज्ञानिक, मनोविज्ञानिक, वैज्ञानिक इत्यादि लोग आते हैं।

इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका के बहुमुखी क्षेत्रों का पालन में मुख्य कार्यपालिका के लिए कर्मचारी वर्ग अपरिहार्य है। यह स्पष्ट है कि मन्त्रणा अभिकरण के कर्मचारी वैधिक रूप में पौष्पिक होने चाहिए और उनमें किसी समस्या का प्रशासन की समूहण आवश्यकताओं के प्रसंग में समस्याओं का मुद्दायों करने की योग्यता होनी चाहिए। वे किसी भी प्रकार कुटूर आदर्श-बादी न हों। वे ऐसे लोगों में से भरती किये जाने चाहिए जो इसरों के साथ कदम मिलाकर चलने की कला जानते हों। उनमें हुसरों की समझने का गुण हो और वे अपने बिचारों को स्पष्ट तथा प्रविष्टता के साथ अभ्यास कर सकते हैं। उन्हें चाहिए कि वे नीति कर्मचारियों को यह कभी अनुभव न होते दें कि वे उनसे ऊंचे दर्जे के हैं। अंत में, ब्राजुलसे समीक्षक के शब्दों में, "उनमें 'अपना नाम गुप्त रखने का उत्साह' हो।"

हमने अभी विताया है कि मन्त्रणा अभिकरण का कार्य बेबल मन्त्रणा देना है, और नियामक का एकाधिकार नीति को प्राप्त है। अब एक संगत प्रश्न यह है कि नीति तथा मन्त्रणा अभिकरण के कार्यों के बीच क्या कोई स्पष्ट सीमा-शीर्ष की जा सकती है? इन दोनों के बीच उचित सम्बन्ध क्या है? यह एक सुंदर बाद-विवाद का विषय रहा, यहाँ तक कि डिमाक्ट, डिमाक्ट तथा कोई व के शब्दों में, "नीति तथा मन्त्रणा अभिकरण के बीच ठीक समायोजन प्रवृत्त के कठिनतम क्षेत्रों में से एक है।" 9

9 "The right adjustment between line and staff constitutes one of the most difficult areas of management."—Dimock, Dimock and Koeing : Public Administration, p. 150.
संगठन का छोटा—मूल्य कार्यकालिका

पूर्ववर्ती लेखक नीति तथा कर्मचारी वर्ग के बीच के सम्बन्धों को ओप्टिकाल संगठन का एक पहलू समझते थे। इस मनोवृत्ति का सूतक बेल्डन का यह अवलोकन है कि मन्त्रणा वर्ग संगठन विचार का जाना-जाए जाना संगठन कहा जा सकता है, बैसे ही जैसे नीति संगठन निपतान का संगठन है। 110 इन दोनों के बीच इस कठोर विभाजन पर आपत्ति उठाई जाती रही है और बाद के लेखों में उनमें संशोधन भी हुए हैं। इस नवीन अवधारणा का मुख्य वेन देने वाले अल्बर्ट लीफ़र्स की यह वर्णन है कि "मन्त्रणा वर्ग तथा नीति समक्ष है और नीति पर मन्त्रणा वर्ग उच्चता प्रकट करने वाले सम्बन्ध के अनुसार कार्य नहीं करते बल्कि मूल्य कार्यकालिका के अधिकारी तथा उत्तरदायित्व के भौतिक धाराल के कार्य करते हैं।" 111 आगे भी यह लिखते हैं: "कर्मचारी वर्ग का जो भी व्यक्ति नीति को समाधेश नहीं देता वह प्रभावहीन है और नीति का जो मनुष्य कर्मचारीवर्ग का योग्य भी कार्य नहीं समाधेश और निपतान मनुष्य कर्मचारीवर्ग का योग्य भी कार्य नहीं समाधेश और निपतान नहीं करता वह असफल कहा जायगा।" 112 मन्त्रणा वर्ग को परमशास्त्र तथा नीति की निपतान तथा समाधेश के समान समस्त की बढ़ती हुई अवस्था-विविधता को दो तत्वों द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है। सरकारी संगठन का प्रभाव होने के साथ ही एक अधिक सूक्ष्म अधि विभाजन भी प्रकाश में आता है, और विशेषतः रजनी ही उत्पत्ति होता है जो मन्त्रणा वर्ग के कार्य को अधिक आवश्यक बना देता है। "यदि कोई ऐसा कार्यक्रम दे दिया जाय जिसमें विविधता तथा विशेषज्ञता हो तो किसी एकीकृत तथा संतुनित प्रशासन के लिए मन्त्रणावर्ग का कार्य अपरिहार्य अंग बन जाता है। अतः जो-जो मन्त्रणावर्ग के कार्य की विविधता के साथ-साथ मन्त्रणा के अधिकारी बढ़ते जाते हैं बैसे-बैसे इस कार्य का कुछ अंश उन कार्यों का रूप धारण कर लेता है जो परम्परागत रूप में नीति अधिकारियों के लिए सुरक्षित रहते हैं। जब

10 "The staff organisation may be described as a deliberate organisation for thought, just as the line organisation is the organisation for execution."—Sheldon, Oliver: The Philosophy of Management, London, 1923, p. 120.

11 "Staff and line are co-ordinates, operating not in a hierarchical relation to staff over line, but on a horizontal plane of authority and responsibility under the chief executive."—Lepawsky, Albert (Ed.): Administration: The Art and Science of Organisation and Management, New York, Alfred A. Knopf, 1949, p. 298.

12 "A staff man who does not give commands to the line is ineffectual and a line man who does not understand and exercise a modicum of staff function is a failure."—Ibid., p. 321.
यह स्थिति प्राप्त कर ली जाती है तो मन्त्रावर्ग का कार्य किसी मात्रा तक प्रलुत तथा अप्रलुत दोनों ही प्रकार की क्रियाओं का संयोजन बन जाता है जिसमें नीति अधिकारियों के लिए मन्त्रण तथा निदेशन भी सीमित रहते हैं। ध्यान में कोई भी कार्य कदाचित ही छुट रहता है बल्कि बहुधा यह एक मनोरंजन तथा प्रायः एक कार्यक्रम सम्पूर्ण हो जाता है।”

13 दूसरे, साइन प्रभाव तथा अन्य लोगों के लेखों से मन्त्रण तथा नीति के बीच विभाजन की दुर्द रेखा अवश्यक दीख पड़ने लगी है। अब ऐसा विषयास किया जाता है कि प्राधिकार संन्यास का स्थान पर प्रभाव की अभी अधिक बन गयी है। तो फिर यह स्पष्ट है कि मन्त्रण वर्ग प्राधिकार का प्रयोग करता है, वह नियमन करता है तथा संन्यास भी देता है। उदाहरण के लिए, भारत में योजना आयोग को देखिए। जब हम यह समझ लगाते हैं कि मन्त्रण वर्ग का कार्य स्पष्ट रूप से अलग नहीं है तो इस दूर्द विभाजन रेखा की अवश्यकता और भी स्पष्ट हो जाती है। ‘नीति’ विभागों के प्रथम अपने समय का एक भाग सामान्य यथा मन्त्रण के कार्य में लगाते हैं। इसी प्रकार, मन्त्रण वर्ग अपने समय का एक भाग ‘नीति’ सम्बन्धी कार्यों को समझ करने के लिए छोड़ रखता है।

वस्तुतः, हम यह तक कह सकते हैं कि कम से कम कुछ क्षेत्रों में तो कर्मचारीवर्ग नीति पर नियन्त्रण रखता है। सेविवर्ग, बजट तथा वित्त, संगठन तथा नीतियों, योजना इत्यादि जैसे मन्त्रण अभिकरण नीति-अभिकरणों पर ‘दमनकारी’ शक्ति का प्रयोग करते हैं। कर्मचारीवर्ग का कार्य उच्च बौद्धिक योगदान तथा विभाग प्रशिक्षण वाले लोगों द्वारा समझ किये जाते हैं। यह तथ्य कि वे मुख्य कार्यपालिका की निकटता प्राप्त किये हुए हैं, उनके कार्य को एक असाधारण महत्व प्रदान कर देते हैं। वे अपने नीति के कर्मचारियों की अपेक्षा ऊँचा स्थान रखते हैं। पर कर्मचारीवर्ग के क्रमशः इसी की बोली होते जाने के

13 “Given a programme characterised by specialisation and variety, staff work becomes the indispensable ingredient of a unified and balanced administration. As the number of staff officials multiplies, therefore, along with the varieties of staff work, some of this work shades off into the type of function traditionally reserved to line officials. When this point is reached, staff work becomes in some degree a combination of both direct and indirect activity, including advice as well as directions to line officials. In practice, a function is seldom pure; more often it is an interesting and frequently a troublesome blend.”—Dimock, Dimock and Koeing : op. cit., p. 151.
परिणामस्वरूप दोनों में तनाव उत्पन्न हो गया है और साथ ही इसने आलोचना को भी जम दिया है। आवश्यकता से अधिक कर्मचारी वर्ग के कारण खतरा उत्पन्न होने की सम्भावना रहती है। विलाद एच.एस. होगन के कवर्मन्यूयार पुर्व-भिवचारण बजटों तथा विभिन्न प्रकार के नियन्त्रण के कारण लोक प्रशासन की निषेध वृत्ति पर सुरक्षा का काम करता है। योजना निर्माण तथा समन्वय के कार्य सम्बन्धित होता की उस कार्य का उत्सर्जन सीधे के प्रबन्धकीय सिद्धांत के अनुरूप नीति विभागों को ही सीप दिये जाने चाहिए। "केन्द्रीकृत सेवाएं तथा सेववर्ग और बजट सम्बन्धी नियन्त्रण हमारे सामने सांगठनिक विचार की स्थिति पैदा कर रहे हैं, क्योंकि प्रांतिकों का नियन्त्रण नीति निदेशन से अलग होता जाता है और नीति-निदेशन के साथ स्पष्टीकरण करने वाले हितों का निर्माण करता रहता है।"  

भारत में मंत्रणा अभिकरण

भारत में मंत्रणा अभिकरण में मन्त्रीमंडल का सचिवालय, प्राधान्यस्थली का सचिवालय, मन्त्रीमंडल समितियां, योजना आयोग, वित्त-मंत्रालय में बजट तथा आर्थिक मामलों का विभाग, गृह-मंत्रालय में प्रशासनिक मानकों सामने विभागत में विभागीय निर्माण इकाई (एम.एस. आर.एस. यू.) आते हैं।

मन्त्रीमंडल का सचिवालय

मन्त्रीमंडल का सचिवालय, जिसका निर्माण अगस्त १९४७ में गवर्नर जनरल की कार्यवाहिनी परिषद के स्थान पर हुआ था, कर्मचारी वर्ग के कार्य का पालन करता है। यह मन्त्रीमंडल की और साथ ही मन्त्रीमंडल की लगभग एक दर्जन स्थायी समितियां की सेवा करता है। यह मन्त्रीमंडल की बैठकों से सम्बंधित आवश्यक सचिवालयी कार्य सम्पन्न करता है। मन्त्री-मंडल की सातारिक बैठक के लिए कार्यालय (एजेंडा) सैन्यार करता, मन्त्री-मंडल में होने वाली बहस तथा उसमें किसे गये निर्णयों का अभिलेख रखता, मन्त्रीमंडल के अनुमोदन की प्रतीक्षा करने वाले मामलों से सम्बन्धित स्मृतिपत्र जारी करता, प्रत्येक मन्त्रालय की निर्णय भेजता, बहुत-से विभिन्न विषयों पर

14 "Centralised services and budgetary and personal controls are giving us a bad case of organisational schizophrenia as the control of mechanics becomes dissociated from, and builds up competing interests with, policy direction." —Hogan, Willard N.: 'A Dangerous Tendency in Government', Public Administration Review, VI (Summer, 1946), pp. 235-39.
लोक प्रशासन

मासिक सारांशः १५ तैयार करना तथा उन्हें मन्त्रिमण्डल के आमे देश करना मन्त्रिमण्डल सचिवालय के कार्य है।

नीचे उन विषयों की सूची दी गयी है जो मन्त्रिमण्डल के सामने देश किये जाते हैं और फलस्वरूप जिन्हें मन्त्रिमण्डल के सचिवालय को हाथ में लेना पड़ता है:

(१) विधान सम्बन्धी मामले जिनमें अध्यादेशों का जारी किया जाना भी सम्मिलित है।

(२) संसद के लिए राज्यपति के भाषण तथा सदन।

(३) संसद के बुलाने या सत्रावसान के लिए या लोकसभा का विघटन करने के लिए प्रस्ताव।

(४) सभियों, कारारों इत्यादि के विषय में विदेशों से बारी सम्बन्धी विषय।

(५) विदेशों की किसी भी रूप में शिष्टमण्डल भेजने के प्रस्ताव।

(६) जांच की लोक समितियाँ नियुक्त करने के प्रस्ताव तथा ऐसी समितियाँ के प्रतिवेदनों पर विचार।

(७) विद्युत प्रश्नों से सम्बंधित विषय।

(८) वे विषय जिनको कोई मत्ती निर्णय या निर्देशन के लिए मन्त्रिमण्डल के सामने रखता है।

(६) मन्त्रालयों के बीच मतभेद के विषय।

(१०) किसी भी निर्णय को, जो पहले मन्त्रिमण्डल द्वारा किया गया है, बदलने या उलटने के लिए प्रस्ताव।

(११) वे विषय जिनको राज्यपति या प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल के सामने रखना चाहें।

(१२) प्रशासन द्वारा दिये गये किसी भी दण्ड को वापस लेने का प्रस्ताव।

मन्त्रिमण्डल सचिवालय का प्रधान ही मन्त्रिमण्डल का सचिव है। उसकी सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव, एक उप-सचिव, चार अव-सचिव तथा छह अनुरोध अधिकारी होते हैं। सचिवालय संगठन में मुख्य


१६ He is also the Secretary to the Planning Commission.
संघन का ढोंचा—मुख्य कार्यपालिका | ६६

सचिवालय, संघन तथा रीति सम्भाग, सैनिक शाखा तथा आवश्यक शाखा आते हैं।

मुख्य सचिवालय में (१) मन्त्रमण्डल शाखा, (२) प्रशासकीय शाखा,
(३) सामार्थ्य शाखा, तथा (४) सैनिक शाखा रहते हैं और यह मन्त्रमण्डल
tथा इसकी उप-समितिय की बैठकों से समन्वित सभी सचिवालयीन कार्य
चलाता है। यह उन सभी विषयों में समन्वय स्थापित करता है जिनमें मन्त्र-
मण्डल या प्रशासनमण्डल को रुचि है। मन्त्रमण्डल सचिवालय केंद्रीय सांस्कृतिकीय
संघन से समन्वित कार्य भी करता है। इस संघन की स्थापना मई १९५५ में
हुई थी।

मार्च १९५४ में स्थापित तथा मन्त्रमण्डल सचिवालय से संलग्न संघन
tथा प्रबन्ध (अरु.एक्सएमो) सम्भाग भारत सरकार की सभी शाखाओं में
कार्यकुशलता को बढ़ाने के लिए एक समन्वित प्रयत्न का मूल्यांक करने
के लिए प्रयासी रहता है। इस सम्भाग का मुख्य कार्य सूचना तथा अनुभव
एकता करना तथा नेतृत्व, गति तथा समन्वय प्रदान
करता है। प्रमुखतः यह संघन तथा प्रबन्ध सम्भाग कोष्ठों के जरिये, जो
प्रत्येक मन्त्रालय में एक पदाधिकारी के अन्तर्गत होते हैं, कार्य करता है। ये
संघन तथा प्रबन्ध अधिकारी अपने अन्य कर्तव्यों के साथ ही इस सम्भाग का कार्य
kरते हैं। सभी संघन तथा प्रबन्धकीय अधिकारी आपसी सम्प्रक्ष में रहते हुए
इस संघन के संचालक के साथ भी सम्प्रक्ष बनाये रखते हैं। संचालक उन्हें
समय-समय पर विचार तथा अनुभव के आदान-प्रदान के लिए एकताकरता
रहता है।

सैनिक शाखा उन सभी आवश्यक सचिवालयीन कार्यों को करता है
जिनका समन्वय मन्त्रमण्डल की रक्षा-समिति, रक्षा-मन्त्री की समिति, कर्मचारी
वर्ग समिति के प्रशान्तों, प्रधान सेविकार्य अधिकारियों की समिति, प्रधान प्रदाय
अधिकारियों की समिति, संयुक्त योजना समिति, संयुक्त प्रशासनीय योजना
समिति, संयुक्त मुद्दतर समिति, संयुक्त प्रशिक्षण समिति इत्यादि की बैठकों
के लिए रहता है।

आधिक संघ मन्त्रमण्डल की आधिक उत्पादन तथा वितरण समिति, अर्थसंघ
की समिति तथा प्रदाय समिति के सचिवालयीन कार्यों के लिए
उतरदायी है।

सन् १९६१ के आरम्भ में भारत सरकार ने मन्त्रमण्डल-सचिवालय को
भौतिक विकासों—मन्त्रमण्डलीय मामलों के विभाग तथा सांस्कृतिकी विभाग—में

17 The Director, O and M, is also in charge of the S. R. U. (of the Finance Ministry).
पुनर्गठित किया। मन्त्रिमण्डलीय मामलों का विभाग मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्री-
मण्डल समितियों को सांविधानिक सहायता प्रदान करता है; यथार्थ तथा संगठन के नियमों तथा रीतियों को देखता है और सांविधानिक विभाग सांविधानिकीकर
सग्रह के प्रमाणों, आदेशों, जान, केंद्रीय सांविधानिक संगठन, राष्ट्रीय व्यापार संवेशण तथा भारतीय सांविधानिक संस्था से सहभागिता कार्य करता है।
प्रधानमंत्री का सचिवालय
प्रधानमंत्री का सचिवालय १५ अगस्त, १९४७ को अस्तित्व में आया, जबकि उसी दिन भारत एक अधिराज्य बना। इस सचिवालय का निर्माण उन
कार्यों को हाथ में लेने के उद्देश्य से किया गया जो अब तक गवर्नर जनरल के
सचिव (स्वतंत्रता) द्वारा किये जाते थे, ज्योति प्रधानमंत्री ने भी उस तिथि
से वें सभी कार्य अपने हाथ में ले लिये जो १५ अगस्त, १९४७ से पूर्व गवर्नर जनरल,
सरकार की कार्यपालिका के प्रमुख के रूप में, किया करते थे।
प्रधानमंत्री का सचिवालय प्रधानमंत्री को उनकी लोक-क्रियाओं में तथा
शासन के प्रभार के रूप में किये गये कार्यों में निर्धारित शासकीय प्रक्रिया के
सामान्य डॉले के अनुसार सहायता देता है। साधारणतः प्रधानमंत्री के सचिवालय
के पदाधिकारियों का स्तर वही माना जा सकता है जैसा शासन के मंत्रालयों
में तदनुसार श्रेणी के पदाधिकारियों का होता है।
मन्त्रिमण्डल समितियाँ
ब्रिटेन की भारत में भी मन्त्रिमण्डल समितियाँ एक प्रभावशाली भाग
अदा करती हैं। साधारणतः कोई भी विषय मन्त्रिमण्डल के सामने तब
tक नहीं जाता जब तक कि मन्त्रिमण्डल की तत्कालीन समिति उस पर
पहले विचार नहीं कर लेती। उनमें से कुछ तो निर्णय तक ले लेती हैं।
जबकि अन्य समितियाँ मन्त्रिमण्डल में विचार किये जाने के लिए प्रस्ताव बनाती
हैं। पहली दशा में वे निर्णय अर्थव्यवस्था मन्त्रिमण्डल को भेज दिये जाते हैं।
ये समितियाँ, जो वर्तमान समय में लगभग बारह हैं, प्रभावशाली समन्वय तथा
शीर्ष निर्णय देने में सहायक होती हैं, और साथ ही मन्त्रिमण्डल के कार्य भार
cो काफी हला कर देती है ताकि मन्त्रिमण्डल अधिक महत्वपूर्ण विषयों पर
ध्यान दे सके। नीचे मन्त्रिमण्डल की स्थायी समितियों की सूची उनके कार्यों
सहित दी गयी है:

<table>
<thead>
<tr>
<th>नाम</th>
<th>कार्य</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. मन्त्रिमण्डल की आधिक क्षेत्र तथा सांविधानिक संस्थान का संचालन करना और सामान्य प्रभावशाली की कार्यता प्रभावित करना।</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
नाम
2. भारी उद्योग सार्वजनिक क्षेत्र में भारी उद्योगों के सभी स्तरों पर समन्वय पैदा करना।
3. रक्षा समिति देश के रक्षा सम्बन्धी प्रश्नों को देखना।
4. परराष्ट्रीय समिति विदेशी मामलों से सम्बन्धित प्रश्नों को देखना।
5. पुनर्वास समिति विस्थापितों की सहायता तथा पुनर्वास सम्बन्धी विषयों को देखना।
6. मन्त्रिमंडल की मानव शक्ति की समस्या को सर्वोत्तम ढंग पर विचारना तथा मंत्रिमंडल के आगे प्रस्ताव रखना।
7. वैज्ञानिक समिति मंत्रिमंडल को निम्न विषयों पर मन्त्रणा देना:
   (१) शासन की वैज्ञानिक नीति के निरूपण तथा परिपालन में,
   (२) विभिन्न सरकारी मन्त्रालयों तथा सरकारी और अद्व-सरकारी वैज्ञानिक संस्थाओं के वीच, जिनमें विश्वविद्यालयों के वैज्ञानिक तथा तकनीकी विभाग भी सम्मिलित हैं, वैज्ञानिक कार्य के समन्वय पर,
   (३) अन्य देशों तथा अन्तरराष्ट्रीय वैज्ञानिक तथा तकनीकी संगठनों से वैज्ञानिक तथा तकनीकी सहयोग पर, तथा
   (४) अन्य ऐसे विषयों पर जो निदेशक किये जायें।
5. संसदीय तथा स्थानीय मामलों की समिति
   (१) संसद में शासकीय कार्यों की प्रगति पर नजर रखना तथा आवश्यक निदेश देना।
   (२) संसद में उपस्थित किये जाने वाले सभी अशासकीय विषयों तथा प्रस्तावों पर शासकीय दृष्टिकोण का परिनिरीक्षण करना तथा उस पर विचार करना।
   (३) राज्य विधानमंडलों द्वारा हाथ में लिये हुये विधान कार्यों की अवलोकन भारतीय दृष्टिकोण से समीक्षा बनाये रखना।
6. सूचना तथा प्रसार समिति
   सूचना क्षेत्र में सभी महत्वपूर्ण क्रियाओं पर विचार करना, संचालन करना तथा समन्वय करना और सूचना, प्रसार तथा चलचित्र सम्बन्धी नीतियों को सामान्य रूप से निर्धारित करना।
10. नियुक्ति समिति

(1) निम्न विषयों के सम्बन्ध में निर्णय लेना:
(क) उपराष्ट्रीय तथा उससे ऊपर की श्रेणी की सांचेबालीयों नियुक्ति।
(ख) जिन लोक निगमों, कम्यूनियाँ तथा उद्योगों पर राज्य का स्वामित्व है उनके सम्बन्धि, प्रबन्ध संचालकों तथा महाप्रबन्ध और रिजर्व बैंक के गवर्नर तथा डिप्टी गवर्नर।
(ग) अन्य नियुक्तियाँ जो शासन द्वारा की जाती हैं या जिनमें भारत सरकार के अनुमोदन की आवश्यकता होती है और जिनमें प्रतिमास दो हजार रुपया तथा इससे अधिक वेतन दिया जाता है।
(घ) कुछ निर्दिष्ट उच्च नियुक्ति जो रेलवे मन्त्रालय, विदेश मन्त्रालय तथा प्रतिरक्षा मन्त्रालय से सम्बन्धित हो।
(2) किसी नियुक्ति के सम्बन्ध में संघीय लोक सेवा आयोग (U.P.S.C.) तथा सम्बन्धित विभाग के बीच उत्तर मतभेदों के मामलों का निपटारा करना।

11. तेल सम्राट के सम्बन्ध में निम्न विषयों से सम्बन्धित सभी मामलों का मण्डल की समिति निपटारा करता:

(1) अपरिष्कृत खनिज तेल तथा प्राकृतिक गैस का अनुबंध, उपयोग तथा परिवहन।
(2) पेट्रोलियम से उत्पन्न पदार्थों का उत्पादन, प्रदाय, वितरण तथा मुल्य।

12. वायू सम्राट के सम्बन्ध में मण्डल की समिति

वायू विषयों में वायू स्थिति के सम्बन्धित सभी मामले तथा करना, उच्चतम मूल्य निर्धारित करना, स्थानीय आवाजाही, आयात इत्यादि।

13. आयात स्थिति में संबंधित करने के लिए मण्डल समिति

संविधान के अनुसार 352 के अन्तर्गत अध्यादेश के प्रशासन तथा प्रबन्धन से उत्तर सभी विषयों पर इस समिति में विचार-विमर्श होता है। उस अध्यादेश में यह घोषित किया जाता है कि बाह्य आक्रमण के कारण आपात स्थिति उत्पन्न हो गयी है।
संगठन का ढांचा—मुख्य कार्यालया

इन समितियों के सदस्य दो से बारह तक होते हैं और इसके सम्बन्धित प्रधानमंत्री तथा गृहमंत्री में से ही कोई हो सकता है। इनमें से बहुत-सी समितियों में प्रधानमंत्री की उपस्थिति—प्रधानमंत्री इनमें से कम से कम नी समितियों के समापति बनते हैं—उपसमिति को एक सूक्ष्म मन्त्रमंडल का रूप दे देती है और इस प्रकार उच्च नियाम को केवल एक अनुसरण करने वाली शक्ति बना देती है। इसके अतिरिक्त, इन समितियों में मन्त्रमंडल के मन्त्रियों की भीड़ भी बड़ी नहीं समझी जाती। ऐसी भीड़-भाड़ की स्थिति समन्वय तथा शीर्ष निर्णय लेने में बाधक भी हो जाती है। अशोक चंद्र ने इन समितियों की संरचना की आलोचना की है। वे कहते हैं: “इन समितियों के लिए अब तक जो नियुक्तियां की गयी हैं वे प्रायः वैकल्पिक आधार पर की गयी हैं न कि इस आधार पर कि सबसे सही समितियों में केवल सम्बन्धित मन्त्री बनाए जायें। अच्छा समाधान यही हो सकता था कि अन्तर्राष्ट्रीय कार्यालय वाले मन्त्रालयों के समूह बनाकर इन समूहों को विभाग-हीन ऊँचे मन्त्रियों की सामान्य दृष्टि में रखकर विकसित इकाई समन्वय प्रारम्भ किया जाता। इन मन्त्रियों की कुछ थोड़ी-सी मन्त्रमंडल समितियों में भी इसका वैदिकता का समन्वय करना चाहिए। इसका विकल्प भी हो सकता है कि वे एक या अधिक उपयुक्त मन्त्री सम्मिलित करके आपत्ति के रूप में एक उच्च मन्त्रमंडल बना लें। इस उच्च मन्त्रमंडल को चाहिए कि वह कार्यालया को जैसा किसी आपत्ति स्थिति में या राष्ट्र के आधिक जीवन की पुनर्क्रिया में आवश्यक समझा जाता है, सबूतिच सन्देश प्रदान करे।”

योजना आयोग

मार्च, १९५० में एक सरकारी प्रस्ताव द्वारा योजना आयोग की स्थापना

18 “Appointments to these committees have been made more on personal considerations than on the consideration of bringing only the ministers concerned together in relevant committees. A better solution might well be to introduce decentralised coordination by grouping ministries with inter-related functions together and placing these groups under the general supervision of senior ministers, without portfolio. These ministers should sit together in a smaller number of Cabinet committees, co-ordinating policy; alternatively, they, with one or more suitable additions, should form a super Cabinet as an emergency measure. This should provide the supreme direction of the executive, as is rendered necessary, in an emergency, as also in the reconstruction of the economic life of the nation.”—Ashok Chanda: Indian Administration, London, George Allen and Unwin, 1958, p. 91.
की गयी थी। इसके समापति प्रधानमंत्री है। भारत में शीघ्र ही यह एक शक्तिशाली तथा प्रभावशाली मन्त्रणा अभिकरण बन गया है। इस आयोग के कार्य निम्न हैं:

(१) देश के भौतिक, पूर्णी सम्बन्धी तथा मानवीय साधनों का, जिसमें तकनीकी सेवकों भी सम्मिलित है, अनुमान लगाना और रास्ते की आवश्यकताओं की तुलना में जिन साधनों का अभाव हो उनके विकास की सम्भावनाएँ खोज निकालना;

(२) देश के साधनों का अति प्रभावशाली तथा संतुलित दंग पर प्रयोग करने के लिए किसी योजना का निरूपण करना;

(३) योजना में स्वीकार किये गये कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं के बीच किसी प्रावधिकारी की जाँच करना इसका निष्पादन करना;

(४) उन तत्वों की ओर संकेत करना जो आधिक विकास की रोकते हैं,

(५) उन दशकों को संकेत करना जो योजना की सफलता के लिए स्थापित की जानी चाहिए;

(६) समय-समय पर योजना की प्रगति का मूल्यांकन करना और नीति तथा उपायों के आवश्यक समायोजनों की सिफारिश करना;

विद्यमान आधिक परिस्थितियों, प्रचलित नीतियों, उपायों तथा विकास के कार्यक्रमों को ध्यान में रखकर अथवा केन्द्रीय या राज्य सरकारों द्वारा मन्त्रणा के लिए निर्देश की गयी समस्याओं का परीक्षण करके सिफारिश करना या सौंपे गये कर्तव्यों की पूर्ति सुगम बनाने के लिए सिफारिश करना।

इस आयोग के प्रभाव स्वयं प्रधानमंत्री ही हैं। उनके अतिरिक्त इस आयोग में योजना, वित्त तथा रक्षामंत्री तथा चार पूर्ण-कालिक सदस्य हैं। मन्त्रिमण्डलीय सचिव ही इस आयोग का सचिव है और मन्त्रिमण्डल का सांख्यिक सलाहकार एक अतिरिक्त वास्तविक सदस्य है। प्रत्येक सदस्य एक या अधिक विषय देखता है और अपने क्षेत्र में समस्याओं के अध्ययन का संचालन करता है, किन्तु सभी सदस्य एक ही निकाय के रूप में काम करते हैं।

इस प्रकार किसी भी अन्य सदस्य की भौति योजना-मंडल कुछ विषयों को देखता है किन्तु साथ ही वह मन्त्रिमण्डल तथा संसद के सामने पूरे आयोग का प्रतिनिधित्व भी करता है। इस प्रकार सदस्य (वित्त) विचार प्रस्तावों या अर्थनीति को प्रभावित करने वाले प्रस्तावों की देखभाल करता है। साथ ही उन विषयों को भी देखता है जो आयोग के सदस्य के रूप में उन सौंपे गये हैं। नीति सम्बन्धी सभी विषयों पर समस्त रूप से आयोग विचार करता है। ऐसे
कुछ विषय हैं : योजनाओं का निरूपण, योजनाओं में समयांकन, योजना-नीतियों से भिन्न विषय, किसी केंद्रीय मन्त्रालय या किसी राज्य सरकार से असहमति पैदा करने वाले महत्वपूर्ण विषय तथा दो सदस्यों के बीच मतभेद।

यह आयोग भारतीय प्रशासन में एक अति महत्वपूर्ण तत्त्व बन गया है। अरोन कंद्र के शब्दों में यह एक "अर्थात्रान्यमूल है जो न केवल संघ के लिए बल्कि राज्यों के लिए भी है।" 19 इस प्रकार पी॰ पी॰ अभ्रार लिखते हैं: "यद्यपि योजना आयोग शासन का सलाह देने वाला एक संघ है फिर भी लोक नीतियों के निर्माण पर, यहाँ तक कि विकाससेतय विषयों पर भी महत्वपूर्ण प्रभाव डालने मगा है और सलाह में देने के इसके कार्य ने तो एक प्रकार से, सम्पूर्ण प्रशासन की ही अपनी परिधि में समेट लिया है।" 20 प्रधानमंत्री तथा मन्त्रमूल बेशि के तीन मन्त्रियों की इसमें उपस्थित ने आयोग की स्वभावतः एक असाधारण महत्व प्रदान कर दिया है। वस्तुतः आयोग के साथ प्रधानमंत्री तथा तीन अन्य मन्त्रियों के इस औपचारिक साहित्य के देखकर लोकसमा की प्राक्कलन समिति ने जितना व्यक्त की तीन समिति ने "योजना-आयोग के साथ केंद्रीय सरकार के मन्त्रमूल के मन्त्रियों के औपचारिक साहित्य के बारे में पूर्ण स्थिति की समीक्षा" करने का प्रस्ताव किया। इसके अतिरिक्त, आयोग के सभी सदस्यों को मन्त्रमूल के मन्त्रियों के तर का मान लिया गया है, आश्वयतानुसार उनकी मन्त्रमूल की बैठकों में आम्नित किया जाता है। मन्त्रमूल का सचिव ही आयोग के सचिव के रूप में कार्य करता है। मन्त्रालयों में उत्पन्न होने वाले आर्थिक मामलों पर मन्त्रमूल में विचार-विमर्श किये जाते हैं। इस आयोग में पहले चर्चा हो लेती है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि आयोग में बैठकों द्वारा तथा मन्त्रमूल के साथ संयुक्त बैठकों द्वारा यह नीतियों तथा कार्यक्रमों के निरूपण में भाग लेता है।

नीति निर्माण में योजना आयोग द्वारा भाग लेने के विषय में आलोचना होने लगी है। अरोन कंद्र का तर्क है कि "योजना आयोग को दी गयी ऊँची प्रतिष्ठा मन्त्रमूलात्मक सरकार की अवधारणा से मेल नहीं खाती।" जो

19 "The Economic Cabinet, not merely for the Union but also for the States."—Ashok Chanda: op. cit., p. 92.
20 "Though the Planning Commission is an advisory organ of government, it has come to exercise significant influence over the formation of public policies even in matters other than of development and its advisory role, in a way, extends over the entire administration."—Agarwal, P. P.: "The Planning Commission" in The Indian Journal of Public Administration, Oct.-Dec., 1957.
मन्त्रिमण्डल संसद के आगे उत्तरदायी है उसका पहला काम है कि नीति तथा 
उद्देश्यों को निश्चित करे। डॉ आरो गाडगिल भी योजना-आयोग के इस 
कार्य पर आपत्ति करते हैं। वह तर्क देते हुए कि आयोग असफल रहा है, 
वह कहते हैं: "इस असफलता की जड़ उस प्रक्रिया में है जिसके द्वारा योजना 
जो आवश्यक रूप से केवल एक मत्त कष्ट के बाली निकाय है, विकास के 
अतिरिक्त अन्य विषयों तक में लोक नीतियों के निर्माण की प्रक्रिया में टांग 
बढ़ाने लगा है।"21 आगे भी वह लिखते हैं: "कदाचित योजना आयोग की 
रचना ने ही ऐसा होना असम्भव नाही। इस तरह से न केवल 
आयोग के उच्च अधिकारियों के विशेष विषयों भी सरकारी विभाग से योजना- 
आयोग में अवसर योजना आयोग से सरकारी विभाग में बदलकर आये, 
या वे दोनों ही संगठनों के कार्य करते रहे, उससे मन्त्रालयों के कार्यों की 
मौलिक समानता को बल मिला। और (यह) ...योजना आयोग या उसके 
सदस्यों की अधिकारियों की भूमिका तथा संरक्षण का प्रयोग करने की 
उनकी स्वभाविक इच्छा ही है जिस आयोग द्वारा अपने मुख्य कार्यों की अवधारणा 
के लिए तथा बहुत से असम्बंध क्षेत्रों पर उसके क्रिया-कलापों के आवश्यक 
प्रसारण के लिए उत्तरदायी है। इस वृद्धि की स्थिति को इससे और 
बल मिला है कि प्रावधानमंत्री तथा वित्तमंत्री योजना आयोग के सदस्य है। 
इससे ऐसा प्रतीत होता है कि योजना-आयोग तथा उसके निर्देशों को एक अप्राइतक 
दंग की प्रतिष्ठा तथा महत्व प्राप्त हो गया है।"22 उनका सुझाव है कि आयोग 
नीति-निर्माण में प्रत्यक्ष भाग लेना बन्द कर दे।

यह ध्यान देने की बात है कि प्रावधान समिति ने अपने इकाइयों प्रशीनी 
वेदन में इस बात का अनुभव किया कि "अब वह समय आ गया है जब केंद्रीय 

21 "The root of the failure lies in the process by which the 
Planning Commission, essentially only an advisory body, 
has come to mix itself with the actual process of the forma-
tion of public policies even in matters other than of develop-
ment."—Vide his Laski Memorial Lecture, 1958 (Harold 

22 "It was, perhaps, the composition of the Planning Commissi-
ion which made it inevitable that this should happen... 
The ease with which not only the senior officials of the 
Commission, but also experts changed from Government 
Department to the Planning Commission and vice versa or 
combined duties in both the organisations, emphasised the 
basic similarity in the activities of the Ministries and (it) 
.......is the power complex of the Planning Commission or its (Contd.)
members, their natural desire to exercise power and patronage like Ministers that are chiefly responsible for the neglect by the Commission of its main functions and for a needless extension of its activities over many irrelevant fields. The misdirection has been helped largely by membership of the Prime Minister and the Finance Minister of the Planning Commission which appears to have vested the Planning Commission and its decisions with an unnatural kind of prestige and importance.”—Ibid., pp. 27-28.

23 "The time has come when a review of the entire position regarding the formal association of Cabinet Ministers of the Central Government with the Planning Commission should be made.”—Estimates Committee, 1957-58, Twenty-first Report (Second Lok Sabha), para 22.

24 “Would go far to secure the success of planning in the country.”—Ibid., p. 82.

25 Although Vigilance Officers are performing other duties in addition to vigilance work, whole-time Vigilance Officers are being appointed where the volume of vigilance work so requires.
(अ) कार्य के सभी पहलुओं का परीक्षण इस हृदि से करे कि मुझे लोगे जा सकें जहाँ अटाटाचार होने की सम्भावना है। ऐसे नियमित तथा आक्रिमक निरीक्षण करे तथा ऐसे अन्य उपाय करे जिनसे ऐसे अवसरों के लिए गुणजीव कम होती जाय।

(आ) जब कभी कहीं भी किसी अधिकारी के विशेष कदाचार या अटाटाचार के संदेह के लिए तक पूर्ण कारण दीख पड़े तब सत्य कार्यवाही का सूचना करे और तीव्र गति तथा शिक्षे से कार्यवाही पूरी करे।

विशेष पुनर्संगठन एकक, जिसकी स्थापना १६५२ में हुई और जो १६५६ में पुनर्संरचना किया गया तथा जिसे मन्त्रालय के संगठन तथा बल की समीक्षा करने का कार्य सीधा गया है, वैज्ञानिक आधार पर कार्यनिर्णय करने तथा कार्यवाही की रूपकों का निर्णय करने के लिए कार्य अध्ययन (Work Study) की तकनीकों का प्रयोग करता है। यह वित्त मन्त्रालय के आधिक संभाग में स्थित है। यहाँ वह व्यक्ति देना आवश्यक है कि संगठन तथा प्रबंध (O & M) संभाग तथा विशेष पुनर्संगठन एकक (S. R. U.) नाम के दो अंग जो निश्चित तो है जो सामने देना आवश्यक है। वांछनीय और शिक्षक है। अधीक्षक ने अपने प्रचारक स्वतंत्र विविध स्तरों में विशेष रूप से कहा है कि संगठन तथा प्रबंध (O & M) संभाग तथा विशेष पुनर्संगठन एकक (S. R. U.) को दो विभिन्न विभागों के अधीन अलग-अलग एकांकों के रूप में वर्तमान में नये रूप में संबंधित के लिए उनके आवश्यक और विशेषत्व कम है। सामने देना आवश्यक है कि “एस० आर० ब्यू। तथा ओ० एन० एम० संगठन अर्थात् ओ० एन० एम० संभाग तथा विभिन्न ओ० एन० एम० एकक की मिलाकर एक संगठन बना दिया जाय जो वित्त मन्त्रालय के एकाकी नियंत्रण में हो। जिससे यह संयुक्त संगठन अधिकृत बना दिया जा सके। २६ अव एकाकी रूप से नियंत्रण बने में सफलता मिल गयी है और एस० आर० ब्यू। तथा ओ० एन० एम०

26 There is not "adequate justification for maintaining the two organisations (the O & M Division and the S. R. U.) as distinct units under two different Departments" and recommended that "the S. R. U. and O & M Organisation - i.e., the O & M Division and the various O & M Units—be combined into a single organisation with a unified control under the Ministry of Finance as to enable the combined organisation to effect speedy economy consistent with efficiency."—Estimates Committee, 1958-59 (Second Lok Sabha), 55th Report, p. 16.
संगठन का ढाँचा—मुख्य कार्यपालिका

सम्भाग दोनों एक ही अधिकारी को सौंप दिये जाने के कारण मिले-जुले सम्पर्क की मुद्दा हो गयी है।

ब्रिटेन में मन्त्रणा अभिकरण

ब्रिटिश सरकार के संगठन में मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय एक महत्वपूर्ण घटक है। १९२६ ई. में प्रथम विश्वयुद्ध के द्वारा के परिवर्तन इसकी स्थापना हुई और धीरे-धीरे इसका महत्व बढ़ता गया। अब इसे अपरिहार्य माना जाते लगा है। एन.जी फाइनर ने उचित ही कहा है कि यह “एक असली युक्ति है किन्तु इसकी अत्यधिक प्रभावशाली तो अभी इसकी अनुपस्थिति में ही समस्या पड़ती है।” 27 यह निकाय केवल मन्त्रिमण्डल की ही सेवा नहीं करता बल्कि मन्त्रिमण्डल की समितियों की भी सेवा करता है; और तब ही तब तो अत्यधिक महत्व वा महत्त्वपूर्ण जगहों तथा मन्त्रालयों का निपटान लेने के उद्देश्य से बाहर कुछ मन्त्रियों के एकदम समितियों की भी सेवा करता है। अन्यथा तथा अन्यथा उपसमितियों की कार्यवाली का संकलन, निर्णयों के परिपालन से सम्बन्धित नियम-कानून प्रतिबंधों तथा आयोगों का परिचालन इसके कार्य है। यह गैर-मन्त्रिमण्डलीय मन्त्रियों को बहस के उन निर्णयों की सूचना देता रहता है जो उनसे सम्बन्धित रहते हैं। यह मन्त्रिमण्डल की स्पष्टता के रूप में कार्य करता है। यह इस बात को बताने में समर्थ रहता है कि मूलमान में किसी विषय पर कब विबाद हुआ था और तब क्या निर्णय लिया गया था। इतना जब कुछ होते ही भी इसका कार्य नीति निर्धारण करता नहीं है; बल्कि यह एक अभिलेख रखने वाला निकाय है। जब तक मन्त्रिमण्डल सचिवालय की स्थापना नहीं हुई थी तब तक प्रथम मन्त्री द्वारा राजा को भेजे जाने वाले प्रतिबंधों के अंतरिक्ष निर्णयों का कोई अभिलेख प्राप्त न था। उस समय मन्त्रिमण्डल ने क्या किया था, इस विषय पर अनिश्चितता तथा झगड़ों के लिए काफी गुमाई रही होगी। सम्म के अन्दर में मन्त्री लोग निश्चित दृष्टि से आजा के साथ अलग-अलग हो जाते वे कि इस बात को तो प्रत्येक जानता है और यह भी रखेगा कि संस्थापन से क्या तय हुआ है। आधुनिक सरकार की जटिलताओं को


28 “It is a single device but its enormous effectiveness is only grasped in its absence.”—Finer, S. E.: A Primer of Public Administration, 1957, p. 51.
देखते हुए किसी भी कार्य को सम्पन्न करने का यह दंग विलकुल असम्भव होगा या किसी भी दशा में, इससे बहुत गड़बड़ी पैदा हो जायगी।

मन्त्रियों के कार्यभार को कुछ हलका करने के लिए इससे नवीन उपाय है मन्त्रिमंडल समितियों का उद्देश; यद्यपि “किसी भी सरकार के कार्यकाल में मन्त्रिमंडल समितियों का अस्तित्व, उनके निर्देश की रूपों या उनके समाधान-पतियों के नाम प्रकट कर देना अवांछनीय है।” 30 ये समितियाँ मन्त्रिमंडल के मन्त्रियों से मिलकर बनती है, किन्तु इनमें से कुछ समितियों में गैर-मन्त्रिमंडलीय मन्त्री, अस्थायी कर्मचारी, कर्मचारीवर्ग के प्रधान इत्यादि भी सम्मिलित हो सकते हैं। इस युक्ति से हरेक मन्त्रियों को एक-दूसरे से सीधा तथा समझौता करने का अवसर मिलता है, और इस प्रकार मन्त्रिमंडल का कार्यभार भी हलका हो जाता है। फलस्वरूप, मन्त्रिमंडल अधिक महत्वपूर्ण कार्यों पर ध्यान देने के लिए मुनाफ़ हो जाती है। इस युक्ति का महत्व तब सम्पूर्ण हो जाता है जब हम यह समर्पण रखते हैं कि आज मन्त्रिमंडल के सामने कार्य का डेरा बढ़ाता जा रहा है। इससे, ये समितियाँ, जिनमें गैर-मन्त्रिमंडलीय मन्त्री भी रहते हैं, उन्हें (गैर-मन्त्रिमंडलीय मन्त्रियों को) उन विषयों पर, जिनमें उनकी शक्ति है, स्वतंत्रता से अपने विचार व्यक्त करने का अवसर प्रदान करती है। तीसरे, यह प्रायः निरंतर समन्वय को प्रोत्साहन देती है। शासन का श्रेणि अत्यधिक विस्तृत होने के कारण वे कार्य जिनके लिए सामूहिक विचार-विमर्श तथा निर्णय की आवश्यकता है, मन्त्रिमंडल की कार्यभारता की सीमा से अधिक गाये हैं। किन्तु यह आवश्यक नहीं कि मन्त्रिमंडल ये सभी कार्य करे। जैसे कुछ प्रश्न मन्त्रिमंडल के लिए उचित हैं और जैसे कुछ प्रश्न मन्त्रिमंडल समितियों के पास अन्तिम निर्णय के लिए भेजे जा सकते हैं या कम से

29 “Until the establishment of the Cabinet secretariat, there was no record of conclusions other than the report which the Prime Minister sent to the sovereign…….There must have been plenty of room for uncertainty and dispute about what the Cabinet had done. No doubt at the end of the meeting Ministers dispersed hoping that everybody knew and would remember what had been agreed upon. With all the complexities of modern Government this way of transacting business would be quite impossible, or would, at any rate, lead to much confusion.” —Morrison, Herbert: Government and Parliament, London, O. U. P., 1954, pp.13-14.

30 “It is undesirable during the life-time of a Government to reveal the existence of Cabinet Committees, their terms of reference, or the names of their chairman.” —Ibid., p. 19.
The amount of business requiring collective deliberation and decision is in excess of what can properly be handled by the Cabinet. But it is not necessary that the Cabinet should deal with all these matters. Just as some questions are appropriate to the Cabinet, so some can go to Committees of the Cabinet for final decision, or at least can go there in the first place so that the issues can be sorted out before Cabinet consideration.”—Morrison, Herbert: op. cit., p. 17.

The list has been taken from Curtis, M. R.: Central Government, London, Pitman, 1956, p. 80:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Chairman</th>
<th>Standing Committees</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Lord President of the Council</td>
<td>Legislation Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Prime Minister</td>
<td>Future Legislation Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Foreign Secretary</td>
<td>Committee for Socialisation of Industries</td>
</tr>
<tr>
<td>Prime Minister</td>
<td>Machinery of Government Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Chancellor of Exchequer</td>
<td>Information Service Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Minister of Labour</td>
<td>Commonwealth Affairs Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Prime Minister</td>
<td>Far Eastern Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Minister of Local Government</td>
<td>Middle East Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>Home Secretary</td>
<td>Economy Policy Committee</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Production Committee</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Manpower Committee</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Housing</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>National Health Service</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Food and Fuel</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>India</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Meat, Fruit and Vegetables</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Civil Service Manpower</td>
</tr>
</tbody>
</table>

31
32
संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का कार्यकारी कार्यलय

संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को अभी हाल में ही भलीभाँति यह सच है जो उनके भारी कार्य-भार को बहन करने में उनकी प्रभावपूर्ण दंग पर सहायता करने के लिए है। १९५७ ईस्वी तक तो उन्हें अपनी निजी सचिव भी किराये पर रखना पड़ता था। उसी बार उन्हें एक निजी सचिव, एक भारतीय तथा एक संदेशवादक प्रदान किया गया। १९५८ ईस्वी में उनके सचिवों की संख्या बढ़कर तीन हो गयी। स्पष्ट है कि पहले राष्ट्रपति का अपने कार्यरत प्रांगण में बहुत शोकी हासिल पाती थी। राष्ट्रपति के प्रबन्ध विविध राष्ट्रपति की सचिव तथा प्रतिबंधकों (१९३७) में तत्पश्चात शासन को कार्यकारिक शाखा के संगठन पर हावर आयोग के प्रतिबंधकों (१९४५) में इस स्थिति की पर्याप्त पृष्ठ हुई। यहाँ पिर यह नहीं भूल जाना

33 Also called the Brownlow Committee.
चाहिए कि बजट तथा लेखा अधिनियम, १६२१ ने उच्चतम प्रबंध की एक मूजा के रूप में कार्य करने के लिए बजट भूरो की स्थापना कर दी थी।

बौद्धिक समिति की सिफारिश १६३२ के पुनःसंगठन अधिनियम में सम्मलित कर ली गयी। इस अधिनियम ने राष्ट्रपति के कार्यकारी कार्यालय की स्थापना के लिए वैधानिक नींव रखी—“१६२१ के बजट तथा लेखा अधिनियम के पश्चात आगे की ओर कदम चढ़ाया यह सबसे महत्वपूर्ण पग था।”

राष्ट्रपति का कार्यकारी कार्यालय ह्यूड हाउस कार्यालय, बजट भूरो, राष्ट्रीय मुर्तिकार, रक्षा सैन्य-सज्जा कार्यालय, आर्थिक सलाहकार परिषद् तथा सामाजिक-लेखा कार्यालय, आर्थिक स्थायीत्व इत्यादि जैसे कुछ अन्य अभिकर्णों से मिलकर बना है।

ह्यूड हाउस कार्यालय

ह्यूड हाउस कार्यालय की परिधि में राष्ट्रपतित्व (Presidency) का सम्पूर्ण क्षेत्र सम्मलित है। इस कार्यालय में राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त व्यक्ति भाषायक रहते हैं। यह कार्यालय वे सभी कार्य सम्पन्न करता है जो राष्ट्रपति के कार्यालय के बैठकिय कार्यों में उसकी सहायता करते हैं। यह कार्यालय राष्ट्रपति के सामने आने वाली समस्याओं का विश्लेषण करता है और निर्णय करने में उनकी सहायता करता है। यह उसके निर्णयों तथा आदेशों की विभागों को भेजता है और इस प्रकार यह राष्ट्रपति तथा विभागों के बीच आवश्यक कड़ी का काम करता है। यहीं बहुत कार्यालय है जो राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में दल के लोगों, कांग्रेस के सदस्यों तथा निजी समूहों के साथ संवादबाहर करता है। राष्ट्रपति आयुजनहाउस के अधीन ह्यूड हाउस के कर्मचारी वर्ग में लगभग २५० लोग थे।

बजट भूरो

बजट भूरो की स्थापना १६२१ के बजट लेखा अधिनियम द्वारा हुई। अब यह उच्चतम प्रबंध की एक मूजा बन गया है। वस्तुतः आर्थिक मेक्राॅन के शब्दों में यह प्रशासन में “राष्ट्रपतित्व का पूर्वजूप है।” वार्षिक बजट

---

34 It may be pointed out that the Act embodied only a part of the measures recommended.

35 "Perhaps the most significant step forward since the Budget and Accounting Act of 1921."—Vieg, John A. Vide Marx (Ed.) : Elements of Public Administration, p. 179.

२१४ | लोक प्रशासन

tैयार करने तथा उसके निष्पादन में राष्ट्रपति की सहायता देना इसका प्रमुख कार्य है। इसके अतिरिक्त सारे कार्यकारी आदेशों, कार्यपालिका शाखा द्वारा विधान के लिए प्रस्तुत किये जाने वाले प्रस्तावों तथा समीक्षा तथा विशेषण के लिए कांग्रेस से आने वाले विदेशों को नियन्त्रित करता है। यह कार्यपालिका शाखा के अभिकर्णों तथा विभागों के अधिक उत्तम संगठन तथा प्रबन्ध के लिए योजनाओं का सुझाव देता है। यह संघ के सांस्कृतिक क्रिया-कलाओं का भी समन्वय करता है। यह खुले समाज, विधान सदन, प्रबन्ध तथा संगठन और सांस्कृतिक प्रमाणों के कार्यों के जरिए कार्य करता है।

राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद

१९५६ के राष्ट्रीय सुरक्षा अधिनियम द्वारा स्थापित राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद राष्ट्रपति को राष्ट्रीय सुरक्षा से सम्बंधित सैनिक, सिविल तथा घरेलू नीतियों के एकीकरण के विषय में मन्त्रणा देती है। यह देश की सैनिक अन्तर्गत की तुलना में संयुक्त राज्य के उद्देश्यों, संविधानों तथा जोखिमों का अनुमान लगाती तथा उनका मूल्यांकन करती है और सरकार के विभागों तथा अभिकर्णों के समान हिंत के मामलों से सम्बंधित नीतियों पर विचार करती है। यह परिषद तो केवल अध्ययन करती तथा मन्त्रणा देती है किन्तु निर्णय देना राष्ट्रपति का ही कार्य है।

प्रतिरक्षा सैन्य-सज्जा कार्यालय, जो राष्ट्रीय सुरक्षा का कार्य करता है, सैन्य-सज्जा की योजना के कार्य में लगा रहता है और आपत्तिकार में उन योजनाओं को क्रियान्वित करता है। १९५६ में स्थापित अर्थ-मन्त्रणाकार परिषद राष्ट्रपति को कांग्रेस को दिये जाने वाले उसके वाणिज्यिक अधिक प्रविधियों तैयार करने में मदद देती है, तथा आधिक मामलों पर उसके सम्मुख सूचना भी प्रस्तुत करती है।

इस प्रकार, यह देश जा सकता है कि वर्तमान समय में राष्ट्रपति की बहुत से अंगों की सहायता प्राप्त है। उनका कम्यूनिटी संबंध की भरोसा तथा शक्ति में निरंतर विकास जा रहा है। राष्ट्रपति क्ये वर्सी ने इस सूची में कुछ अन्य अभिकर्ण और जोड़ दिये हैं। कम्यूनिटी अभिकर्णों का इस वृद्धि ने नयी समस्याएं खड़ी कर दी हैं और हाल में इस समस्या पर काफी आलोचना होने लगी है।

उलझन को देखकर कुछ तो इस निष्पक्ष न उठायें हैं कि संविधान द्वारा राष्ट्रपति का कार्य अव इतना विस्तृत हो गया है कि उस सबको अकेले एक ही कार्यपालिका
के उत्तरदायित्व में रखना असम्भव है। इसका इलाज यदि होना चाहिए कि या तो ब्रिटिश मन्त्रमण्डल जैसा कोई सामूहिक उत्तरदायित्व हो या विशाल कार्यसंस्थानों का स्वायत्त निगमों के रूप में विभंगन कर दिया जाय या राज्यों को कुछ कार्य सीए दिये जाये।”

37 कुछ लोगों ने उपराष्ट्रपति तथा मन्त्रमण्डल का अधिक उपयोग करने का सुझाव दिया है।

38 वस्तुतः, राष्ट्रपति आइजनहावर ने उपराष्ट्रपति के पद को महत्त्वपूर्ण कार्य तथा नियोजन सीपकर पर्याप्त महत्व दे रखा था।

37 "This build up of organisational structure leads inevitably to the question put by Marshall Dimock: Where does this process stop? Is the President doomed to suffocate within the confines of a large and complex staff, without the assistance of which he is paralysed? The dilemma has led some to the conclusion that the business of the federal government has now become so vast that it is impossible to bring all of it under the responsibility of any single executive, and that some kind of collective responsibility such as is found in the British cabinet, or some radical splitting off of large blocks of business into autonomous corporations, or the devolution of function to the states must be the source of relief.”—White, L. D.: op. cit., p. 54.

संगठन का ढाँचा—विभाग
(STRUCTURE OF ORGANISATION—DEPARTMENTS)

सरकार के नीति अभिकर्षणों में मोटे तौर पर, विभाग, लोक निगम तथा आयोग रहते हैं। विभाग प्रशासन की मूलभूत संगठनात्मक इकाइयों हैं जिस पर सरकारी संस्थाओं को चलाने का दायित्व रहता है। प्रशासनीय पद-परिसर भी मुख्य कार्यालयों के पक्ष के अलावा इकाई सबसे ऊँची है और इस मुख्य कार्यालयों के अधीन है तथा इसी के विभाग उन्नत दायित्व भी है। कोई विशेष इकाई विभाग है या नहीं, इस बात को निश्चय करने की ये दो कसौटियाँ हैं। विभाग सरकारी संस्थाओं को विभाजित करने तथा चलाने का एक प्रमुख दायित्व तथा अलग समस्याओं के लिए है। प्रशासन में अधिक विभाजन की आवश्यकता की होने ही विभागीय प्रणाली के सम्पर्क में स्वाभाविक कारण है। और जब किसी उच्च के कार्य लागतार बढ़ते जाते हैं, तब आधुनिक सरकार विभागों: संस्थान सरकार के विषय में हो रहा है, तब यह विभागीय विश्लेषण उस रूप धारण कर लेता है।”

विभाग मुख्य कार्यालयों के तुरंत नीचे हो जाते हैं किन्तु यह कोई बहुत नहीं है कि उनके संगठन तथा पुनर्संगठन में वह स्वतंत्र हो। विभागों को संगठित करने का अभिकार संविधान, संसद या कार्यालयों में निहित हो सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी संगठन से सम्बन्धित विभिन्न मुद्दों को अडचना बनियमित करते हैं और राज्यस्तरीय सरकार की कार्यालयों का पुनर्संगठन करने में स्वतंत्र नहीं है। ये वाधाएं विश्व विभागित कार्यालयों के मात्र हैं। १९४६ में पारित ताज के मन्त्रियों (कार्यों का स्थानांतरण)

1. “The departmental system is the natural outgrowth of the need for the division of labour in administration and becomes acute when the functions of an enterprise multiply over and over as in the case of a modern government and especially the federal government.” —Dimock, Dimock, and Koeing: op. cit., p. 172.
विलोबी के अनुसार सरकारी कार्य दो सिद्धांतों के अनुसार संगठित किये जा सकते हैं: (१) स्वतन्त्र या असम्बंध, तथा (२) एकीकृत या विभागीय। असम्बंध प्रणाली की विशेषता यह है कि इसमें प्रत्येक सेवा या अभिकरण स्वतन्त्र इकाई के रूप में माना जाता है। उसका अर्थ सेवाओं से कोई संबंध नहीं रहता और प्राधिकरण की रेखा उनसे सीधी मुख्य कार्यपालिका या विभाग-मण्डल को जाती है। दूसरी ओर, विभागीय प्रणाली में एक ही सामान्य क्षेत्र में कार्यालय सम्बन्धित योग्य विभागों के रूप में समृद्ध छठे जो जाती है और इस प्रकार के एक-दूसरे से निकट सम्बन्ध बनाये रहती है। परिणामत: प्राधिकरण की रेखा सेवा से विभाग की ओर जाती है और फिर विभाग से मुख्य कार्यपालिका की ओर।

अब यहाँ बात मान ली जाती है कि विभागीय प्रणाली “लगभग प्रत्येक दृष्टि-कोण से अधिक उत्कृष्ट है।” विभागीय प्रणाली सरकारी संकायों की सरल बना देती है। यह सर्वांगित्व है कि अधिनियम सरकार के कार्य विस्तृत, विभिन्न तथा जटिल हैं। सम्बन्धित किलिया-कलापों के एकीकरण की अनुपस्थित में कोई भी व्यक्ति सरकारी कार्य के क्षेत्र उन कार्यों को सम्पन्न करने वाले अभिकरणों की कल्पना भी नहीं कर सकता। इस कार्य सरलीकरण एक महत्वपूर्ण आवश्यकता बन जाती है। इसके अतिरिक्त, इस एकीकरण से बुद्धिमत्तपूर्ण विभाग बनाए भी मुख्य होती है। दूसरे, एक ही सामान्य क्षेत्र में कार्यरत सेवाओं का समृद्ध समृद्धि समृद्धि होने से कार्य के एक उचित कार्यक्रम के निर्माण तथा परिपालन में भी मुख्य होती है। मुख्य कार्यपालिका किसी कार्य के उचित कार्यक्रम को तभी जाने दे सकती है जब उसे कुछ ही मुख्य अधीनस्थों, जिनमें से प्रत्येक को सामान्य क्षेत्र में आने वाली सेवाएं सीधी
जाती हैं, के साथ संतब्रह्म करना पड़ता है। इसी प्रकार विधान-मंडल भी किसी विषय पर तभी विवेकपूर्ण विचार कर सकता है जब उस विषय से सम्बन्धित संक्रियाएं एक समूह में इकट्ठी की गयी हों। विधान-मंडल के समय की भी बनत होती है, क्योंकि फिर विधान-मंडल को अभिकर्णन के अलग-अलग बजटों पर ध्यान नहीं देना पड़ता। तो से, यह मुख्य कार्यपालिका के प्रशासन पर अधिक उत्तम नियंत्रण रखने में सहायता देता है, क्योंकि तब उसका ध्यान कुछ बोड़े से विभागों तक ही सीमित रह जाता है। चौथे, इस विभागीय प्रणाली से “अधिकार श्रेणी के शागड़, कार्यों का अनिवार्य तथा संगठन संयोजन क्रियाओं के विपणन”4 से बचा जा सकता है। पाँचवे, विभागीय प्रणाली द्वारा पुरुषकालियों तथा प्रक्रियाशाली को तकनीकी तत्वों का अधिक उत्तम उपयोग किया जा सकता है। असम्बंध प्रणाली में प्रत्येक अभिकर्णन को अपना पूरा संगठन तथा अधिधात्मण बनाने करना पड़ता है। यदि एक ही क्षेत्र में कार्यरत अनेक सेवाएं एक विभाग के रूप में आबद्ध कर दी जाती हैं तो वे अकेले एक ही अभिकर्णन की, जिसे अब भूलभुलाई सजिल फिरा जा सकता है, सेवाएं प्राप्त कर सकती हैं। छठे, विभागीय इंटर संबंधित सेवाओं के समूहकरण से सांस्कृतिक तथा गृहपालक क्रियाओं के पालन में कुशलता आती है तथा बिनम स्थितों होती है। गृहपालक क्रियाओं का सामाजिक स्वरूप सभी सेवाओं के लिए एक जैसा ही है। अतः केंद्रीय अभिकर्णन द्वारा गृहपालक क्रियाएं संपन्न किये जानें के परिणामस्वरूप संबंधित तथा कार्यकुशलता आती है और इससे प्रशासकीय प्रक्रियाओं में एकसाथ तथा प्रमाणीकरण की वृद्धि होती है।

इस प्रकार हम निष्पादन कह सकते हैं कि विभागीय प्रणाली असम्बंध प्रणाली के अंतर्गत कहीं अधिक क्षेत्र है। फिर भी “यदि इस प्रणाली की आवश्यकताओं को पूरा करने में हम असफल रहते हैं तो सब नहीं तो बहुत से लाभ, जो एकांक प्रणाली में मौजूद हैं, यदि पूर्णतः नष्ट नहीं तो बेकार तो हो ही सकते हैं।”5 इस प्रणाली की सार्वजनिक महत्वपूर्ण आवश्यकता यह है कि वे सभी सेवाएं और केबल वे ही सेवाएं, जो केबल एक ही सामाजिक कार्य पूरा करती हैं और एक ही सामाजिक क्षेत्र में कार्य करती हैं, एक अलग विभाग के।

4 Under the departmental system “conflicts of jurisdiction, overlapping of functions, and duplications of organisation, plant and activities may be avoided.”—Willoughby, W. F. : op. cit., p. 75.

5 “Many if not all of the advantages inhering in the integrated system can be neutralised if not wholly lost by a failure to meet the requirements of this system.”—Ibid., p. 75.
अन्तर्गत संगठित की जानी चाहिए। इसका आशय यह है कि विभाग एक जैसा ही कार्य करने वाले हों, अर्थात् (अ) वे सभी सेवाएँ जिनके कार्य एक ही क्षेत्र में आते हैं, एक अलग विभाग के अन्तर्गत संगठित की जानी चाहिए, और (आ) उस विभाग में कोई अन्य सेवा सम्मिलित नहीं की जानी चाहिए। यदि भाग (आ) का पालन नहीं किया गया तो डब्ल्यूएफेन फिल्डर्स ने नीचे लिखी हानियों की सम्भावना बतायी है:

(अ) यह विभागीय तथा विभागीय तरहों को अन्तर्गत प्रविष्ट करता है। ये तत्व उन सेवाओं के उचित सम्बन्ध को जोड़ता तथा कठिन बनाते हैं जो विभाग के आवश्यक कार्य तथा उनके प्रशासनिक कार्यों तथा प्रक्रिया के प्रभावी करके सम्बन्ध रखते हैं।

(आ) यह विभाग के प्रधान का ध्यान तथा समय, जो उसके प्रमुख कर्त्तव्यों में ही लगना चाहिए, बेदखल लेता है और यह उसके सारा एक ऐसा उपरांतिक बाल देता है जो उस पर नहीं पहुँचा चाहिए और जिसे वह निश्चितत: बेमन ही हो समझ कर गए।

(इ) यह प्रशासनिक अभिकर्णण को व्यर्थ ही एक प्रधान के नियन्त्रण में बाल देता है जो उसके प्रभावशाली परिचालन के लिए तो कुछ नहीं करता बल्कि कार्य में विलम्ब करता है।

इस कारण, इस हील पर बल दिया जाना आवश्यक है कि विभाग एक जैसा काम करने वाले हों। एल-डी ह्यूस्टन ने दीक ही कहा है: "एक जैसा काम करने वाले विभागों का लक्ष्य अब सामान्यतः स्वीकार कर लिया गया है। चाहे उसके प्राप्त करने में कितनी ही कठिनाई हो; और इस लक्ष्य से विभागीय एकता में सहायता मिलती है।" 6 ऐसे सीमात्व विषयों में कठिनाई अवश्य उठ खड़ी होती है जहाँ एक से अधिक विभाग बैठ दाबे पेश कर सकते हैं।

संगठन के आधार

अरस्तू ने दो विकल्प मुख्य ये जो निम्न प्रकार हैं:

(१) मनुष्यों वा श्रेणियों के अनुसार कार्य का विभाजन; और
(२) सेवा के अनुसार कार्य का विभाजन।

सरकारी तन्त्र सम्बन्धी हालढेन समिति (१६३५) (Haldane

---

6 "The goal of unfunctional departments is now generally accepted, however difficult to achieve, and the objective is conducive to departmental unity." —White, L. D. : op. cit., p. 82.
Committee on the Machinery of Government, 1918) में भी ये ही विकल्प अपनाये गये थे। स्वयं रिपोर्ट में से यहाँ उद्धृत किया गया है:

"भविष्य के कार्य किन सिद्धांतों पर निश्चित किये जाने तथा सोचे जाने चाहिए? इसमें केवल दो विकल्प दीन पड़ते हैं: जिनको संस्करण में इस प्रकार पहला समवेत लोगों तथा वर्णों के अनुसार वितरण और दुसरा, सम्प्रभु की जाने वाली सेवाओं के अनुसार वितरण। पहली रीति के अन्तर्गत प्रभावक महत्त्व शासन के इन क्रियाकलापों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होगा जो किसी वर्ण विशेष के लोगों के हितों पर प्रभाव डालेगी, और इस प्रकार उदाहरण के लिए, कंगालों का मनालय भी हो सकता है...संगठन की इस रीति का अपरिहार्य परिणाम होगा बाबू नीतिशत्र प्रशासन (Lilliputian administration) की प्रबुद्धता। यह समस्या है कि प्रत्येक विभाग द्वारा समावेष के प्रति की जाने वाली विशिष्ट सेवा उस समय उतने ऊंचे स्तर की हो सके, जबकि उसका कार्य उस समय एक वर्ण विशेष के अंतर्गत तक ही सीमित हो तथा उसकी ग्रामीण आवश्यकता से बढ़ती जाती है, जितनी कि तब जब वह विभाग किसी एक सेवा की आवश्यकताओं पर ही अपना ध्यान केन्द्रित करता है और अपेक्षाकृत छोटे बर्गों के हितों के परे देखता है।

"दूसरी रीति, जिसके स्वीकार किये जाने की हम सिफारिश करते हैं, यह है कि प्रत्येक विभाग के कार्य-क्षेत्र का निर्धारण उस सेवा विशेष के अनुप्रयोग हो, जो वह समग्र समुदाय के प्रति करता है। यह आचरण है कि यह रीति, नियत कठोरता के साथ निराकरण नहीं करती। उदाहरण के लिए, विशेष विभाग का कार्य स्तेल के भवनों की व्यवस्था तथा ढाँचों के स्वास्थ्य के लिए सावधानी बरतने को लेकर संयोजित स्वास्थ्य के क्षेत्र में बलात्कार कर सकता है। ऐसा आकर्षक अतिक्रमण अपरिहार्य है और ऐसी दशा में यदि इससे कोई कठिनाइयां पैदा होती हों, तो एक से हित वाले विभागों के सहयोग के लिए उचित व्यवस्था करने का निर्देशांक दिया जाना चाहिए..." किन्तु ऐसी आवश्यक शर्तों के बावजूद भी हम समझते हैं कि यदि विभागीय क्रियाओं का वितरण एक सामाजिक सिद्धांत द्वारा किया जाता हो तो बहुत कुछ लाभ होता। हम इस निष्पर्श पर पहुँचे हैं कि समग्र समुदाय के प्रति की जाने वाली सेवा की प्रकृति के अनुसार वितरण करता ही वह सिद्धांत है जिससे कम से कम भ्रम तथा अतिक्रमण की सम्भावना हो सकती है।"
according to persons or classes to be dealt with, and distribution according to the services to be performed. Under the former method each minister......would be responsible to Parliament for those activities of the Government which would affect the sectional interests of the particular class of persons and there might be, for example, a ministry for Paupers......Now, the inevitable outcome of this method of organisation is a tendency to Lilliputian administration. It is impossible that the specialised service which each Department has to render to the community can be of as high a standard when its work is at the same time limited to a particular class of persons and extended to every variety of provision for him, as when the Department concentrates itself on the provision of one particular service only by whomsoever required, and looks beyond the interests of comparatively small classes.

"The other method and the one which we recommend for the adoption is that of defining of the field of activity in case of each Department according to the particular service which it renders to the community as a whole......This method cannot, of course, be applied with absolute rigidity. The work of the Education Department, for example, may incidentally trench on the sphere of Health as in the arrangement of school houses and care for the health of the scholars. Such incidental overlapping is inevitable, and any difficulties to which it may give rise must be met by systematic arrangements for the collaboration of Departments jointly interested ......But notwithstanding such necessary qualifications, we think that much would be gained if the distribution of departmental activities were guided by a general principle and we have come to the conclusion that distribution according to the nature of the service to be rendered to the community as a whole is the principle which is likely to lead to the minimum amount of confusion and overlapping."


(२) प्रयोजन (Purpose)—प्रयोजन से अर्थ है वह बड़ा उद्देश्य जिसे प्राप्त करना लक्ष्य है या वह बड़ी सेवा जो सम्पन्न करनी है। कार्य का कार्यालयक विभाजन बहुत सामान्य है और बहुत से लोग इसे ही एकमात्र कुशल रीति मानते हैं। भारत सरकार के रक्षा, शिक्षा, परिवहन तथा संचार मन्त्रालय तथा रेलवे इसी आधार पर बने हैं।

(३) प्रक्रिया (Process)—प्रक्रिया तकनीक, व्यवसाय या कुछ विशिष्टता की नियुक्ति का प्रतिरूप है, यद्यपि यह मानना पड़ेगा कि प्रक्रिया (process) और कार्य (function) के बीच अंतर स्पष्ट करना सरल काम नहीं है। भारत में विभिन्न मन्त्रालय में यह सिद्धांत स्पष्ट दिख पड़ता है। सामान्यतः प्रक्रिया या व्यवसाय नीति अभिकरण की अपेक्षा कमचारीकरण संगठन के आधार के रूप में पाये जाते हैं।

(४) व्यक्ति (Clientele)—कभी-कभी व्यक्ति भी संगठन का आधार बन जाते हैं। केन्द्र का पुनर्निर्माण मन्त्रालय तथा भारत के कुछ राज्यों में आवद्ध-जाति-क्षेत्रवाणि विभाग इसी सिद्धांत पर बनाये गये हैं। इसी प्रकार भारतीय मामलों का कार्यालय तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यवस्थ प्रशासन ऐसे उदाहरण हैं जिनमें व्यक्ति की संगठन का आधार माना गया है। यह देखा गया है कि कुछ समूहों की विभिन्न समस्याएँ होती हैं। वे इसी संरचना होती है कि शेष समाज से उनको अलग रहा जा सकता है। उन्हें अलग से निपटाना आवश्यक होता है। इस नेतृत्व उनको लिए अलग विभाग बनाये जाते हैं। स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय पाकिस्तान से आने वाले लोगों के सामने कुछ विशिष्ट प्रकार की समस्याएँ थीं और इसीलिए उनको लिए एक भिन्न कार्यवाही की आवश्यकता थी। इसी कारण एक पुरात्त पुनर्निर्माण मन्त्रालय बनाया गया। एक व्यक्ति संगठन सामान्यतः उस समूह की, जिसकी वह सेवा करता है, सभी या अनेक आवश्यकताओं की पूरी करता है।

(५) क्षेत्र या प्रदेश (Area or Territory)—अन्त में क्षेत्र अर्थात वह स्थान, जहाँ कोई कार्य किया जाता है, संगठन का आधार हो सकता है। इस सिद्धांत की तरह में यह विभाग कार्य करता है कि प्रदेश विभाग की अपनी अलग समस्याएँ होती हैं जो उसें एक विश्व स्वरूप प्रदान करती हैं और इसी कारण उनके प्रति पुरात्त व्यवहार की आवश्यकता होती है। भारत में उत्तर पूर्वी सीमान्त अभिकरण (N. E. F. A.) तथा ब्रिटिश में स्काटलैंड के राज्य संचित कॉर्ट कार्यालय संगठन के इसी आधार को प्रकट करते हैं। किसी न किसी स्तर पर यह बहुत ही विभाग अपनी कार्यरत इकाइयों को लेनीय या प्रदेशीय आधार पर ही संगठित करते हैं। रेलवे मन्त्रालय के सात प्रारंभिक
क्षेत्र हैं—पूर्वी, उत्तर-पूर्वी, दक्षिण-पूर्वी, उत्तरी, पश्चिमी, केंद्रीय तथा दक्षिणी।
इसी सिद्धांत पर लेखनीय परिप्रेक्ष्य भी संगठित की गयी हैं।

विभागीय संगठन के आधार

इस प्रकार सरकार का कार्य चार भीमाचित आधारों—कार्य, प्रक्रिया, व्यक्ति तथा क्षेत्र—के अनुसार विभागों में वितरित कर दिया जाता है। ये आधार संगठन के वैकल्पिक आधार नहीं हैं। सरकार का कार्य विभागों में बालते समय चारों ही आधार या सिद्धांत सेवा में जुटा दिये जाते हैं। कोई भी अंश आधार, चाहे वह सिद्धांत रूप में कितना ही प्रायःसमीक्ष हो, कार्य के विभाजन का मानदंड नहीं हो सकता। यह विलोकन कि भारत सरकार में विभागीय करण के लिए इन चारों आधारों का किस प्रकार नियोजन किया गया है, इस बात को निर्देशित किया जा सकता है:

आधार

मन्त्रालय

1. प्रयोजन (Purpose)
   (1) स्वास्थ्य
   (2) शिक्षा
   (3) धर्म तथा सेवा नियोजन
   (4) परिवहन तथा संचार
   (5) सामुदायिक विकास
   (6) रक्षा
   (7) वाणिज्य तथा उद्योग

2. प्रक्रिया (Process)
   (1) विश्वास
   (2) निर्माण, आवास तथा संभरण
   (3) इस्तीफा, खान तथा ईद
   (4) वैज्ञानिक अनुसंधान तथा सांस्कृतिक कार्य

3. व्यक्ति (Clientele)
   (1) पुनर्स्थापन तथा अल्पसंख्यक-बंग विभाग
   (2) खान तथा कृषि मन्त्रालय में कृषि विभाग

4. क्षेत्र (Area)
   (1) पर-राष्ट्रीय विभाग
   (2) विदेशों में भारतीय शिक्षा मंडल
   (3) विद्यालय तथा निर्मलता संचालक के क्षेत्रीय कार्यालय

उपर की सारणी प्रकट करती है कि विभागों में उचित तरीके का बुधवार करते हुए उस विषय की परिक्रमण को तथा लक्षित उद्देश्य को ध्यान में रखना आवश्यक है। यदि उद्देश्य लोगों के नीतिकी दिलाने का है तो मोटे शब्दों में, कार्यचारक रीति ही सर्वोपरि है, यदि तकनीकी कर्मचारीबंधन में मिलकर उद्देश्य है तो प्रक्रिया की रीति वरण करनी चाहिए; यदि किसी
बर्ग के लोगों को सहायता देना लक्ष्य है तो व्यक्ति सम्बन्धी रीति का सहारा लेना ठीक होगा और अन्य में, यदि कोई प्रदेश विभेद समस्याओं से प्रभावित है या यदि कोई सेवा केवल किसी विभिन्न क्षेत्र तक ही प्रसारित करती है तो क्षेत्र रीति की विशालता की जा सकती है। फिर भी व्यवहार में ये चारों रीतियाँ एक दूसरे से समबद्ध रहती हैं। विभाजन का आधार एक दृष्टि से कार्यान्वित प्रतीत हो सकता है, दूसरी दृष्टि से प्रक्रिया, तीसरी दृष्टि से व्यक्ति और एक दृष्टि से क्षेत्र सम्बन्धी प्रतीत हो सकता है। प्रयोक्त कार्य में कुछ प्रक्रिया निहित रहती है और उसका सम्बन्ध विभेद स्थान या क्षेत्र में निवास करते बाले कुछ लोगों या लोगों के समूह से रहता है। ये चारों रीतियाँ विभिन्न अवस्थाओं में किस प्रकार नियोजित की जाती हैं यह बात नीचे एक उदाहरण देकर स्पष्ट की गयी है। यह उदाहरण निर्माण, आवास तथा प्रदाय मन्त्रालय का है।

<table>
<thead>
<tr>
<th>क्षेत्र</th>
<th>का</th>
<th>वि</th>
<th>अनुवाद</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>व्यवस्थापन</td>
<td>व्यक्ति</td>
<td>कार्य</td>
<td>क्रम 1</td>
</tr>
<tr>
<td>प्रशासन</td>
<td>(१), (२), (३)</td>
<td>वि (१)</td>
<td>का (२, ३)</td>
</tr>
<tr>
<td>वजत</td>
<td>का</td>
<td>वि</td>
<td>अनुवाद</td>
</tr>
<tr>
<td>सहित तकौकी</td>
<td>के कक्षा</td>
<td>वि</td>
<td>विवरण</td>
</tr>
<tr>
<td>उदय</td>
<td>का</td>
<td>वि</td>
<td>अवास (१)</td>
</tr>
<tr>
<td>स्थापन प्रदाय</td>
<td>व्यक्ति तथा का</td>
<td>वि</td>
<td>आवास (२)</td>
</tr>
<tr>
<td>सामाजिक अनुभाग</td>
<td>का</td>
<td>वि</td>
<td>आवास (३)</td>
</tr>
<tr>
<td>आवास</td>
<td>का</td>
<td>वि</td>
<td>आवास (४)</td>
</tr>
<tr>
<td>भूमि</td>
<td>क्षेत्र</td>
<td>संगठन तथा नीतियाँ</td>
<td>का तथा वि</td>
</tr>
<tr>
<td>क्रम (१)</td>
<td>का</td>
<td>क्रम (२) क्षेत्र</td>
<td>लेखन-सामग्री तथा मूलन (१)</td>
</tr>
<tr>
<td>क्रम (२)</td>
<td>क्षेत्र</td>
<td>लेखन-सामग्री तथा मूलन (२)</td>
<td>का</td>
</tr>
<tr>
<td>निर्माण</td>
<td>वि</td>
<td>कार्य प्रभुत स्थापन</td>
<td>वि</td>
</tr>
<tr>
<td>आवास संभाग</td>
<td>वि</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

ये विभिन्न मानदंड विलक्कुल ठीक या निराला नहीं हैं। इस प्रकार यह तक उपस्थित किया जा सकता है कि लोक निर्माण विभाग को उसके प्रयोजन
संगठन का ढंगा—विभाग

(सरकारी निर्माण) के अनुसार वर्गीकृत किया जाय या उसके निर्माण की प्रक्रिया के अनुसार। इसी प्रकार विभाग उस दिशा में एक प्रक्रिया है जब हम उसके प्रवाह के लिए आवश्यक विशेष प्रकार के काशिल को सृजित होते हैं, किन्तु यही विभाग भी है क्योंकि विभिन्न प्रवाह प्रशासकीय संगठन का एक महत्वपूर्ण प्रयोजन है।

इसी प्रकार, कोई भी अकेला विचार बिना सोच-समझ लागू नहीं किया जा सकता। यहाँ आच्छादी भी कुछ कम महत्व नहीं रखती कि कुछ ऐसीं भी सीमाएँ हैं जिनके पर इन पर एक विभाग नहीं रखा जा सकता। या प्रक्रिया विभाग का कठोरता से पालन किया जाय तो यात्रिक, विकलक, मुद्र लेखक, आशु लिपिकों (stenographers), कायमी सलाहकारों के समूह, अभियंता विभाग, विभिन्न विभाग इत्यादि पृथक पृथक विभागों में दीख पड़ने। ये किसी-किसी सभी कार्यालय विभागों से सम्बन्ध है, क्योंकि कार्यालय विभागों को अपनी गृहपालन क्रियाओं के अंग के रूप में उनकी आवश्यकता पहली है। किसी भी निष्ठा कार्य के निर्णयों के लिए बहुत से प्रक्रिया विभागों के सहयोग के आवश्यकता होगी। विभिन्न प्रकार के कार्य का समन्वय करने पर आपके कठोरता से समझने आवश्यक है। इन कठोरताओं का देखने के लिए किसी भी सरकार में प्रक्रिया विभागों की संख्या तथाकथक रूप से कम ही है। उपर जिस व्यक्ति विभाग की चर्चा की गयी है उसकी कठोर मयादा है। इसके लाभ पर विचार किया ही जा सकता है किन्तु यदि इस संगठन का बहुत ज्यादा प्रयोग किया जाय तो हालांकि समृद्धि के शब्दों में इसका परिणाम ‘बांवी प्रशासन’ (Lilliputian administration) ही होगा। संगठन के क्षेत्र (प्रादेशिक) संगठन का प्रयोग भी केवल उनहीं प्रदेशों तक सीमित होना चाहिए जिनकी संस्थाएँ इन्हीं विभागों या स्थान हों कि उन संस्थाओं के लिए पृथक विधान आवश्यक हो। “इस बात को इसके तरक-संगठित निर्देश तक पहुंचाने का तालय सप्त शासक (Heptarchy) की पुनः रचना करना होगा।” 9 अंत में, कार्यालय संगठन की मयादाओं को समझ लेने की भी आवश्यकता है। इससे अतिज्ञादन पूर्ण रूप से बैंड ही समाप्त नहीं होता, “जैसे नसीरन प्रणाली या पुस्तकालय वर्गीकरण प्रणाली ही अत-निर्देशों में समाप्त नहीं होती।” 10 और फिर किसी निष्ठा कार्य में बहुत से

9 "To carry this to its logical conclusion could be to recreate Heptarchy."—Finer, S. E.: A Primer of Public Administration, Second Edition, p. 40.
10 "Any more than any filing system or library classification system eliminates cross-references."—Ibid., p. 41.
बिभाग प्राव: सहयोगी बन जाते हैं। एक बिभाग का प्रमुख उत्तरदायित्व दूसरे बिभाग का गौण उत्तरदायित्व बन सकता है। इस प्रकार लिखा मंत्रालय सामाजिक लिखा में सामुदायिक विकास तथा सहयोग मंत्रालय का सहभागी बन जाता है।

tीसरे, संगठन के विभिन्न आधार आपस में अलग-अलग नहीं हैं; वस्तुतः ये एक-दूसरे के अनुपरक हैं। बिभाषीय तल पर कार्य का विभाजन किसी एक सिद्धांत के अनुसार ही सकता है, किंतु जैसे ही हम समझाएं तथा अनुभवों के माध्यम से आते हैं तो दूसरे सिद्धांतों का सहारा आवश्यक रूप से लेना ही पड़ता है। ऐसा केवल कार्य की शुरुआत तथा कुशल निपटान के लिए ही करना पड़ता है।

चौथे, इसके बावजूद भी कार्यवाहक आधार सबसे अधिक प्रारंभिक आधार है। इसमें कार्यों का संगठन, अर्थव्यापार तथा दोहराया जाना कम से कम होता है। जने के अर्जन तथा कीमत के बिकास में यह सबसे अधिक सहायक है। इसमें निकटता से सम्बन्धित समस्याओं की समृद्धि शुरुआत को एक समन्वय के रूप में और उच्चता उठा क्षेत्र से देखा जा सकता है और अतः, बिभाग का प्रयोजन हो लोगों के सामने स्पष्ट है। प्रथम इतिहास अयोग तथा भी बड़े प्रयोजन के आधार पर संगठन किये जाने की सिफारिश की थी। उसके कहा “कार्यपालिका शाखा के अस्तित्व अभिकरणों को बड़े-बड़े प्रयोजनों के आधार पर विभागों में जितना निकट हो सके उतना निकट संगठित किया जाना चाहिए, ताकि वे प्रत्येक बिभाग की ओर समग्र ध्यान दे सकें।” अयोग की स्तंभ में, इससे अर्थव्यापार घट जायेगा और समन्वित नीतियों का विकास मुश्किल बनेगा हो जायेगा।”

पिछली कठिनाइयों से यह प्रकट हो जाता है कि विवेकपूर्ण विश्लेषण में विभागीय करण एक अभावजगत है। किंतु वास्तव में ऐसा नहीं है। इसमें राजनीतिक समस्याएं भरी पड़ी हैं। पुनर्संगठन योजना को निपट-समूहों तथा निहित-स्थानों से कठोर विरोध का सामना करना पड़ता है और जिस विभाग पर विपरीत प्रभाव पड़े की संभावना रहती है उसके अधिकारी, यदि प्रस्तावित सुधार प्रयोग में लाया जाता है, यथापूर्व स्थापित बन जाने रखने के

11 “The numerous agencies of the executive branch must be grouped into departments as nearly as possible by major purposes in order to give a coherent mission to each Department.” This, in the view of the Commission, would eliminate overlaps and facilitate development of co-ordinated policies.—Hoover Commission Report: General Management of the Executive Branch, p. 34.
संगठन का ढाँचा—विभाग

लिए अनुगमनपूर्ण तक इकट्ठे करते हुए पाये जाते हैं। “प्रायः सुधार के लिए तो अकेला और गुल ही काफी रहता है।”

प्राधिकार का अवस्थापन

किसी भी विभाग का उच्चतम बिन्दु असाधारण महत्व का होता है क्योंकि भीमी निर्देश यहीं से प्रवाहित होते हैं और सारा नियंत्रण इसी के द्वारा किया जाता है। वस्तुतः यह अनुमान करना अनुचित न होगा कि शीर्ष ही समूह विभाग का स्वर और स्वभाव निर्धारित करता है। अतः यह निश्चय करना मौलिक महत्व रखता है कि प्रशासकीय उत्तरदायित्व एक अकेले व्यक्ति के हाथों में सौंपा जाय या बहुसदस्यीय निकाय के हाथों में। प्रथम प्राणाली को बूढ़े जनाली तथा दूसरी की मण्डल या आयोग प्राणाली कहते हैं।

व्यवहार में हम देखते हैं कि सरकार से दोनों ही प्रणालियाँ अपनाती हैं। भारत में केंद्रीय सरकार के अधिकतर विभागों के शिक्षा पर एक ही व्यक्ति होता है जिसे शासन सचिव कहते हैं। मण्डल या आयोग के नमुने का सचिव का उदाहरण रेलवे मण्डल है जो रेलवे विभाग की सवृत्त सत्ता है। आयकर केंद्रीय आयकरीय तथा सीमा गुलक का विभाग भी कर-प्रशान्त केंद्रीय राजस्व मण्डल होता है। इसी प्रकार ब्रिटेन में अंतर्देशीय राजस्व, व्यापार, उद्योग तथा परिवहन इत्यादि विभागों के शिक्षा पर मण्डल ही है। कुछ क्षेत्रों में बहुसदस्यीय शीर्षक की उपस्थिति होते हुए भी बूढ़े प्रणाली का ही अधिक प्रजनन है। वस्तुतः जैसा हम आगे चलकर देखेंगे, शीर्ष पर बूढ़े प्रणाली एक आदर्श है और बोर्ड या आयोग प्रणाली एक अपवाद।

किसी विभाग के प्रशासन के रूप में प्रशासकीय मण्डल और कुछ विधिनिष्ठ विभागों पर या सामान्य रूप में मंत्रालय देने के लिए किसी विभाग से संलग्न मंत्रालय-मण्डल के बीच विभाजन रेखा जीवें देना उचित होगा। जैसा कि शब्द 'मंत्रालय' से प्रकट है यह मंत्रालय-मण्डल विभाग के प्रशासनीय उत्तरदायित्व से रहित होता है। कोई प्रशासनीय मण्डल ऐसा भी हो सकता है जो किसी विभाग का शीर्ष पर ही बल्कि किसी ब्रह्म तल पर विभागीय पद-परस्परा का एक मण्डल हो और उसे ऐसे कार्य सौंपे गये हों जो अन्य-व्यावहारिक तथा अन्य-वाणिज्यिक हो। इसका स्पष्ट उदाहरण बोर्ड ऑफ नैविक स्कूल एण्ड इंडस्ट्रिमिडिएट एजुकेशन, उत्तर प्रदेश है।

केंद्रीय सरकार में विभागीय संगठन

भारत सरकार की शक्तियाँ तथा कार्य मंत्रालयों में बोर्ड दिये गये हैं।

12 "Usually the noise alone is enough to intimidate reform."—Marx, Fritz Morstein (Ed.): Elements of Public Administration, p. 188.
सरकारी कार्य का बैंडवारा संविधान के अनुसार ७७ (१) के अन्तर्गत बने कार्य के नियमों द्वारा विनियमित किया जाता है। यह बैंडवारा (कार्य विभाजन) प्रधानमंत्री की मन्त्रियों पर राष्ट्रपति करते हैं। इसमें प्रत्येक मंत्री को सीमित गये कार्य कालियों में नियन्त्रण कर दिये जाते हैं, और एक पुरा मंत्रालय या किसी मंत्रालय का भाग या एकाधिक मंत्रालय किसी एक मंत्री को सीमित दिनों दिये जाते हैं। एक मंत्रालय में एक ही विभाग १३ या एक से अधिक विभाग १४ समावेश हो सकते हैं। केंद्रीय सरकार का मंत्रालय एक विभागीय (three-tier) वांछा है, जिसमें (१) राजनीतिक शीर्ष अधीनत मंत्री होता है जिसकी सहायता के लिए एक या अधिक राज्य के मंत्री, उपमंत्री या सचिव हो सकते हैं; (२) सचिवालयीय संगठन तथा मंत्रालय से संबंधित कार्यालय जिनका शीर्ष सचिव होता है और जो स्थायी अधिकारी होता है; और (३) एक मंत्रालय में सीमित विभाग या विभागों का कार्यकारी संगठन (Executive organisation) जिसका सर्वोच्च अधिकारी महासचिव (Director General), महानिरीक्षक (Inspector General) इत्यादि पदनाम लाला होता है।

जहाँ सरकारी नीतियों के नियादन के लिए कार्यकारी निर्देशन के विकेस्ट्रीकरण तथा क्षेत्रीय अभिकर्मणों की स्थापना की आवश्यकता होती है वहाँ मंत्रालय के अधीन सहायक संगठन होते हैं जिन्हें संबंधित तथा अधीन कार्यालय कहा जाता है। समस्त मंत्रालयों द्वारा नियोजित ये संगठन कार्यालय नीतियों के परिणामों के लिए आवश्यक कार्यकारी निर्देश उपलब्ध करने के लिए उत्तरदायी हैं। ये तकनीकी सूचना के भण्डार के रूप में भी कार्य करते हैं तथा वे मंत्रालय को सम्बन्धित प्रश्नों के तकनीकी पक्ष के विवेचन में मन्त्रण देते हैं। अधीन कार्यालय श्रेणीय विभागों या अभिकर्मणों के रूप में, जो सरकारी निर्देशों के विस्तृत नियादन के लिए उत्तरदायी हैं, कार्य करते हैं। सामान्यतः ये किसी संबंधित कार्यालय के निर्देशों में कार्य करते हैं या जहाँ सीमित नियादन अधिक नहीं होता वहाँ वे सीमित मंत्रालय के अधीन कार्य करते हैं।

मंत्रालय का राजनीतिक तत्त्व मंत्री में सीमित होता है। उसकी सहायता के लिए आवश्यकतानुसार राज्य मंत्री, उपमंत्री तथा संसदीय सचिव रह सकते हैं। ये राजनीतिक अधिकारी मन्त्रिमण्डल में परिवर्तन होने के साथ ही बदलते हैं और इस प्रकार उनकी पदविधि स्थायी नहीं होती। इस राजनीतिक तत्त्व का भाग्य

१३ For example, the Ministry of Home Affairs.
१४ Each of the Ministries of Industry and Commerce, and Food and Agriculture consists of two Departments.
अपरिहार्यत: उस राजनीतिक दल के भाग्य में जुड़ा रहता है जिससे वे सम्बन्ध रखते हैं। सत्ताधारी दल के अपदस्थ होने का अर्थ है इस राजनीतिक तत्त्व का निष्पादन। मंत्री विभाग का राजनीतिक शीर्ष होता है। वह विभाग की मोटी नीति का निर्धारण करता है और विभाग में उपरांत विशेष नीति विषयक मामलों का भी विनियमन करता है। यह अवसर है कि इस महत्वपूर्ण कार्य को मंत्री स्वायत्त अर्थनीतिक कर्मचारियों की दक्ष सहायता के निवास के अन्सेकला नहीं कर सकता। ये अर्थनीतिक कर्मचारी सांस्कृतिक तथा अन्य प्रकार की आवश्यक सामग्री प्रदान करते हैं, जिनके बिना नीति का संचालन न साध्य है और न सम्भव ही। यहाँ अर्थ एकीकृत शब्द उद्धृत कर देना उचित होगा: "सबसे पहली बस्तु, जो किसी मंत्री को कार्यों में प्रविष्ट होने पर निर्भर है, वह है कि वह अपने कर्मचारियों (staff) की सहायता रूप से निर्भर रहे सकता है और परस्य यह प्रश्न का प्रश्नत कदाचैत ही वह यह बता सकेगा कि जिन लोगों के वह निकटतम समय के में रहकर कार्य करता रहा है उनके व्यक्तिगत राजनीतिक चरित्र है।" दूसरी बात, जो उसे दीर्घ पड़ेगी, वह है कि अस्तित्वीकरण उसके दृष्टि के प्रति प्रत्येक सम्भवत आपत्ति पेश करने को तैयार रहता है। ऐसा यह मंत्री की तरह करने के लिए नहीं कहीं बाल्क इसलिए करता है कि वह यह देखे कि मंत्री जिस मार्ग को अपना चाहता है उसके सभी संकटों तथा कठिनाइयों को समझ ले।" विभाग की मोटी नीति का निर्धारण करने के अतिरिक्त उस नीति के निर्देश पर मंत्री एक सामान्य दृष्टि भी रखता है। यह भी आवश्यक है कि वह अपने अधीन प्रशासन को गति प्रदान करे। इसमें प्रशासकीय व्यवस्था में कुछ स्थाईतिक विषयों अन्तर्निहित होने के कारण उसके कर्त्तव्य का यह पाक सामाजिक महत्व का हो जाता है। जैसा प्रशासन मंत्री स्वयं व्यवहारले नेहूँ ने कहा था: "जहाँ समूचे सामाजिक संरचना जीवन के बदल रही है जहाँ (प्रशासकीय रचना) के उच्चतम शिखर पर

15 "The first thing a Minister finds on entering office is that he can depend absolutely on the loyalty of his staff and on leaving office, he will seldom be able to say what the private political views are even of those with whom he has worked most closely. The second thing that he will discover is that the civil servant is prepared to put up every possible objection to his policy, not from a desire to thwart him, but because it is his duty to see that the Minister understands all the difficulties and dangers of the course which he wishes to adopt.”—Robson, William A. (Ed.): The Civil Service in Britain and France, London, Hogarth Press, 1956, pp. 16-17.
गति आवश्यक है, और मंत्री को चाहिए कि वह इसे प्रदान करे।" ।
अंत में, वह मंत्री अपने विभाग के क्रियाकलापों तथा नीतियों के लिए संसद के आगे उत्तरदायी है। संबंधित रूप में संसदीय प्रजातन्त्र के सिद्धांतों में एक सिद्धांत मंत्री का उत्तरदायित्व है। इस सम्बन्ध में हम वादविवाद से स्थिति और भी स्पष्ट हो जाती है जो ब्रिटिश लोकसभा में जुलाई 1954 में क्रिचेल डाउन के मामले (Crichel Down Affairs) के सम्बन्ध में हुआ था और जिसका परिणाम हुआ इस मंत्री का त्यागपत्र। तत्कालीन गृह सचिव सर डेविड मैकस्वेल फाइफ (Sir David Maxwell Fyfe) ने कहा था:

"जहां किसी असैनिक कर्मचारी द्वारा ऐसी कार्यवाही की गयी है जिसका अनुमोदन मंत्री नहीं करता और जिसका उसे पूर्वजाल नहीं है तथा अभिकृत का कार्य भूलाया गया है वहां मंत्री पर ऐसा कोई उत्तरदायित्व नहीं है कि जिस व्यक्ति के गलती की वजह से हमारा काम निर्माण कर्तव्य रहता है जो स्पष्टतः उसके पदाधिकारियों की प्रभावशाली दीक्षा पड़ती है उन्होंने कोई प्रभाव नहीं दिया। मंत्री उस कार्यवाही का प्रकाशप्रद करने के लिए बाध्य नहीं है जिसके बारे में वह पहले से नहीं जानता या जिसका वह बिना बिंदु खाने करता है, किंतु वस्तुतः वह संबंधित रूप से इस कारण संसद के सामने उत्तरदायी बना ही रहता है कि कुछ गलती हुई है और वह, अकेला या दोनों, संसद के बता सकता है कि क्या घटित हुआ है और उस कार्य में उसका क्या हिस्सा रहा इसका वह भर्ती दे सकता है।"

भारत में मंत्री के उत्तरदायित्व का सम्बन्ध 1954 में किया गया था, जब विद्वान मंत्री ने ऐसे विषय पर त्यागपत्र दे दिया था जिसे अब सामान्यतः

16 "Where the whole social structure is changing rapidly, it requires dynamism at the top (of the administrative set-up) and the Minister must supply it."—Quoted in The Hindustan Times, June 3, 1961, p. 6, col. 4.

17 "Where action has been taken by a civil servant of which the Minister disapproves and has no prior knowledge and the conduct of the official is reprehensible then there is no obligation on the part of the Minister to endorse what he believes to do wrong or to defend what are clearly shown to be the errors of his officers. The Minister is not bound to defend action of which he did not know or which he does oppose but, of course, he remains constitutionally responsible to Parliament for the fact that something has gone wrong and he alone can tell Parliament what has occurred and render an account of his stewardship."—Parliamentary Debates, Fifth Series, Vol. 530, dated the 20th July, 1954, pp. 1286-87.
Jeevan biima nirmam ka mamsala kahaa jaane laga hai. Pradhanmantri ne bhit matri ka yanagpat swabhikar karte hue kaha tha: "Iske liye jo bhi uttardayi hoi, aap (aryaat bhit matri) thik hi kahate hain ki hamari rudi ke anusar matri ko uttardalyit prahan karna phalta hii hai, bhale hi unse is balt ka jaan n hoi ki dusraane ne kya kiyaa oor inmene ke kisi bhi kadam ke liye bhar siche uttardayi n raha hii." Is prakar bhartiya rajnityvasha me matri ka uttardalyit ek bhiita se swaapnit abhayan hain. Matri apne aadhyay swabhaag ka sansad oor samyukh jannata dana ke hi samane prarnitnirnity karta hai. 

Vishwaa ka karyabhisheka ke liye sansad matri abhishek yonishtha ke liye, rajya ke matri, upmatri ke sansad swabhit hita hai. Rajya matri prayaam: Un matri ke samyukh nirivaksha oor manavvadan me karyabhishek hai jo isce (rajya matri ko) kuchh vibhishit prakar ke karyabhishek hai. Fir bhi, kinslee desaane me rajya matri abhikar hi puneh manvadan ka karyabhishek avadh hoon ke pukka hai (jaise uddisak, swachhata oor prasaar, bhaavevaikta anusanabham oor sankeetrak maamar, i.e., prabha).

Vishwaa ka karyabhishek yonishtha ke liye sansad matri ke prayaam: Koi bhi vibhishit prashaski ke uttardalyit nahi hojate. Unke karyabhikar to "samwdayik matrike ke liye sansad me uttar dana, vibhishit ke liye aange badhane me unke sahayata karta; samyukh jannata oor nirvaan samiti ke nitiyano ke samveidhan karta, sansad ke samvaad, rajnaviikta matri ke liye prajaan samveidhan, aam matrike liye vibhishit prashaski ke abhyayan ya jana karta hona chahta hai." 18 Sansadvyavi vibhishit samvaadvyavahin karyo ke samveidhan karte me matri ke sahayata karta hai.

Matri ke abhikar mein vishwaa vishaya hojate hai kina un vishwaa ka karyaban swabhit hita hoi hai. Rajnaviikta prashahan ke abhikar vishwaa ka sahitaagvani sansad vyavahar hina hai. vibhishit prashaski ke samvaadvyavahin sansad vyavahar hina hai. sahitaagvani prashaski ke magbhirik hai jo sampurn

---

18 His duties "should be to answer questions in Parliament on behalf of ministers concerned, to assist them in piloting Bills; to explain policies and programmes to the general public and constituencies, and maintain liason with members of Parliament, political parties and the Press; and to undertake a special study or investigation of particular problems which were entrusted....... by the ministers concerned."—Ashok Chanda: op. cit., pp. 66-67.
प्रशासकीय क्रिया-कलापों को संचालित तथा नियंत्रित करता है। सचिवालय दक्ष कर्मचारी प्रदान करता है जो नीतियों तथा कार्यक्रमों के प्रभावशाली दंग पर सन्धियोजन के लिए अपरिहार्य है। जब कोई नीति स्वीकार कर ली जाती है तो उस नीति के निष्पादन पर निरंतर ध्यान रखना सचिवालय का ही काम है। इस सचिवालय रचना का शीर्ष सचिव है जो विभाग के सम्पूर्ण प्रशासनिक क्रिया-कलापों तथा नीतियों पर मन्त्रियों देने के लिए, मन्त्री का प्रधान मन्त्रियान-कार है। उसका कौशल्य है कि वह विषय के सभी सम्बंधित तथ्यों को मन्त्री के सामने उपस्थित कर ताकि मन्त्री उस पर समुचित निर्णय ले सके। उसके लिए आवश्यक है कि वह अपने मन्त्री को पूर्ण रूप से सूचनाएँ देता रहे और सर एडवर्ड ब्रिजेज़ (Sir Edward Bridges) के शब्दों में ‘विभागीय वर्णन’ को निर्नय होकर प्रकट करे। मन्त्रियों के संबंध में, संकेत करना, उत्साहित करना तथा समझाना उसके कौशल्य तथा अधिकार दोनों हैं। इससे, सचिव का उत्तरदायित्व है कि वह अपने विभाग का प्रशासन कुशलता से तथा मिलभरता पूर्वक चलाये। और अंत में, सचिव ही संसद की लोकतंत्र समिति के समक्ष अपने विभाग का प्रतिनिधित्व करता है।

विभाग के सचिवालयीन संगठन में वो प्रकार के कर्मचारीवर्ग काम करते हैं—(१) अधिकारी वर्ग, और (२) अधीनस्त वर्ग। पहले वर्ग में सचिव, उपसचिव तथा अवर सचिव आते हैं। यदि विभाग बड़ा है तो संयुक्त सचिव या अतिरिक्त सचिव भी हो सकते हैं जिन्हें विभाग के किसी भी अंग का कार्य सीमा दिया जाता है। वे अपने उस क्षेत्र में आते बाले सभी विषयों के सम्बन्ध में मन्त्री से सीधा संयुक्त होकर काम करते हैं। संयुक्त सचिव या अतिरिक्त सचिव का स्टर सचिव के स्टर के उच्च सभामण रहता है और वे कार्य भार में दबे सचिव का भार हलका करते हैं। यद्यपि वह बात निश्चित है कि संयुक्त तथा अतिरिक्त सचिव से आशा की जाती है कि वे महत्त्वपूर्ण मामलों पर मुख्य सचिव से परम्परा लेते रहें।

अधिकारी वर्ग प्रायः भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) का रहता है (पहले इसे इण्डियन सिविल सर्विस कहते थे)। इस अधिकारी वर्ग की भर्तियाँ केंद्रीय सरकार विभिन्न राज्यों के भारतीय प्रशासन सेवा (I.A.S.) श्रेणियों१९ में से पदार्थिक प्रणाली के अन्तर्गत करती है।

19 The sanctioned strength of the I. A. S. stood at 897 in 1950. In view of the requirements of the Five Year Plans there has been a revision of the sanctioned strength every three years since 1950. The Government of India fixed the (Contd.)
sanctioned strength of the I. A. S. at 2147 in 1962. The present authorised strength of the I. A. S. Cadres of various states is as under:

<table>
<thead>
<tr>
<th>State</th>
<th>Strength</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Andhra Pradesh</td>
<td>176</td>
</tr>
<tr>
<td>Assam</td>
<td>117</td>
</tr>
<tr>
<td>Bihar</td>
<td>188</td>
</tr>
<tr>
<td>Gujarat</td>
<td>110</td>
</tr>
<tr>
<td>Maharashtra</td>
<td>155</td>
</tr>
<tr>
<td>Madhya Pradesh</td>
<td>180</td>
</tr>
<tr>
<td>Madras</td>
<td>137</td>
</tr>
<tr>
<td>Orissa</td>
<td>144</td>
</tr>
<tr>
<td>Punjab</td>
<td>162</td>
</tr>
<tr>
<td>Uttar Pradesh</td>
<td>249</td>
</tr>
<tr>
<td>West Bengal</td>
<td>164</td>
</tr>
<tr>
<td>Mysore</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Rajasthan</td>
<td>126</td>
</tr>
<tr>
<td>Kerala</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>Jammu and Kashmir</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>Delhi and HimachalPradesh</td>
<td>35</td>
</tr>
</tbody>
</table>

"First, that the Government of India Secretariat should be staffed not by direct recruitment but by the importation of officers already serving in the provinces; and secondly, there should be regular alternation between a tenure of office in the central secretariat and a tenure of office in a post in the provinces."—The Wheeler Report, para 9.
उच्च तथा निम्नवर्गिय लिपिक रहते हैं। निम्नवर्गिय लिपिकों की भर्ती प्रतियोगी परीक्षा द्वारा की जाती है जबकि उच्चवर्गिय लिपिकों की भर्ती कुछ तो निम्न श्रेणी से पदोपनित्य द्वारा अथवा निम्नवर्गिय लिपिकों में से और कुछ प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा की जाती है।

सचिवालय मन्त्री का मन्त्रणाकार होता है जो नीति-विन्यास में मन्त्री की सहायता करता है। इस प्रकार, विलकुल वास्तविक अर्थ में, सचिवालय ‘नीति’ अभिकरण की अपेक्षा मन्त्रण अभिकरण ही अधिक है। नीति का नियादान निष्पादकीय संगठन के साथ रहता है जिसका अपना नियन्त्रण होता है और जो सचिवालय के ठीक नीचे होता है। सचिव, जो सचिवालय का शीर्ष है, नीति-विन्यास में मन्त्री का प्रधान मन्त्रणाकार होता है। विभाग का कार्यकारी तन्त्र एक पृथक संगठन होता है जो बुद्ध भी विभाग ही कहलाता है। इसका अपना प्रधान अधिकारी होता है। "जबकि सचिवालय मन्त्रीयों के आवं, कान में विभाग के प्रधान उनके हाथ है।" 21 वे प्रधानमंत्री द्वारा अनुमोदित नीति तथा कार्यक्रम का परिपालन करते हैं। इसके अतिरिक्त वे विभागों का प्रशासन चलाते हैं और अपने क्षेत्र से समबन्धित मामलों पर सचिवालय को तकनीकी मन्त्रणा भी देते रहते हैं। यह स्पष्ट है कि उनके तथा सचिवालय के बीच पूर्ण सदभावना रहनी चाहिए। किन्तु व्यवहार में विभाग के कार्यालय में सचिवालय के अत्यधिक हस्तक्षेप के कारण सदभावना का अभाव ही दीख पड़ता है। इस विषय पर ए.डी. गोरखाला ने तीव्र आलोचना की है। वे कहते हैं:

"संगठनात्मक नीति का समबोधन उद्धरण, जिसमें प्रशासन की एक शाखा दूसरी शाखा के कार्यों का अंतिमण करती है, सचिवालय अर्थत मन्त्रालय तथा उसके अधीन कार्य करने वाले विभाग के प्रधान के बीच सिफ्ट समबन्ध हैं। यहाँ, यद्यपि दोनों की कार्य-सीमाएं भर्ती प्रकार जाते हैं, जैसे मन्त्रालय का उत्तरदायित्व है नीति का संविधान और विभाग उस नीति के परिपालन के लिए उत्तरदायी है; तथापि मन्त्रालय कार्य के कार्यान्वयन के लिए इतना चिन्तित रहता है कि वह निरस्त हस्तक्षेप करता रहता है। इसका परिणाम यह होता है कि विभाग का प्रधान किसी भी कार्य को पहले करने से विचित्र ही जाता है और अपने स्थान के कार्य पर ध्यान देने तथा उसकी प्रगति करने के स्थान पर; उसे अपना बहुत-सा समय अनावश्यक प्रतिबद्ध प्रस्तुत करने में अलग-अलग मामलों में मन्त्रालयों की स्थिति समझाने में तथा उसके अपने

21 “While the Secretaries are the ears and eyes of the Ministers, the Heads of Departments are their hands.” —Ruthnäsamy, M.: Principles and Practice of Public Administration, 1953, p. 181.
अधिकार क्षेत्र के भीतर के मुद्दों पर ही मन्त्रालय के आदेश प्राप्त करने में, गंवाना पड़ता है। यदि मन्त्रालय विभाग के प्रधान का कार्य करने का प्रयत्न करता है तो अकुशलता तथा असफलता ही उसका अपरिहार्य परिणाम होता है। कार्य में बिलम्ब होता है, वह बुरी तरह सम्पन्न किया जाता है और जब कार्य बिगड़ जाता है तो कोई भी अकेला एक व्यक्ति ऐसा नहीं मिलता जो उसके लिए उत्तरदायी ठहराया जा सके। विभागीय प्रधान तथा अन्य अधिकारियों का दिल दूढ़ जाता है और वह समय, मनुष्यों तथा साधन सामग्री का दुरुपयोग ही होता है जिसका परिणाम होता है नीति की सफलता का अभाव।" 

जैसा आरम्भ में बताया गया है केंद्रीय सरकार की शक्तियाँ तथा कार्य विभागों में बटे होते हैं। वे विभाग इस समय संख्या में ४१ हैं।

1–2 Cabinet Secretariat
   Department of Cabinet Affairs
   Department of Statistics

3 Ministry of Civil Aviation

4 Ministry of Commerce

"One of the best examples of an organisational defect in which one branch of the administration encroaches on the functions of the other is furnished by the relationship between the Secretariat, that is, the Ministry, and the head of the department working under it. Here, although the limits of action of both are very well known, the Ministry being responsible for the formulation of policy, and the department for its implementation, yet often so great is the anxiety of the Ministry to see the work carried out that it continuously interferes. The result is that the head of the department is deprived of all initiative and instead of being allowed to attend to and make progress with his own work, has to spend a great deal of time submitting unnecessary reports, explaining the position in individual matters to the Ministry and getting its orders on points which lie well within his own sphere of authority. The attempt by a Ministry to do the work of the head of a department invariably ends in inefficiency and failure. The work is delayed, it gets badly done, and when things go wrong, there is no single person who can be held responsible. The departmental chief and other officers lose heart and all that occurs is waste of time, men and material ending in lack of success of policy."—Gorwala, A. D.: Report on Public Administration, Planning Commission, p. 40.
5-6 Ministry of Community Development and Co-operation
  Department of Community Development
  Department of Co-operation
7-8 Ministry of Defence
  Department of Defence Production
9 Department of Atomic Energy
10 Department of Communications
11 Department of Parliamentary Affairs
12 Department of Social Security
13-14 Ministry of Education
  Department of Education
  Department of Science
15 Ministry of External Affairs
16-19 Ministry of Finance
  Department of Expenditure
  Department of Economic Affairs
  Department of Revenue and Company Law
  Department of Co-ordination
20-21 Ministry of Food and Agriculture
  Department of Food
  Department of Agriculture
22 Ministry of Health
23-24 Ministry of Home Affairs
  Department of Administrative Reforms
25-27 Ministry of Industry and Supply
  Department of Heavy Engineering
  Department of Industry
  Department of Supply and Technical Development
28 Ministry of Information and Broadcasting
29 Ministry of Irrigation and Power
30 Ministry of Labour and Employment
31-32 Ministry of Law
  Department of Legal Affairs
  Legislative Department
33-34 Ministry of Petroleum and Chemicals
  Department of Petroleum
  Department of Chemicals
35 Planning Commission
36 Ministry of Rehabilitation
37-38 Ministry of Steel and Mines
  Department of Iron and Steel
  Department of Mines and Metals
39-40 Ministry of Transport
  Department of Lightships & Lighthouses
41 Ministry of Works and Housing
संगठन का ढाँचा—लोक निगम

(STRUCTURE OF ORGANISATION—PUBLIC CORPORATIONS)

विभागीय प्रणाली सरकारी संगठन का परम्परागत तथा सबसे अधिक महत्वपूर्ण रूप रही है। फिर भी सरकारी कार्यों के क्षेत्र तथा प्रक्रिया में परिवर्तन आने के साथ ही इसकी अपर्याप्तता तथा अपूर्णता स्पष्ट दिखाने लगी। राज्य का आधिक क्षेत्र में प्रवेश वीसवीं शताब्दी की विशेषता है। ये नये सरकारी कार्य जो आधिक क्रियाओं पर राज्य का नियन्त्रण बढ़ाने के लिए रूपांतर होने वाले, विभागीय प्रणाली हरा अत्यधिक नवीनता नहीं चलाये जा सके। यह इसी कारण इस नई संगठनीय प्रणाली अर्थात लोक निगम ने जनता लिया। लोक निगम के विषय में विश्व के रोमन्स ने कहा है कि यह अन्यत्र महत्वपूर्ण संबंधित आवश्यक है जिसका गत पर्चा वर्षों के दौरान में ब्रेट ब्रिटेन में उद्विकास हुआ है।"

१ उनकी उद्भव में वीसवीं शताब्दी में राष्ट्रीयता उद्योग के क्षेत्र में अवश्य ही यह उत्तन हो महत्वपूर्ण भाग बना करेगी जितना उसी वीसवीं शताब्दी में निजी स्वामित्व बाले निगम ने पूर्वीवादी संगठन के क्षेत्र में अंदा किया था। हुबर्ट मॉर्सन लोक निगम की परिभाषा यह कहकर करते हैं कि यह सांविधानिक लक्ष्यों के लिए लोक स्वामित्व, लोक उद्योग तथा व्यापार प्रबंध का संयोजन है।" एम० ईी डिमॉक्स के शब्दों में यह "एक सांविधानिक उद्यम है जो किसी विशेष व्यापार या वित्तीय प्रयोजन के लिए संबंधी, राज्य के या व्यापारी विनियम द्वारा नियंत्रित किया गया है।" २ इस प्रकार लोक निगम

1 The Public Corporation is “the most important constitutional innovation which has been evolved in Great Britain during the past fifty years.”—Robson, William A. : Nationalised Industry and Public Ownership, London, George Allen and Unwin Ltd., 1960, p. 77.

2 It is a publicly owned enterprise that has been chartered under federal, state or local law for a particular business or financial purpose.”—Dimock, M.E. : British Public Utilities and National Development, p. 158.
लोक प्रशासन

आर्थिक उद्यम में राज्य के हिस्से को एक अत्यावश्यक बीज मानता है। यह मान्यता भी कम महत्व नहीं रखती कि आर्थिक उद्यमों का प्रशासन विभागों
द्वारा किया जाना ठीक नहीं है। व्यापारिक उद्यमों में कुछ स्पष्ट विशेषताएँ हैं
जो उन्हें सरकारी कार्यक्रमों के सामान्य प्रबंध से अलग रखती हैं:

1) सरकार जनता के साथ सार्वभौम सत्ता की अपेक्षा एक व्यापारी के
रूप में पेश आती है।

2) माल तथा सेवाओं का मूल्य सामान्य कदाच अपेक्षा उपयोग-
कर्ता को बुकाना पड़ता है।

3) व्यय उपभोक्ता की मांग के साथ बदलता रहता है और उसे
वापसी सीमाओं के भीतर नहीं रखा जा सकता।

4) बहुत ही मांग को पूरा करने के लिए कालांतर में व्यय का
भार कोषा राय नहीं दालना चाहिए।

5) कार्य उन क्षेत्रों में चलाये जाते हैं जहाँ कुछ सुसंगत व्यापार-
परम्पराएँ हो।

इस कारण लोक “निगम में निजी उद्यम की स्वायत्तता तथा लचीलापन
द्वारा जनता के प्रति विशेषता बन्धी तथा विभागों के उत्तरदायित्व के बीच
संबंध को सरलता से समाप्त जा सकता है। राष्ट्रपति रूबेल्स्ट की अनुसार,
लोक निगम “सरकारी शक्ति से आश्चर्यात्मक हैं किन्तु उसमें कई कारण तथा उपक्रमण भी है।” यह परिभाषा
लोक निगम की निम्न विशेषताएँ प्रकट करती है।

1) निगम का जन्म किसी विशेष परिनाम द्वारा होता है जो लोक
उद्योग को, उसकी शक्तियों को, कर्त्तव्यों को तथा उम्मीदों इत्यादि को
निर्धारित करता है। यह स्पष्ट है कि उसका ढांचा कठोर होता है; इसके
संबंध में परिवर्तन या संशोधन केवल परिनाम का संशोधन करके किया
जा सकता है।

2) यह एक बैठ सत्ता है जिसके पक्ष तथा विपक्ष में मुकदमा दायर किया
जा सकता है। यह अनुबंध कर सकता है और अपने नाम पर सम्पत्ति प्राप्त
कर सकता है तथा उसका स्वामित्व ग्रहण कर सकता है।

3) इसका एक विशेषता तथा प्रयोजन होता है जो इसके परिनाम
में समर्पित रहता है। यह ऐसे किसी उद्योग में जो परिनाम द्वारा इसके
लिए नियत न किया गया हो, रचि नहीं लेता।

4) स्वतंत्र रूप से इसका वित्तीय प्रबंध होने के कारण इसकी वित्त
व्यवस्था राष्ट्रीय वजह से पृथक रहती है।
(5) सामान्यतः यह उन नियामक तथा नियोजक परिचालनों से मुक्त रहता है जो लोकनिकताओं के व्यवहार पर लागू होते हैं।

(6) इसका कम्युनिटी सेवा का भाग नहीं रहता।

(7) आमतौर पर विश्व तथा दैनिक कार्यालय में एक बड़ी सीमा तक यह संसदीय नियमन से स्वतंत्र रहता है। हाँ, नीति के मामलों में अवश्य यह मन्त्री के नियमन में रहता है।

(8) इसका मुख्य उद्देश्य लोक सेवा है लाभ कमाना नहीं, यथापूर्व कुशलता से कार्य करना इसके लिए आवश्यक है। जैसा कि हेवर्ट मॉरिसन ने ठीक ही कहा है: “लोक निर्म सेवा निगम वूच्ची व्यापार ही न रहे, जिसका आदिक सार्वजनिक और अन्त-सार्वजनिक लाभ तथा लाभांश ही है। यथापूर्व इससे यह आशाय बिलकुल उचित है कि यह अपना व्यवस्था बुनाई करता रहे।”

इस प्रकार ये लोक-निगम की प्रधान विभागीय हैं। रॉबर्ट ने इन विभागों को सारांश प्रशासनिक हडंग पर इस प्रकार दिया है: “आर्थिक नमूने का निमंत्रण एक सार्वजनिक आवश्यक है। यह प्रशासन की इकाई को राष्ट्रीय या प्रदेशीय सीमा तक विस्तार कर देने, आर्थिक या सार्वजनिक उपयोग मिति की कार्यों के प्रशासन की या किसी आधिक स्थायी की कुछ सामान्य सेवाओं के वालन को सरकार के सारांश क्रिया-कारणों से अलग कर देने, इन भूमिकों की विशेष व्यवस्था को राष्ट्रीय वजर से पृथक कर देने, लाभ कमाने की प्रकृति को बदलने और उसकी जगह लोक सेवा की प्रेरणा व्यापार करने की प्रमुखता प्रकट करता है।”

प्राचीनतम लोक-निगम जो हमें बात है, पॉर्ट ऑफ लंडन अकाउंटेंट्स (Port of London Authority) है जिसकी स्थापना १८६३ में हुई थी। यह निकाय

---

3 “The Public Corporation must be no mere capitalist business, the be-all and end-all of which are profits and dividends even though it will quite properly be expected to pay its way.”—Morrison, Herbert: Socialisation and Transport, London, 1933, p. 158.

4 “Corporation of the modern type is a constitutional innovation. It reveals a tendency to enlarge the unit of administration to a national or regional scale; to divorce the administration of industrial or public utility functions or the conduct of certain social services of an economic character from the ordinary activities of the government; to separate the finances of these boards from the national budget, to eliminate the profit-making incentive and to substitute the public service motive.”—Robson, William A.: Problems of Nationalised Industry, London, 1952, p. 32.
अधिनियम जैसा था और संयुक्त-सरकार-समवेत (Joint Stock Company) से बहुत मिलता-जुलता था। ब्रिटेन में स्थापित अधिक महत्वपूर्ण निगमों में फॉरेस्टी आयोग (Forestry Commission) (१६१६); ब्रिटिश प्रसार निगम (British Broadcasting Corporation) (१६२६) तथा लंदन परिवहन मण्डल (London Transport Board) (१६३३) हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में रूबबेल्ट के प्रशासन में लोक निगमों का महत्व तथा संख्या दोनों ही बढ़े। अन्तरराष्ट्रीय जलमार्ग निगम (The Inland Waterways Corporation), यूनर्सना वित्तीय निगम (Reconstruction Finance Corporation), संयीती गृह क्रेडिट बैंक (Federal Home Loan Banks) तथा टेनेसी वाली प्रधानता (Tennesse Valley Authority) संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थापित महत्वपूर्ण लोक निगमों में से हैं। भारत में १६४५ तक केवल भारत का रिजर्व बैंक ही, जिसकी स्थापना १६२४ में हुई थी, एक लोक निगम था। स्वतंत्रता ने सरकारी कार्यों के श्रेणी तथा उनकी प्रक्रिया में एक मौलिक परिवर्तन पैदा कर दिया। १६४५ में समवेत ब्यापार मण्डल (Associated Chamber of Commerce) की सामाजिक सभा में बोलते हुए पंडित जवाहर लाल नेहरू ने कहा था, "मुझे इसमें कोई सन्देह नहीं कि कुछ मौलिक तथा महत्वपूर्ण उद्योगों के सम्बन्ध में इस मार्ग से बड़ी मात्रा में सामाजिक करण होगा। मुझे इसमें भी सन्देह नहीं कि उनमें यह प्रवृत्ति जगेगी कि वे राज्य के स्वाभाविक में आ जायें या किसी भी शैली में राज्य के नियन्त्रण में तो अवतंत्र ही आ जायें, बल्कि ही वह सरकार केंद्रीय सरकार ही या राज्य सरकार हो या कोई नगरपालिका निगम हो, सामाजिकत: यह नियन्त्रण लोक निगम के रूप में होगा।" केंद्रीय सरकार के श्रेणी में महत्वपूर्ण लोक निगम दामोड़ रावली निगम (Damodar Valley Corporation) (१६४८), पुनर्विक वित्तीय प्रशासन (१६४८) (Rehabilitation Finance Administration), कम्बोर्सी राज्य दीमा निगम (१६४८) (Employee's State Insurance Corporation), वृद्धि वित्त निगम (१६४८) (Industrial Finance Corporation), भारतीय बायू मार्ग निगम (१६५३) (Indian Airlines Corporation), भारत अंतरराष्ट्रीय बायू-परिवहन (१६५४) (Air India International), भारतीय राज्य बैंक (१६५५) (State Bank of India), जीवन बीमा निगम (१६५६) (Life Insurance Corporation) तथा केंद्रीय भाण्डार निगम (१६५६) (Central Warehousing Corporation) हैं। कुछ अन्य सरकारी उद्योग भी हैं जो निगम ही कहने तथा जैसे राष्ट्रीय कोयला विकास निगम निजी परिसंचालित (National Coal Development Corporation (P.) Ltd.)
संगठन का होँगा—लोक निगम

राज्य व्यापार निगम निजी परिसीमित (State Trading Corporation (P.) Ltd.) इत्यादि। किन्तु ये निगम नहीं हैं, क्योंकि ये समवाय अधिनियम (Companies Act) के अन्तर्गत पश्चिमकुल समवाय है। निगमों की संख्या जहाँ अगस्त १९४७ में ४ वि बहाँ १९५०-६० में बढ़कर २२ हो गयी।

प्रशासकीय संगठन की लोक निगम प्रणाली के बहुत लाभ है। प्रथम, यह स्वायत्तता तथा लचीलापन से, जैविकता उद्योग के प्रमाणण के, भरी हुई है। अपने नियमों में यह मन्त्रालय के नियमों के नहीं है। इसका वित्तीय प्रबंध राष्ट्रीय बजट से पूर्व है और वित्तीय मामलों में यह एक बड़ी सीमा तक को शुभार्थी के नियमों से भी मुक्त है। इसे (निगम को) पूर्वपरापर का अत्यधिक अनुयोग्य नहीं करना चाहता है और न ही लालफोटाशाही तथा जटिल प्रश्नों, नियमों तथा विनियमों द्वारा इसका गला ही घोटा जाता है। स्वायत्तता धार्मिक बनाया होता है कि यह संसदीय नियन्त्रण में बहुत कम है। इस समय में हर्वर्ट मार्शन का 1947 में ब्रिटिश लोकसभा (House of Commons) में दिया गया निम्न कथन संगठ की फ़ैसला पड़ता है: "व्यापारिक उद्योग के रूप में अपनी कार्यक्षमता के लिए दैनिक प्रश्नों के मामलों में मण्ड़लों की एक बड़ी मात्रा में स्वतंत्रता की आवश्यकता है..."। यदि मन्त्रियों को संसद के उत्तर में या पश्चिम के नियमों के मामलों के विषय में आनकारी देनी वड़ती है तो यह इस सिद्धांत के तथा जासी विचारों में स्पष्ट किये गये संसद के अभिव्यक्तियों के भी विरुद्ध है। रॉबर्ट्स का भी ऐसा ही विश्वास है, "यदि किसी राष्ट्रीय उद्योग के समस्याओं का केंद्र एक दारर भी संसद के पूरी छूट मिल जाती है तो सरकारी विभाग के स्वतंत्र पर लोक निगम होने का आधा लाभ तो समाप्त ही हो जाता है। दूसरे, जैसा नोटिफिकेशन (२०००-२००१) ने बताया कि, "इसका विचार युक्त यह है कि इसमें प्रतिचालन की स्वतंत्रता, लचीलापन, व्यापार-कुशलता तथा रोजगार कार्य के लिए अब्सर रहता है।" तीसरे, यह दलीय दबाव के अधीन नहीं है तथा यह किसी सीमा तक मन्त्रियों के नियन्त्रण में भी मुक्त है और अतः, "चूंकि इसका कार्यकारिगर अस्तन्तित सेवा का भाग नहीं है अत: एक व्यापारिक उद्योग की आवश्यकताओं के अनुरूप

5 "A large degree of independence for the boards in matters of current administration is vital to their efficiency as commercial undertaking.....It would be contrary to this principle and to the clearly expressed intentions of Parliament in the governing legislations, if ministers were to give, in replies in Parliament or in letters, information about day-to-day matters."—Robson, William A.: op. cit., p. 314.
भर्ती तथा दीक्षा की ओरदार रीतियों तथा उद्देश्यों की प्रभावशाली प्रणाली स्वीकार कर सकता है।

लोक निगम की हाँगियों का भी समस्या लेना उचित है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि सामान्य नीति के सम्बन्ध में निगम मन्त्रियों के नियंत्रण में रहता है, किंतु आंतरिक प्रबंध के मामलों में और निर्यातन के कार्यों में यह भविष्य नहीं है। फिर भी नीति समस्या मामलों तथा निर्यातन के कार्यों के बीच रेखा ठीचना सम्बन्ध नहीं है। ए० इ० हेनसन निर्देशक, “जैसा प्रत्येक प्रशासक जानता है, नीति संविधान की प्रक्रिया बहुत-से भिड़ तलों पर होती है...." कहना लगभग असम्भव-सा है। कि कहाँ ‘सामाजिक’ का अन्त होता है और कहाँ से ‘निर्यातन’ का आरंभ होता है। इसके अंतरिक्ष, नीति के सामाजिक सिद्धान्त का विशिष्ट रूप से संविधान सदा सबसे ऊँचे तल पर ही नहीं होता, बल्कि इन सिद्धान्तों का प्रांतभंग बहुत निर्यातन के छोटे-छोटे अनेक ऐसे प्रणालियों से हो सकता है जो मिलकर विशुद्ध लोक महत्त्व के ही जाते हैं। इस प्रकार ये दोनों ही अपरिहार्य: एक-दूसरे का अतिक्रमण करते हैं जिसके पल्लवह रूप सरकार तथा निगम के बीच विरोध पैदा होते हैं। की सम्बन्ध रहती है। हो सकता है कि स्वायत्तता सीमा में पर हो जाय या इसके विश्व सरकारी हस्तक्षेप ही अत्यधिक बढ़ जाय और जब दोनों ही एक-दूसरे पर विपरीतीय प्रणाली उंगलियों उठा रखे हैं, तो वृङ्की कहरों पर है इसका पता लगाना सरल नहीं होता। दामोदर धार्मिक निगम के मामले में यह बात अच्छी तरह स्पष्ट हो जाती है। प्राकृतिक समिति ने दामोदर धार्मिक निगम पर स्वायत्तता के अंतरिक्ष का दोष लगाया। “दामोदर धार्मिक निगम की स्वायत्तपूर्ण प्रकृति चरम सीमा पर पहुँच दी गयी है। दामोदर धार्मिक निगम ने अपनी स्वायत्तता की जिम्मेदारी अवधारणा विकसित कर रखी है और उसके सरकारी मन्त्रालय या प्राधिकरण की उपेक्षा करने का प्रयत्न किया है। बदले में सरकार भी उस सीमाओं के भीतर रखने में सफल हुई है, यथापौर्णिक नियमों के अनुसार ऐसा करने के आवश्यक अधिकार उसके पास है।” दूसरी ओर, ए० इ० गोरखाला ने सरकार को दोषी पाया, “तब से निगम का इतिहास असुलब घटनाओं की शुरुआत जैसा रहा प्रतीत होता है, जिसमें, जहाँ तक कोई समस्या सकता है,

6 “The autonomous character of D. V. C. has been taken to extreme limits. The D. V. C. has developed strange conceptions of its autonomy and tried to bypass the authority or the advice of the Government. Government in their turn have failed to keep it within limits although necessary power is vested in them under the Act to do so.” — Estimates Committee, First Lok Sabha, 5th report, 1951-52, p. 53.
निगम को अपनी स्वायत्तता बनाये रखने के प्रयत्न में अपनी शक्ति के एक बड़े अंश का प्रयोग करना पड़ता है जबकि इसी का और सरकारी शाखाएं निगम की संचालन अर्थों एक विभाग की स्थिति तक उतार देने में प्रयत्नशील रही हैं।" लोक निगम को केवल सीमित उद्देश्य के लिए ही काम में लाया जा सकता है। प्रथम पंचवर्षीय योजना इंगित करती है, "क्षेत्र के बहुत बड़े भाग में समबाय द्वारा प्रबन्ध और निगम द्वारा प्रबन्ध में से किसी के वरण किया जाय यह प्रकार है। विभागीय प्रबन्ध के बहुत से लाम हैं और केवल कुछ निर्धारित दशाओं में लोक उद्यम के लिए यह विकल्प उपयुक्त है। जहाँ एक उद्यम पर्याप्त व्यापारिक प्रकृति का है और उसके लिए मानी लायने आवश्यक है वहाँ संयुक्त-स्कंध समबाय (Joint Stock Company) उद्यम है। जहाँ कोई उद्यम ऐसा कार्य न्याय करता है जिसके मुद्रांकुप सरकारी वापसी के प्रारंभ होता है—जैसे साड़ी वालगैंग—वहाँ लोक निगम आवश्यक हो सकता है।"

7 “The history of the corporation since then appears to have been a series of unedifying episodes in which, so far as one can make out, the corporation has had to use a great deal of its energies in attempting to maintain its autonomy, and sections of Government theirs, in attempting to reduce the corporation to the position of a department subordinate to the secretariat.”—Gorwala, A. D. : Report on the Efficient Conduct of State Enterprises (1951), p. 33.

8 “Over the greater part of the field, the choice lies between management through a company and management through a corporation. Departmental management has many advantages and is an appropriate form for public enterprise only under certain defined conditions. Where an enterprise is of a substantial commercial character and flexibility is necessary joint stock company is a better form. Where an undertaking performs what in effect is an extension of the functions of Government, such as broadcasting, public corporation may be necessary.”—The First Five Year Plan.

लोक निगम की कुछ समस्याएँ

लोक निगम बहुत-सी समस्याओं का समाधान करने में सफल हुआ है। फिर भी, साथ ही इससे कुछ समस्याएँ पैदा भी कर दी हैं। लोक निगमों के सामने कुछ बड़ी समस्याएँ निम्न हैं:

(अ) लोक निगमों की स्वायत्तता और लोक उत्तरदायित्व अथवा संसद के प्रति उत्तरदायित्व के बीच हम किस प्रकार समन्वय स्थापित करें?

(आ) मन्त्रियों के नियन्त्रण की सीमा तथा स्वरूप क्या हो?

(इ) क्या लोक निगमों के लिए कोई स्थायी संसदीय समिति हो?

लोक निगमों को अन्य प्रकार के राजकीय उद्योगों की अपेक्षा स्वयंसेवक इस कारण समझा जाता है कि इसमें स्वायत्तता है तथा व्यापार व्यवस्था की स्थापना है। इस बात को स्वीकार करते हुए भी कि लोक निगमों की स्वायत्तता का सम्बन्ध करना मिलाते हैं आवश्यक है, लोक निगमों को संसद के प्रति उत्तरदायी होने से या मन्त्रियों के नियन्त्रण से पूर्णतः मुक्त नहीं हो किया जा सकता। बेकम से कम उन मामलों के लिए तो संसद के प्रति उत्तरदायी है ही जो प्रस्तुत या परोक्ष रूप से मन्त्री के नियन्त्रण में आते हैं। संसद को निश्चित है लोक निगमों की सामाजिक नीतियों पर और उनके प्रशासन की मिलत-मिलत का कारण है।

10 “All the experience we have so far had of nationalised industries serves to emphasise the crucial importance of governing board. The success or failure of nationalisation is, indeed, likely to depend more on the quality of the boards directing the public corporations than on another single factor. For, from this flow all decisions on policy and administration which together make up good or bad management.”—Robson, William A.: op. cit., p. 91.
संगठन का ढांचा—लोक निगम 145

कृषिवाल पर बहस करने का अधिकार है। फिर भी संसद को लोक निगमों के नियमप्रति के मामलों पर तथा प्रशासन की विस्तृत बातों पर चर्चा नहीं करनी चाहिए। निगमों की स्वायत्तता और संसद के प्रति उत्तरदायित्व के बीच सम्बन्धित स्थापित करने की आवश्यकता इतनी अधिक है कि लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा इस पर बार-बार बल दिया गया है। उदाहरणस्वरूप, 1953 में उन्होंने कहा था: "......मेरी प्रतिक्रिया यह है कि भवन को वह सभी सूचना प्राप्त करने का अधिकार है जो वह जानने के लिए यथोपचित रूप से आवश्यक है कि किसी स्वायत्तता प्राप्त निगम का प्रशासन ठीक-ठीक चलाया जा रहा है या नहीं। किन्तु उसे इतने विस्तार में नहीं जाना चाहिए कि उस निगम विषय की स्वायत्तता में हस्तक्षेप होने लगे।" 111

लोक निगम संसद के आगे उत्तरदायी है, क्योंकि संसद राज्य के बित की अभिव्यक्त है और हिस्सेदारों (अर्थात कर्तव्यारों) का प्रतिनिधित्व करती है।

सम्भाव्यता: संसदीय नियतन निम्न प्रकार से लगाया जा सकता है:

1. संसदीय प्रश्न;
2. किसी उदाम पर आधा घटना बहस उपस्थित करके;
3. किसी सार्वजनिक महर्षि के तथा अत्याधुनिक वियव तथा स्थान प्रस्ताव पेश करके;
4. किसी अत्याधुनिक सार्वजनिक महर्षि के वियव पर दो घटने की बहस उपस्थित करके;
5. किसी उदाम या उदाम समूह के वियव में संसदीय बहस;
6. बजट पर बहस;
7. विषयक तथा प्रस्ताव पर बहस;
8. वार्षिक तथा नियंत्रकालिक प्रतिबद्धों पर बहस;
9. लेखा-प्रतिबद्धों पर बहस;
10. संसदीय समितियाँ—लोक लेखा तथा प्राक्कलन समितियाँ; तथा
11. यदि कोई जाँच आयोग हो तो उसके प्रतिबद्ध पर बहस।

इस प्रकार संसद के सदस्यों को अपने विचार प्रकट करने तथा लोक निगमों से सम्बंधित सामान्य सूचना प्राप्त करने के अनेक कक्ष हैं। विस्तृत

11 "......my reaction is that the House is entitled to have all information that is reasonably necessary and just to judge whether the administration of a particular corporation, which is autonomous, is being carried on properly or not. But, it ought not to enter into details so as to interfere with the autonomy of the particular corporation."—House of the People Debates, Part I, Nov. 16, 1953, Col. 18.
प्रशासन से समवधित मामले उनके सामायिक नियत्तन के क्षेत्र से बाहर हैं, और होने ही चाहिए। किन्तु इसके विस्तृत लोक निगम को लोक हित में निदेशित करने के लिए, मन्त्री को विस्तृत राज्य के ही अग्रणी मण्डल अपने वाणिज्य विभाग के लिए लेहे पेश करता है, और मन्त्री ही मण्डल के सदस्यों को बनाये रख सकता है। मन्त्री को एक लोक निगम पर नियन्त्रण रखने तथा प्रमाण दर्ज करने के विस्तृत अधिकार प्राप्त हैं। ये अधिकार उन अधिकारों की अपेक्षा कहीं अधिक विस्तृत हैं जो एक व्यापारिक समवाय के हिस्सेदारों को अपने संचालक-मण्डल की तुलना में प्राप्त रहते हैं। संसद के पास प्राय: कोई निर्धारित शक्तियाँ नहीं हैं। सिद्धान्त: यह कानून को वदल सकती है; किन्तु व्यवहार में यह केवल सरकार द्वारा प्रस्तुत विधेयको को पारित, संशोधित या अस्वीकृत ही कर सकती है।”

यह सर्वभाषाय बात है कि लोक निगम मन्त्रियों के नियन्त्रण तथा निदेशन से मुक्त नहीं किते जा सकते। लोक निगम के उद्देश्य राष्ट्रीय उद्देश्यों से पृथक नहीं किये जा सकते। अतिरिक्त बात यह है कि इस रूप की (अर्थात किसी रूप की भावित) सफलता का निर्माण इस बात से निकाय जानेगा कि वह राष्ट्रीय उद्देश्यों की प्राप्ति में कितना योग देता है। इस प्रकार समस्या मोटी राष्ट्रीय नीति की परिधि के मीतर मुद्दा प्रबन्ध के स्तर तथा व्यवहार स्थापित करने की है। इसी कारण लोक निगमों के ऊपर मन्त्रियों के नियन्त्रण की आवश्यकता तथा बाध्यता है। फक्त भी, मन्त्रियों का अनुप्रसून हस्तक्षेप निमों की कार्य करने की स्वतंत्रता को पुण्य बना देता है और परिणाममत: वह राष्ट्रीय हित के लिए हानिकर है। विकास कार्यक्रमों, पूंजी के नियोजन, कर्मचारीवर्ग समस्याओं नीतियाँ तथा अन्य नियोजन जो सम्बन्ध राष्ट्रीय हित के प्रभावित करने वाले अन्य मामलों में इस नियन्त्रण की मुख्यत: मोटे निदेशणों का रूप धारण कर लेना चाहिए। साथ ही अत्यधिक सरकारी हस्त-क्षेप से लोक निगम की रक्षा की जानी चाहिए, यथापूर्व कह सत्य है कि

12 “It is to the Minister that the board submits their annual reports and accounts in the first instance, and it is he who can continue the members of the board. The Ministers has extensive power of control and influence over a public corporation which are much greater than those possessed by the shareholders of a commercial company in relation to the board of directors. Parliament has almost no positive powers. In theory it can change the law; but in practice it can only pass, amend, or reject Bills introduced by the Government.”—Robson, William A. : op. cit., p. 191.
'लोकलिपन का कभी-कभी प्रबंधकों द्वारा यह त्रुटिपूर्ण अर्थ किया जाता है कि वे ठीक उसी तरीके से काम कर सकते हैं जैसे नियोजक उद्धवकता। भली प्रकार निमित कानून तथा नियम उचित सम्बन्ध स्थापित करने में सहायक हो सकते हैं, किन्तु सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता तो इस बात की है कि समुचित रूढ़ियों तथा सभी स्तरों पर व्यक्तियों के बीच आपसी समाधान-तथा तर्क सहयोग का विकास हो। यह पूर्व प्रस्तुत है कि स्वयंसेवा तथा मन्त्री के निवन्धन के बीच उचित संल्पन एक अति नाजुक बात है, अत्यधिक सरकारी हस्तक्षेप का दोष निगम के सैनिक कार्य के साथ स्वयं को सम्बन्ध करने की संदर्भ के सदस्यों की मनोवृत्ति को दिया जा सकता है। लोक निगम के प्रवर्तन में अपनी मनमानी करने और परिणामों का उत्तरदायित्व व्यक्ति न न न करने की सरकार की प्रबृति भी इसकी दोषी ठहरायी जा सकती है। बास्तव में, इस महत्व की पुंजी करने वाला ब्रिटिश अनुभव बहुत है। उदाहरण: अन्य स्वीडन लिखते हैं: "परिणाम यह होता है कि जबकि ओट में रहकर उन्होंने बहुत प्रभाव का प्रयोग किया है, वहाँ अपने कार्यों के लिए जनता के प्रति जवाबदेह की उन्होंने स्वीकार नहीं किया है। उन्होंने उत्तरदायित्व का प्रयोग लुंगकोंकर तो किया है किन्तु जनता में उसके लिए उत्तर नहीं दिया। यह विशेष व्यापक के साध यह प्रबृति देख तो रही थी किन्तु बर्तमान मन्त्रियों द्वारा यह काफी आमे ले जाये जा चुकी है।" इस अवस्थापन निर्धारित की समाप्ति हुई निवारण एजेंट रॉय निखिल है।

"कुछ मामलों में इसका कारण कोई मन्त्री हो सकता है जो किसी विशेष नीति के लिए, जिसका परिणाम बुरा हो सकता है, दोष हस्तक्षेप करना या लोक घड़ी का पाठ बनना नहीं चाहता। अन्य मामलों में, इसका कारण यह हो सकता है कि निगम में मन्त्री के सामने फुलकर यह कहने का साहस नहीं होता कि जिस नीति को वह उन पर लाय रहा है उसे वे तब तक स्वीकार नहीं करते तब तक वह उसके विषय में उन्हें निदेश न दे। एक बिस्मुख तत्व यह भी है कि सामाजिक: अंग्रेज लोग अनौपचारिक समाजीय या संज्ञानपूर्ण ।

13 "The consequence is that whereas behind the scenes they have exercised a greater influence on the boards, they have not accepted public accountability for their actions. They have exercised their responsibility in private and not answered for it in public. This tendency was noticeable during the previous administration but has been carried considerably further by present Ministers."—Davies, Ernest: Government Policy and the Public Corporation, in XXVI Political Quarterly (1955), pp. 115-16.
‘अनुमय’ को औपचारिक अनुदेश या कानूनी दस्तावेज की अपेक्षा अधिक पसंद करते हैं।

“कारण कुछ भी हों औपचारिक निर्देशों की अपेक्षा प्रभाव या प्रभाव का उच्चतम प्रमाण है। जिसके साथ रहने की यह मूल्यविश्वास समस्याओं और राज्यविभाजन के सम्बन्ध में बीच रहने अनुपयुक्त है………मन्त्रियों को उन उत्तरदायित्वों का सामना करने के लिए तैयार रहना चाहिए जो उन्होंने सिर पर लिये हैं। उन्हें उस शुरूआती प्रकाश में नहीं रहने देना चाहिए जिसमें उनमें से कुछ रहना पसंद करते हैं। और जहाँ वे मौज से एक निजी बैठक से उठकर बूढ़री में जा बैठते हैं; क्लाब में, संसद की लोकसभा में, विभाग में लंच के समय समाप्ति के साथ गम्य करते हैं; और जनता या संसद में अपने हस्तक्षेप की वास्तविक सीमा प्रकट नहीं होने देते। सरकारी शक्ति तथा प्रबंधकीय न्यायन्त्र के बीच ठीक सन्तुलन बनाये रखने का यह मार्ग नहीं है।”

14 “It may be due in some instances to a Minister not wishing to make himself liable to accept the blame or public odium for a particular policy which may turn out badly. In others it may be because the corporation have not the courage to tell a Minister point blank that they refuse to adopt a policy he is urging on them unless he gives them a direction to that effect. A back-ground factor is the widespread habit of English life of preferring an informal understanding or gentlemanly ‘persuasion’ to a formal instruction or a legal document.

“Whatever the reasons may be, this tendency to rely on influence or pressure rather than formal directions is misplaced in the relations between Ministers and the nationalised industries…….

“Ministers must be prepared to face up to the responsibilities which they have assumed. They should not be permitted to remain in the twilight zone in which some of them love to dwell, flitting happily from one private meeting to another, talking things over with the chairman at lunch, in the club, in the House of Commons, in the department, without disclosing either to the public or to Parliament the real extent of their intervention. This is not the way to strike the right balance between governmental power and managerial freedom.”—Robson, William A. : op. cit., pp. 161-62.
प्रतिरूप (निगम) की स्वायत्तता की सीमा को आसानी से समझ सकता है जहाँ (भारत में) सत्ताधारियों की अधीनता स्वीकार करने तथा उनके सम्मुख समर्पण न करने की बलवती परम्परा है। बास्तव में, जिन जाँच आयोगों ने, कुछ लोक निगमों के कार्यों की जाँच की है उन्होंने मन्त्रियों के ऐसे विस्तृत प्रभाव को प्रकट किया है, जिसका परिणाम में कोई उल्लेख नहीं है। दामोदर घाटी निगम की जाँच समिति ने, जो 1942 में नियुक्त की गयी थी, इस प्रकार दी की है: "यह विचार बात है कि एक ओर तो केंद्रीय सरकार द्वारा 48 के अन्तर्गत निदेश देने में जिसका रही थी, दूसरी ओर निगम ने निदेशों को अपनी योग्यता पर एक धब्बा जैसा माना और अवसर आने पर दस्तिल दी कि निदेश न दिये जाने चाहिए; किंतु साथ ही उसने ऐसा भी स्वीकार कर निया जिसका अधिनियम में कोई उल्लेख नहीं था।"[15] यह स्थिति संसद के आगे दामोदर घाटी निगम विधेयक पर प्रबंध समिति का प्रतिबद्ध उपस्थित करते समय मन्त्री द्वारा दिये गये आवश्यक से पूर्णत: विरित है। मन्त्री ने बताया था: "वे सामाजिक सिद्धांत जिनके अनुसार इस निगम को कार्य करना होगा, ये हैं कि सभी प्रयोजनों के लिए यह एक स्वायत्त निकाय रहेगा। इस विधेयक के प्रावधानों में निर्धारित बड़े से भी ज्यादा यह निगम के प्रशासन का प्रबंध करने के लिए स्वतंत्र होगा। केवल एक सीमा यह है......कि नीति सम्बन्धियों मामलों में केंद्रीय सरकार का निर्णय ही अंतिम होगा।"  

लोक निगमों पर मन्त्रियों का नियन्त्रण, मोटे तौर पर, निम्न रूपों में होता है:

(क) नियन्त्रक मंडल के सदस्यों तथा सामाजिक प्रबंधक की नियुक्ति करना, उन्हें हटाना, सेवा की शर्तों निर्धारित करना; इत्यादि;

(ख) जैसे विकास कार्यक्रमों, पूंजी नियोजन, कर्मचारीवर्ग सम्बन्धी नीतियों तथा राष्ट्रीय हितों को प्रभावित करने वाले अन्य प्रश्नों पर सामाजिक नीति निदेशन देना;

(ग) विषयानुसार निदेशन देना।

(घ) कुछ विशेष प्रकार के कार्यों तथा नीतियों का अनुमोदन; तथा

[15] "It is curious that on the one hand the Central Government was reluctant to issue directions under Section 48 and on the other the Corporation regarded the issue of directions as a reflection on its own competence, and pleaded on occasion that directions should not be issued, while at the same time allowing to be influenced in a manner not contemplated by the Acts."—The D.V.C. Enquiry Committee Report, p. 87.
(३) निगम से नियतकालिक प्रतिवेदन तथा सूचना प्राप्त करने का अधिकार।

यह बात उल्लेख करना उचित होगा कि लोक निगमों के प्रशासन में मन्त्रियों का हस्तक्षेप लिखित निदेश के रूप में होना चाहिए और लोक
निगम पर संसदीय नियन्त्रण उतना ही विस्तृत होना चाहिए जितना मन्त्रियों
का नियन्त्रण। जैसा कि ऐपलवी ने संशोधन में बताया है: “लोक निगम
को माता-पिता की गोद में तब तक नहीं डालना चाहिए जब तक प्यार करने
वाली संसद-माता प्राप्त न हो, जो पिता के अन्वयन अनुशासन को रोक
सके।”

यह एक महत्वपूर्ण बात है, क्योंकि जबकि मन्त्रियों का हस्तक्षेप
बढ़ता रहता है, वहीं वृद्धिगत प्रश्नों का उत्तर देने से उनमें विरक्ति उत्पन्न हो
जाती है।

लोक उद्यमों पर संसदीय प्रबंध समिति

हाल ही में लोक उद्यमों के कार्यवाहन को देखने तथा समय-समय पर उनके
विषय में संसद को प्रतिवेदन देने के लिए एक संसदीय प्रबंध समिति की रचना
करने की मांग होने लगी है। इस मांग के पीछे यह सामान्य भावना काम कर
रही है कि अपने प्रति उत्तरदायी उद्यमों को निरीक्षित करने के अनेक अवसर
पाते हुए भी संसद किसी प्रभावशाली तथा अर्थपूर्ण बंग पर उनके ऊँचे नियन्त्रण
रखने में सफल नहीं हो सकी है बल्कि इसका नियन्त्रण अन्यवस्थापूर्ण, गतिहीन
tथा अपरिष्ठ होने के साथ ही तारत्म्यहीन भी रहा है।

ऐसी समिति की आवश्यकता के लिए पहले पहल १६५३ के अंत में लोक-भाव में, औद्योगिक वित्त निगम अधिनियम (संशोधन) विवेचना पर वाद-विवाद के समय आया उठी थी। लेकिन सन् १९५५ ने अध्याय के निदेशन में एक संसदीय प्रबंध समिति, जिसे लोक निगमों, समवायों तथा संस्थाओं के मामले
देखने का कार्य सौंपा गया है, की स्थापना के लिए झूठे दलील दी थी।
इस मांग को उपस्थित करने में उनका उद्देश्य था “विभागों के सामने मन्त्रियों
के हाथों की शक्तिशाली बनाना और इससे भी अधिक…” लोक निगम के कार्य-

---

16 "The Public Corporation must not be thrown into the arms of a Ministerial father unless a fond Parliamentary mother is available to restrain excessive application of paternal discipline." - Report on Re-examination of India’s Administrative System with Special Reference to Administration of Government’s Industrial and Commercial Enterprises, p. 45.

चालन में जोच-पड़ताल करने की लोकसभा की क्षमता को संदेह की छाया से परे फ़ूँक देना।”

(१) लोक निगम पर लोक नियंत्रण तथा लोक आलोचना का कोई असर नहीं होता।

(२) महालेखा परीक्षा को उनके वित्तीय लेखन कथा लेखन के माध्यम से संसद के आंग प्रतिबद्ध उपस्थित करने के अधिकार या तो सीमित हैं या कुछ भी नहीं हैं।

(३) लोक लेखन तथा प्राक्कलन समितियों द्वारा उनके लेखाओं तथा प्राक्कलनों की परीक्षा प्रभावपूर्ण नहीं है। इसके अतिरिक्त इन समितियों पर पहले से ही कार्य अधिक रहता है।

(४) प्रत्येक निगम ऐसा एकाधिकार बन गया है जिसका कोई प्रतियोगी नहीं है।

(५) उनमें से बहुत-से एक परम-सत्ता के अन्दर दूसरी परम-सत्ता जैसे कुछ बन गये हैं, अर्थात जिन अधिकारियों को ये सौंप गये थे उन अधिकारियों के अन्तर्गत छोटे राज्य बन गये हैं।

(६) उनके मामलों की देखभाल करने के लिए संसदीय खर्च समिति द्वारा एकमात्र मार्ग है, “यह मन्त्रियों के हाथों को शक्तिशाली बना देगी, यह संसद के प्राधिकार की अभिमुखित करेगी तथा उसे लागू करेगी और अधिक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि यह करदाता को आश्वासन देगी कि उसके इच्छा का उचित प्राप्त कर से प्रयोग किया गया है।”

इस मुख्य को मानने के लिए विभिन्न मन्त्री को राजी नहीं किया जा सका। उन्होंने बताया कि वास्तव में निगम पर संसद का नियंत्रण मन्त्री का नियंत्रण था और होना भी चाहिए, और जो अधिकार मन्त्रियों को प्राप्त थे वे विकृत दर्पण थे। उन्होंने पूछा, “क्या यह आवश्यक है कि संसद को प्रतिबंध या प्रतिस्पर्धा यह सुचित किया जाय कि अमूर्त निगम किस प्रकार चलाया जा रहा है? क्या यह अभेद्यकर नहीं कि कार्यपालिका को इनका प्रबंध करने दीया जाय और तब कार्यपालिका से उत्तर मांगा जाय? संसद को इस विषय पर

—House of the People Debates : December, 10, 1953, Col. 1905.
निर्णय देने से पहले यह विचार ध्यान में रखना ही होगा।" 19 उन्होंने बहुत जल्दवाजी न करने की सलाह दी : "सदा ही यह भय लगा रहता है कि हम स्वाति जल के साथ ही कहीं शरीर को तो नहीं फेंक रहे हैं।" विकल्प के रूप में उन्होंने सुझाव कि प्रतापित मशहूर समिति के स्वाति पर लोक लेखा समिति तथा प्राकृतिक समिति को मिलाकर एक निकाय बनाया जा सकता है या लोक लेखा समिति की उपसमितियाँ ही, जो अब तक काम करती रही हैं, इस उद्देश्य के लिए काम में लायी जायें।

जीवन बीमा निगम विधेयक पर वाद-विवाद के समय १९५६ में यह मुसलमान पुनः उत्पन्न हुआ। इस बार अशोक मेहता ने एक ऐसी स्वायत्त समिति के संगठन के पक्ष में दलित दी जिसके पास राष्ट्रीयता उद्दितों के कार्यक्षेत्र की पूरी जीव-प्रत्यक्ष करने के लिए अवश्यक उपकरण तथा अधिकारी हो। स्वायत्त समिति के सदस्य यहाँ आकर विभिन्न महत्वपूर्ण विषयों पर अपेक्षित सुझाव तथा ज्ञान के साथ सरकार को उत्तर देना या चुनौती देना की स्थिति में रहेंगे।" 20 अन्त में उन्होंने कहा, "भीरा कहना यह है कि यह संसद अपने पर्यावरण का प्रयोग तब तक नहीं कर सकेगी जब तक कि विवेचनात्मक संसदों के एक समूह द्वारा सरकार से स्वतंत्र होकर इसे यह जानने के लिए सहायता न दी जायेगी कि विभिन्न निगमों के प्रति क्या हो रहा है।" 21 विषं मन्त्री ने भी, यह कहते हुए, इस विचार का पक्ष-पोषण किया कि, "मैं उनको (मित्रामण्डल के सदस्यों को) समझाने का अभी भी प्रयत्न कर रहा हूँ कि वे इस प्रकार की

19 "Is it necessary for Parliament to be informed from day-to-day or session to session, as to how a particular corporation is being run? Is it not better to enable the executive to manage these, and then to call the executive to account? That is a consideration which Parliament will have to bear in mind before they take a decision on this matter."

20 The members of the Standing Committee "will be in a position to come here and answer, or challenge the government on various important points with the requisite information and knowledge.—Lok Sabha Debates, Part 2, Vol.5, May 9 to May 30, 1956, Col. 8991.

21 "This Parliament will not be able to exercise its supervision unless it is aided and assisted independently of Government by a set of experts to find out what is happening to different Corporations."—Ibid., Col. 9201.
समिति की स्थापना करने के लिए अब कदम उठायें। यह विचार मेरे मन में भी है कि भवन की ऐसी कोई समिति होनी चाहिए।”

लोकसभा के प्रथम अध्याय जी० बी० मावलंकर ने भी प्रधान मंत्री को लिखा गये अपने एक पत्र में स्थायी लोक निगमों के कार्यचालन की जाँच के लिए एक स्थायी संसदीय समिति की नियुक्ति का समर्थन किया था। नियम समिति (Rules Committee) ने, जिसको उन्होंने यह विषय भेजा था, मुलाकात दिया कि “यदि प्रतिवेदनों की जाँच और सदस्यों के सम्मुख प्रतिवेदन उपस्थित किये जाने या उनमें चुमचे जाने के उपरांत निकायों के कार्य की जाँच जैसे सीमित कार्य करने के लिए और निकायों के संगठन, कार्यचालन तथा प्रशासन से सम्बंधित मामले देखने के लिए कोई पूर्वक समिति नियुक्त कर दी जाय तो कोई हानि नहीं है। यह प्रस्तावित समिति ऐसे निगमों के नियमप्रति के प्रशासन की समस्याओं में नहीं फॉर्मूला बल्कि मोटे रूप में उनके कार्यचालन तथा नीति सम्बन्धिय विषयों पर ही विचार करेगी।”

हृदय मेनन समिति के प्रतिवेदन में भी संसद की स्थायी समिति की नियुक्ति की सिफारिश की गयी है। प्रतिवेदन में कहा गया है, “हम आपों को उस स्थिति को देखते हैं जहां यह समिति जिसी भी प्रकार दक्ष समिति न होते हुए भी (ऐसा आशय नहीं है) ऐसी समिति रहेगी जिसे सभी प्रकार की जानकारी रहेगी। उसे उन सभी परिस्थितियों को सुविधाएँ प्राप्त होती रहेगी, जिनमें व्यापार संस्थाएँ कार्य करती हैं। हमारी इस सिफारिश पर उल्टा प्रभाव पड़ेगा, यदि संसदीय समिति के अन्दर या तो यह भाव मर

22 “I am still trying to persuade them (i.e., the members of the Cabinet) now to take steps to have a kind of committee established. This idea that there should be a Committee of the House commends itself to me.” —Lok Sabha Debates, Part 2, Vol. 5, May 9 to May 30, 1956, Col. 9226.

23 “There is no harm if a separate committee is appointed with limited functions, such as to examine reports and the working of such bodies after the reports are presented to or are otherwise circulated to members and on matters concerning their organisation, working and administration. The proposed committee will not go into the problem of day-to-day administration of such corporations, but would only consider questions of policy and their working broadly.” —Quoted in “Parliamentary Supervision over State Undertakings”, the Report of a Sub-Committee of the Congress Party in Parliament, New Delhi, Congress Party in Parliament, 1959, p. 8.
प्रबंध समिति के पक्ष में तक्ष

राजकीय उद्योगों पर संसदीय प्रबंध समिति के सम्बन्ध में अपनी मांग के पोषण में मिल तक्ष उपस्थित करते हैं। इसके बाद संसद एक व्यस्त निकाय है, जिसका निर्देश बड़े रहे उद्योगों की समस्याओं पर समुचित ध्यान देने में असमर्थ रहता है। अतः इसे छोटे निकाय की आवश्यकता स्पष्ट है, जिसका कर्मचारीवर्ग संसद के सदस्यों में से हो और जो संसद की अधीनता में

21 "We look forward to the situation where this Committee, while by no means being an expert committee (such is not the intention), would be a well-informed Committee, informed of all the circumstances in which the concerns function. The purpose of our recommendation would be adversely affected if either the Committee of Parliament becomes imbued with the feeling that is a fault-finding body or that it is a super Board of Management. At the same time, there cannot be any fettering of its judgment and the expression of its views in good parliamentary tradition. The Committee would also, no doubt, bear in mind that any public expressions of views which are intended to correct errors or to provide greater incentives in respect of any concern or all of them are not of such a character as would have the opposite result of lowering the concern in public estimation, or affect our credit or capacity to be well regarded abroad."—*Ibid.*, pp. 38-39.

काम करे। संसद इतना भारी निकाय है कि लोक उद्योगों से समबन्धित मामलों पर क्रमबद्ध दंग से बहस होना वहाँ सम्भव नहीं है। इसके अतिरिक्त आवश्यक विषयों की बहुत कमी रहती है, क्योंकि इसके अधिकांश सदस्य उद्योगों के सामने उपस्थित होने वाली जटिल समस्याओं की नहीं समझते और परिणामों: चाहने पर भी वे इस पर नजर नहीं रख पाते। प्रबंध समिति निगमों के उद्देश्यों, क्रियाओं तथा समस्याओं के विषय में संसद को और साथ ही स्वयं की भी सूचित रखेगी। इसके सदस्य इन उद्योगों के विषय में एक निवेदित मात्रा में जान प्राप्त कर लेंगे और इस प्रकार संसद उनसे समबन्धित अपने कार्य अधिक प्रभावपूर्ण तथा अर्पण हुंग से सम्पन्न करने में समर्थ हो सकेगी। चूंकि तथा वाद-विवाद प्रकट रहेंगे और प्रभावशाली भी। इससे, जैसा कि कुछ मेनान समिति ने इंगित किया कि संसद के प्रति उत्तरदायित्व का निष्क्रिय करने के लिए संसदीय प्रक्रियाओं के आरोप कर्म के ए लिए और वोल्यू व्यक्ति अथवा अधिक निराला का प्रति भरने के लिए और दलीय को में दिये जाते हैं। राष्ट्रीय उद्योगों पर एक प्रबंध समिति के विषय में की प्रणाली करते हुए, लोकसभा के एक सदस्य हूं। मॉल्सन ने कहा है, "भूतकाल में जब भी कोई विषय संसद सामने आयी है, लोकसभा ने उसके लिए एक समिति नियुक्त कर देना ही सुविधाजनक समझा है। में समझता हूं कि इसके तीन कारण हैं। पहला, संसद के कुछ थोड़े से सदस्य संसद का गहरा अर्थव्यवस्थान कर सकते हैं; दूसरे, गवाहों से प्रस्तुत पूर्वाचल जा सकते हैं तथा कार्यकारिन और नकलों की जाँच की जा सकती है; तीसरे, समिति के एकांत करने में राजनीतिक पूर्वाचलों से काफी स्वस्थ तथा समझ सकती है।"28 तीसरे, लोक लेखा समिति तथा प्राक्रियाकलाप समिति लोक उद्योग पर नियन्त्रण रखने के उचित उपकरण नहीं हैं। लोक लेखा समिति एक प्रकार से लोक लेखा का सूक्ष्मतम परीक्षण करती है। यह बहुत अंशों में एक नियोजक कार्य है। लोक उद्योगों पर सार्थक तथा प्रभावशाली नियन्त्रण के

28 "In the past, the House of Commons has always found it convenient, when confronted with a special problem to appoint a committee. I think the reasons for that are threefold. First, in order that a few members of Parliament may give intensive study to the problem; secondly, that there may be interrogation of witnesses and investigation of papers and maps; thirdly, in order that in the seclusion of a committee room there may be comparative freedom from political prejudices."—Report from the Select Committee on Nationalised Industries, 23rd July, 1953, p. 38.
लिए संसद को किसी ऐसे दिशार्वंक कार्य की आवश्यकता है जो उत्तम के भूत तथा वर्तमान के कार्यचालन तथा नीतियों की समीक्षा पर आधारित हो। यह कार्य प्राकलन समिति द्वारा पूरा किया जा सकता था। फिर भी व्यवहार में वह ऐसा नहीं कर सके। इसका प्रमुख कारण यह है कि समिति का अधिकार क्षेत्र बहुत बिस्तर रहता है। इसके अतिरिक्त इन दोनों समितियों पर कार्य भर बहुत रहता है। चौथे, लोक उद्यम अपेक्षाकृत दे से सामने आये और उनके लिए एक नये प्रकार का संसदीय नियमन तथा अधिकृत आवश्यक है।

ये कार्य एक विशाल समिति की रचना से अच्छी प्रकार सम्पन्न किया जा सकता है। पिछे, लोक निगम के अधिकारियों को अपनी बात कहने या लोक निगम के सामने आने वाली कठिनाइयों स्पष्ट करने के लिए निर्देशन अवसर प्राप्त नहीं है। प्रस्तावित समिति संसद तथा निगम के बीच निकट सम्पर्क बनाये रखने का काम करेगी जिसका परिणाम होगा बेहतर समझौता और आपसी सहयोग। तत्कालीन ब्रिटिश परिसर आयोग के समाप्ति लाये हुए रायगढ़ ने यह कहते हुए प्रवर समिति की मांग का समर्थन किया, "एक सबसे बड़ी बात, जिसमें मरीज स्वतन्त्रता को कोई व्यक्ति कहत रहा है, यह है कि वह संसद के सदस्यों को सीधे अपनी बात कहने या अपनी कठिनाइयों को स्पष्ट करने का अवसर ही नहीं पाता।" 27 छठवे, यह प्रस्तावित समिति लोक हित के संरक्षण के रूप में काम करेगी। यह परिनियत निगमों की जनता तथा संसद के अभिमत के सम्पर्क में लायेगी। कोई भी निगम सामाजिक जनता तथा सामाजिक उपभोक्ता की कीमत पर ही फल-फूल सकता है। यह समिति निगम को किसी भी रूप में 'फूलों की ईशाया' नहीं बनने देगी। अतः, ब्रिटिश अनुभव इस प्रकार की समिति की मांग का समर्थन करता है। राज्यसभा के उद्योग के प्रबोधन की कार्य प्राणाली भारत में भी ऐसे ही निकाय की सामाजिक उपयोगिता प्रकट करती है।

प्रवर समिति के विषय में तर्क

उपर बताये गये लोगों के विरोध में प्रस्तावित समिति के समाप्ति को आशा का है कि इस प्रकार की समिति के बनने से अनेक अंश क सम्पर्क उठ खड़े होंगे। उनकी मुख्य आशाओं, निम्न प्रकार है—पहली बात तो यह है कि प्रस्तावित समिति सम्बन्ध में उस कार्य का विरोध करेगी जो संसद ने लोक निगम का निर्माण करने जा रही है। अर्थात संसद ने अपनी इच्छा से उसके

27 “One of the very greatest handicaps under which anyone in my position suffers is that he gets no opportunity of stating his own case or of explaining what are his difficulties direct to Members of Parliament.”—Ibid., p. 510.
संगठन का होचा—लोक निगम

नियन्त्रण पर बंधन लगाये हैं। इस समिति के निर्माण का अर्थ होगा इस आत्म-नियंत्रक अध्यादेश का त्याग। जैसा कि हर्वेड मॉरिसन ने स्पष्ट कहा है, "जो लोग विस्तृत संसदीय उत्तरदायित्व चाहते हैं उन्हें चाहिए कि वे राज्य के विभागीय प्रमुख के पवार में नहीं, और जो लोग इस पवार में हैं कि लोक स्वामित्व बाले उद्योग लोक निगम में निहित हों, उन्हें उसका परिणाम भोगने के लिए तैयार रहना चाहिए। वह परिणाम होगा विस्तृत उत्तरदायित्व का सीमित होना।" नालेज रॉय ने इसे "संसदीय प्रमुख को भयावह रूप से संस्थायी-करण करना" 28 बताया है। इससे यह तक सिखा जाता है कि बहुत समय है कि लोक उद्योगों की प्रबर समिति उद्योगों के नियंत्रण के कार्यक्रम के साथ अपना समय रखने लगे। ऐसा होने पर वे निर्णय लेने में निर्भर तथा साहसिक नहीं रह पायेंगे। इस प्रकार लोक निगम में निर्जी उद्योगों की पहल तथा लक्ष्यों पर जो विशेषताएं हैं, वे प्रभावी हो जायेंगी। हर्वेड मॉरिसन को भी यह था कि प्रत्येक समिति "लालपीता वाली, असाहसिक तथा ऋषिवादी अर्थात सेवा का बौद्धिक होचा तैयार करेगी।" 29 तर ज्यां कर्म के बृहत ने भी इससे मिलती-जुलती राय प्रकट की है। उन्होंने कहा है यदि लोगों को वे सभी वातें जो मैंने एक साल के दौरान चुना के बाद की हैं, देखने को मिल जायेंगे, तो हिम्मेदार हर जायेंगे क्योंकि वे देखेंगे कि इसमें से कुछ निर्णय तो अगामी घटनाओं के प्रकार में बिलकुल गलत हैं। अतः चूँकि मुझे लगता रहा कि हर समय कई मेरे पीठ पीछे कथनों के ऊपर से मेरा कार्य देख रहा है और मैं कभी भी उसका निरीक्षण कर सकता हूँ, निर्णय करने की मेरी प्रवृत्ति उतनी ही कम होगी तथा उतना ही में कम निर्माणात्मक होता जायेगा और तब निर्भर ही परिणाम भी उतने ही कम होते जायेंगे। 30 तोसे, एक जैसी दो या अधिक संसदीय समितियों वर्तमान निकायों के उत्तरदायिकों को कम कर सकती हैं और इससे उनके बीच असामान्यता तथा विरोध का मार्ग प्रशस्त हो जायेगा।

28 "Institutionalising in a terrifying form the Parliamentary question."—Ibid., p. 76.
29 "A rather red-tapish, unadventurous and conventionally Civil Service frame of mind."—Ibid., p. 49.
30 "If people came to looking at everything I did in a year, after the event, the shareholders would be horrified because they would see that some of these decisions were quite wrong in the light of after events. The mere fact, therefore, that I felt that someone was looking over my shoulder all the time and was going to examine these things any time later, the less I would be inclined to take a decision and the less decisive I would become and pretty well certainly, the less would be the results."—Ibid., p. 84.
फिर भी इस तरह के सरलता को काटा जा सकता है। लोक उद्योगों का अलग-सा क्षेत्र तथा अलग-सा नमूना होता है। प्रस्तावित समिति का कार्य-शेष अर्थ समितियों के कार्य-शेष से सरलता से अलग किया जा सकता है। चूँकि, इस समिति की रचना के कारण कार्यालय सम्बन्धी अभिलेख रखने का कार्य बहुत बड़ा जायेगा। अंतिम बात यह है कि सरकार का दायरेंफर सब बात पर निर्भर नहीं है कि लोक उद्योगों से समस्तितित अवधि सूचना प्राप्त की जाय बल्कि इस बात पर है कि संसद के पास जो भी सूचना पहले से मौजूद है उसका प्रयोग सबोंतम रूप से कैसे किया जाय।

इस शक्तियों तथा तकनीक के होते हुए भी ब्रिटिश लोकसभा ने मार्च १९४७ में राज्यरत्न उद्योगों के लिए प्रबर समिति का निर्माण कर ही दिया। इस प्रबर समिति के कार्य ये हैं—परिनिर्माण द्वारा स्थापित राज्यरत्न उद्योगों के लेखाओं तथा प्रतिवेदनों की जांच करना। इस राज्यरत्न उद्योगों पर नियन्त्रण रखने वाले मंडलों की नियुक्ति ताज के मान्यताओं द्वारा की जाती है और इसकी वापिस आय पूर्णतः या मुश्त: संसद द्वारा विचार किये गये या बिंत मन्त्री द्वारा दिये गये इवू से प्राप्त नहीं की जाती। यह ब्रिटिश समिति कहीं तक क्या सफलता प्राप्त कर सकी है इसका अभी से अनुमान लगाना कठिन है, किन्तु फिर भी सब मिलाकर यह एक उपयोगी कार्य कर रही है। भारत में भी लोक उद्योगों के लिए प्रबर समिति बनाने के पश्चात मात्रवरण बन रहा है। इस समिति की रचना राज्यरत्न उद्योगों के लिए निर्मित ब्रिटिश समिति के आधार पर होनी चाहिए। यह समिति लोक उद्योगों पर होने वाले संसदीय वाद-विवादों की मुद्दातारी के भी उत्तम सूचना तथा सहयोग पैदा करने में सहायक होमी। फिर भी कहना ऐसा न हो कि यह अपने ही केवल एक दूर-दूर समिति के रूप में बदल ने। ईश/प्रबर समिति के पास समुचित विशेषज्ञ नहीं हैं, यथापि राज्यरत्न उद्योगों के लिए बनी प्रबर समिति ने सिफारिश की थी कि समीक्षक के लिए महत्वपूर्ण परीक्षण के स्तर का पूरे वक्त का नया अधिकारी होना चाहिए। यह सिफारिश इस आधार पर अस्तित्व कर दी गयी कि “ऐसा होने पर प्रबर समिति के कार्य का नमूना सदा के लिए, निभाते हो जाना सम्भव है।” यह मयादा अनुप्रस्तुत दीर्घ पड़ती है और भारतीय प्रबर समिति पर इसका लाभ जाना आवश्यक नहीं। लोक उद्योगों की सफल समीक्षा के लिए समुचित विशेषज्ञता अपरिहार्य है और वह अवश्य ही उपलब्ध हो जाने चाहिए। यह समिति अर्थशास्त्र, प्रशासन, लेखा-जोखा इत्यादि क्षेत्रों के विशेषज्ञों के एक संगठन के रचना कर सकती है जिसमें विशेषज्ञों को सहायता उसके विलुप्त समिति ही रहे। इसके अतिरिक्त इसे अपनी कार्यवाही भी प्रकाशित करना चाहिए।
संगठन का ढाँचा—मण्डल और आयोग
(STRUCTURE OF ORGANISATION—BOARDS AND COMMISSIONS)

लोक कार्यों के प्रशासन में आयोग रूप के संगठन का विस्तृत प्रयोग किया गया है। यदापि, सामान्य: प्रशासनिक सेवाओं के एकल नियत्त्रण का पक्ष प्रभाव होता जा रहा है। इस प्रकार के संगठन का इतिहास मध्यकाल से आरम्भ होता है जब बहुत-सी यूरोपीय सरकारों ने लोक कार्यों को चलाने के लिए मण्डलों तथा आयोगों की रचना की थी। संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय शासन का आयोग रूप प्राय: इसी आधार पर बनाया गया है। अन्तर-राष्ट्रीय प्रशासन में आयोग तथा मण्डल उत्तराधिकारी शासनों से प्रचलन में है। इसका उद्देश्य स्वतंत्र राज्यों को प्रतिनिधित्व देना रहा है। यूरोप में संगठन के आयोग रूप का पक्ष निर्भर पड़ गया है। जबकि इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका में मण्डलों की संख्या तथा विविधता में निरंतर वृद्धि हो रही है। यह वृद्धि कुछ तो अमेरिकी प्रशासनिक संचालन की विधीता के कारण है और कुछ प्रशासन में दलगत राजनीति के बायी प्रभाव को बचाने की इच्छा के कारण है। भारत में भी आयोगों तथा मण्डलों का विस्तार के साथ प्रयोग किया गया है। स्रोत की दृष्टि से भारत में आयोगों की तीन बड़े-बड़े प्रमाण में बांटा जा सकता है।

भारतीय संविधान में ऐसे संगठनों का उल्लेख किया गया है। उदाहरणार्थ निर्विचार आयोग, संघीय लोक सेवा आयोग इत्यादि। इन संगठनों के पीछे संबंधित पत्रिका का हाथ है। इस से, उनका निर्माण संसद के अधिनियमों द्वारा ही सकता है। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग, रेलवे मण्डल, केंद्रीय राजस्व मण्डल, तेल तथा प्राकृतिक गैस आयोग, अनु शिक्षा आयोग, बाइबिल सवित्त मण्डल इत्यादि भारतीय संसद द्वारा पारित परिनिमों के अन्तर्गत निर्मित होते हैं। तीसरे, आयोगों का निर्माण सरकार के किसी कार्यालय के प्रस्ताव द्वारा ही सकता है। केंद्रीय समाज कल्याण मण्डल, हस्तिशिल्प मण्डल,
हायकर्षण माण्डल, केन्द्रीय जल तथा शक्ति आयोग इत्यादि सरकार के प्रस्तावों द्वारा निर्मित आयोगों तथा मण्डलों के उद्देश्य हैं।

इन तीन प्रकारों के विधान में उल्लिखित आयोग सबसे अधिक स्तरीयता का उपभोग करते हैं। वे सीधे भारत के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और अपने नियुक्ति के कार्यकाल में किसी मंत्रालयविशेष के सामान्य प्रशासन नियोजन में नहीं आते। परिनियुक्त मण्डल तत्त्वाचार्य मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण में ही रहते हैं। तीसरे प्रकार के नियुक्ति, जैसे हायकर्षण मण्डल, हस्तशिल्प मण्डल इत्यादि, किसी समूह के लिए नियुक्त किये जाते हैं और उनका अस्तित्व तत्त्वाचार्य मंत्रालयों की इच्छा पर निर्भर होता है। वे मंत्री से संलग्न होते हैं, और संलग्न मण्डल कहलाते हैं।

भारतीय संविधान में निम्न नियुक्ति आयोग के नमूने बनाये जाने का उल्लेख है: वित्त आयोग, संघीय लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, पिछड़े वर्गों से संबंधित आयोग तथा राजभाषा आयोग।

वित्त आयोग

वित्त आयोग की रचना प्रति पाँचवें वर्ष या इससे पूर्व जब राष्ट्रपति आवश्यक समय, की जाती है। इसमें एक समाप्ति तथा चार अत्य सदस्य होते हैं। इनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करते हैं। वित्त आयोग निम्न वर्गों की सिफारिश करता है:

(१) संघ तथा राज्यों के बीच बांटा जाने वाली या बांट जा सकने वाली करों की गुद्ध आय का संघ तथा राज्यों के बीच बांटवारा और ऐसी आय का राज्यों के बीच उचित आवश्यक।

(२) भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्व के सहायक अनुदानों को निर्यात करने वाले सिद्धान्त।

(३) डोल वित्त के हित में राष्ट्रपति को निर्देश किया गया कोई अन्य नियाम।

आयोग की सिफारिशें संसद के प्रत्येक भवन के सामने रखी जाती हैं।

संघीय लोक सेवा आयोग

संघीय लोक सेवा आयोग केन्द्र की सेवाओं में नियुक्ति के लिए होने वाली

1 Article 280.
2 Article 315.
3 Article 324.
4 Article 340.
5 Article 344.
परीक्षाओं का संचालन करता है। निम्न बातों पर इससे परामर्श लेना आवश्यक हैः
(1) अस्तित्व सेवाओं तथा अस्तित्व पदों के लिए भर्ती की प्रणालियों से 
सम्बन्धित सभी विषयों पर;
(2) अस्तित्व सेवाओं तथा पदों के लिए नियुक्ति करने में तथा एक सेवा 
में दूसरी सेवा के लिए पदोपनिवृति तथा स्थानान्तरण करने में तथा ऐसी 
नियुक्तियाँ, पदोपनिवृत्तियाँ या स्थानान्तरण के लिए अभ्यासियों की 
उपयुक्तता के विषय में अपनाये जाने वाले सिद्धांतों पर;
(3) केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों को प्रभावित करने वाले सभी अनु-
शासनात्मक विषयों पर;
(4) केंद्रीय सरकार के किसी कर्मचारी द्वारा या उसके सम्बन्ध में अस्तित्व 
क्षमता में किये गये किसी दावे पर, अपने कर्तव्य के नियमादंड में किये गये 
कायम के सिलसिले में अपने विरुद्ध की गयी कानूनी कार्यवाही से अपने 
बचाव के लिए, किये गये व्यय भारत की संरक्षण निधि में से बुकाये जाने चाहिए;
(5) केंद्रीय सरकार के किसी कर्मचारी द्वारा क्षति प्राप्त के सम्बन्ध 
में निवृत्ति बेलन के लिए किसी दावे पर।
सर्वोपरी लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा छह 
वर्ष के लिए, या जब तक सदस्य की आयु 65 वर्ष के न हो जाय, तब तक के 
लिए (इसमें जो भी पहले हो) करते हैं। इस समय समाप्ति सहित इस आयोग 
के सदस्यों की संख्या नी है।
निर्वाचन आयोग
निर्वाचन आयोग में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा राष्ट्रपति द्वारा 
नियुक्त अन्य आयुक्त होते हैं। इस आयोग का कार्य है कि संसद तथा राज्यों 
के विवाह मंडलों तथा संघ के राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के लिए होने 
वाले सभी निर्वाचनों का अधिकृत तथा नियन्त्रण करे। आर्थिक में यह प्रस्ताव 
किया गया था कि संसद के निर्वाचनों का कार्य करने के लिए एक आयोग 
हैं और प्रत्येक राज्य के लिए अलग-अलग निर्वाचन आयोग हों, जिनकी 
नियुक्ति राज्यों के राज्यपाल करें। किन्तु इस समय केवल एक ही केंद्रीकृत 
आयोग है जिसकी प्राविधिक शाखाएं भी हैं।
पिछड़े वर्गों से सम्बन्धित आयोग
पिछड़े वर्गों से सम्बन्धित आयोग भारत में सामाजिक तथा जीविकात्मक 
रूप से पिछड़े वर्गों की दशाओं तथा उन कठिनाइयों की, जिनमें रहकर 
वे परिश्रम करते हैं, जैव-पठाल करता है। यह उन उपायों के लिए,
सिफारिश करता है जो संघ या अन्य किसी राज्य सरकार द्वारा उनकी इन कठोरताओं को दूर करने के लिए तथा उनकी दशा सुधारने के लिए काम में लाये जाने चाहिए तथा उन अनुदानों के लिए भी सिफारिश करता है जो उस प्रयोजन के लिए संघ या किसी राज्य सरकार द्वारा दिये जाने चाहिए। इस आयोग का प्रतिवेदन संसद के प्रत्येक भवन के सामने रखा जाता है। यह कोई स्थायी आयोग नहीं है।

राजभाषा आयोग

राजभाषा आयोग, जिसकी स्थापना संविधान लागू होने के पांच वर्ष बाद हुई और जो संविधान लागू होने के दस वर्ष बाद पुन: स्थापित होगा, राष्ट्रपति से सिफारिश करता है कि:

1) संघ के सरकारी प्रयोजनों के लिए हिंदी भाषा का प्रयोग निरंतर बढ़ाना जाय;

2) संघ के किसी या सभी सरकारी प्रयोजनों के लिए अंग्रेजी भाषा के प्रयोग पर आव्यूह लगाए जाय;

3) उत्कृष्ट तथा उच्च व्यावसायिक इत्यादि के किसी एक या सभी प्रयोजनों के लिए कौनसी भाषा प्रयोग में लायी जाय;

4) संघ के किसी एक या अधिक विभिन्न प्रयोजनों के लिए संख्याओं का कौनसा रूप प्रयोग में लाया जाय;

5) राष्ट्रपति द्वारा आयोग को निर्देशित कोई अन्य मामला जिसका सम्बन्ध संघ की राजभाषा तथा संघ और किसी राज्य के बीच संचार की भाषा या एक राज्य से दूसरे राज्य के बीच संचार की भाषा तथा उसके प्रयोग से हो।

इस आयोग में एक समावेशित तथा विभिन्न भाषाओं का प्रतिनिधित्व करने वाले अन्य ऐसे सदस्य होते हैं जिन्हें राष्ट्रपति नियुक्त कर दे।

ये आयोग, जिन पर स्वयं संविधान में विचार किया गया है, कुछ एक जैसे नवाचन रखते हैं। इनके सदस्यों को राष्ट्रपति नियुक्त करते हैं और ये आयोग किसी भी मन्त्रालय के सामान्य प्रशासनीय नियंत्रण में नहीं आते। इनके प्रतिवेदन संसद के प्रत्येक भवन के आगे रखे जाते हैं। इनके सदस्य अपने पद के एक विशेष प्रान्ती द्वारा ही हटाये जा सकते हैं। इस प्रकार सदस्यों की स्वतंत्रता निश्चित हो जाती है।

आयोगों या मण्डलों के तीनों प्रवक्ताओं का अध्ययन करने से प्रकट होता है कि उनकी रचना एक-दूसरे से बिलकुल भिन्न होती है। वे सरकारी अभिकर्मियों को, जो अपना सारा समय देते हैं, लक्षात्मक बनाये जा सकते हैं। इनमें गैर-सरकारी सदस्य भी, जैसे संसद या राज्यों के विधान-मण्डलों के सदस्य, हो सकते हैं, जो
The Commission is better fitted than the Bureau,

(i) where the duties involve the exercise of discretion on an important scale in the formulation of policies and rules affecting private rights and the adjudication of claims;

(ii) where the functions involve general control character;

(iii) where it is desirable to have a number of different interests represented; and

(iv) where it is necessary to eliminate party politics and influence of pressure groups. —Willoughby, W. F.: op. cit., pp. 107-10.
निकाय ही समुपयुक्त होता है। इसके उदाहरण लोक सेवा आयोग,७ केंद्रीय राजस्व मण्डल इत्यादि हैं। चौथे, बाह्य दबाव के मुकाबले में प्रशासनिक नियम के लिए भी संगठन के इस रूप को अधिक पसंद किया जाता है। एक एकाधिक सदस्यों वाले निकाय की अपेक्षा अकेला एक व्यक्ति बाह्य दबाव के सम्मुख अधिक सरलता से हाथ टेक सकता है।

फिर भी बहुसंख्यक कार्यपालिका में बहुत से दोष हैं जिनके कारण बड़े पैमाने पर इसे नहीं अपनाया जा रहा है। इसमें प्रयोजन की एकता की कमी, नियमाद रूप से स्फूर्ति की कमी, सुनिश्चित उत्तरदायित्व का अभाव तथा प्रायः तालमेल की कमी रहती है। “आयोग कभी-कभी तो मुचारू रूप से स्फूर्ति से काम करते हैं किन्तु बहुधा उनके सदस्यों में आपस में बिरोध तथा झगड़े पैदा हो जाते हैं। अर्थात् कर्मचारीबल में भी अनिवार्यः मतभेद हो जाता है जिससे दलबन्दी होने लगती है जो प्रशासनिक महामारी का सबसे बुरा नशा है।”८ यह कहना कि बहुसंख्यक प्रशासन एवं नियमों की गारंटी है, संदेह-पूर्ण है। इसके विपरीत, एकाधीक कार्यपालक नियमाद रूप से स्फूर्ति, शक्ति तथा सहम दर्शित करता है और इसीलिए जहाँ बड़ी नीति निरीक्षक की गयी हो तथा नीतिक शैली का कार्य हो बहुधा इसे ही उत्तम माना जाता है। यहाँ तक कि जहाँ आयोग जैसा संगठन है बहुधा भी नियमों का परिपात बहुधा अकेले एक नियमादीय पदाधिकारी को सौंप दिया जाता है। “सारांश यह है कि विस्तृत अनुभव इस बात को प्रकट करता है कि बहुसंख्यक निकाय के द्वारा नियमप्राप्ति के कार्यों का संचालन धातक रूप से निर्भर होता है। ‘प्रशासन करना’ शुद्ध अर्थ में तो एक ही व्यक्ति का कार्य है न कि बहुधा का।”९ अकेले एक नियमादक के गुणों का अलर्जेंडर हूमिल्टन ने निम्न प्रकार चित्रण किया है:

“प्रशासन के प्रत्येक विभाग में अकेला एक आदमी अधिक उत्तम है। इसे...

---

7 The choice of a plural body in this case, perhaps, stems from a determination to segregate this particular function from subordination to the executive.

8 “While commissions at times operate smoothly and energetically, they often develop friction and conflict among their members. Differences spread inevitably into the subordinate staff, forming factions, one of the worst types of administrative plague.”—White, L. D.: op. cit., p. 191.

9 “Substantially universal experience demonstrates the fatal weakness of the direction of day-to-day operations by a plural body. ‘To ‘administer’ in this sense of the term is the job of one, not of many.”—Ibid., p. 190.
अधिक ज्ञान, अधिक ज्ञानों तथा अधिक उत्रकारिता और वस्तुतः अधिक उत्साह तथा अधिक एकता का अधिक मिलता है। बड़ी-बड़ी समाजों में जो अमूल्य रहती है कुछ अंशों में वैसी अमूल्यता मण्डलों में भी रहती है। उनके निर्णय अधिक ठीक, कार्य-शक्ति कम और उत्तरदायित्व खिलाए हुए होता है। उनमें वह योग्यता तथा ज्ञान नहीं रहता जो एक व्यक्ति के शासन में रहता है। प्राथमिकता का दाब करने के इश्वर लोग इतनी तल्लता से उनमें नहीं भाग लेगे; क्योंकि तब उनकी स्थिति अस्पष्ट और महत्व कम हो जाएगा और उन्हें अपना अलग अस्तित्व बनाने का अवसर भी कम ही प्राप्त होगा। मण्डलों के सदस्य अपने आपको सूचित रखने तथा प्रसिद्ध होने के लिए कम ही कठिन उठायेंगे, क्योंकि ऐसा करने का उनका कम ही उद्देश्य होता है।"\(^{10}\)

उपर की चर्चाएँ से दोनों में से किसी भी एक प्रकार का पानीपन बहुत: नहीं होता। प्रत्येक दशा में प्रासंगिक महत्वपूर्ण देखावे ही यह निश्चय किया जा सकता है कि वहीं किसका प्रयोग करना ठीक होगा। इस पर भी यह कहा जा सकता है कि वहसंघ कृष्णापालिका में प्रमाणशाली प्रबन्ध के तत्त्वों की कमी रहती है। मण्डल अध्यापित तथा विलय का कारण होते हैं; इसमें उत्तरदायित्व विकास रहता है और समय-समय पर गति रोध खड़ा हो जाता है। मण्डल में बिभिन्न अधिकारियों के बीच सहयोग तथा समय-समय गठित हो जाता है। एल० डी० ह्वाइट कहते हैं कि सामान्यतः जो लोग एक मनुष्य के शासन की तुलना में मण्डलीय शासन की अधिकारिता बताते हैं उन्हीं समर्थकों पर इसे उपयोगी सिद्ध करने का भार है। जॉन ए० फेवरली का कथन है: "प्रासंगिक सेवाएँ संचालित करने के लिए कोई एक उत्तरदायी निवारक होना चाहिए। फिर भी जाँच करने में तथा नये उद्योगों की योजना बनाने में और साथ ही आपात या अस्थायी कार्यों के प्रबन्ध करने में मण्डलों के लिए एक दोहरी शासन होता है।"\(^{10}\)

10 "A single man, in each department of the administration would be greatly preferable. It would give us a chance of more knowledge, more responsibility, and of course, more zeal and attention. Boards partake of a part of the inconvenience of larger assemblies. Their decisions are slower, their energy less, their responsibility more diffused. They will not have the same ability and knowledge as an administration by single man. Men of the first pretensions will not so readily engage in them; because they will be less conspicuous, of less importance, have less opportunity of distinguishing themselves. The members of Boards will take less pains to inform themselves and arrive to eminence, because they have fewer motives to do it."—The Works of Alexander Hamilton, Vol. I (September 3, 1780), pp. 154-55.
“For the conduct of administrative services, there should be a responsible single executive. There will remain, however, a place for boards in conducting inquiries and in planning new undertakings, as well as in the management of emergency or temporary tasks. Furthermore, they will find a function as advisory agencies and as regulators of general policy even in cases where a responsible single executive will carry out the actual administrative work. This division of function has already developed to a considerable extent in the control and management of educational affairs; it promises the possibility of deriving from the use of boards the greatest possible benefit with the least possible disadvantage. There will, of course, exist danger of conflict between the supervising board and the administrative official.”—John A. Fairlie in Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. I, p. 608.

निकायों का निर्माण करना उत्तम समझा। यह अवश्य है कि यह माहौल भी काम कर रही थी कि आभास-स्वाभिमान, आभास-वैधानिक कार्य ऐसे पृथक
निकायों को सींग देने चाहिए जो कार्यालय से स्वतंत्र हों। फिर भी स्वतंत्र
नियामक आयोग (Independent Regulatory Commissions) के जमा की
तह में एक बड़ा तत्त्व था राष्ट्रपति के प्रति कार्यस का अविश्वास। अतः यह
विश्वास किया जाता है कि भारत में जहाँ संसदात्मक सरकार काम कर रही
है, संयुक्त राज्य अमेरिका के नमूने पर स्वतंत्र नियामक आयोग बनाने की
सम्भावना नहीं है।

**स्वतंत्र नियामक आयोग**

स्वतंत्र नियामक आयोग निजी आधिक नियम-कालापों पर लोक विनियमन
लाभ करने की अमेरिका की अपनी युक्तियाँ हैं। उन्हें संबंधित राष्ट्रीय में उस देश
के आधिकारिक कार्य की दृष्टि के साथ ही ऐसे विनियमन तथा नियन्त्रण की आवश्यकता स्पष्ट दिखायी लगी। प्रथम स्वतंत्र नियामक आयोग जिसका निर्माण
संसदीय सरकार ने राज्य स्तर पर किया था, अन्तरराज्यीय वाणिज्य आयोग
(Inter-state Commerce Commission) था, जिसकी स्थापना १९६७
में हुई थी। आज संयुक्त राज्य अमेरिका की संसदीय सरकार में निम्न नी
नियामक आयोग हैं:

(१) अन्तर-राज्यीय वाणिज्य आयोग (Inter-state Commerce Commission);
(२) असैनिक वैमानिक मण्डल (Civil Aeronautic Board);
(३) संचार शक्ति आयोग (Federal Power Commission);
(४) संचार शक्ति आयोग (Federal Communication Commis-

(५) संचार व्यापार आयोग (Federal Trade Commission);
(६) राष्ट्रीय श्रम संस्थान मण्डल (National Labour Relations
Board);
(७) प्रतिमूल्य तथा विनियम आयोग (Securities and Exchange
Commission);
(८) बैंक संसदीय संरक्षित प्रणाली का शासक मण्डल जिसे,
सामान्यतः संचार शक्ति मण्डल कहा जाता है (Board of Gover-
nors of the Federal Reserve System of Banks, popularly called
the Federal Reserve Board); तथा
(९) प्रशिक्षण आयोग (Tariff Commission).
मात्रे तौर पर नियामक आयोग दो प्रकार के कार्य सम्पन्न करते हैं।
प्रयत्नः, वे किसी उद्देश्य विषय के भावी व्यवहार पर नियन्त्रण रखने के लिए प्रमाण तथा नियम स्थापित करते हैं। इसलिए, इसी प्रमाणों तथा नियमों को लागू करते हैं और अपराधियों को दष्ट देते हैं। इस प्रकार, वे आयोग प्रशासनीय विधा (विधि-नियमण) तथा प्रशासनीय अधिनियम के कार्यों में लगे रहते हैं।

इन निकायों की निम्न तीन विशेषताएँ हैं:

(1) इन आयोगों में विशेषज्ञ काम करते हैं और ये अपेक्षाकृत छोटे होते हैं।

(2) वे महाविधालय जैसे होते हैं और इनमें व्यक्तियों का एक समूह होता है जो वाद-विवाद करता तथा बहुमत से निर्णय लेता है।

(3) वे मुख्य कार्यालयिका अर्थात् राष्ट्रपति से अपेक्षाकृत स्वतंत्र होते हैं।

आयोग कांग्रेस द्वारा पारित परिनियम के अंतर्गत बनाया जाता है जिसमें उसकी संरचना तथा कार्य निर्धारित रहते हैं। यदापि सिनेट के अनुमोदन से राष्ट्रपति इसके सदस्यों का निर्बन्धन करता है किन्तु वे (सदस्य) उसके लिए उत्तरदायी नहीं होते। सदस्यों के कार्यकालों का अवधारण भी आयोग के कार्यसूचन में राष्ट्रपति से उनकी स्वतंत्रता की बुद्धि प्रदान करता है। राष्ट्रपति आयोग के कार्यचालक की केवल आयोग का निर्माण करने वाली परिनियम में अन्तर्गत विशेष शिक्षा प्रदान करता है। आयोग के सदस्य असैन्य सेवकों की भांति नहीं होते, जो राष्ट्रपति के संकेत मात्र पर हटाये जा सकते हैं। हमें के सुप्रसिद्ध मामले में यह स्थिति स्थापित हो गयी थी। फिर भी इस बात पर बल दिया जा सकता है कि नियामक आयोगों की स्वतंत्रता सापेक्ष है, समूर्ण नहीं। उनके कार्य की न्यायिक समीक्षा की जा सकती है, जिसका अर्थ है तीन प्रधान पहलुओं में न्यायिक नियन्त्रण: “प्रशासनीय कार्य में ठीक-ठीक प्रक्रियाओं का प्रयोग निषिद्ध करने में; विधान-मंडल द्वारा दी गयी शक्तियों की सीमा से अधिक कार्य पर रोक लगाने में, और, जहां प्रशासनीय कार्य किसी तथा सम्बन्धी अभिलेख पर निर्भर हो वहाँ इस बात का निषेध करने में कि अभिलेख के साथ यह परिरोध है।” 13 वे आयोग कांग्रेस के नियन्त्रण के अंतर्गत हैं। इसे कांग्रेस से वाष्पिक निर्ध्व प्राप्त होती है और कांग्रेस आयोग के कार्य की जांच पड़ताल के लिए आदेश दे सकती है, उसके संबन्ध में संशोधन

13 “In assuring the use of correct procedures in administrative action, in preventing action in excess of powers conferred by the legislature, and, where administrative action depends on a factual record, in making sure that the evidence in the record is sufficient.”—Dimock, Dimock and Koeing: Public Administration, Revised Edition, 1959, p. 195.
कर सकती है बल्कि उसका उन्मूलन भी कर सकती है। यद्यपि वह अंतिम पंग हूवर कमीशन टास्क फोर्स (Hoover Commission Task Force) के शब्दों में, “एक प्रभावशील उपाय है और निवेदन चरम परिष्ठलितियों के इसका आधार लेने की सम्भावना नहीं रहती।”14 सेविंग्स के प्रशासन में नियामक आयोगों पर अस्मृतिक सेवा आयोग (Civil Service Commission) का नियन्त्रण रहता है। अंतिम बात यह है कि इसके बजट की समीक्षा बजट-व्यूरो द्वारा की जाती है।

प्रतीक्षापूर्वक, कायदों का विनिमय का एक कठिन कार्य है। जिस संगठन को यह कार्य सौंपा जाता है उसे सभी के साथ निर्भरता दिखानी आवश्यक है। साथ ही ऐसे उपशर्तों से इसके कार्य में बाधा भी न पड़नी चाहिए जो प्रिंजी व्यवस्थापन के क्षेत्रों के विनिमय सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण कार्य को सम्पन्न करने में हस्तक्षेप करते हैं। “विनिमय के प्रभावित उद्योग प्रायः शक्तिशाली तथा राजनीतिक रूप से प्रभावीत बाधा होती है और विनिमय द्वारा उनके लाभ, उनकी सेवाओं तथा उनके वित्त पर नियन्त्रण बना रहता है। एक और तो विस्तृत प्रशासनीय स्वावलंबी और इंस्टीट्यूशन और उच्च सरकारी ऊर्जा निजी प्रबन्ध तथा इन दोनों के बीच के निकट सम्बन्ध के कारण अधिकार तथा अन्याय का गम्भीर संकट बना रहता है।” ऐसी स्थिति में, स्वतंत्र विनियमक आयोग आवश्यकता की अधिकतम पूर्ति करता दीवाली पड़ता है।15 इस प्रकार के प्रशासनीय संगठन के गुणों को स्पष्ट करने हेतु हूवर कमीशन टास्क फोर्स (Hoover Commission Task Force) ने टीका की है कि “सदस्यों की संख्या तथा उनकी पदवीधि की मुख्यता का अभिन्य नहीं पश्चपोषण या पक्षपात से उन्हें मुक्त किये रखना। समूह बाह्य प्रभाव का प्रतिरोध एक व्यक्ति की अपेक्षा कहीं अधिक प्रबलता के साथ करने में समर्थ रहता है और प्रतिवेदी सदस्य अप-दश्म किये जाने की धमकी के दबाव से स्वतंत्र रहता है। इसके अंतरिक्त

14 “Blunt instrument and not likely to be resorted to except under the extreme circumstances.”—Task Force Report on Regulatory Commissions, p. 16.
15 “The industries affected by regulation are often powerful and politically influential, and regulation controls their profits, their services, and their finance. The combination of a wide administrative discretion, on the one hand, and great private influence, on the other, plus high stakes in the relationships between them, involves serious risks of corruption and unfairness. In this situation, the independent regulatory commission seems most nearly to meet the need.”—Dimock, Dimock and Koeing: op. cit., p. 192.
चूँकि किसी बड़े विभाग में किसी अकेले व्यक्ति की तुलना में आयोग के कार्य-कला वस्तुविविध आलोचना-प्रत्यालोचना से अविचक्त माहौल हो सकते हैं अतः ऐसी दर्शा में दबाव या अनुशंसित कार्य की पोल खुलने का अविचक्त अवसर रहता है। अतः वात सब यह है कि जबकि स्वेच्छायुक्त इन कार्यों के विचार सुनवाई या अन्य व्यावसायिक साधनों के लिए नई चीज़ नहीं हैं, वे सामूहिक-कार्य का प्राप्त होने पर कहीं अधिक प्रभावशाली बन सकते हैं।”

इन लाभों के होते हुए भी स्वतन्त्र नियामक आयोगों की विविध प्रकार से आलोचना की गयी है। वास्तव में अधिक ज्ञेय में नियामक कार्यों का पालन करने के लिए उपयुक्त प्रशासनिक संगठन के विषय में भिन्न-भिन्न मत हैं। मुख्य आरोपों का सारांश नीचे दिया जाता है।

प्रथम तो स्वतन्त्र नियामक आयोग प्रणाली ने संयुक्त राज्य अमरिका की सरकार में एक 'अधिपतिविबन्ध चौथी शाखा' की रूपना कर डाली है जिसमें शाखाओं के विभागीय पृष्ठकरण का अतिक्रमण हुआ है। चूँकि वे राष्ट्रपति के अधीन नहीं हैं अतः वे 'अधिपतितकार्य' हैं। राष्ट्रपति के अधीन में अंतगत स्वत्त शासकीय प्रणाली के वे बाहर है और उन्हें संयुक्त राज्य अमरिका के प्रशासकीय संगठन के अंतर्गत 'स्वायत्त-शासन के दौर' कहा जा सकता है।

परिणामत: संयुक्त राज्य अमरिका का प्रशासकीय संगठन 'विबंधित' हो गया है जिसका परिणाम यह हुआ कि मुख्य कार्यपालिका के रूप में राष्ट्रपति का प्रभाव ग्रहा है। ब्राउन बो समिति (१६३७) ने टकी की है: “वे (स्वतन्त्र नियामक आयोग) वास्तव में स्वतन्त्र सरकार हैं जो रेलमार्ग समस्या, अधिकारियों (banking) समस्या या आकाशवाणी समस्या सबसे प्राचीन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए बनायी गयी है। वे सरकार की अधिपतितबन्ध चौथी शाखा का निर्माण करते हैं जो अंतरराष्ट्रीय अभिकर्षणों तथा बना तालमेल वाली शक्तियों

16 "The number of members and their security of tenure are intended to assure freedom from partisan control or favouritism. The group is able to resist outside influence more effectively than an individual and each member is free from a threat of removal as a source of pressure. Moreover, since the activities of the commission may be more subject to public scrutiny than would be a single bureau in a large department, there is greater opportunity for exposure of pressures or improper actions. Finally, while provisions for hearings and similar safeguards against arbitrary actions are not peculiar to commissions, they may be more effective when combined with group action."—The Task Force Report on Regulatory Commissions, p. 20.
संगठन का ढौंचा—मण्डल और आयोग | १७१

के असम्बल समूह जैसे होते हैं। वे अमरकों संविधान के इस मतलब सिद्धांत की अवहेलना करते हैं कक सरकार की तीन ही शाखाएँ होनी चाहिए और केवल तीन हो। कार्यसूची के उनके उपर नियन्त्रण रखने के लिए कोई प्रभावशाली तरीका नहीं मिल पाया है। राष्ट्रपति तो उनका नियन्त्रण नहीं कर सकते और न्यायालयों के सम्बन्ध में तीनी उत्तरदायी हैं जब उनके क्षणकालपायों में वैधता सम्बन्धी कोई बूट हो।” इस समिति ने भी होस्टिट किया कि “यथा आयोग विना उत्तरदायित्व की शक्ति का उपयोग करते हैं वे राष्ट्रपति पर भी तो तिनी शक्ति के उत्तरदायित्व का बोझ डाल देते हैं।”

दूसरे, विचार-निर्माण, अभियोजन तथा निर्णय के कार्य का संयोजन स्वभाव: अनुचित रहा है और इससे स्वच्छाचारिता का मार्ग प्रवास होना सम्भव है जिसमें व्यक्तियों के अधिकारों को संकट पैदा हो सकता है। रावती ई० कुमान्थन के शब्दों में “आयोगों को ऐसे न्यायिक कार्य का पालन करने को कहा जा रहा है जिनमें नीति निश्चित करने की बात भी सम्मिलित रहती है जो करी-करी तीक्ष्ण पाश-पोषी प्रतिबाद या आधिक बयाव विरोध के कारण बन जाते हैं। यह ऐसा बातावरण नहीं है जिसमें व्यक्तियों के अधिकारों की जाँच होना उपयुक्त है। यह तो स्वतंत्र आयोग प्रणाली की लाज तथा स्वामित्व दुर्बलता है&#34;...

तीसरे, यह तक उपस्थित किया जाता है कि आयोग की युक्ति न तो लोक हितों की रक्षा करने में और न उद्योग की भारी उत्थान को तय करने में ही प्रभावशाली सिद्ध हुई है। इसका कारण यह है कि आयोग एक मामले के बाद दूसरे मामले को हाथ में लेने की प्रणाली से कार्य करते हैं और वे एक-दूसरे से पूर्वक रहते हैं। इस दौर ने हुबर आयोग (१५४५) को प्रभावित किया और उस आयोग ने बताया कि “नियमक आयोगों के विषय में जो मुख्य आलोचना की जा सकती है यह है कि ये एक मामले के बाद दूसरा मामला हाथ में लेने की क्रियाओं में बुरी तरह फस जाते हैं और इस प्रकार अपने कार्यों की योजना बनाने तथा स्वयं सींगों से उद्योगों की उत्तरदायित्व करने में असफल रहते हैं। नागरिक वैभविक मण्डल (Civil Aeronautics Board) तथा अंतरराष्ट्रीय वाणिज्य आयोग (Inter-state Commerce Commission) ने राष्ट्र के लिए मामला का एक ढौंचा बनाने की समस्या की मुलाकात में जो दृष्टि-कोण अपनाया है, वह इसका अभाव नमूना है।

चौथे, नियमक आयोगों को दोष दिया जाता है कि उन्हें अनुचित ढील दे दी गयी है। इस ढील का कारण कुछ तो यह है कि आयोग अपेक्षाकृत कार्यपालिका के पयोज्यक में मुद्दे होने के कारण ऐसी दशा में पहुँच सकते हैं कि जिन हितों को वे देखते हैं, उन्हें के अभाव उन्हें रहना पड़े और कुछ यह
कि "प्रयोग में आयोग (विधानमण्डल के प्रति किसी भी नियमित बंग पर उत्तरदायी नहीं है अतः इससे विशिष्ट प्रकार के हस्तक्षेप की सम्भावना बनी रहती है और कुछ इस कारण भी कि आयोगों को भय रहता है कि कहीं न्यायालय उनके विपरीत निर्धार न दे दे।" आयर/एम. मेकमोहन की राय में वे तीनों बातें मिलकर आयुक्तों का दर्शाक बना सकती हैं।

पांचवें, नियामक आयोगों की इस आधार पर आलोचना की जाती है कि आयोग के बंग का संगठन स्वभावतः दुर्व्यवहार होता है। यदि समापति का प्रशासकीय कार्य विकसित कर दिया जाय तो यह आलोचना निराधार बनी जा सकती है। तस्वीतः हूवर आयोग ने समापति के कार्य को शक्तिशाली संबंधित को सिफारिश की है। इन सिफारिशों का परिणाम यह हुआ कि समापति का प्रशासकीय कार्य किसी सीमा तक दुसरे बना दिया गया है।

छठे, स्वतंत्र नियामक आयोगों की पद्धति के परिणामस्वरूप समन्वय में कम हो गयी है। इसका कारण यह है कि वे एक मामले के बाद दूसरा मामला लेने की प्रतियोगिता अपनाती हैं। हुसरे, राष्ट्रपति की प्रधानता में चलने वाले प्रशासकीय तत्त्व से बाहर हैं और तीसरे, वे एक दूसरे से भी पुरातत्त्व रहते हैं। यही वास्तव में मूलभूत आलोचना है।

मुख्य के प्रयोग

स्वतंत्र नियामक आयोग अलग-अलग व्यक्तियों तथा आयोगों के अध्ययन तथा अनुसंधान का विषय रहा है। प्रशासकीय प्रबंध की राष्ट्रपति की समिति (प्रबंधित रूप में जिसे ब्राउन ने समिति कहा जाता है) ने कठोरता से यह कह कर उनकी आलोचना की कि "यद्यपि ये आयोग बिना उत्तरदायित्व के शक्ति का उपभोग करते हैं किन्तु वे साथ ही राष्ट्रपति को बिना शक्ति के उत्तरदायित्व के संस्करण में डाल देते हैं। इस समिति की राय थी कि आयोगों का कार्य समृद्ध विभागों को सीख दिया जाय। इस प्रकार वे आयोग प्रशासकीय अधिनियम के मामलों के नियन्त्रण के लिए विभागों के भीतर ही स्वायत्त अधिनियमिक मण्डल बने रहें। योजना-अनुसंधान अभियोजन की पहल करने जैसे कार्यों की देखभाल इन विभागों के व्यूहों द्वारा की जानी चाहिए। कांग्रेस ने ब्राउन को समिति की सिफारिश अस्वीकार कर दी। ब्राउन ने समिति की इस दलील की, कि नियामक कार्य, विभागीय संरक्षण में लाया जाय और नियामक आयोग अधिनियमिक मण्डल के रूप में जीवित रहें, प्रशासनिक प्रक्रिया के लिए बनी महानायकवादी की समिति (Attorney General's Committee on Administrative Procedure) ने १९४१ में प्रतिबद्ध देते हुए आलोचना की है। समिति ने बताया: "कार्यों का पृथक्करण बार्ता तथा अनापराधिक समस्याओं का, जिसके इस समिति ने प्रशासनिक विधा का जीवन-रक्त जैसा समझ रखा
संगठन का ढाँचा—मण्डल और आयोग

है, कड़ा विरोध करेगा। स्पष्टतः ऐसे मामलों में जहाँ उस अधिकारी से बातों
की जाती है जो वेतन अभियोजनात्मक कार्य करता है और जहाँ अभियोजक
अधिकारी कानून और लागू की जा सकने योग्य प्रक्रियाएँ लोज़न निकालने के
लिए निर्णय करने वाली शाखा का सहयोग प्राप्त नहीं कर सकते वहाँ मामलों
के सीखराएँपूर्ण निपटारे की सम्भवता कम ही रहती है।” इस प्रकार इस
sमिति ने आयोग प्रणाली के पाल का ही समर्थन किया।

द्वितीय, हूर्व आयोग ने नियामक आयोगों को अमरीकी संघ सरकार में
‘एक असाधारण विकास’ हुआ है। यद्यपि इस आयोग ने सरकार की तुलना
की आवश्यकताओं के प्रमुख में इसकी आर्थिक तथा असमर्थ विकास
की ओर भी ध्यान आकृतियाँ किया। आयोग ने कहा: “यह देखा गया है
कि आयोगों के कार्य का बहुत बड़ा भाग सरकार के शेष कार्य से निकट
सम्बन्ध नहीं रखता और इन विरोधों को दूर रखने के लिए क्रियात्मक समन्वय
की आवश्यकता नहीं है।” इसने समाप्ति के अधिकार बढ़ाये जाने की ओर
आयुक्तों के लिए उलट बैठने दिये जाने के पाह में दिलज़िल प्रस्तुत की।

स्वतंत्र नियामक आयोग संघीय प्रशासनिक पुनर्संगठन की किसी भी
योजना के समान विकट समस्या पैदा कर देते हैं। राज्य इंकॉ मूल के शब्दों
में: “वे राज्यपति के संचालन तथा उत्तरदायित्व के क्षेत्र से बाहर ‘अनुत्तर-
दायित्व के क्षेत्र’ हैं। वे संघुक राज्य अमरीका की सरकार के विशाल आकार
में बैठने जा सकते हैं।” इसके निम्न चार विकल्प हैं:

1. सरकार की कार्यालयालिका शाखा में नियामक आयोगों की एकीकृत
   कर दिया जाय और उन्हें राज्यपति के अधीन बना दिया जाय।

2. आयोगों पर कॉंसेप्स के नियन्त्रण को दूर कर दिया जाय।

3. आयोग के क्रियाकलापों की न्यायिक समीक्षा को दूर कर दिया
   जाय।

(4) आयोग के विभागों, प्रशासकीय तथा न्यायिक कार्यों को पृथक कर
   दिया जाय और इन कार्यों के प्रतिक चरण को समुचित रीति से सम्पन्न किया
   जाय।

ऐसा प्रतीत होता है कि स्वतंत्र नियामक आयोग अपनी धृष्टियों के बाहरिदृष्टि
दृष्टि द्वारा पहुँच जाता है। जेम्स दब्बू० फेस्टर आयोगों के कार्यचालन में कुछ मूल
अवयवों की मामूल देने की आवश्यकता पर बल देते हैं। वह लिखते हैं:
“प्रमुखतः आयोगों में नियुक्त स्त्री-पुरुषों की उत्तमता संगठन के विभाग की
अपेक्षा कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण है। इसलिए, न्यायिक कार्य निष्पादन रूप से किये जाने
चाहिए। उनमें वह अदालत नहीं होना चाहिए जो अभियोजन कार्य में प्रयास:
पाया जाता है। तीसरे, सरकारी अभिकरणों में नीति-निर्धारण तथा प्रशासकीय प्रबन्ध का समन्वय अत्याधुनिक है, विषयक: उन अवधियों में जब सरकार अर्थ-व्यवस्था में सुनिश्चित रूप से भाग लेती है। ऐसे समन्वय के लिए मुख्य कार्य-पालिका ही एक उत्तरदायी तथा प्रभावशाली उपाय दीख पड़ती है और चौथे, स्वतंत्र आयोगों को विधायी तथा न्यायिक शाखाओं के संथे दियें नियत्रण के अधीन होना चाहिए जो सरकार के अन्य सभी नियामक तथा सेवा अभिकरणों पर लागू रहता है।”

17 “First, the quality of men and women appointed to the commissions is more important than the details of organisation. Second, judicial work should be carried on in an impartial manner, free from the bias characteristic of the prosecution function. Third, coordination of policy formulation and administrative management among government agencies is essential, especially during periods when government plays a positive role in the economy. The chief executive appears to be the only responsible and effective focus for such coordination. And fourth, independent commissions should be subject to the same control by the legislative and judicial branches that applies to all other regulatory and service agencies of government.”—James W. Fesler’s chapter ‘Independent Regulatory Establishments’ in Elements of Public Administration (edited by Fritz Morstein Marx), p. 235.
तृतीय खण्ड
प्रबन्ध
(MANAGEMENT)
प्रबन्ध तथा उसके कार्ये  
(MANAGEMENT AND ITS TASKS)

"प्रशासन का हृदय उन कार्यक्रमों का प्रबन्ध है जो सामान्य कल्याण के लिए बनाये गये हैं।" 
—पॉल एरो एपलबी

उपर्युक्त कथन हमारी योजनात्मक अर्थव्यवस्था, जो 'समाजवादी समाज' तथा 'कल्याणकारी राज्य' प्राप्त करने के लिए अपनायी गयी है, के प्रसंग में भारत पर विशेष रूप से लागू होता है। प्रबन्ध का प्रयेक संगठन में अपना महत्व होता है, चाहे वह लोक संगठन हो या निजी, सरकारी हो या व्यापारी। कारण यह है कि यह मानव-समाज के एक स्वाभाविक कार्य अर्थात् उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किये गये मूलभूत प्रयत्न से सम्बन्धित रहता है। आधुनिक सरकार की जितलता तथा विशालता ने लोक प्रबन्ध का अध्ययन आवश्यक बना दिया है।

अर्थात् 'प्रबन्ध' शब्द बहुत से अर्थों में प्रयुक्त होता है। इसे किसी एक व्यक्ति, व्यक्तियों के किसी समूह, किसी आर्थिक, सामाजिक या राजनीतिक वर्ग के साथ सम्बन्धित करने ठीक नहीं है। प्रबन्ध तो निष्ठुरता कार्यों को मिलाकर बनी एक प्रक्रिया है। जो लोग इन कार्यों को सम्पन्न करते हैं, वे प्रबन्धक कहलाते हैं। इस क्षेत्र में कभी तक कोई ऐसी प्रामाणिक शब्दावली बिकसित नहीं हो पायी है जिससे प्रत्येक को सम्बन्ध हो सके। इस प्रकार प्रशासन से कभी तो प्रबन्ध का स्वभाव होता है और कभी संगठन का। कुछ लेखक प्रशासन तथा प्रबन्ध को एक ही मानते हैं। दूसरे इससे कहीं आगे बढ़ जाते हैं और प्रशासन को प्रबन्ध के अधीन मानने लगते हैं; तथापि मेयर (Meyer) का विचार विस्तृत रूप से प्रचलित है। इसके अनुसार प्रबन्ध प्रशासन के विपरीत एक विनियम आंतरिक अवधारणा है जो "किसी संगठन की इकाई के बीच के भीतर सम्बन्ध की गयी क्रिया को प्रौद्योगिकी करता है।" ऐसा ही संभव प्रबन्ध और संगठन के बीच के सम्बन्ध के विषय में भी है। कुछ लेखक संगठन को प्रबन्ध के बहुत से कार्यों में से एक कार्यमात्र मानते हैं। दूसरे लोग संगठन
लोक प्रशासन

का विस्तृत अर्थ में प्रयोग करते हैं। जिसमें प्रबन्ध समझित है। फिर भी तथ्य
यह है कि संगठन शरीर या सर्वजन है और प्रबन्ध है शरीर का अयोग्य या
प्रक्रिया। इन दो शब्दों के बीच विभाजन रूप से लौटते हैं। सेक्लर-ह्युडसन
(Seckler-Hudson) कहते हैं: “इस बात में संगठन को किसी लक्ष्य या
नीति के लिए किये गये प्रयास का विभाजन तथा एकीकरण माना जायगा।
जात लक्ष्य तक पहुंचने के प्रयास में किये गये मानव सत्ता तथा सामूहिक के
सामूहिक प्रयोग को प्रबन्ध माना जायगा।” 1 अन्य शब्दों में संगठन प्रशासन का
ढौंचा या उपकरण है, जबकि प्रबन्ध उसका चालन है। मिलेट (Millett)
के शब्दों में: “लोक प्रशासन राजनीतिक ऊष्ठी के प्रयोग के लिए एक
आजार है। प्रशासनीय संगठन सरकार की कुछ शक्तियों का प्रयोग करने के
लिए एक अभिमानीय संरचना है और प्रबन्ध द्वितीया के समूह तथा वह प्रक्रिया
है जिसके द्वारा इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए संगठन को अनुमापित किया
जाता है।” 2 इस प्रकार प्रबन्ध किसी वास्तविक लक्ष्य की प्राप्ति की प्रक्रिया है।
फिर भी, कार्य करना प्रबन्ध नहीं है बल्कि उसका पूरा कराया जाना प्रबन्ध
है। प्रबन्धक इसके अन्य साथी के प्रयत्नों द्वारा उद्देश्यों की प्राप्ति करते हैं। टेरी (Terry)
के कथनानुसार, “अन्य लोगों के प्रयत्नों द्वारा पूर्व-निश्चित उद्देश्य प्राप्त करना
ही प्रबन्ध है।” 3

प्रकृति

प्रबन्ध की कुछ मुख्य विशेषताओं का निम्न प्रकार से वर्णन किया जा
सकता है:

1 “In this volume organisation will be regarded as the
division and unification of effort toward some goal or policy.
Management will be regarded as the collective utilisation
of human resources and material in an effort to reach the
known goal.” —Seckler-Hudson, C. : Organisation and Man-
agement, Washington, D. C., The American University Press,
1957, p. 12.

2 “Public Administration is an instrument for the exercise of
political power. Administrative organisation is the for-
malised structure for exercising certain powers of government,
and management is the group of persons and the process
by which organisation is animated to accomplish these ends.”
—Millett, J. D. : Management in the Public Service, New York,

3 “Management is the accomplishing of predetermined objec-
tive through the efforts of other people.” —Terry, G. R. :
Principles of Management, Illinois Richard D. Irwin, Inc.,
1956, p. 18.
कः प्रबन्ध की प्रक्रिया की सार्वभौमिकता—इसका अर्थ है कि प्रबन्ध के सम्पूर्ण कार्य एक प्रकार के विषय की शासन है और उनका पालन प्रबन्धक करता है वह उद्देश्य स्वरूप, मुख्य क्रिया-कलाप या वह स्तर जिस पर प्रबन्धक कार्य करता है, कुछ भी हो। इस विचार के अनुसार प्रबन्ध एक तकनीक है जिसका अध्ययन किया जा सकता है और इसके प्रबन्ध के लिए प्रक्रिया किया जा सकता है। ऐसी कुशलता एक क्षेत्र में दूसरे क्षेत्र को स्थानांतरित भी की जा सकती है। सामान्यतः प्रशासन की समृद्ध अवधारणा इसी अभिव्यक्ति पर निर्भर हुई है। प्रबन्धक के तल पर काम करने वाले कर्मचारियों का लोक क्षेत्र से व्यापार क्षेत्र को और व्यापार क्षेत्र से लोक क्षेत्र को स्थानांतरण की प्रकृति बदती जा रही है। इस अर्थ में प्रबन्ध की विज्ञान अवधारणा का अर्थ है का सकता है।

खः समूह कार्य के रूप में प्रबन्ध—प्रबन्ध अकेले प्रबन्धक से कहीं अधिक है, वस्तुतः यह एक समूह द्वारा किया गया सामंजस्य प्रयत्न है। प्रबन्ध की प्रक्रिया संगठन के किसी विषय कदम या तल तक ही सीमित नहीं है। यह प्रक्रिया स्तर तथा उद्देश्य संगठन के बहुत से विभिन्न उद्देश्य पर रूप संगठन में विकास में रहती है। पैरोल के शब्दों में प्रबन्ध "व्यापार के रिश्ते सदस्यों या प्रशासन का न तो कोई अन्य विशेषाधिकारी है और न कोई विषय उद्देश्य है; यह तो नियंत्रित निकाय (Body Corporate) के प्रशासन तथा सदस्यों के बीच अन्य सभी क्रियाओं की भूमिका कैसी है। उम्मीद के अनुसार किसी औऽन्य बोधितिक संस्थान में कर्मचारियों की प्रवाह क्षेत्रों के कार्य के लिए कुछ प्रबन्धकीय योग्यता आवश्यक होती है। इस प्रकार क्रियाओं के विभिन्न नयों के बीच मात्रा का अन्तर है, प्रकार का नहीं। यह मात्रा अभिव्यक्ति के मामले में 50% से लेकर प्रबन्धक के मामले में 50% तक हो सकती है।

गः व्यवसाय के रूप में प्रबन्ध—व्यवसाय की परिभाषा इस प्रकार की गयी है: "एक आपत्तिकार जिसके सम्बन्ध में कोई व्यवसाय की घोषित करता है कि उसे उसके विशिष्ट जान प्राप्त कर लिया है जिसका प्रयोग शिवा देने, मार्ग-प्रदर्शन करने या दूसरों को मनोचाला देने में किया जाता है।" वर्तमान प्रबन्धक वर्ग इन शर्तों को पूरा करता है; किन्तु भी पूर्ण व्यवसायीकरण सम्बन्ध नहीं।

4 Management "is neither an exclusive privilege nor a particular responsibility of the head or senior members of the business; it is an activity spread, like all other activities between head and members of the body corporate."—Fayol, H. : General and Industrial Management, London, Pitman, 1949, p. 6.
कार्यचालन में लगे हुए लोगों की अपेक्षा कर्मचारीवर्ग के लोगों में इसकी अधिक सम्मानना रहती है। किसी तीसरे पक्ष द्वारा अविचक्तता के अर्थ में प्रबन्ध व्यवसाय नहीं बन सकता जैसे व्यापार के लिए प्रबंध देना या औपचारिक व्यवसाय के लिए लाइसेंस देना। फिर भी, व्यवसायीकरण के अपने लाभ हैं।

प्रबन्धकों को उनके कुँद्रों में व्यावसायिक अभिमान प्रदान करने के अंतिमत यह प्रबन्ध के कार्यों की स्वीकृति में भी सहायक होता है।

कार्य

यदि प्रबन्ध एक प्रक्रिया है तो इसका विभाजन बहुत से कुँद्रों में किया जा सकता है। गूलिक ने इसका सारांश एक स्व-रचित शब्द Posdcorb में दे दिया है। यह कुछ शब्दों के आदि अंशों को लेकर बनाया गया है, जैसे P=Planning (योजना बनाना), O=Organising (संगठन बनाना), S=Staffing (कर्मचारी रखना), D=Directing (संचालन करना), Co=Coordinating (समबंध करना), R=Reporting (प्रतिवेदन देना) तथा B=Budgeting (बजट बनाना)। टेरी के अनुसार प्रबन्ध के चार मूलभूत कार्य हैं—योजना बनाना, संगठन करना, क्रियाशील बनाना तथा नियन्त्रण करना। फेयरल के अनुसार प्रक्रिया में योजना बनाना, संगठन करना, सम्बन्ध बनाना तथा नियन्त्रण रखना समृद्धिलग्न है। सेवक-हृदण का दृष्टिकोण अधिक व्यापक है तथा वे इस प्रक्रिया में नीति निर्धारण, सत्ता को सुरक्षित करना, उसकी स्थिति निष्ठित करना तथा उपयोग करना, योजना बनाना, संगठन करना, बजट बनाना, कर्मचारी रखना, परिचालन करना, प्रतिवेदन देना, नेतृत्व करना, संचालन करना तथा नियन्त्रण करना भी समृद्धिलग्न कर लेते हैं। मिलट ने प्रबन्ध की ‘मौलिक या विद्यालय’ समस्याओं में तथा ‘तकनीकी या सामान्य’ समस्याओं में भेद किया है। मौलिक समस्याएँ सरकार के प्रतियोग अभिक्रिया की निराली होती हैं और जैसी सेवा वह सम्पन्न करता है उसी की प्रकृति से सम्बन्ध रखती हैं। इस प्रकार दिशा तथा पुलिस विभागों के प्रबन्ध में काफी भेद रहता है। दूसरी ओर तकनीकी समस्याएँ सभी बड़े पैमाने के संगठनों में एक-सी होती हैं और उनमें तीनों कार्य—कार्य-संचालन, कार्य-प्रबंधन तथा आत्मिक सेवाएँ—अतिविश्वसित रहते हैं। कार्य-संचालन में नेतृत्व, योजना, संचार, परंपरा तथा लोक-सम्बन्धों की समस्याएँ समृद्धिलग्न हैं। कार्य-प्रबंधन के सामान्य समस्याएँ संगठन, सेवाओं, बजट तथा कानून सेवाएँ है। आत्मिक सेवाओं में मौलिक कार्यालयों, गोदाम, अभिलेख इत्यादि का प्रबन्ध जैसे ‘गृहपालक’ कार्य समृद्धिलग्न हैं। संख्या में, प्रबन्ध के अधिक महत्वपूर्ण कुँद्रों में नेतृत्व, नीति-निर्धारण, निर्णय देना, योजना बनाना, सम्बन्ध, संचार, प्रतियोजन, परंपरा तथा लोक-सम्बन्ध आते हैं। प्रबन्ध के इन कुँद्रों पर आगे जाने वाले अध्यायों में
ब्रबन्ध तथा उसके कार्य | १५१

चर्चा की जा रही है। प्रबन्ध के अन्य कार्यों, जैसे संगठन, कर्मचारीवर्ग तथा बजट बनाने के विषय में इसी पुस्तक में अन्यथा उल्लेख किया गया है। यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि प्रबन्ध की प्रक्रिया के विभिन्न चरणों के बीच कोई कठोर रेखा नहीं ही, जीवन जा सकती और न ही ये कार्य किसी विशेष क्रम में सम्पन्न किये जाते हैं। इस सभी या इनमें से कुछ कार्यों का युगपत्त पालन किया जाना भी सम्भव है। व्यवहार में ये कार्य एक दूसरे से गुंजे हुए हैं।

भाग्याधी प्रबन्ध

'भाग्याधी प्रबन्ध' (Participative Management) प्रबन्ध क्षेत्रों में प्रचलित पैदल्य का वाक्यांश है। इस शब्द का अर्थ है कर्मचारियों द्वारा उस संगठन की, जिसमें वे कार्य कर रहे हैं, निर्णय देने वाली प्रक्रिया में उस सीमा तक भाग लेना जहाँ तक यह उनके हितों को तुरंत या सुदृढ़ रूप में प्रभावित करता है। संगठनों में 'प्रजातन्त्री नेतृत्व' तथा प्रशासन में 'मानवीय तत्त्व' की अभिनव मांग का यह एक भाग है। लोग कहते हैं कि 'भाग्याधी प्रबन्ध' के परिणामस्वरूप:

(१) संगठन के प्रति भाग्याधी के मन में जो 'हम' भावना या संलग्नता होती है उसमें वृद्धि होती है;

(२) परम्परागत अधिक संकुचित विभागीय वृःस्तिकोण के स्थान पर भाग्याधी को समस्त संगठनात्मक वृःस्तिकोण प्राप्त होता है;

(३) भाग्याधी में विरोध, शापुता तथा गलाकाँट स्पड़ों की भाविक कम होती है;

(४) व्यक्ति एक-दूसरे को अधिक अच्छी तरह समझ सकते हैं जिससे उनमें एक-दूसरे के प्रति सहजशीलता तथा बौद्ध समझ होती है;

(५) व्यक्ति अधिक अच्छी तरह अपने व्यक्तित्व को स्वतन्त्र रूप से प्रकट कर सकता है जिसके फलस्वरूप कर्मचारी का संगठन से अधिक लगाव होता जाता है; तथा

(६) अन्य प्रवृत्तियों के परिणामस्वरूप कार्य का एक वातावरण बिन्दुस्तित होता है जिसमें अधीनस्थों को अधिक सुदृढ़ता बनाने तथा ऐसे विचार लेकर बढ़ने का अवसर प्राप्त होता है जो संगठन के लिए लाभदायक हो।

फिर भी यह बात यहाँ रखनी चाहिए कि 'भाग्याधी प्रबन्ध' कोई ऐसा जादू का गुर नहीं है, जिससे स्वामी और कर्मचारियों की सभी समस्याएँ हल हो जायें। किसी भी संगठन में इसका सफलतापूर्वक आरम्भ, आरजीरिस

---

अच्छे प्रबन्ध की कसौटियाँ

अच्छे प्रबन्ध की सर्व-स्वीकृत कसौटी पैदा करना सरल कार्य नहीं है। जो प्रमाप कार्यपालन के गुणों को नापने के लिए अपनाये गये हैं वे समय, स्थान तथा समयपाल के अनुसार अवश्य ही बदलते रहते हैं; तथापि यह वात बहुत कुछ स्वीकार कर ली गयी है कि प्रभावशाली कार्यपालन ही अच्छे प्रशासन की सच्ची कसौटी है। बहुत से लोग इस प्रभावशीलता को उद्देश्यों की प्राप्ति की सीमा के आधार पर परखने के आदेश हैं। वे मुख्यतः परिणामों में रूचि रखते हैं, किन्तु परिणाम तो मनुष्यों, श्रेय तथा साम्राज्य का खूब रूप करके भी तथा गलत तरीकों और अन्यायपूर्ण साधन प्रयुक्त करके भी प्राप्त किये जा सकते हैं। अतः साधनों की ओर भी ध्यान देना आवश्यक है। हर्बर्ट साइमन (Herbert Simon) के कथनानुसार, “प्रशासन में विवेकपूर्ण व्यवहार मुख्यतः उन साधनों की एक गणना है जिसे एक निश्चित लक्ष्य की प्राप्ति की सम्पूर्णता आशा की जाती है।” लूथर गुलिक दक्षता की “प्रशासन में अकेले अतिम मूल्य” मानते हैं। इसी प्रकार बाल्डो (Waldo) दक्षता तथा व्यवस्था को प्रशासन के ‘युगल-संकेत’ मानते हैं। किन्तु दक्षता है क्या? यह एक समूहवाची गेव्व है और इसमें विभिन्न प्रकार के गुण, जैसे कार्य के लक्षितता, मूल्य में मितापता, उचित प्रक्रिया, साधनों का अविकल उपयोग इत्यादि आ सकते हैं। दक्षता के तीन पहलू बताये गये हैं: भौतिक दक्षता जो पैदा की गयी तथा काम में लायी गयी भौतिक मात्राओं के बीच सम्बन्ध प्रकट करती है; व्यापारीक दक्षता, जो व्यय हुई धनराशि तथा प्राप्त आय के बीच सम्बन्ध प्रकट करती है; और सामाजिक दक्षता, जो मनुष्यों के रूप में जिये गये व्यय तथा प्राप्त मानव-संस्कृत के बीच सम्बन्ध प्रकट करती है। दूसरे शब्दों में, साम्राज्य, श्रेय तथा मनुष्यों के रूप में व्यय और उपयोग के बीच का सम्बन्ध ही दक्षता है। दक्षता का एक दूसरा रूप और भी है। वह है संगठन के भीतर व्यक्तिगत सम्बन्धों की स्थिति। बस्तुतः कोई भी प्रशासनीय अभिकरण तब तक अपने को अच्छा सिद्ध नहीं कर सकता जब तक कि संगठन के कर्मचारियों में सामंजस्य तथा आपसी समझौता नहीं है। चिकित्सक को चाहिए कि दूसरों पर हाव धालने से पहले वह अपना इलाज कर ले।

इन कसौटियों में मिल्लेट (Millett) तीन मूल्य और जोड़ देते हैं। संतोष-
ग्राम सेवा, उत्तरदायी कार्यपालन तथा अच्छी सरकार। संतोषप्रद सेवा का अर्थ है उचित तथा न्याय्य सेवा अर्थात प्रशासन की ओर से सभी नागरिकों के प्रति समान व्यवहार; समय पर सेवा अर्थात जो सेवा प्रभावशाली होती है वह ठीक समय पर हो; परामर्श सेवा अर्थात उचित स्वाभाव पर तथा उचित समय पर सेवा की उचित मात्रा; निदर्शन सेवा, अर्थात वह सेवा जो वर्षी, हिमपात, आकाश या राशि के अवकार की बायांओं के बावजूद भी हो; और प्रगतिशील सेवा अर्थात वह सेवा जिसकी उत्तमता तथा पालन में वृद्धि होती जाती है। “लोक सेवा के उत्तरदायी पालन का यह अर्थ है कि प्रबन्ध उन सांस्कृतिक गुणित्यों के साथ तथा उनके परिवर्तन करके प्रशासन अंौक के लिए निदेश प्रदान करता है जो एक प्रजातन्त्र समाज के संकल्प को प्रकट करने के लिए विचारण है।” कोई स्वच्छन्दता चारी या अनुतरदायी प्रशासन आयुक्तिक समय में शायद ही ये शर्त पूरी कर सकता है और यही कारण है कि आज प्रशासन को प्रजातन्त्र तथा उत्तरदायी बनना चाहिए न कि नीक्रिया हो तथा अनुतरदायी। ग्लेटो तथा अरस्टू (Aristotle) के समय से ही ‘अच्छी सरकार’ एक उद्देश्य बना चला आ रहा है, किन्तु सारे इतिहास में इसके भित्र-भित्र अर्थ किये गये हैं। अमेरिका-वासियों के लिए ‘अच्छी सरकार’ का अर्थ है सीमित सरकार या बंध सरकार जो सीमाओं में बंदी हो तथा बंध सरकार जिसमें जनता भाग लेती हो। सामाजिक विकास के लिए अच्छी सरकार का अर्थ है केवल एक दलीय सरकार।

गुलिक (Gulick) प्रभावशाली प्रबन्ध की जाँच और भी अधिक व्यापक रूप से करते हैं। उनके कथनानुसार प्रबन्ध के सच्चे उद्देश्य है—कायर्य का परिचालन तकनीकी रूप से सुधित हो, राजनीतिक रूप से उत्तरदायी हो जनता द्वारा स्वैकार्य हो, व्यावसायिक रूप से अनुमोदित हो तथा सामाजिक रूप से रचनात्मक हो।

6 Millett, op. cit., chapter 17.
नेतृत्व की आवश्यकता

भारत में आज प्रशासन का संकट नेतृत्व का ही संकट है। 'सार्वजनिक' क्षेत्र के निरंतर बढ़ने के कारण निरंतर विस्तृत होते हैं जा रहे 'कल्याणकारी' राज्य के अधीन बड़े-बड़े तथा जटिल संगठन बनाये जा रहे हैं। छोटे और बड़े इन सभी संगठनों को प्रशासकीय नेतृत्व की आवश्यकता है। अधिक स्कूलों, अधिक अस्पतालों, अधिक उच्चों, अधिक इस्पती कारखानों, अधिक निगमों, अधिक संस्थाओं तथा प्रयोगशालाओं के लिए उसी एक अनिवार्य तत्त्व-प्रशासकीय नेतृत्व-की आवश्यकता होती है। इसी प्रकार हमारी योजना में सम्मिलित सह्योग कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की अवस्था अच्छी नेतृत्व पर ही तो निर्भर है। इसी प्रकार बनाई की यह टीका ठीक ही है कि "जनसंख्या की तुलना में नेताओं का आवश्यक अनुपात बहुत बढ़ गया है।" \(^1\) प्रौढ़ों की तथा विशिष्टकरण की वृद्धि ने भी नेतृत्व को जटिल बना दिया है। सेक्लर-ह्युडसन के शब्दों में: "नेताओं की समस्याओं का आधारण महत्त्व आकार, जटिलता, विशिष्टकरण, संगठित संस्थाओं, प्राधिक विकासों तथा सामाजिक मांगों जैसे तत्त्वों की क्रांतिकारी वृद्धि के साथ बढ़ गया है।" \(^2\) इस प्रकार आज प्रबंध का प्रथम तथा सर्वप्रमुख कार्य है नेतृत्व प्रदान करना,
नेतृत्व का असाधारण महत्व होते हुए भी इसकी विपय-सामग्री के विषय में एक मत नहीं है। "सच्चातुम ऐसा कोई नेता माने कभी नहीं देखा जो समुचित रीति से या बुद्धिमत्ता पूर्वक यह बता सकता कि वह नेता बनने योग्य व्यक्तियों है; और न मुझे उस नेता के अनुयायियों का ही ऐसा कोई कहना मिला जिसमें वे यह स्वीकार करते हुए यह वर्णकर करते ही कि वे अनुगमन करीं करते हैं।" ऐसा बताई6 का कथन है और वे यह अच्छी तरह जानते हैं कि वे क्या कह रहे हैं। नेतृत्व को गलती से प्रायः व्यक्तिगत प्रतिष्ठा समस्या लिखा जाता है। लोग यह भूल जाते हैं कि नेतृत्व का दुहरा अर्थ है। शाब्दकोष में to lead (नेतृत्व करना) शब्द का अर्थ देखने पर पता चलता है कि यह शब्द दो विभिन्न भाषा में प्रयुक्त हुआ है। एक भाषा में इसका अर्थ है "सबॉलिंग होना, अभिव्यक्ति होना, प्रसिद्ध होना।" दूसरे भाषा में इसका अर्थ है "दूसरों को मार्ग दिखाना, किसी संगठन का प्रधान बनना, समाधेश देना।" इस प्रकार व्यक्तिगत नेतृत्व तथा प्रबंधकीय नेतृत्व के बीच एक लाभकारी विभाजन रेखा खोली जा सकती है। "व्यक्तिगत नेतृत्व के लिए तो मनुष्य प्रतिमा लेकर पैदा होता है, किंतु उसे प्रबंधकीय नेतृत्व सीखने की आवश्यकता होती है।"7

"आरम्भ में ही यह बात स्पष्ट कर देनी आवश्यक है कि नेतृत्व को समाधेश तथा भय से एकसम न करना चाहिए। प्रताड़ना की अपेक्षा अनुयाय तथा प्रोत्साहन सफल नेतृत्व को अधिक प्रेरणा देते हैं। इस प्रकार नेतृत्व को "किसी एक उद्देश्य की प्रारूप में सहयोग करने के लिए लोगों को समस्त करी क्रिया कहा गया है।"8 इसे सिलह-जुलते स्वर में दैरी ने इसकी परिभाषा की है: "आपसी उद्देश्यों के लिए तत्परता से प्रयत्न करने के लिए लोगों को प्रभावित

3 “Indeed, I have never observed any leader who was able to state adequately or intelligently why he was able to be a leader, nor any statement of followers that acceptably expressed why they followed.”—Barnard, C. I. : op. cit., pp. 37-38.


करने की क्रिया।”6 संकल्प-हडसन के शब्दों में : “बड़े-बड़े संगठनों में नेतृत्व की परिभाषा किसी उद्देश्य के प्रयोजनों की प्राप्ति के लिए एक समान प्रयत्न में मिलकर काम करने के लिए लोगों को उत्प्रेरित तथा प्रभावित करने के रूप में की जा सकती है।”7 बनार्दि के अनुसार नेतृत्व “व्यक्तियों के व्यवहार की उत्साह का ओर निर्देश करता है जिसके द्वारा वे किसी संगठित प्रयत्न में लोगों का या उनकी क्रियाओं का मार्गदर्शन करते हैं।”8 उनके मत में नेतृत्व “तीन बातों पर निर्भर है—(१) व्यक्ति, (२) अनुयायी, तथा (३) दशाएँ।”9 बहुत दम नेतृत्व को मुख्यतः वैयक्तिक समझते हैं। यद्यपि यह दृष्टिकोण निर्णयदेख महत्वपूर्ण है किंतु केवल यही दृष्टिकोण पर्याप्त नहीं। यह सब कुछ अनुयायियों के गुण तथा चरित्र पर निर्भर होता। मेरी पारंपरिक फाइल ने इस सम्बन्ध को इस प्रकार स्पष्ट किया है : “इस बात पर कि नेता अपने समूह पर प्रभाव डालता है, हमें पहले की अपेक्षा कुछ कम बत देने की आवश्यकता है, क्योंकि अब हमारा विचार है कि नेता अपने समूह से प्रभावित होता है। हमारे मुख्य व्यापारिक अभिप्रेतों में से एक ने मुझसे एक बार कहा था कि उनकी मांग में नेतृत्व की मुख्य विशेषता यह पारस्परिक समन्वय है। मेरे समस्त है कि जब मैं नमक वातुल उत्तर नाम दिया यह उनका एक संबंध कुछ उल्लोक है। इसकी धाराएँ दोनों ओर को प्रभावित होती है। माँग बुले रखने चाहिए ताकि यह निरस्त अवधारणा हर समय चलता ही रहे। उसमें दोनों ओर को प्रभावित होती है, जब यह अस्तित्व का जाता है तब प्रभावशाली नेतृत्व भी समाप्त हो जाता है। मेरे समस्त है कि हमें केवल यही नहीं सीमाता है कि नेता समूह के प्रति व्यक्ति करता है व्यक्ति यह भी सीमाता है कि समूह नेता के प्रति व्यक्ति करता है।”10 नीसरा अस्तित्व तत्व वे दशाएँ है जिनकी पृष्ठभूमि में नेतृत्व का अर्थ है। मिलत का यह

6 “Leadership is the activity of influencing people to strive willingly for mutual objectives.”—Terry : op. cit., p. 376.
7 “Leadership in large organisations may be defined as influencing and energising of people to work together in a common effort to achieve the purposes of the enterprise.”—Seckler-Hudson : op. cit., p. 138.
8 “Leadership refers to the quality of the behaviour of individuals whereby they guide people of their activities in organised effort.”—Barnard, op. cit., p. 83.
9 “Leadership depends upon three things : (1) the individual, (2) the followers, and (3) the conditions.”—Ibid., p. 84.
10 “We have now to lay somewhat less stress than formerly on this matter of the leader influencing his group because we now think of the leader as being influenced by his group. One of our Chief Justices said to me once that he considered this (Contd.)
reciprocal relation the main characteristic of leadership. I think it is one of the best examples of what I have......called circular response. The currents go both ways. The channels should be kept open for the continuous flow to go on all the time. When it gets dammed up, effective leadership stops. That is, we should think not only of what the leader does to the group, but also of what the group does to the leader.”—Metcalf, H. C. and Uwick, L. (Editions) : Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett, New York, Harper and Brothers, 1947, pp. 247-48.

11 “Leadership is often made or broken by circumstance.” —Millett, op. cit., p. 34.

12 “The essential circumstances of leadership are twofold: political and institutional. By the political conditions of administrative leadership we mean the need to be responsive to external political direction and control........By the institutional conditions of leadership we mean the need to be responsive to the requirements of internal operation, of keeping an administrative agency in actual running order.” —Ibid., pp. 37-38.

13 “...three different approaches to leadership—traitist, situationist and elementalist.”—Koontz and O’Donnell: op. cit., chapter 5.

14 “...adopted an inductive procedure, observing those recognised as leaders and enumerating the traits each possessed. Qualities held in common were assumed to be essential, and an enumeration was offered as a standard for measuring leadership potential.”—Ibid., p. 64.
लोक प्रशासन

(Barnard) तथा जील (Schell) इस मार्ग के प्रसिद्ध पीढ़क हैं। फिर भी इस सिद्धांत की कठिनाई यह है कि नेतृत्व में सामान लक्षणों का कोई प्रबन्ध नहीं है। लक्षणवादी नेतृत्व के समान गुणों पर बहुत कम सहमत होते हैं और इस प्रकार सवर्णमाय स्वीकार्य लक्षण उपस्थित करने में असफल रहते हैं। स्वीच्छा नेतृत्व का सम्बन्ध नेता को पहचानने के लिए कोई तरीका निकालने से है। वे इस अनुमान से प्रारम्भ करते हैं कि कुछ स्विच्छा तत्त्व, जैसे भावना, प्रवाह, स्थायित्व तथा अनुमोदन नेताओं में होना आवश्यक है। अगला कदम यह होता है कि किसी उम्मीदवार को समूह में रखकर देखा जाय कि वह आजगृह की स्थितियों में जो यथासम्भव वास्तविक रही जाती है, किस प्रकार कार्य करता है।"15 जर्मनी का संयुक्त राज्य अमरीका के पश्चिमी देशों में सेना तथा पुलिस अधिकारियों के चुनाव के लिए केबल प्रयोगात्मक रूप में इस उपाधि का प्रयोग किया गया है। तत्कालीन उपाधि के प्रस्तावक "सम्बन्ध नेतृत्व के लक्षणों की अवधारणा का परिक्रमण करने, नेतृत्व की सफलता से इसमें सम्बंध करने और इस प्रकार प्रत्येक के लिए एक मूल्य का विकास करने में रूप रखते हैं।"16 फिर भी कुछ लोग अनुमानियों का अध्ययन करने उनके नेताओं को समझने का प्रयत्न करते हैं। इस प्रकार इस भ्रष्ट में बहुत लोग चल रहि हैं।

बनर्ड के अनुसार नेता चार मुख्य कार्य करता है उद्देश्यों का निश्चय, साथि का दक्ष प्रयोग, कार्य के माध्यम का निर्देशन और समर्थन कार्य का उद्देश्य।17

नेतृत्व के गुण

प्रबन्ध के विपय में लिखने वाले लगभग सभी लेखकों की इस सम्बन्ध में अपनी-अपनी सूचियाँ हैं। बनर्ड की सूची में चार गुण हैं—जीवन-शक्ति तथा

15 "Their starting points is to assume that certain elements, such as speech, intelligence, stability, and persistence are essentials in leaders. The next step is to place a candidate in a group and observe how he acts under trial situations that are constructed as realistically as possible."—Koontz and O'Donnell : op. cit., p. 66.

16 "...concerns with refining the concepts of leadership traits, correlating these with leadership success and thus developing a value for each."—Ibid., p. 67.

17 "A leader performs four main functions: the determination objectives; the manipulation of means; the control of the instrumentality of action; and the stimulation of co-ordinated action."—Barnard : op. cit., p. 85.
नेतृत्व, नीति-निर्माण तथा निर्णय देना

सहनशीलता; निर्णय शीलता; विश्वास दिलाने की सामग्री; उत्तरदायित्व तथा बौद्धिक क्षमता। ये गुण अपने महर्षि के क्रम के अनुसार हैं। बौद्धिक संस्कृति की मर्यादाओं पर उनके विचार मनोरंजक हैं। वे इस वर्तमान प्रवृत्ति को दौड़ देते हैं कि सत्ताधारियों का चुनाव करके बौद्धिक उच्चता पर जरूरिक बल दिया जाता है। 'हम व्याख्यातार्थ मामलों के भीतर तथा बाहर के सब ऐसे व्यक्तियों को जानते हैं जो श्रेष्ठतर बुद्धि बाले हैं किन्तु जो नेताओं के सामान अलगी तरह कार्य नहीं करते। उदाहरण के लिए, नेतृत्व के मामलों में वे अनुत्तर-दायी अनिष्ठाय विश्वास न दिला सकने बाले सिख नहों हैं। इसके अति विरत हम देख सकते हैं कि फ्रायक्स के जीवन में बौद्धिक क्षमता कदाचित ही पैदा हुए। दुर्भिक्षताओं से उपर उठ पाती है। नेतृत्व के लिए अत्यन्त तीक्ष्ण बुद्धि भी व्यक्ति हैं यदि वह मामलों का निर्णय नहीं करती; इसी प्रकार अधिकारी लोग जिस अविवेक में फसे होते हैं उनकी वैसे विश्वास दिलाने बाली प्रक्रियाओं को अवश्य करनी चाहिए; और उत्तरदायित्व एक नैतिक अथवा भावना प्रदान रूप से निर्णय है।’’ इस सम्बन्ध में बनाई के उपस्थितर की भी आलोचना हुई है। बुद्धरूप विलय स्कूल ऑफ पब्लिक एण्ड इंटरनेशनल अफेयर्स, प्रिम्स्टन यूनिवर्सिटी (संयुक्त राज्य अमरीका) में उस विस्य में जो वाले सम्मेलन में राजनीतिक कार्यालयों के इस देश पढ़ते हुए हारलन कलीवल्लण ने, जो फिलहाल लग मैकस्क्ले ग्रेक्युएट स्कूल ऑफ सिटीजनशिप एण्ड पब्लिक अफेयर्स, सायराक्यूज़ यूनिवर्सिटी (संयुक्त राज्य अमरीका) के डीन रहे हैं, विशेष रूप से कहा है: ‘मुझे स्पष्ट है कि श्री बनाई इस बात पर सहमत होंगे कि उनकी सुची में राजनीतिक कार्यालयों के लिए बौद्धिक क्षमता का व्यवहार अतिम न होकर उच्चतर स्थिति में होना चाहिए। व्यापारी कार्यकारी अधिकारी के विपरीत, एक राजनीतिक कार्यकारी अधिकारी विचारों के लिए उपराट्पत्ति निहित है।

18...includes four qualities: Vitality and Endurance; Decision; Persuasiveness; Responsibility and Intellectual Capacity—in that order of importance.”—Ibid., p. 93.

19“...We all know persons in and out of practical affairs of superior intellects and intellectual accomplishment who do not work well as leaders. In matters of leadership, for example, they prove to be irresponsible—non-decisive—non-persuasive. Moreover, we can observe that intellectual capacity rarely rises above physiological disabilities in active life, that the utmost perspicacity is useless for leadership if it does not decide issues, that persuasive processes must take full account of the irrational by which all are largely governed, that responsibility is a moral or emotional condition.”—Barnard: op. cit., p. 98.
को सम्बन्धतः अपनी सूक्ष्म नहीं दे सकता। यह तो जंगल में जीने की शर्त है कि वह करे तो अपने घर का कार्य और रहे उस कार्यक्रम की वियोग-वस्तु के बौद्धिक आचरण में जिसके लिए वह उत्तरदायी है। जब कांग्रेस की कोई समिति या कोई निषेधाधिकार-प्राप्त महत्वपूर्ण दल कहाँ जाना चाहता है और असमंजस में दालने वाले प्राण पुकारा है तो वक्तव्य का कोई भी अध्ययन विषयक की पूर्ति नहीं कर सकेगा।” यही बात भारत के मन्त्रियों पर लागू होगी। नेतृत्व के गुणों की सूची कलीब्रैंड के अपने शब्दों में यह है: “हमारे राजनीतिक कार्यपालक में लोक हित के माहौल भरे हो, हो चाहिए, तो लोगों का नेता हो, अपनी समस्या से काम करे और अपने लोक सम्बन्धो का स्वयं उत्तरदायी हो, और बहुत ही कि उसे कुछ निजी अनुभव भी हो।” जैसा से विवरण तथा अर्थात वेबा के वियोग में दूरबाहि आयोग के टास्क फोर्स प्रतिवेदन (1945) (Hoover Commission’s Task Force Report on Personnel and Civil Service) में लिखा है: “उसकी दूर दृष्टि ऐसी हो जो समाज के समूह की पिछली दृष्टि की बराबरी करे”।

राष्ट्रीय राजनीति के बल सम्बन्धी नियमों में दृष्टि की छूट नहीं रहती”।

अमेरिकी राजनीतिक कार्यवालों में उच्च पद के राजनीतिक कार्यपालक का जीवन बिताना लोक हित के प्रति दृष्टि, उन्नतता तथा भक्ति की कसौटी है।”

मिलेट (Millet) ने इन गुणों को इस प्रकार विनियामा है: अच्छा स्वास्थ्य, वेबा की भावना, अन्य लोगों में रंग, ढंग और डिलीवरी, विवाह दिला सकने की योग्यता, निर्णयमतम बुद्धि तथा निष्ठा।

टरी (Terry) के अनुसार ये गुण इस प्रकार हैं: “कार्यक्षमता भावनात्मक स्वायत्त, मानव सम्बन्धो का ज्ञान, व्यक्तिगत उद्देश्य, संबंध कौशल, शिक्षा देने की योग्यता, सामाजिक कौशल तथा विभिन्न दक्षता।”

अपेक्षा के अनुसार एक अच्छे प्रशासक के जिम्मेदारियों में सम्बन्धों की जिस्का रहती है: निर्देश निर्देश निर्देश निर्देश कार्यक्रम का प्रशासन करता है; कार्य का उद्देश्य उसका रहता है; वह अच्छा भोजना होता है जो जीवन प्रशासन करता है; सभी प्रशासक के लोगों के साथ मिलकर भली प्रशासन कार्य करता है; योग्यता अध्ययन प्रशासन करता है; सांस्कृतिक साधनों का प्रयोग करता है—सब कुछ स्वयं अपेक्षा ही कर दालने।

20 “Good health, a sense of mission, interest in other people, intelligence, integrity, persuasiveness, judgment and loyalty.”—Millet : op. cit., pp. 33-34.

21 “These qualities are : energy, emotional stability, knowledge of human relations, personal motivation, communicative skill; teaching ability, social skill, and technical competence. —Terry : op. cit., pp. 384-86.
और स्वयं सब कुछ जानने का प्रयास नहीं करता; शक्ति की चिन्ता केवल बहीं तक करता है जहाँ तक यह प्रभावीत्यादकता में सहायक रहता है और शक्ति की संरचना सम्पत्ति की भौति मानता है; आत्मविश्वास रखता है; और इस प्रकार अपनी मर्यादाओं तथा चुनावों को स्वीकार करने को तैयार रहता है; भले-भुरे दोषों प्रकार के समाचारों का स्वागत करता है; जितना अपने बड़ों का समान करता है उतना ही अपने अधीनस्थों का भी; निरन्तर संस्था के कार्य का सम्पन्न करने में सक्षम सुधार का प्रयास करता रहता है; और प्रजातन्त्रीय सरकार में वह राजनीतिक प्रक्रियाओं तथा उत्तरदायित्वों का समान रहता है।

हमारी राय में किसी भी नेता को किसी वहें योग्यता का सफल अधिकतम बनने के लिए निम्न गुण प्राप्त करने चाहिएः

(१) निश्चयताकरंक—किसी भी संगठन के होस्ट के लिए अभ्यर चित्त वाले, काम टालने वाले, हितकारकों वाले तथा अनिश्चयता नेता से अधिक घातक सम्भवतः कुछ नहीं है।

(२) दृष्टिकोण की स्पष्टता—नेता को यह जानना चाहिए कि वह स्वयं क्या चाहता है और क्या नहीं चाहता?

(३) पूर्वचंद—नेता को पूर्वचंद तथा दुर्भाग्य दोषों ही रखना चाहिए, उसे विश्वसनीय परिस्थिति से ऊँचा उठाना चाहिए तथा उसके परे भी देखना चाहिए।

(४) तत्कालीन निर्णय—नेता का निर्णय गलत की अपेक्षा अधिक ठीक होना चाहिए।

(५) अधीनस्तों का निर्णय—एक निर्णायक जिस सीमा तक अपने आस–

“...A good administrator has willingness to assume responsibilities; demonstrates continuing personal growth; is disposed toward action; is a good listener who asks pointed questions; works well with all sorts of people; seeks ablest obtainable subordinates; uses institutional resources—does not try to do it all and know it all himself; cares for power only as it contributes to effectiveness, chiefly as a reserve asset; has self-confidence, and so is ready to admit his limitations and errors; is hospitable to bad news as well as good; respects subordinates as much as superiors; constantly seek to improve institutional performance; and in democratic government he respects political processes and responsibilities.”

पास की निम्न मानव धारा को उज्ज्वल स्वरूप में बदल सकता है और उस्के अच्छे नेतृत्व का सुवर्ण है। उसे अपने कर्मचारी बर्म का विश्वास प्राप्त करना चाहिए और उन्हें प्रेरित करना चाहिए।

(6) भागवानी प्रबंध—नेता को वास्तव में, अच्छा संगठनकर्ता होना चाहिए। साथ ही, वह इस योग्य हो कि कर्मचारियों में, संगठन के प्रबंध में भाग लेने की भावना पैदा कर सके।

(7) अच्छे लोक सम्बन्ध—आधुनिक युग में इस गुण की सर्वाधिक आवश्यकता है। निपातक में अपना काम काम का प्रकार से बना लेने की चुनौती हो।

(8) सुधार की वैज्ञानिक—नेता वैज्ञानिक शिलायाँ हों और संगठन के कार्य में सुधार करने का उत्साह उसमें भरा हो।

नेतृत्व का विकास

अब, चूँकि प्रबंध को एक 'विज्ञान' तथा एक तकनीक माना जाने लगा है और व्यवसाय के रूप में इसे स्वीकार कर लिया गया है, इसलिए प्रबंधकों को प्रशिक्षित करने की आवश्यकता को सब मानने लगे हैं। यह बात सत्य है कि परीक्षणकार रूप में प्रबंधक तथा निपातक नेता 'बनने' की अपेक्षा 'पैदा' ही होते रहे हैं। यह भी सच है कि अपने स्वामी से और अनुभव से सीखना प्रशिक्षण के परीक्षण करके रखे हैं और 'बनाएं': इसका महत्व कभी कम न होगा।

किनतू, आधुनिक प्रक्रियाओं की जगत में तकनीकी प्रक्रियाओं में अपेक्षाकृत अधिक ध्यान दल्ला तथा मुनियोज्य प्रशिक्षण कार्यक्रम की अत्यावश्यक बन दिया है। बर्नार्ड के शब्दों में: 'मेरा अनुमान है कि इसमें किसी को सवेरे नहीं है कि विज्ञान शिक्षा संगठन के लिए ऐसे नेताओं की पूर्ति बिलकुल अपराधित है। जो आधुनिक जगत की दशा के अनुसार के अनुसार के, हमें से बहुतों का सवेरे है कि उन्हें किस प्रकार प्रशिक्षित करना चाहिए। यह हम अधिक अच्छी तरह जानते होते तो हमारे सामने उनको हम कहीं अच्छी प्रकार से खुला सकते।' बर्नार्ड ने निपातकों के लिए शिक्षा बाले अपने अध्ययन में निपातकों के लिए आवश्यकताओं का जुड़वाने विश्वेषण किया है और इन आवश्यकताओं के विकास के लिए रीतियाँ सुझायी हैं।

23 "I suppose no one doubts that without education the supply of leaders of organisation competent for conditions of the modern world would be wholly inadequate and many of us suspect that if we knew better how to train men, we should be much better able than we are to cope with the social dilemmas we confront."—Barnard: op. cit., p. 194.
(1) विस्तृत हितों तथा विस्तृत विचार और समस्या की आवश्यकता—
यह सामान्य शिख्रा की ऐसी पढ़ति दारा प्राप्त हो सकता है जिसमें निष्पादक की आत्म-शिख्रा भी समस्तित हो। बनाई जा सकते है कि उन्हें सभास्त में एक दिन की छद्री दे दी जाया करें ताकि उस दिन वे अपने ज्ञान को शाड़-पृंष्ठ कराये जाने के विस्तृत चरागाह में हरी-ताजी शास्त्र का रसास्वादन कर सकें। भारत में सरकार ने पहले से विश्वविद्यालयों स्तर पर राजनीतिक शिख्रा देना आराम कर दिया है और सरकारी कर्मचारियों ने विश्वविद्यालयों को शिख्रा प्राप्त करने तथा प्रशिक्षण लेने के लिए छद्री पर जाने को उस्मानी किया जाता है। अत्यधिक के पाठ्यक्रम, सम्मेलन तथा निर्माणशालाएं इसी तकनी को दृष्टि में रखकर आयोजित किये जाते हैं।

(2) योगदान वैज्ञानिक अवधारणाओं—अध्ययन जगत की जटिल प्रौद्योगिकी तथा उद्योगी तकनीकी को समस्याओं के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण तथा प्रारंभिक महत्त्व के आवश्यक है। कदाचित् यह पहलू आधुनिक शिख्रा तथा प्रशिक्षण पर बहुत मात्रा में आधारित है।

(3) मानव सम्बन्धों का सम्बन्ध—“निष्पादकों के लिए ऐसी समस्या की आवश्यकता महत्त्व की प्रथम वस्तु है; क्योंकि मानव सम्बन्ध ही प्रबन्धकीय सम्बन्धों, कर्मचारियों के सम्बन्धों और सार्वजनिक तथा राजनीतिक सम्बन्धों के सार हैं, और अधिकांश: विज्ञान, प्रौद्योगिकी, कानून या वित्त की अपेक्षा मानव सम्बन्ध ही निष्पादकीय कार्यों के क्षेत्र रहते हैं।”24 बनाई के अनुसार इस समस्या के तीन पहलू हैं: (1) मानवों के विवेकहीन व्यवहार का मूल्यांकन। यह स्मरण रखना चाहिए कि मनुष्य सदा विवेक से ही कार्य नहीं करता; बुद्धि उसकी भावना के उसके आचरण पर निर्भर करता है। (2) सुनिश्चित लोग प्राप्त हों; जनसमाधान को “मूर्ख, गूंगा तथा पत्तु जैसा” कहते हैं; किन्तु ऐसे लोगों से ही प्रशासकों का सासका पड़ता है; (2) सामान्य समाज-सेवकों के स्वभाव का सम्बन्ध; और (3) आधुनिक संगठनों को विकास-मुद्रा और जीवित प्रणालियों के रूप में जगाया। संगठनों को किन्हीं पूर्व-निर्धारित अवधारणाओं के अनुसार कार्य करने का अनुशासन ठीक बनाया जा सकता है। इसका सीधा-सा कारण है कि संगठन तो व्यक्तियों को

24 “The need of such understanding is of first importance to the executive; for human relations are the essence of managerial, employee, public and political relations; and, in most cases, these rather than science, technology, law or finance are the central areas of the executive functions.”
—Barnard : op. cit., p. 198.
मिलाकर बनते हैं। जिन्हें संगठन का निर्माण करते समय ध्यान में रखा जाता है उन्हें चलाते समय ध्यान से उतारा नहीं जा सकता। जैसे कि संस्थाओं में इन तीनों बातों की ओप्षचारिक शिक्षा दी जा सकती है।

(४) मानविक समस्याओं में अनुमय का महत्व—यह बात ठीक ही कही गयी है कि प्रशासनकी नेतृत्व का सार मुख्यतः प्रारंभिक समाज में अनुमय है न कि समाज देख। इसी कारण व्यावसाय, लेखन या सार्वजनिक माध्यम द्वारा अभिव्यक्ति की कला में दीक्षित होना आवश्यक है।

अब केवल इस प्रश्न को हल करना शेष रह जाता है कि तिथियां को कैसे शिक्षित तथा प्रशिक्षित किया जाय। शिक्षा तथा प्रशिक्षण के जादूई प्रभाव को अति बढ़ा-बढ़ा कर नहीं कहना चाहिए। “नेतृत्व के लिए योग्यता बौद्धिक है जिसमें सामान्य तथा विशिष्ट ज्ञान भी सम्मिलित है। ओप्षचारिक प्रशिक्षण के लिए इस बौद्धिक योग्यता में एक विशेष तरह के प्रारम्भिक प्रशिक्षण की भी आवश्यकता है।”

इस समय में बनार्ड ज्ञान तथा कौशल के बीच एक विभाजन रखा जाता है और वे कौशल को विषय महत्वदेते हैं। कौशल की परिभाषा में बे कहते हैं, “वह प्रभावशाली व्यवहार जिसके द्वारा यथार्थ की असीम जटिलता के साथ समृद्ध समाज को रूपांतरित किया जाता है; और यह समायोजन, बनार्ड के अनुसार, अनुमय या ज्ञान पर भी अधिक निर्भर हो सकता है। यह मान लेना चाहिए कि नेतृत्व के बहुत से गुणों के लिए ओप्षचारिक प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं होती। उन्हें या तो लोग निकाला जा सकता है, या वे अभिव्यक्ति द्वारा प्राप्त किये जा सकते हैं।

नेता कैसे चुने जायें?

यह बड़ा पेशेवर प्रश्न है। यहाँ सबसे पहले यह प्रश्न पूरा होता है कि क्या नेताओं का निर्माण किया जाता है या वे केवल पहचान निकाले बाते हैं?

अन्य शब्दों में, क्या समस्या केवल नेतृत्व के गुणों वाले मनुष्यों को भुगत निकालने और उन्हें स्थिति प्रदान करने मात्र की ही है? अज्ञात प्रशासनीय नेता चुनाव से प्राप्त किये जा सकते हैं न कि ओप्षचारिक तैयारी से। किन्तु ऐसे मनुष्यों को कैसे चुना जाय? लिखित परीक्षण के आधार पर चुनाव करने पर तो पौरोप्षज्जिक योग्यता का पलड़ा बहुत महत्व रहेगा। एक दीर्घकालीन मनोवैज्ञानिक, बौद्धिक तथा अवलोकन सम्बन्धी आधार पर—जैसा सेना में है—किया गया चुनाव ऐसे योग्यताओं को लोग निकालने में अधिक सफल होता है जिनमें सहयोग,

25 "The qualification for leadership that is subject to specific preparatory training for formal processes is the intellectual, including therein the inculcation of general and specifical knowledge."—Barnard: op, cit., p. 102.
नीति-निर्धारण

महूर्त

नीति-निर्धारण की प्रक्रिया शासन की केन्द्रीय प्रक्रियाओं में से एक है। एवं उनके क्रमानुसार लोक प्रशासन का सार नीति-निर्माण ही है। किसी कार्य-प्रणाली की योजना बनाने के कार्य में नीतियों का प्रयोग महत्वपूर्ण है। नीतियाँ ऐसी प्रामाणिक मार्गदर्शक हैं जो प्रबन्धकों को योजना बनाने, कार्य जंतुओं से भरी मिलाकर कार्य करने तथा वांछित उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायता देती हैं। नीतियों निष्पादक को अपने क्रिया-कलाप ‘कार्य के एक निविष्ट ढाँचे’ के भीतर बनाये रखने में सहायता देती हैं। सच तो यह है कि नीतियों उद्देश्यों को अर्थ प्रदान करती हैं। किसी भी संगठन के उद्देश्य प्रायः सामाजिक शब्दों में लिखे रहते हैं। नीतियाँ इहिं उद्देश्यों को मूलतः रूप प्रदान करती हैं।

अर्थ

इस शब्द का प्रयोग प्रायः शिखिलता से होता है। इसे गलती से नियम, रीति-रिवाज तथा विनिवेश्य की लिपाड़ी समझ लिया जाता है। जबकि यह सत्य है कि नियम मार्गदर्शक होते हैं क्योंकि वे करने और न करने योग्य कार्यों की निकाशर करते हैं, किन्तु नियम नीतियों के विपरीत

26 “Balance, perspective, and proportion in the senses relevant to leadership are to be acquired almost exclusively from responsible experience in leading.”—Ibid., p. 105.
कठोर तथा विशिष्ट होते हैं। किसी रीति-रिवाज की परिभाषा कार्य के एक स्वाभाविक प्रवाह के रूप में की गयी है। यही वह तरीका है जिससे वस्तुतः कार्य किया जाता है। रीति-रिवाज तो पनपते हैं, जबकि नीति जान-जानकर किये गये कार्य का परिणाम होती है। कुछ भी हो, रीति-रिवाज तथा नीतियाँ का सदा मेल लाना आवश्यक नहीं। निर्णय प्रायः नीति के डाँचे के भीतर ही किया जाता है, अर्थात् बहुत सम्भव है कि नीति के कारण लगातार कई निर्णय लेने पड़ जायें। इसी प्रकार नीति तथा रीति या प्रक्रिया के बीच अन्तर भी रखना चाहिए। नीति का सम्बन्ध मौलिक मामलों से है जबकि रीति का सम्बन्ध किसी नीति की प्रभावकारी बनाने के तरीके से है। टेरी (Terry) के शब्दों में: “नीति उस कार्यवाही की शाब्दिक, विश्विक या विशिष्ट बृहत्तादी मार्ग-दर्जक है, जिसे प्रबन्धक अपनाता तथा जिसका अनुसरण करना है।” 27 डिमोक्क नीतियों की परिभाषा इस प्रकार करते हैं: “अनुप्रयोग से तय किये गये आचरण के वे नियम जो प्रशासकीय निर्णयों को मार्ग दिखाते हैं।” 28 नीति एक ओर तो तथ्य या उद्देश्य से और दूसरी ओर कार्यक्रम के लिए उठाये गये कदमों से भिन्न जान पड़े। इस प्रकार देश में प्रत्येक मनुष्य को विशिष्ट बनाना एक तथ्य है, अनिवार्य प्रारम्भिक शिक्षा एक नीति है जो इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए बनायी गयी है और स्कूल खोलना तथा अध्ययनों को प्रशिक्षित करना इत्यादि के कदम हैं जो इस नीति की कार्यनिवृत्ति करने के लिए आवश्यक हैं।

नीति तथा प्रशासन

बुडरो विल्सन ने श्री १८६७ में छपे अपने लेख ‘प्रशासन का अध्ययन’ में नीति तथा प्रशासन के बीच एक कठोर भेद करने का प्रयास किया। उनके विचार में नीति बनाना एक राजनीतिक कार्य है जबकि प्रशासन केवल नीतियों को लागू करने मात्र से सम्बन्ध रहता है। उनके अपने शब्दों में: “प्रशासन का क्षेत्र एक धारापर निरक्षर है। यह राजनीति की हड्डीयों तथा कलन से अलग है।” 29 प्रशासन तो राजनीति के उचित क्षेत्र से बाहर ही रहता।

27 “A policy is a verbal, written or implied basic guide to action that is adopted and followed by a manager.”—Terry G. R. : Principles of Management, 1954, p. 171.

28 “...the consciously acknowledged rules of conduct that guide administrative decisions.”—Dimock, M. E. and Dimock, G. O. : Public Administration, New York, Rinehart & Co., 1956, p. 82.

29 “The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics.”—Quoted in Waldo, D. : Ideas and Issues in Public Administration, p. 71.
है। प्रशासकीय प्रश्न राजनीतिक प्रश्न नहीं होते। बिल्सन का अनुगमन गुडनॉव (Goodnow) ने भी किया है। उन्होंने इन दोनों के बीच के भेद का विस्तृत अध्ययन प्रस्तुत किया और कई दशक्विंद्रियों तक प्रशासकीय अध्ययन के प्रवाह को प्रभावित किया। १६२६ तक ज्यालेट ने अपनी पुस्तक 'Introduction to the Study of Public Administration' (लोक प्रशासन के अध्ययन का परिचय) के प्रथम संस्करण में राजनीति तथा प्रशासन के बीच स्पष्ट विभाजन रखा गया है।

फिर भी, ऐसा कठोर दोहरापन अब अमाय और अप्रमाणित करार कर दिया गया है। लोगों की राय इस दृष्टिकोण के आसपास घूम रही है कि प्रशासन को नीति से पूर्णतः अलग नहीं किया जा सकता और न ही प्रशासन को छोटा सकती है। लूथर गुलिक इस दृष्टिकोण के अप्रश्रोत पोषकों में से थे। इन सबके अतिरिक्त, एपली का नाम प्राप्त है: 'इस दलील से जुड़ा रहता है कि राजनीति तथा प्रशासन अलग न थिये जा सकने योग्य था।' उनके अनुसार प्रशासन राजनीति है, क्योंकि लोक हित के प्रति उत्तरदायी होता है। उनके लिए आवश्यक है। उनके शब्द उद्धृत करना उचित होता है: "प्रशासकीय निर्देश भविष्य के लिए नियम निरीक्षित करते रहते हैं और प्रशासन ही निर्देश इस बात का निश्चय नहीं करते रहते हैं कि कानून क्या है, कार्यवाही के अर्थ में इसका तात्पर्य क्या है और चल रहे आदान-प्रदान और भारी आदान-प्रदान के मिलसमल में दोनों पक्षों अर्थात प्रशासन और नीति के अन्य अलग-अलग अधिकार क्या हैं......प्रशासक एक अन्य प्रकार से भी भविष्य की नीति-निर्माण में भाग लेते हैं, वे विश्वास-मण्डल के लिए विकारियों का स्वरूप प्रदान करते हैं जो नीति-निर्माण के कार्य का एक भाग ही है।" ३१ इस प्रकार लोक अधिकारी आज नीति संक्षिप्ता से तथा नीति निर्माण दोनों ही कार्यों में लगे हैं और सरकार ऊपर से नीचे तक

---


३१ "Administrators are continually laying down rules for the future, and administrators are continually determining what the law is, what it means in terms of action, what the rights of parties are with respect both to transactions in process and transactions in prospect......Administrators also participate in another way in the making of policy for the future; they formulate recommendations for legislation, and this is a part of the function of policy-making."—Appleby, Paul H.: Policy and Administration, University of Alabama Press, 1949, p. 7.
लोक प्रशासन

प्रशासन तथा राजनीति का एक सम्बंध बन गया है; जैसा पीटर ओडेगार्ड (Peter Odegard) कहते हैं: “नीति तथा प्रशासन राजनीति के श्याम देशीय (अभिव्यक्ति) गुण हैं।”

इस बात को हूसरे छोरे की ओर इतनी दूर नहीं ले जाना चाहिए कि यह विश्वास होने लगे कि नीति और प्रशासन के बीच कोई भेद ही नहीं है। तथ्य तो यह है कि ये दोनों कार्य अलग-अलग हैं, भले ही इनको वही एक ही व्यवहार बहुत से आदर्शों समझना कर रहे हों। इस दोनों के बीच एक मोटा, तैयार तथा लोक धर्म है भेद सम्बंध ही नहीं बल्कि वांछनीय भी है। इसी अर्थ में ह्वाइट ने लोक प्रशासन की परिभाषा ‘लोक नीति का प्रवर्तन’ के रूप में की। लूई ब्राउनलो इसी भेद पर बल देते हुए कहते हैं: "राजनीति और प्रशासन के बीच अन्तर है और सदा बना रहेगा, चाहे प्रजातन्त्र समाज में उनमें कितना भी निकट सम्बंध हो।"

नीति का निर्माण

यह याद रखना चाहिए कि नीति सिर्फ़ वस्तु नहीं है और न स्थायी रहती है। यह गतिशील है और निरंतर बदलते को इसकी प्रवृत्ति होती है। जब उद्घाटन बदलते हैं, पद्धतियों में परिवर्तन होता है तथा परिस्थितियों में भिड़ता आता है उसी के अनुसार नीति का संविधान किया जाता है। सैकड़ो़-हजरत नीति के प्रत्येक विश्वास को ठीक ही ‘किसी प्रक्रिया में एक क्षण’ मानते हैं। हालांकि, इसके अनुसार नीति का संविधान एक निरंतर दायित्व है और अनुभव के प्रकाश में नीति का पुनःसृष्टि उतना ही महत्वपूर्ण है जितना पहली बार उसका संविधान। हालांकि, नीतियाँ शुरू में नहीं बनती जातीय स्थिति”, अर्थात नीति-निर्माण तथा व्यवस्थापन से नीतियों का संविधान करने में स्वतंत्र नहीं होता; उसे कई तत्वों की ध्यान में रखना आवश्यक होता है। उदाहरण के लिए, संविधान के प्रावधानों की सामाजिक व्यवस्था का व्यापक-मण्डल द्वारा निर्मित कानूनों ने कि है उसी के अनुसार नीति का होना आवश्यक है। प्रचलित सामाजिक रूपों, प्राचीन परम्पराएँ, रीति-रिवाज, प्रथाएँ तथा लोक मत भी नीति-निर्माण को प्रभावित कर सकते हैं। कभी-कभी तो अन्तरराष्ट्रीय कानून तथा प्रथा और विश्व लोक मत भी नीति-निर्माण को प्रभावित कर देते हैं। सरकार के किसी अभिक्रिया विशेष की नीति को दूसरे अभिक्रियाओं से

32 “There is and always will be a difference between politics, on the one hand, and administration on the other, no matter how closely they may be related in a democratic society.”—Brownlow, L.: *A Passion for Politics*, Chicago, University of Chicago, 1955, p. 256.
तालमेल बठाना पड़ता है। अन्तिम बात यह है कि विविध प्रकार के असंख्य दबाव डालने वाले समूह हैं, जो नीतियों को अपने हितों के अनुरुप डालने का निर्देश प्रयत्न करते रहते हैं। परिणामतः नीतियों का एकीकरण एक आवश्यक कितना कार्य हो जाता है। तीसरे, नीति लगभग सदा ही बहुतों के सामूहिक प्रयत्न का फल होती है। सैकड़ों-हज़रत के शब्दों में: "तो फिर सभी प्रकार से नीतियों निष्पक्ष की जा सकती है और सभी प्रकार के मामलों से प्रभावित भी होती हैं।" 

33 विभिन्नतत्त्व, जो नीति-निर्माण की प्रक्रिया में भाग लेते हैं, ये हैं विधान-मंडल, कार्यालयालालिका, न्यायालालिका, प्रधान कार्यालय, सर्वोच्च प्रशासन, प्रशासन में पद-सौंपन के सभी तरंग, राजनीतिक दल, दबाव डालने वाले समूह, जनता इत्यादि। यह ध्यान रखना चाहिए कि किसी संगठन में यह आवश्यक नहीं कि केबल एक बिनु से ही नीतियों प्रस्फुटित होती हों; व्यवहार में यह प्रक्रिया पूरे संगठन में विस्तृत रूप से फैली रहती है। समुपूर्ण प्रक्रिया बहुत: दोहरी होती है, अर्थात चोटी पर से नियमों को लेकर नीचे आना तथा प्रभावित लोगों के साथ ऊपर की ओर जाना। 

34 एल्डिन (Gladden) के अनुसार नीति-निर्माण में चार विभिन्न स्तर हैं—(1) संसद द्वारा निर्दिष्ट राजनीतिक या सामाजिक नीति, (2) मन्त्रिमंडल द्वारा निम्न निर्देशन नीति, (3) प्रशासकीय नीति, अर्थात वह रूप जिसमें प्रशासन शासन की इच्छा को कार्यान्वित करता है, और (4) प्राकृतिक नीति, अर्थात नित्यप्रति की नीति जिसका प्रयोग अधिकारी गण प्रशासकीय नीति को कार्यान्वित करने के लिए अपनाते हैं।

भारत में नीति-संविधान

जबकि भारत में सरकार के तत्त्व के अन्तर्गत नीतियों का संविधान कार्यालयालिका में केंद्रीकृत है, नीति-निर्माण की विभिन्न प्रक्रियाएँ पूरे आशान-सत्ता में विकसित हैं। नीति-निर्माण करने वाले कुछ महत्वपूर्ण अंग ये हैं:

33 "Policies are arrived at, then, in all sorts of ways, conditioned by all sorts of matters."—Seckler-Hudson: op. cit., 1957, p. 71.

34 Four different levels in policy-making may be distinguished: (1) political or general policy framed by the Parliament, (2) executive policy framed by the Cabinet, (3) administrative policy, that is, the form in which the administrator carries out the will of the government, and (4) technical policy, that is, the day-to-day policy adopted by officials in the working out of the administrative policy.—Gladden, E. N.: Essentials of Public Administration, London, Staples Press, 1953, chapter V.
(१) संविधान—सभी नीतियाँ संविधानिक ढाँचे के अनुरूप ही होनी चाहिए। इसकी प्रस्तावना में उद्देश्य बताये गये हैं जबकि निदेशक सिद्धांत नीतियों का निर्धारण करते हैं।

(२) विधान-मण्डल—प्रमुख रूप में इसका कार्य नियंत्रण करना, नियम बनाना तथा प्रभाव डालना है। यह कुछ नीतियों के अर्थित रूप को निक्षिप्त करने में केवल सहायता करता है। नीतियों के अगर संसदीय नियंत्रण प्रयुक्त करने के अवसर बहुत से तथा विभिन्न प्रकार के होते हैं, तो तथा, कानून बनाना, राष्ट्रपति का अभिमाण, बजट पर सामान्य बहस, अनुदान देना, प्रभाव-विभाग, स्थगन प्रस्ताव तथा अन्य प्रताप। फिर भी, इस नियंत्रण की सीमाएं हैं:

(अ) प्रत्येक सार्वजनिक नीति के लिए विधानमण्डलीय अधिनियम की आवश्यकता नहीं होती; तथा
(आ) विधान-मण्डल सामान्यत: विधान निर्माण के कार्य को प्रारम्भ करने की पहल नहीं करते।

(३) मन्त्रिमण्डल—लोक नीति का संविधान मुख्य: यही होता है। यही सरकार का संचालन तथा नियंत्रण निकाय है और नीति सम्बन्धी सभी महत्वपूर्ण समस्याओं पर व्यवस्था मन्त्रिमण्डल द्वारा ही बनावट किया जाता है। प्रत्येक मन्त्रालय की नीति का सूचनापत्र तथा संविधान उस मन्त्रालय का मन्त्री ही करता है। मन्त्रिमण्डल के भीतर प्रशासनिक नीति-निर्माण की विन्दु होता है।

(४) योजना आयोग—यद्यपि कानून रूप से यह केवल एक मंत्रिमण्डल निकाय है, फिर भी लोक नीतियों के संविधान में, योजना तथा विचार के अर्थित अन्य मामलों पर भी यह महत्वपूर्ण प्रभाव डालने वाला विचार हुआ है। मंत्रियों द्वारा का इसका कार्य तो सम्पूर्ण प्रशासन तक विस्फोट तक है।

(५) राष्ट्रीय विचार परिषद्—यह प्रशासनिक तथा राज्यों के मुख्य मन्त्रियों से मिलकर यह थी। यह योजना के क्षेत्र में नीति-निर्माण करने का सबसे चौड़ा निकाय है।

(६) लोक सेवाएँ—नीति-निर्माण के विषय में लोक सेवाओं की कार्य श्रमिक हैं—(अ) कार्यपालिका द्वारा निर्धारित किसी उद्देश्य विजय का निजीपत्र करने के लिए कोई नीति सोच निकालना और इस बात का निश्चय करना कि वह नीति उद्देश्य की ठीक-ठीक व्याख्या करती है; (आ) उस नीति की विधायी रूप देना; तथा (इ) नीति की कार्यवाही का रूप देना। वे नीति-निर्माण में मन्त्रालय तथा सहयोग भी सम्मिलित हैं।

(७) न्यायपालिका—यह लोक नीतियाँ पर दो प्रकार से प्रभाव डालती
नेतृत्व, नीति-निर्माण तथा निर्णय देना | २०१

है—न्यायिक समीक्षा की शक्ति के रूप में तथा उच्चतम न्यायालय की मन्त्रणा देने वाली शक्ति के रूप में।

(५) मन्त्रणा निकाय तथा परामर्शदाता समितियाँ—जैसे, स्वायत्त श्रम सरकार, भारतीय श्रम सम्बन्ध, आयात-निर्यात मन्त्रणा समिति तथा शिक्षा का केंद्रीय मन्त्रणा-मंडल।

(६) निपूण समूह—जैसे ट्रेड यूनियन, वाणिज्य मंडल (Chamber of Commerce), विधायिक संघ तथा संगठनों का सम्मेलन।

(१०) राजनीतिक दल—राजनीतिक दल चुनाव के घोषणा पत्रों द्वारा अपनी-अपनी नीतियाँ घोषित करता है और उन्हीं नीतियों का परिपालन करने हेतु सत्ता प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं।

(११) व्यवसायिक संघ—विधि संघ (Bar Association), अखिल भारतीय विकल्पा परिषद, अध्यक्ष झोल, इत्यादि।

(१२) प्रेस—लोक मत का सूचना करने, उसे व्यक्ति देने तथा व्यक्ति करने जैसे में प्रेस जो भाग अदा करता है वह सर्वबिंत है। यह नीति-निर्माण पर बहुत बड़ा डबाव हाल सकता है।

निर्णय देना

महत्व

निर्णय देना एक सामान्य नियमप्रकृति की घटना है। हम में से सभी हर समय किसी न किसी मामले पर निर्णय देते रहते हैं, जहाँ वह मामला व्यक्तिगत हो या सांविकालिक, महत्वपूर्ण हो या साधारण। बसपूर: बिना निर्णय लिये कोई भी समलूक चल नहीं सकता; और यदि उसे इत्यादि चलाना है तो निर्णय ठीक हो तथा ऐसे होंगे कि उन्हें समय पर पूरा किया जा सके। इसी प्रकार निर्णय देना सभी प्रकार का, जिसे वह निजी हो या सांविकालिक, सार है। निर्णय देने की शक्ति को प्रबंध करने की शक्ति के समस्या ठीक ही माना गया है। कोई भी सफल निर्णायक बनने की कल्पना नहीं कर सकता यदि वह निर्णय देने के योग्य नहीं है या गलत निर्णय देने की प्रबृत्ति रखता है। एक बड़ा तैत्तिरी किसी द्वारा एक विद्वान तथा विद्वान का विकास कर लेता है जिसका परिणाम प्रायः ठीक निर्णय ही होता है।

फिर भी, निर्णय देना जितना अधिक महत्वपूर्ण है उतना ही कठिन भी है। लोग निर्णय देने से जी चुराते हैं। कदाचित यह ठीक ही होता है कि लोग निर्णय देने की अपेक्षा तोप का समाना करना अधिक अच्छा समझते हैं।

समाधान करने के लिए स्थानिकी भीड़, बहुत ठोड़ा समय, बुरे परिस्थितियों का भय और व्यायाम निर्णय देना है यह शात के होता, वे ऐसी कुछ कठिनाइयाँ हैं। समस्याओं बहुत अधिक होती हैं और उनके लिए समय बहुत कम रहता
है। बहुत से रहता है कि समय के साथ अति तेज़ दौड़ दौड़ रहे व्यस्त तथा उत्पीड़ित निर्णयकों पर निर्णयों का बहुत भार रहता है। वास्तव में यह समस्या है अयथिक कार्य की, जिन्हें अवस्था कम समय में करना होता है। निर्णयों के बाद के परिणामों का भय भी बहुत रहता है। कोई भी निर्णय सम्बंधतः हर किसी को प्रसन्न नहीं कर सकता और निर्णयकों को प्रायः ऐसे कार्य करने पड़ते हैं कि वह प्रसन्न तो धोड़े ही व्यक्तियों को कर पाता है किन्तु अप्रसन्न बहुतों को कर लेता है। फिर सम्बंधतः, उसे ठीक-ठीक यह भी तो जात नहीं कि क्या निर्णय करना चाहिए, अर्थात सम्बंध है कि विविध विकल्पों में से वह अपना मार्ग छोड़ने में असमर्थ है। मार्च के शब्दों में व्यापार संगठन के जिजिल परिवर्तन में विकास मान निर्णयकों के साथ निर्णय की तीन चरणों बाली समस्या रहती है—(1) अपनी बहुत-सी समस्याओं में से किसकी ओर वह अपना ध्यान ले जाय; (2) उस समस्या की अलग-अलग तत्त्वों को हल करने में वह कितना समय, प्रयत्न तथा व्यय लगाये; और (3) उस समस्या का या समाधान वह प्रयोग में लाये।

अर्थ और प्रकृति

वेस्टर (Webster) के शब्दकोश में इस शब्द की परिभाषा यही दी गयी है: "किसी अभिमत या कार्यवाही के विकास में अपने मन में निश्चय कर लेने का कार्य (The act of determining in one’s own mind upon an opinion or course of action)."। दैर्घ्य के शब्दों में है: "दो या अधिक सम्बंधित विकल्पों में से एक व्यवहारिक विकल्प चुनना।"। संक्षेप में, निर्णय करने का अर्थ है निकाय पर पहुँचना। "निर्णय प्रायः नीति द्वारा निर्णय किये गये मार्गों के अलग-अलग ही विचार होती है। नीति अपेक्षाकृत विस्तृत होती है, बहुत-सी समस्याओं को प्रभावित करती है और उसका प्रयोग बार-बार किया जाता है। इसके विपरीत, निर्णय नहीं स्थापित करने या रखने है।"

35 An executive existing in the complex environment of the business organisation has a three-stage decision problem: (1) to which of his many problems should he directs his attention; (2) how much time, effort and expense should he invest in resolving uncertainty about that problem; and (3) what solution to the problem should he use.”—March, J. S.: Business Decision-Making, Pittsburgh, Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology, Reprint No. 47, 1959.

36 "It is the selection of one behaviour alternative from two or more possible alternatives.”—Terry: op. cit., p. 52.
होता है, और उसका प्रयोग निरंतर न रहने वाले डंग का होता है।”

37 निर्णय के विषय में ठीक ही कहा गया है कि वह “नीति-निर्माण की प्रक्रिया में एक क्षण होता है।” फिर भी, नीति स्वयं भी निर्णय का ही परिणाम होता है। निर्णय के विषय में यदि रहने योग्य महत्वपूर्ण बात यह है कि यह केवल साध्य की ओर ले जाने वाला साधन मात्र है, स्वयं में एक साध्य नहीं। और फिर निर्णय देना कोई स्थायी प्रक्रिया नहीं है। बदलती हुई आवश्यकताओं के अनुसार निर्णय पुनः पुनः होते रहते हैं। निर्णय में न तो परिवर्तन जैसी कोई बात है और न कुछ स्थायी जैसा ही है। अब्राहम लिकन तथा एक समिति से समवेति एक कथा द्वारा यह बात स्पष्ट है। इस समिति के सदस्य अब्राहम लिकन से यू॰ एस॰ ग्राफ्ट के सेनापतित्व के विषय में निकायत कर रहे थे। समिति के समापति ने कहा, “क्यों राष्ट्रपति ! अवश्य ही आप जानते हैं कि सेनापति ग्राफ्ट बहुत के निर्णय दे रहे हैं। वे एक के बाद दूसरा सही निर्णय देते हैं और उनमें से कुछ तो बिलकुल गलत होते हैं।” लिकन ने अपना सर उठाया, एक मिनट चुप रहे और तब उन्होंने उत्तर दिया: “अच्छा, समापति जी! मेरा श्याम है कि आप बिलकुल ठीक कहते हैं, किंतु मेरा अनुमान है कि यदि वे कोई कुछ फैसला देते हैं तो शीघ्र ही उन्हें बह मालूम भी हो जाता है और तब वे उसे अलसबव बदल देते हैं। सजनी ! में सेनापति ग्राफ्ट का समर्थन करना ही उत्तम समझता हूँ।”

मिलेट (Millett)38 के अनुसार प्रक्रिया को समझने के लिए निर्णय देने के लक्षणों का परीक्षण आवश्यक है:

(१) लोगों में स्वीकार्त अन्तर जो कुछ को निर्णायक और दूसरों को अनिर्णायक बनाते हैं—कुछ लोग ऐसे हैं जो निर्णयों में देख लगाते हैं, अप्सारी निर्णय करते हैं, उन्होंने स्विकार कर देते हैं तथा उनसे किनारा आक जाते हैं। वे किसी भी निर्णय के विषय में बड़ा नहीं रह सकते और वे सदा उनमें कोई न कोई छिपा ऐसा बनाये रखते हैं जिसमें से बाद को स्वयं बच्चर निकल जाये। दूसरी और कुछ लोग निर्णय देने में उदारक्लेप, बड़ा तथा शीघ्रगामी होते हैं।

37 “A decision is usually made within the guides established by policy. A policy is relatively extensive, affects many problems, and is used again and again. In contrast, a decision applies to a particular problem and has a non-continuous type of usage.”—Ibid.

38 “Well, Mr. Chairman, I guess you are correct all right, but I reckon that if he makes a bad decision, he soon finds it out, and changes it without delay. Gentlemen, I propose to keep right on with General Grant.”—Terry: op. cit., p. 65.

फिस कारण लोग एक या दूसरी तरह का आचरण करते हैं यह इस अध्ययन के क्षेत्र से परे की समस्या है। क्दार्तिक सामाजिक तथा व्यवसायिक पृथ्वीभूमि का इससे कुछ सम्बन्ध है। तदनुसार बकौलों की अपेक्षा न्यायाधीशों में निर्णयात्मक प्रृत्ति अधिक होती है। इसी प्रकार, ऐसा अनुमान है कि बुद्धिवादी लोग, जिन्हें किसी विषय का गहरा जान प्राप्त हो, प्राय: निर्णय देने की योजना कम ही रहते हैं। "उदाहरण के लिए, नेतृत्व के मामलों में वे अनुसरण देखा है कि विश्वास लोग, जिन्हें किसी 'विचार' से, निर्णय देने में रुचि नहीं रहती। सिद्ध होते हैं।" 40

(2) निर्णय देने में ज्ञान का भाग—"विस्तृत तथ्यों का सांबधानी के साथ सज्ज, उनका विश्लेषण तथा व्याख्या, भविष्यवाणी का पूर्वाभास लगाने के लिए विश्लेषण तथा भविष्यवाणी की मोटी अवधारणाओं का प्रयोग-निर्णय देने में ज्ञान का प्रयोग करते समय वे सभी तत्त्व भिन्न-भिन्न मात्रा में प्रभाव डालते हैं।" 41 निर्णय देने के लिए ठीक विषय इकट्ठा करने हेतु सांख्यिकी, कार्य-अध्ययन (work study), प्रवर्तन, अनुसंधान तथा प्रबंध सर्वेक्षण का लाभ के साथ प्रयोग किया जा सकता है।

(3) व्यक्तिगत तथा सांख्यिकी—जो निर्णय देने पर बन्धन लगाती है—"एक अंदर तो निर्णय देने में उच्चाकांक्षाओं, परम्पराओं तथा कार्य को सम्पन्न कराने वाले अभिक्रिया के रूपों को समझना आवश्यक है। दूसरी अंदर प्रशासनिक में सिलिंडर-व्यक्तिगत रुचि की भावना भी निर्णय देने के कार्य को आसान बनाया देती है।" 42 हम इस अध्ययन के अंत में इस पहलू पर पुनः विचार करेंगे।

40 "In matters of leadership, for example, they prove to be irresponsible (absent-minded, non-punctual), non-decisive (ultra-judicial, see so many sides they can never make up their minds), and non-persuasive (a little "queer", not interested in people)."—Barnard : op. cit., p. 98.

41 "The careful accumulation of detailed facts, their analysis and interpretation, the use of broad concepts of human and physical behaviour to predict future developments—all these elements in the use of knowledge enter into decision-making in varying degree."—Millett : op. cit., p. 44.

42 "On the one hand decision-making must consider the aspirations, traditions, and attitudes of the agency administering work. On the other hand, there are personal predilections among administrators which also limit decision-making."—Millett : op. cit., p. 45.
निर्णय कौन देता है?

किसी भी संगठन में निर्णय बहुत से लोगों द्वारा दिया जाता है। ये निर्णय सहकारी रूप में लिये होते हैं। सार्वजनिक पड़ताल का सामना जिन प्रश्नों को करना पड़ता है उनका निर्णय कदाचित ही एक मनुष्य करता है। सैक्लर-ह्युडसन के शब्दों में: "शासन में निर्णय दिया जाना एक ऐसा कार्य है जिसे एकाधिक लोग मिलकर करते हैं। अकेला व्यक्ति चाहे निर्णय की घोषणा भले कर दे किन्तु निर्णय तक पहुँचने की प्रक्रिया में बहुतों का योग रहता है। यह कार्य राजनीतिक प्रशांति का एक भाग ही है।" 43 फिर भी जब निर्णय के अन्तिम विवेकण का समय आता है तब संगठन के प्रवृत्ति या मुख्य निर्णायक को ही अन्तिम निर्णय देना होता है। कोई भी प्रशासक जो अपने पद के योग्य हो अपने इस उत्तरदायित्व से पीछे नहीं हट सकता, या तो उसे निर्णय देना होगा या पद-व्याख्या करना होगा। निस्संदेह एक व्यक्ति तथा कार्यभार में दबे निर्णायक को सहायता और कर्मचारीवर्ग के सहयोग का आवश्यकता होती है और वास्तव में उसे ये सारी सुविधाएं दी भी जानी चाहिए। निर्णय देने समय प्रशासक को चाहिए कि वह प्रश्न से सम्बन्धित आवश्यक पूर्वाधारणों को जान ले और भावी परिस्थितियों तथा घटनाओं का और उन पर पढ़ने बाले उसके निर्णय के प्रभाव का पहले से अनुमान लगाने का प्रयत्न करे।

निर्णय देने के आधार

निर्णय देने में सहायता देने बाले तत्त्वों के सम्बन्ध में एक मत नहीं दीया पड़ता। कदाचित ऐसे कोई निश्चित आधार नहीं हैं। कोई भी निर्णय ऐसे मानदंड या आधार पर निर्भर होता है जो उस परिस्थिति विषय में महत्वपूर्ण समझ जाता है। निर्णय तक पहुँचने के साधन विवेकपूर्ण, विश्लेषण, भावना-तमक, अवस्थाशील या अभ्यासी हो सकते हैं। प्रशा, तथ्य, अनुभव तथा सता ऐसे सामान्य आधारों में से हैं जो निर्णय तक पहुँचने में प्रयुक्त होते हैं। सैक्लर-ह्युडसन ने ऐसे बारह तत्त्व गिनाइये हैं जो निर्णय देते समय अवश्य उचित विचारणीय हैं: "कानूनी मर्यादाएं, बजट, लोकचार, तथ्य, इतिहास, आल्टिक होस्त, अनुमानित भविष्य, उत्तर अंशों, निपट समूह, कर्मचारीवर्ग, कार्यक्रम की प्रकरण

43 "Decision-making in government is a plural activity. One individual may pronounce the decision, but many contribute to the process of reaching the decision. It is a part of the political system."—Seckler-Hudson: op cit., p. 29.
लोक प्रशासन

तथा अधीनस्त कर्मचारीगण। "" निर्णय देते समय एक बात जिस पर जोर दिया जाना चाहिए यह है कि निर्णय कल्पना पर आधारित न होकर व्यावहारिक आधार पर हो। हमारे देश में प्रशासन के विश्वस न्याय के जिम्मेदार जाति है। दुर्भाग्य से यह यह है कि निर्णय अच्छाइयों पर आधारित न होकर जाति, धर्म, भाषा, प्रदेश, राजनीति इत्यादि के आधार पर अधिक निर्भर नहीं होते हैं। अन्य शब्दों में, निर्णय पश्चातपूर्ण होते हैं।

निर्णय कैसे देना चाहिए?

इस प्रश्न का कदाचित कोई भी पूर्ण रूप से सही उत्तर नहीं दे सकता। कोई भी ऐसी विचित्रता नहीं जो सम्भवत: सभी अवसरों पर ठीक और यूनिक हो सके। फिर भी इस प्रक्रिया में एक बात सहयोगी हो सकती है और वह है निर्णय देने का अध्ययन। यह ठीक ही कहा गया है कि कोई भी मनुष्य तैयारी का साहित्य अवदार्कार या दूसरों को तैयार इकट्ठार तर्क नहीं सीख सकता। तैयारी में सीखा के लिए उसे पानी में उतरकर तैयार का अध्ययन करना पड़ेगा। यही बात निर्णय देने के मामले में भी लागू होती है। इसीलिए प्रशासकों को निर्णय देने के लिए प्रश्नात्मक किया जाना चाहिए। टेरी 45 इस विषय में निम्न कदम निर्धारित करते हैं: 

1. निश्चय करो कि समस्या क्या है?
2. समस्या के सम्बन्ध में सामान्य मूलभूत सम्बन्ध सुनचना तथा विविध दृष्टिकोण प्राप्त करो;
3. कार्य साधन का जो सच्चात्मक मार्ग दिले वह बताओ; 
4. योजना तथा कामचलाल निर्णय निधित्व करने का प्रयास करो;
5. उस कामचलाल निर्णय का मूल्यांकन करो;
6. निर्णय करो तथा उसे लागू करो; और
7. प्राप्त परिणामों के प्रकाश में बाद के कदम निधित्व करो और यदि आवश्यक हो तो निर्णय में संशोधन करो।

निर्णय करने की समयाएँ

उम्र की चर्चा से यह स्पष्ट हो गया होगा कि निर्णय करना एक अत्यंत जटिल प्रक्रिया है। अब इसके सामने आने वाली तीन कठिन समस्याओं की ओर ध्यान केन्द्रित करने का प्रयास किया जा रहा है।

44 Twelve factors must be considered in decision-making; legal limitations, budget, mores, facts, history, internal morale, future as anticipated, superiors, pressure groups, staff, nature of programme and subordinates.—Ibid., p. 30.
नैतिकता, नीति-निर्माण तथा निर्णय देना | 207

(१) नित्यचर्या में लगना—किसी सार्वजनिक या व्यापार संगठन में निर्णय करने की क्रिया का अध्ययन करने से प्रकट होता है कि रोजमर्रा की समस्याएँ कभी-कभी हासिल होती हैं जिससे लम्बी अवधि बाल्म निर्णय या तो छोड़ दिये जाते हैं या स्थिरता कर दिये जाते हैं। कोई भी मनुष्य, जिसके ऊपर रोजमर्रा की क्रियाओं तथा लम्बी अवधि की योजना दोनों का उत्तरदायित्व है, वह अनुभव कर सकता है कि उसके समय का बड़ा भाग रोजमर्रा की क्रियाओं में ही चला जाता है। इस स्थिति को मार्ग ‘प्रीशम का योजना सामण्डली नियम’ कहते हैं। कार्यरोगी इन्स्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी के प्रोफ. मार्ग गत छह या अधिक वर्षों से व्यापार निर्माण निर्णय करने के समस्या में अवधारण कार्य में जुटे हुए हैं। यहाँ पर उन्हीं के शब्दों में इस क्षेत्र में प्रयोग-शाला के प्रयोग का परिणाम दिया जाता है:

"हमने निष्पादक के निर्णय की समय का गम्भीर विशेषज्ञों को जैसा कर तैयार होने का प्रयास किया है। एक प्रारम्भिक प्रयोग में अपेक्षाकृत सरल प्रशासकीय हल्का चलाने के लिए कहा गया। इस क्षेत्र में तीन प्रकार के कार्य-कलाप निर्मित थे:

नैतिक संगठन—उन्हें समझ लिखितों को विभिन्न भाषागरों में चल रहे शोध स्तरों के सम्बन्ध में सूचना भेजनी थी।

अत्यंतीय योजना—उन्हें लिखितों के समूहों को भाषागरों का कोई आवश्यक कार्यों की समझना थी, ताकि प्रत्येक समूह पर लगभग समान कार्यों भर रहे।

सामाजिक योजना—उन्हें कार्य प्रणाली में कोई अत्यंत उपयुक्त परिवर्तन का सुझाव देना था।

उससे कह दिया गया कि इन तीनों कार्यों में से प्रत्येक कार्य समान रूप से महत्वपूर्ण है और सब पर समान रूप से ध्यान दिया जाना चाहिए। ‘निष्पादकों’ को उस कार्य का अभ्यास हो जाने देने के लिए कुछ अवधि तक पश्चिम वर्ष कार्यों (उस मूल से जिस पर भाषागरों की सूचना प्राप्त की जाती थी) व्यवस्थित रूप से परिवर्तित कर दिया गया। जैसे-जैसे कार्यों भिंत्र होता गया हम उनके योजना समवहनी क्रिया-कलापों के मुकाबले में नैतिक क्रिया-कलापों से सम्बन्धित सूचनाओं का आनुपात क्या है, अवलोकन करते रहे।

यहाँ इस प्रयोग के दो परिणाम महत्वपूर्ण हैं। प्रथम, इन अनुदेशों के होते हुए भी, कि समय का केवल एक तिहाई भाग नैतिक विवादों पर ध्यान किया जाए, उन्होंने उससे कभी अधिक समय, उस दशा में भी ध्यान कर डाला जब कार्यों के लिए व्यापार (Work load) साफ़स्थित हुलका था। दूसरे, जैसे-जैसे कार्य-
मार लगातार बढ़ा, उन्होंने योजना सम्बन्धी क्रिया-कलापों पर अपने समय का वोड़ ही भाग व्यय किया। जब कार्यभार स्वायत्त था उस समय कोई भी योजना दुस्स्तादिशा नहूं।

(२) कौन-सी समस्या हुई करनी चाहिए? —लगभग प्रत्येक प्रोड क्षेत्र व्यक्ति को, चाहे व्यक्तिगत जीवन में हो या कार्यालयीन जीवन में, ऐसे प्रश्न का बहुधा सामना करना पड़ता है। जब तक समस्याएं बढ़ी तथा सरल हैं, प्रशासक सबको हुआ कर सकता है, किन्तु जैसे-जैसे समस्याओं को संख्या बढ़ती जाती है तथा जैसे-जैसे वे जटिल होती जाती हैं, प्रशासक के सामने यह प्रश्न आता है कि उन बढ़त-सी समस्याओं में से कौन-सी समस्याएं हुई की जायं। इस प्रकार उसे जाने दिये गये बन्धन के तरीके में कई कार्य करने हो सकते हैं, जैसे—

(३) ठीक निर्णय क्या है?—निर्णय के स्वरूप पर अधिक व्याख्या रखा जाय या उसमें निहित भावना का पालन किया जाय? “किसी बड़े पैमाने के संगठन तथा ऐसे किसी एक महत्वपूर्ण निर्णय के और संकेत करना कठिन है जो किसी ऐसी प्रबंधन रीति का किसी अन्य अंशों में प्रयोग किये बिना ही प्राप्त हो गया हो जो लेखन तथा कर्मचारीय वर्ग के कार्यों का समाधान, सातलाल, समीक्षा तथा सहमतियों, समर्थन लेखन तथा कर्मचारियों के कागजातों पर आधारित हो।”

46 "It would be difficult in a large-scale organisation to point to a single decision of some consequence that is reached without being part of a specified operating method, pinned down by checks and balances, reviews and concurrences, supporting fields and staff papers."—Marx, F. M.: The Administrative State, Chicago, the University of Chicago Press, 1957, p. 182.
जब इसे निर्णय की सच्चाई को निश्चित करने के लिए मानदंड के रूप में प्रयुक्त किया जाता है। किसी भी निर्णय का मूल्यांकन करने में उचित मार्ग से जुड़ती प्रक्रिया कार्य-कुशलता और सत्त्ववर्त्ता निर्माण के महत्त्वपूर्ण हैं।

किन्तु “ठीक निर्णय के लिए कसौटी अधिक ऊंची होनी चाहिए। वह सामान्य हित, संबंधवाद की आत्मा तथा नैतिक सिद्धांत से मेल खाती हो। इससे कम कोई भी चीज काम नहीं दे सकती।”

(४) अभिनिमति (Bias)—निर्णय देने की प्रक्रिया में कदाचित सबसे बड़ी कठिनाई तब आती है जब उसमें अभिनिमति का तत्व प्रवेश कर जाता है। यह तत्व इतना महत्त्वपूर्ण है कि इसका कुछ विस्तृत रूप से निरूपण आवश्यक है।

पश्चात का नाम निशान मिटा देना प्रशासन में विवेकशीलता की सामान्य समस्या का एक भाग है। सरकारी अधिकारी जिसमें सभी स्तरों तथा सभी अधिकार-श्रेणियों के राजनीतिक प्रशासन समस्या हैं, समाज की नैतिकता की पुकार सुनता है और अपने पद के अनुरुप वह समाज की नैतिकता को निश्चित करने वाला भी होता है। लोक अधिकारी होने के नाते वह निर्देश लोक विवास बनायें रखने के लिए उत्तरदायी है। वह अपने खुद के संगठन की अवधारणावत्व और विवास को बनायें रखने तथा विकसित करने के लिए भी उत्तरदायी है। लोक अधिकारी अपने उत्तरदायित्वों के कारण अपना व्यक्तित्व नहीं के देता। वस्तुतः यह उसका कार्य है कि वह अपने आधिकारिक दृष्टिकोणों और कार्य-कलापों का तालमेल अपने पद के उत्तरदायित्वों तथा कार्यों से बिठाये। सरकार का बड़ा हुआ महत्त्व इसे और भी आवश्यक बना देता है। सरकार अब इसी विषाल हो गयी है और इसमें जीवन पर ऐसा सीधा प्रभाव डालने लगी है कि नागरिकों को प्रशासकों की निर्देश विस्तार पर रही शक्तियों से अधिक सुनकर देने की आवश्यकता है। जनता की यह आशा करने का अधिकार है कि कोई भी सरकारी अभिकरण एक स्वतंत्र तथा वस्तुनिष्ट आधार पर कार्य कर रहा है और इस प्रकार प्रशासकीय निर्णयों में विवास तथा उनके लिए सम्मान बनायें रखता है। अधिकारी के आचरण के जिस पहलू से यहाँ हमारा सम्बन्ध है, वह है अभिनिमति।

अभिनिमति (Bias) क्या है?—अभिनिमति एक अस्पष्ट शब्द है। इसकी ठीक-ठीक परिभाषा करना कठिन है। शब्द: अभिनिमति का अर्थ है कुछ नियंक्

47 "The right decision must meet a higher test. It must accord with the general interest, the constitutional spirit, and the moral principle. Nothing short of this will do."—Ibid., p. 185.
या तिरछा शुका हुआ। लाखणिक भाव में यदि इसका प्रयोग किया जाय तो इसका अर्थ होगा कोई किसी एक और शुका हुआ प्रभाव या किसी एक और को अनुचित रूप से शुका। यह पूर्वांग्रह या पक्षपात का रूप व्रहन कर सकता है। पूर्वांग्रह एक प्रतिकूल मत या भावना है जो पहले से या बिना जाने, बिना सोचे या बिना तर्क के बना ली जाती है। इत्यादि और पक्षपात एक मानसिक प्रायोगिक या पक्षपातण है। यह एक अनुकूल पूर्व-प्रकृति है। इस प्रकार अभिनति अनुकूल या प्रतिकूल हो सकती है। अभिनति वहीं विद्वान सिद्ध है जहाँ कोई घटना संयोजन वर्णन के साथ ही किसी वास्तविक कारण से भी होती है। उदाहरण: अभिनतिहीन सिक्का वही होगा जिसे जब उछाला जायेगा तो बिना और पट की संख्या समान होगी। कितने यदि वह इसके विपरीत फल देता है तो वह सिक्का अभिनत है। इस प्रकार अभिनति की परिभाषा एक ऐसे बाहरी तर्क के रूप में की जा सकती है कि उस मामले से सम्बद्ध नहीं है। अभिनति के विषय में एक तह तकालीनता या विवेकानन्दता भी है। यह अचेतन भी हो सकता है। यह ठीक वैसे ही है जैसे किसी के व्यक्तित्व का कोई भीतरी भाव या उसके मनोवैज्ञानिक तथा सांस्कृतिक व्यक्तित्व का कोई भाग। अभिनति को बदायो या प्रतिपत्ति भी किया जा सकता है। इस प्रकार प्रकट किया जा सकता है। किन्तु किसी भी दशा में यह जान-भुलकर नहीं होता।

अभिनति का यथार्थ महत्व समझने के लिए इसके प्रकृतियों को समझना आवश्यक होगा। पहले तो अभिनति को नैतिकताविश्वासी आचरण नहीं समझना चाहिए। अनुग्रह, पक्षपात, सौदेबाजी तथा अधिकार के अनुकूल रूप लोक अधिकारी द्वारा जान-भुलकर किये गये कार्यों के परिणामस्वरूप ही उत्पन्न होते हैं। अभिनति, जैसा पहले बताया गया है, प्रायः अचेतन या मुन्न-चेतन होता है। इसी 'पद सम्बन्धी अभिनति' तथा 'यौनिकता अभिनति' के बीच भेद भी सावधानी से समझ लेना चाहिए। किसी प्राधिकारी की 'पद सम्बन्धी अभिनति' उस कर्तव्य में अनुपस्थित होती है जो उसे सौंप जाता है। जब यह कुछ व्यक्तियों या व्यक्तियों के समूहों के अनुकूल या प्रतिकूल प्रयुक्त की जाती है तब यह वैतिकता बन जाती है। उसे रोकने, विभागीय, सांस्कृतिक या व्यावसायिक अभिनति भी हो सकती है। किसी भी अधिकार के लिए यह विलक्षण सामान्य-सी बात है कि वह अपने निर्णय में किसी निषिद्ध नीति का अनुगमन करने के लिए बाध्य हो। अंततः बात यह है कि अभिनति का सम्बन्ध मूल्यों तथा परम्पराओं से है जो समय-समय पर तथा स्थान-स्थान पर अलग-अलग होती है। इस प्रकार यह समय तथा स्थान से सांप्रदायिक सम्बन्ध रखती है।

अभिनति को दूसर निकालना—अभिनति कहाँ पर है यह निर्णयकता पर
तथा उन आदर्शों पर निर्भर है जो उसने अपने लिए निर्धारित किये हैं। 
अभिन्नति को दूर निकालने का पहला तरीका यह है कि हम देखें कि कोई विशेष निर्णय स्वाभाविक नियमों, प्रक्रियाओं, आदर्शों तथा परम्पराओं के अनुसार लिया गया है या नहीं। इसीलिए, यह पता लगा लेना चाहिए कि निर्णय वस्तु- 
निष्ठा आधारों पर लिया गया है या आत्मनिष्ठा आधार पर। अन्त में, परीक्षण 
यह होना चाहिए कि अधिकारी का कार्य किसी निष्पक्ष या स्वतंत्र प्राधिकारी 
के सामने न्याय-संगत ठहराया जा सकता है या नहीं। यहाँ एक चेतावनी देना 
अनुचित न होगा। अभिन्नति को दूर निकालने की प्रबुद्ध इतनी कठोर नहीं हो 
कि प्रशासन का नैतिक पतन कर दे और सरकारी कर्मचारियों में पहल करने 
की इच्छा न रह जाय। यह मान लेना चाहिए कि हमारे अर्थी निर्माण कर 
प्राय: वस्तु-निष्ठा आधार पर ही निर्णय ले लेते हैं।

वे स्थितियाँ जहाँ हम अभिन्नति को लोज़ निकाल सकते हैं, निम्न हैं—
(१) प्रशासनिक कार्य के वह क्षेत्र जहाँ अधिकारियों को स्वचालिक का प्रयोग 
करता पड़ता है; (२) जहाँ प्रक्रियाएं, नियम, आदर्श या परम्पराएं या तो 
निष्ठात नहीं हैं या हैं तो अनुपयुक्त हैं; (३) प्रशासन की नियामक क्रियाओं 
में; (४) प्रशासनिक अधिनियम के क्षेत्रों में; (५) आयात की स्थिरता तथा 
संकट के समय में; तथा (६) छोटे-छोटे समुदायों में; और ठीक से कहा जाय 
तो, प्रशासन के कुछ ऐसे क्षेत्र के हैं जिनमें अभिन्नति के स्पष्ट होने की विशेष 
सम्भावना रहती है: लोक सेवाओं के लिए भर्ती तथा पदोन्नति, अनुज्ञातियों 
(licences) देना तथा कार्य, परिनत, संबंध तथा टेंडर, रेलवे के बैंकों का 
आवंटन, परिवहन तथा संचार के न्यौत साधन प्रारम्भ करना, परियोजनाओं 
का स्थिरता-निश्चयन, ग्राम-स्वचालन का निर्णय इत्यादि।

अभिन्नति के कारण—पहले यह मान लेना पड़ेगा कि प्रशासनिक कार्य में 
प्रायः स्वचालिक भी काम में लाना पड़ता है और यही वह क्षेत्र है जिसमें 
अभिन्नति के प्रकट होने की अधिक सम्भावना रहती है। इससे, इस सम्बन्ध में 
लोक सेवक को अपयोगी बताता कि यह लोक है या उससे क्या आशा 
की जाती है, अभिन्नति का कारण बन सकती है। तीसरे, नियमों तथा 
प्रक्रियाओं का कठोरता से अनुकरण करने पर लालफीताश्चा है के लिए 
अभिन्नति पैदा हो सकती है। इस प्रायः प्रशासन की अभिन्नति कहा जाता है। 
चौथे, जीता पहले बताया गया है, अभिन्नति उत्तराधिकार में भी प्राप्त हो सकती 
है। पांचवें, परिवर्तन के प्रभाव से अर्थात मनुष्य के नाते व्यक्ति के बाहर की 
शक्तियों से भी अभिन्नति पैदा हो सकती है। ऐसी बहुत-सी शक्तियों व्यक्ति 
के अन्तर्गत शिक्षा तथा प्रशिक्षण द्वारा प्रवेश कर जाती हैं तथा कुछ शक्तियाँ
पत्तिवरण से ले ली जाती हैं। छठे, अपने कायों के परिणामों के विषय में लोक सेवक का भय भी अभिनित का कारण हो सकता है। ऐसा भय उस पदाधिकारी को यह मानने के लिए प्रवृत्त करेगा कि निर्णय देने के कार्य में उसके स्वामी की प्रतिकृति एक महत्वपूर्ण तत्त्व है, जिसका परिणाम होता है जब यू हो निर्णय। साथ ही, अधिकारियों की पद-श्रेणिया में 'जाति-बंटना' भी अभिनित का एक कारण मानी गयी है; तथापि भर्ती तथा पदोन्नति के मामलों में यह स्पष्ट दीख पड़ता है और सामाजिक जनता पर इसका अधिक प्रभाव नहीं पड़ता। संक्षेप में, प्रशासन में प्राध्यापक देने की भावना के कारण अभिनित हो सकती है, जहाँ के प्राध्यापक व्यक्तिगत हो या उच्चाधिकारियों, जाति, वर्ग, समुदाय, धर्म, भाषा, व्यवसाय, प्रदेश, मूल्य-अभिवृत्तियों, विचार-धारा, निपट किसी सी से ही सम्बन्धित।

अभिनित समाक होना—समस्या वस्तूत: इसकी अधिक नहीं कि अभिनित को दूर कौन निर्णय जाय बल्कि इसकी है कि उसका उपयोग कैसे किया जाय? विदेशी उपकरण का समाधान कैसे हो? अभिनित के विभिन्न नमूनों के बीच संतुलन कैसे स्थापित हो और इसका परिणाम कैसे किया जाय? अभिनित को स्वतः एकदम दौड़ नहीं देना चाहिए। सभी प्रकार की अभिनित अवांछनीय नहीं है। केवल अधिकारी ही नहीं बल्कि जनता भी अभिनत होती है। उदाहरणार्थ, भारत में पुलिस के विरुद्ध जनता के मन में अभिनित है। इसलिए समस्या केवल अधिकारियों की अभिनित की ही नहीं है बल्कि जनता की अभिनित की भी है। इस प्रश्न के हमारे सामने दो रूप हैं: एक तो प्रशासन में कैसे स्वत्व तथा रचनात्मक अभिनित का निर्माण किया जाय और दूसरे कैसे अवांछनीय अभिनित का उन्मूलन किया जाय। जहाँ तक स्वत्व अभिनित का सम्बन्ध है, व्यक्ति को उसकी अपनी अभिनित से रखा करना का प्रयास करना चाहिए। यह तब सम्भव हो सकता है जब उन दशाओं से ही दूर रहा जाय जिनमें अभिनित प्रारंभ होने लगती है। इस उद्देश्य को पाने के लिए पहले से ही अनेक प्रशासन तथा अभिव्यक्तियों मोजूद हैं। हम इस समस्या की चर्चा नीति-रचना, अधिनियम तथा प्रशासन के क्षेत्र में कर सकते हैं।

चूँकि नीति रूप से तथा प्राध्यापकों के ध्यान में रखकर जान-जानकर निर्धारित की जाती है अत: उसमें दुबारा या अभिनित होनें ही। उदाहरण के तौर पर जर्मनी के उद्देश्य, योजनाओं की विकास, समाज का समाजवादी दौटा, स्वतंत्रता की उच्चतम सीमा, मध्यवर्ती, अनुसंधान जाति तथा जन-जाति के प्रति विभक्ति इत्यादि नीतियों को ले लिए। स्पष्ट रूप से वे सभी नीतियों के सिरों के विरुद्ध हैं और दूसरों के पक्ष में हैं। यही समाज-सुधार सम्बन्धी
नेतृत्व, नीति-निर्माण तथा निर्णय देना | 213

कानूनों के विषय में कहा जा सकता है, जो बहुत बिना समुचित अन्वेषण तथा विश्लेषण के बना दिये जाते हैं। नीति-निर्माण के लिए विचारकक्ष तथा मन्त्री ही उत्तरदायी होते हैं। अब नीति निर्माणों की अभिनवता के विषय यहीं उपाय है कि कोई भी व्यक्ति यदि सरकार के अन्तर्गत कोई लाभपूर्ण पद प्रहरित करे, सरकारी अधिकारी हैं या और किसी सरकारी अभिकरण के साथ किसी अनुबन्ध में सम्मिलित है, तो वह किसी भी विचार-मण्डल का सदस्य न बन सकता है, न रह सकता है। पर ऐसे उपायों में भी बहुत से छिड़ रह जाते हैं।

इस प्रकार उन मन्त्रियों के विषय शासन का कोई उपाय ही नहीं है जो उन व्यापार या वैश्विक उद्योगों के समस्याओं में निर्णय देते हैं जिनमें उनके हिस्से हैं या जिनमें उनके निकट समस्याओं लाभकारी स्थान प्राप्त किये हुए हैं। इसी प्रकार, ऐसे व्यापारी तथा वैश्विक संस्थाओं से, जो कम्पनी का अधिकांश निवेश करतें हैं, दरांते पर राजनीतिक दलों के लिए कोई कानूनी बन्धन नहीं है। मन्त्रियों पर ऐसे संस्थाओं या व्यक्तियों द्वारा निर्णय डाले जाने की सम्भावना का संकेत विचारण वोस आयोग (Vivian Bose Commission) ने मुंड्रा कानून (Mundhra’s Case) की जाँच करते समय दिया था। हमें अपने देश में अभी प्रसिद्ध अमरीकी धारा 'हित का टकराव' (Conflict of interest) को पूर्णतः व्यक्त करना शक्ति है, जो सरकारी अधिकारियों और मन्त्रियों को ऐसे विषयों पर निर्णय देने से रोकता है जिसमें उनके हित निहित हैं।

विचार के क्षेत्र में अभिनवता का उचित महत्व यह है कि न्यायिक या आमास-न्यायिक पद पर स्थित लोगों के कानून जिस नियमक न्याय को मांग करता है उस नियमक न्याय से उनके अधिक दो चरणों का संकेत भर कर दे। ऐसा व्यक्ति जब दो या अधिक पदों के बीच निर्णय दे रहा हो तो उसके लिए आवश्यक है कि वह स्वतन्त्र मस्तिष्क से निर्णय दे और शायद में रत्कि किसी भी पद की ओर न झुके। एक सजा की तद्भव होना चाहिए और उसमें अभिनवता न होनी चाहिए। न्यायिक न्यायाधिकरणों के समस्तों जो सिद्धाल्य 'अभिनवता के नियम' पर निर्भर रहते हैं, भली प्रकार निर्धारित है और वे संस्थाओं में दो हैं: (१) अपने ही मामले में कोई भी व्यक्ति न्यायाधीश नहीं बनेगा, और (२) न्याय केवल किया ही न जाना चाहिए बल्कि प्राकृतिक संवाद तथा बस्तुं: ऐसा प्राति भी होना चाहिए कि न्याय किया जा सके। ये दो सूत्र इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि वह दो न्यायिक निचाह का कोई संस्थावाहक किसी पद के पत्ते या विशेषता में अभिनवता रखता है या ऐसी स्थिति में है कि अभिनवता विचारण झूलता है ऐसा अनुभाग नाम ही लेना चाहिए तो उसे निर्णय में अभिनवता न होना चाहिए, और न न्यायाधिकरण में वैदेह चाहिए!
'कोई सीधा धन सम्बन्धी' हित, भले ही बहु कितना ही छोटा हो, जाँच के समय जज को अर्योश्वर बाँध देंगा और कोई भी हित बचाई धन सम्बन्धी न हो, तो भी, यदि वह अभिनय के बिन्दु में उचित सत्येन पैदा करने के लिए काफी ठीक है, तो वैसा ही प्रभाव डालेगा। यदि सिद्धान्त उन प्राथिकारियों पर भी लागू होते हैं जिनके पास प्रशासकीय व्यावहारिक जैसे आभास-ग्यायिक कार्य सम्पन्न करने की शक्ति है।

उपयुक्त सिद्धान्त लाभ प्रद रूप से प्रशासकीय अधिकारियों तक भी पैलाये जा सकते हैं। इस प्रकार यदि किसी निर्णय में किसी अधिकारी के धन सम्बन्धी या अभिनय हित होंगे तो वह अधिकारी सम्बन्धित मामले में कार्य करने के अवसर ठहरा दिया जाना चाहिए। यही बात तब भी लागू होगी चाहिए जहाँ विवादार्थ पैशंक के मामले से उसका ऐसा कोई सम्बन्ध हो जिससे पूर्वाञ्चल के विनायक कार्य करने की उसकी योग्यता पर से विवाद झिंग जाय। यदि कोई वर्तिका पदाधिकारी किसी निर्णय के अयोश्वर ठहरा दिया गया है तो उसके अधीनस्तों पर भी यह बात लागू की जानी चाहिए कि वे तब तक कोई निर्णय न दे सकेंगे या किसी मामले की तैयारी में भाग न ले सकेंगे जब तक कि अधिकारी का कोई स्थायित्व नियुक्त नहीं हो जाता; और यह कहने की कोई आवश्यकता नहीं कि अधीनस्तों में से कोई एक स्थायित्व नहीं बनाया जा सकता। उदाहरण के लिए, यदि कोई मन्त्री या किसी विभाग का प्रधान अभिनय से प्रभावित है तो वह विभाग की शाखाओं के प्रमुखों पर निर्णय का भार नहीं छोड़ सकता, बल्कि उसके स्थाय पर अन्य मन्त्री को कार्य करना पड़ा।

एक दूसरा क्षेत्र जिसमें अभिनय को समाप्त करने की दशा में हमारे देश में अच्छा काम किया जा रहा है, रक्षा अनुसंधान तथा विकास संगठन का मनोवैज्ञानिक अनुसंधान शाखा (Psychological Research Wing of the Defence Research and Development Organisation) है। यह शाखा सेना में कर्मचारियों की भूमिका करते समय गुणों के निर्धारण के विभिन्न तरीकों में से अभिनय को दूर करने के लिए विचारों विकसित करने के कार्य में लगी हुई है। इस शाखा ने ऐसे कृतिक कर्मों का विकास किया है क्योंकि किसी विषय समूह के पक्ष में अभिनय नहीं होगी। कुछ निष्कर्षात्मक प्रकार की अभिनय तक्तियों से बचने के लिए परीक्षात्मकों से एक प्रकार की वर्तीत धारण करने के लिए कहा जाता है और पहचान के लिए उन्हें क्रमांक दे दिये जाते हैं। उपयुक्त कारण की ही लेकर सभी लोक परीक्षाओं में उम्मीदवार अपने क्रमांक से ही जाने जाते हैं और कोई भी ऐसा व्यक्ति परीक्षक के रूप में
निर्युक्त नहीं किया जाता जिसका कोई भी सम्बन्धी उस परीक्षा विशेष में बैठ रहा है। कुछ विश्वविद्यालयों तो इस दिशा में और भी आगे बढ़ जाते हैं। ऐसे एक विश्वविद्यालय के नियमों में से एक उदाहरण यह है कि "किसी परीक्षा के लिए भी प्रश्नपत्र में ऐसे किसी व्यक्ति को प्रश्न-पत्र बनाने वाला निर्युक्त न किया जाएगा जिसके मामले में निकट सम्बन्धियों या निकट सम्बन्धियों में से कोई भी उस प्रश्न-पत्र में उस परीक्षा में बैठने का इरादा रखता है—निकट सम्बन्धियों से ताल्पूर्ति हो पत्नी, पुत्र, पुत्री, पोती, पोती, माँ, बहन, माता-पिता, भाई, बहन, माता-पिता, पत्र, पत्र, चाचा, चाची, सगड़ चलेरा भाई, दादादिया, पुत्र-पुत्री, साला, साली। पत्रिका बनाने से पहले पत्रिका बनाने बालों को चाहिए कि यदि वह उस विश्वय या लिखी किसी पुस्तक या पुरस्कार का लेखक तो रजिस्ट्रार को अपने नाम की सूचना दे तथा बताये कि वह पुस्तक किस कार्य के लिए प्रस्तुत की जा सकती है।" इसी प्रकार अभिल भारतीय सेवा (आयुक्त) नियम १९५४ के एक संशोधन में कहा गया है: "सेवाओं के लिए भी सदस्य, सरकार के पूर्व सम्मोहन के बिना, अपने पुत्र-पुत्री या अधिकृत को उन निजी फर्मों में, जिनके साथ उसका कार्यालयीन सम्बन्ध है, या उन फर्मों में जिनका शासन से काम पड़ता है, सेवा स्विकार करने दे।" इसी कारण उच्च न्यायालय के जजों को सेवा-निवृत्ति के पश्चात उसी अवस्था में वक्तात्मक करने का निश्चय कर दिया जाता है और उच्चतम न्यायालय के जजों को तो किसी भी न्यायालय के सामने वक्तात्मक करने का निश्चय है। इसी प्रकार महानगर परीक्षा सेवा परिवृत्ति के पश्चात कोई भी सरकारी पद स्वीकार नहीं कर सकता। मद्रास सरकार ने अपने पदाधिकारियों को अपने नाम पर गिनियों, विद्यार्थियों, संस्थाओं, भवनों इत्यादि का भी नामकरण करने का निश्चय कर दिया है।

अभिनति की समस्या का एक अन्य पहलू भी है, जो यदि अधिक नहीं तो उतना ही महत्वपूर्ण अवश्य है। यह है विश्वसन में स्वस्थ तथा रचनात्मक अभिनति के निर्माण की आवश्यकता। इस प्रकार आज हमारे देश की सबसे आवश्यक आवश्यकताओं में से एक है कि हम प्राकृतिक नेतृत्व का, जो गतिशील हो, योजनां-चालन हो तथा प्रजातन्त्रीय रूप से निर्मित हो, सूचना कैसे करें। कोई भी योजना किसी 'टॉपमै' तथा 'उदासीन' सरकारी अधिकारी द्वारा प्रभावीकृत दंग के साथ अधिनति नहीं की जा सकती। यदि प्रजातन्त्रीय विनियोगकरण के बृहत प्रयोग का सफल करना है, तो हमारे अधिकारियों को उसके प्रति दूर तथा रचनात्मक अभिनति का विकास करना होगा। सिविल सेवाओं में ऐसी प्रवृति का संचालन करने के लिए समुचित भर्ती, प्रशिक्षण तथा अनुशासन बहुत योगदान दे सकते हैं। संघकार राष्ट्रवादी अमेरिका में नियामकीय
विकास कार्यक्रमों पर अधिक वल दिया जाता है। भारत में भी सरकार ने वड़े पैमाने पर शिक्षण कार्यक्रम प्रारम्भ कर दिया है। प्रशिक्षण में मामलों के अव्ययनों (case studies) का प्रयोग अभिव्यक्ति के वास्तविक प्रतिरूप का पोषण करने में सहायक हो सकता है। प्रशिक्षण कार्यक्रम के इस पहलु का उद्देश्य निजी अभिव्यक्ति के प्रति व्यक्तिगत अन्तर्विद्या का विकास करना होना चाहिए। मुख्य-चेतन अभिव्यक्ति को चेतन अभिव्यक्ति में लाकर और तब उसे समाप्त करने की मनोवैज्ञानिक तकनीकों को प्रयुक्त करके लाभ उठाया जा सकता है।
योजना क्यों?

योजना बनाना साधारण रूप में व्यक्ति का तथा कुछ अधिक मात्रा में सहकारी या सामूहिक प्रयत्न का एक स्वाभाविक भाग है। यह "एक ऐसी विवेकपूर्ण प्रक्रिया है जो सारे मानव-व्यवहार में पाई जाती है।" 1 योजना की आवश्यकता विस्तृत रूप से मान ली गयी है और इसका विरोध पूर्ववर्ती या स्वतंत्र अर्थ-व्यवस्था बाले देशों तक. में शीघ्र मिलता जा रहा है। योजना अब साम्यवादी विचारधारा तथा साम्यवादी प्रणाली के समकक्ष नहीं रही जाती। संकेत में, इसने 'आदरणीयता' प्राप्त कर ली है और लोकप्रिय हो गयी है। किसी अर्थ-विकसित देश के लिए, जहाँ सीमित सांस्कृतिक द्वारा और निश्चित आयनित समय के मद्देनजर ब्रह्मांड द्वारा काम करता है, योजना एक महत्व की वस्तु है। इस प्रकार, इसके देश में और विकासोपनृत अर्थ-व्यवस्थाओं बाले देशों में योजना ही कदाचित् ऐसा अभाव है जो अर्थ-व्यवस्था को स्वयंपूर्वक तथा स्वयंसंचालित अब्धुक तक ले जा सकता है। निश्चित रूप से यह कहा जा सकता है कि "सभी संगठनों को, यदि वे अपने उद्देश्यों में सफलता प्राप्त करना चाहते हैं, योजना बनानी चाहिए।" 2

योजना क्या है?

योजना के विषय में डिमाक्स की परिभाषा है: "दैविक और व्यक्तिके में विवेकपूर्ण रूपये खा का प्रयोग, कार्य आरम्भ कर देने के पश्चात संशोधन देने की अपेक्षा कार्यवाही करने से पहले निर्णय तक पहुँच जाना।" जेफिल-हॉकसन

1 "....a rational process characteristic of all human behaviour."—Phiffner and Presthus : op. cit., p. 83.
2 "All organisations must plan if they are to achieve their ends."—Ibid.
3 "...the use of rational design as contrasted with chance, the reaching of a decision before a line of action is taken instead of improvising after the action has started."—Dimock and Dimock : op. cit., p. 89.
इस प्रकार संशोधन में इसकी परिभाषा करते हैं: “भावी कार्य के मार्ग के लिए आधार की स्पर्शिता बनाने की प्रक्रिया।”4 मिलते हैं: “प्रशासकीय प्रायः के उद्देश्यों को निष्ठूल करने तथा उनको प्राप्त करने के लिए उपयुक्त साधनों की प्रकाशन करने बाली प्रक्रिया ही योजना है।”5 संशोधन में, किसी निर्धारित उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए स्वर्णतम मार्ग के चुनाव तथा विकास की चेतना प्रक्रिया ही योजना है। यह एक व्यापक शब्द है और इसके अंतर्गत अनेक चरण आते हैं।

(1) उद्देश्य का निर्धारण—इसमें उपलब्ध आधार सामग्री के संग्रह तथा समस्या के सभी पहलुओं के विषयों का ज्ञान की आवश्यकता पड़ सकती है। विभिन्न विकल्पों का परीक्षण किया जाता है और तब अंतिम निर्णय किया जाता है। यह किसी नीति का निर्णय है और इसी कारण इसका स्वरूप राजनीतिक है।

(2) उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कार्य के सम्बन्धित मार्गों पर विचार—एक बार जब उद्देश्य निष्ठूल कर लिया जाता है तो दूसरी समस्या होती है उस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए स्वर्णतम साधनों को दूर दूर को। इसमें सम्बन्धित वैश्विक रीतियों को यथास्थित लगाना और फिर इसमें से प्रयोक निर्णय करना अंतिमीत है। इन विकल्पों में से प्रयोक की परीक्षा वास्तविक प्रत्यक्षों द्वारा करना आवश्यक हो सकता है।

(3) स्वर्णतम कार्यवाही का चुनाव—इसमें विभिन्न विकल्पों के अनुसार साधनों तथा परीक्षणों के परिणामों का मूल्यांकन तथा अंत में उनमें से स्वर्णतम को छोट लेना आता है।

योजना एक विवेकपूर्ण, गतिशील तथा पूर्णतम प्रक्रिया है। पहले तो योजना कोई झटपट होने वाली कृतिया भी चीज नहीं है और न ही सकती है। यह दैवयोग या अधिक प्रयत्न का परिणाम कभी नहीं होती और न इसे “शृंखला मनस्तता के दीर्घ” में ही प्राप्त किया जा सकता है। योजना एक विवेक-पूर्ण, चेतन तथा ज्ञान-वृद्धि किया गया प्रयास है। “योजना विवेकपूर्ण है, विवेक है, विवेक है,” इसमें कई सम्बन्धित साधनों तथा उद्देश्यों के क्रमवर्ती विशेषण की आवश्यकता होती है। तदनत्तर इसमें उन साधनों का चुनाव किया जाता है।

4 “...the process of devising a basis for a course of future action.”—Seckler-Hudson : op. cit., p. 102.
5 “Planning is the process of determining the objectives of administrative effort and of devising the means calculated to achieve them.”—Millett : op. cit., p. 55.
योजना के प्रकार

योजना कई प्रकार की हो सकती है—समय, सीमित तथा प्रशासकीय। इनमें से पहली, जिसे सामान्यतः समाजीकरण योजना कहते हैं, सबसे अधिक व्यापक है और यहाँ पर यह शब्द इसी अर्थ में प्रयुक्त होता है। समाजीकरण योजना भूख आधिक लक्ष्यों को यहाँ होता है और कुछ भौतिक लक्ष्यों को बहाँ रखने से कठी अधिक है। यह देश का सर्वव्यापी विकास प्राप्त करने का एक सर्वव्यापी प्रयास है। चतुर्वृत्तीय, पंतवृत्तीय तथा सततवृत्तीय योजनाओं, इस प्रकार के प्रयास के उदाहरण हैं। ऐसी मुद्दारमधी, दीर्घकालीन तथा सर्वव्यापी योजना प्रायः मतान्तर का विषय बन जाती है। ऐसी योजना के विषय में आखिर फ़ैलाई जाती है, सबसे उठ खड़े होते हैं। ऐसे प्रश्न पूछते जाते हैं: क्या योजना प्रजातन्त्र के अनुसार है? क्या योजना का तत्त्व, जैसा कि उस शब्द की परिभाषा से ही स्पष्ट है, अनुशासनबद्धता नहीं होता? क्या योजना अधिनायकतन्त्रीय नहीं है? इत्यादि। उत्तर में यह कहा जा सकता है कि राजनीतिक तथा
आर्थिक दोनों ही क्षेत्रों में योजना निष्ठित रूप से हस्तक्षेप न करने की नीति (Laissez faire) का नियम है। किन्तु हस्तक्षेप न करने की नीति तथा प्रजातन्त्र को एकसी अवधारणा नहीं माना जा सकता। उसीसमें शताब्दि का उदार पूजीवादी प्रजातन्त्र अब पुराना पड़ गया है। इन सब बातों से इतने नहीं किया जा सकता कि साम्यवादी देशों में योजना के परिणामस्वरूप प्रायः व्यक्ति की स्वतंत्रता का दमन किया गया है और उसके साथ उसे उपयोग तथा आतंक संलग्न रहे हैं। किन्तु अपराध, योजना का इतना नहीं है जितना साम्यवाद का है। कुछ भी हो, भारत तो एक प्रजातन्त्रीय प्रक्रिया के द्वारा योजना बनाकर एक समाजवादी समाज की स्वापना करने के प्रयास का प्रयोग कर रहा है।

इसीपर आर्थिक तथा भौतिक लक्ष्यों को पूरा करने से समुदाय के जीवन के केवल कुछ पहलुओं के विकास के एकांक, पृथक, सीमित तथा असमर्थ वायुक्रम का ही निरूपण होता है। इस प्रकार भारत में 1847 से ज्यादा वर्ष उद्योग का क्षेत्र उद्योग का केन्द्र बनकर उद्योग कर चुका था और टाटा लोगों ने जमशेदपुर में एक बड़ा लोगों की कारखाना खोल दिया था। इसी प्रकार सरकार ने बुलो, उद्योग तथा अस्पताल इत्यादि स्थापित करने का कार्यक्रम अपने आधे में तक लिया था। इसके बाद तथा सिचौरी की सुविधाओं का प्रबंध विकास के शान्तिपूर्ण प्रयासों के उत्तराधिकार है। अन्य शहरों में, सरकार ने कुपी, शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, उद्योग, लोक निर्माण इत्यादि के क्षेत्रों में विकास के बहुत से कार्यक्रमों को अपने हाथ में ले लिया था उन्हें कार्यवाह किया था। कुछ आर्थिक, भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्य निर्माण निष्ठित किये गये और उन्हें पूरा करने के लिए प्रयत्न किये गये। किन्तु ‘योजना’ शब्द का जो अर्थ आज समाज या लगाया जाता है वैसा कुछ उस समय नहीं था।

योजना सरकारी और गैर-सरकारी दोनों प्रकार की हो सकती है। लगभग सभी बड़े-बड़े अंतर्राष्ट्रीय व्यापार तथा वाणिज्य संस्थाएँ चाहें वे भारत में हों या विदेशों में, अपने-अपने विकास की योजनाएँ स्वयं ही बनाती तथा उनका निपटान करती हैं। कुछ भी हो, यहाँ हमारा सम्बन्ध सरकारी या प्रशासनीय योजनाओं से ही है। कुछ लोग सरकारी योजना को ‘प्रशासनीय’ (नीति तथा कार्यक्रम योजना) तथा ‘प्रबंध’ (प्रशासनीय योजना) में विभाजित करते हैं। इस प्रकार के शासिक नतीजों के लिए यहाँ परिवर्तन होने की जरूरत नहीं है। जैसा उपर कहा किया गया है, यह योजना को प्रबंध का एक महत्वपूर्ण क्षय मानते हैं। प्रशासनीय योजना में सरकार की सभी चीजें आ जाती हैं। और “योजना तीर पर नीति योजना, कार्यक्रम योजना तथा प्रबंधनीय योजना में उन्हें बौद्ध जा सकता है। यह विभाजन स्तर मुख्य उद्देश्यों
योजना

तथा उस विषय-वस्तु पर आधारित है जिनसे वे सम्बद्ध हैं।" फिर भी इनके बीच बहुत सुंदर विवादन रेखा सींचने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए, क्योंकि ये योजना की एक ही प्रक्रिया के दो चरण हैं। नीति योजना सर्वोच्च स्तर पर होती है—विधानमण्डल, मंत्रिमण्डल, राष्ट्रपति या प्रधानमंत्री इनमें से कोई एक या सब या इनमें से कुछ मिलकर। लोक अधिकारी नीति रचना में योगदान तथा कितनी ही सहायता करें किन्तु वे स्वयं नीतियों की रचना नहीं करते। नीतियाँ स्वभाव से राजनीतिक हैं। इसलिए इनका निर्धारण उन्हें ही करना चाहिए जिन पर राजनीतिक उत्तरदायित्व हो। नीति स्वयं तब तक प्रभावहीन होगी जब तक उसे ठीक कार्यक्रम का रूप नहीं दिया जाता। ऐसे विषय में कार्यक्रमों के तथा परियोजनाओं का बनाना चाहिए के तथा वीच के निर्माणकों का उत्तरदायित्व है। भारत में यह कार्य मुहूँदार: सीधीवाल्य करता है और नीति विभाग के प्रथम उपसहायता तथा मन्त्रालय देते हैं। अन्ततः किन्तु महत्वपूर्ण बात है योजना का कार्यान्वयन या निर्माण करना। यह नीति या प्रत्यक्ष अभिक्रिया को ही उत्तरदायित्व है जो परियोजनाओं या कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की आधारस्थल कार्ययोजना का निर्धारण करते हैं। किसी योजना की सफलता की कसौटी उसका ठीक-ठीक कार्यान्वयन है और प्राप्य: ऐसा होता है कि इस कार्य में लगे अभिक्रिया सर्वोच्च स्तर पर प्रतिपादित की गयी नीतियों में संशोधन कर देते हैं और कभी-कभी तो उन्हें पालत भी देते हैं।

योजनाएँ, विभिन्न अवधियों की अल्पकालीन या दीर्घकालीन हो सकती हैं। वापसे ब्रज स्वयं एकव्यक्ति योजना है। फिर, चतुर्भारियों, पंचव्यक्ति, पहचान्यों तथा सप्तव्यक्ति योजनाएँ भी होती हैं। निष्किंद अवधियों वाली ये योजनाएँ दीर्घकालीन या दृश्य सम्बन्धी योजना के सन्दर्भ में बनाई जाती हैं। ऐसी योजना अभ से १५ या २५ वर्षों के लिए बनायी जाती है और उस अवधि के अन्त तक प्राप्त किये जाने वाले लक्ष्यों का निश्चय करने का प्रयत्न करती है। वर्तमान परियोजनाएँ तथा कार्यक्रम इन लक्ष्यों को प्राप्त करने की दृष्टि से बनाये जाते हैं और भविष्य में पैदा होने वाली आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रशिक्षित मानव-शक्ति का उपयोग करने तथा साधन जुटाने की तैयारियों आरम्भ कर दी जाती हैं। इस प्रकार, दृश्य सम्बन्धी योजना

7 "Administrative planning can be divided roughly into policy, programme and operational planning. This division is based on the level, the main objectives, and the subject-matter with which each type deals."—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 96.
बर्तमान योजनाओं के निर्धारण में तथा एक योजनाकाल से दूसरे योजनाकाल तक उन्हें जारी रखने तथा बनाये रखने में सहायता करती है। भारत में दृष्य सम्बन्धी योजना का महत्त्व समझा गया है और फरवरी १९५७ में योजना आयोग को दृष्य सम्बन्धी योजना सम्मान (Perspective Planning Division) प्रदान किया गया। यह सम्मान विभिन्न कार्यकलापों के सम्बन्ध में देश की आवश्यकताओं का अनुमान लगाता है ताकि भविष्य में २०-२५ वर्षों से भी आगे की योजना सोची जा सके। इस प्रकार किसी भी प्रबंधक के लिए योजना एक कभी समाप्त न होने वाली व्यवसायिक समस्या कही जा सकती है।

योजना की प्रक्रिया

योजना कदमों का एक अनुक्रम है जिसमें ही कर योजना बनाने वाले की चरमा चाहिए। वे कदम इस प्रकार हैं: जिन उद्देश्यों को प्राप्त करना है उन्हें समझना, व्यवस्था या स्थिति का मूल्यांकन करना; सम्मानित कार्यवाही पर विचार करना और स्वेच्छायुक्त कार्यवाही का चुनाव करना। सेक्लर-हूड्सन व्यवस्थित योजना में छ: कदम मुख्य हैं: (१) सम्मानित सीमाओं तक साक्षात्कार से को गयी समस्या की परिभाषा तथा सीमांकन; (२) समस्याओं से सम्बन्धित अन्य उपलब्ध सूचनाओं की खोज; (३) अनुसार समस्या को निष्पादन के सम्बन्धित विषयों में सम्मानित समाधानों का रीतियाँ निश्चित करना; (४) एक या अधिक कार्यक्रमों के विषयों में समाधानों का व्याख्यान करना; (५) अनुभव, निर्देश अनुसंधान तथा नवीन विकासों के प्रकाश में परिणामों का मूल्यांकन करना; (६) समस्या तथा परिणामों का पुनर्विचार और यदि न्याय-संगत हो तो उनका पुनर्निर्माण। मिलेंट के अनुसार योजना में तीन वनत-वनत कदम होते हैं: (१) लक्ष्यों का निर्धारण; (२) उन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उपलब्ध साधनों का आकलन; तथा (३) नियर उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए बनाये गये कार्यक्रम का तैयारी। संस्कृत में, योजना की प्रक्रिया में तीन कदम होते हैं—योजनाओं का संबंधित, निष्पादन तथा मूल्यांकन। अब हम संकेत में, योजना के उपयुक्त तीन रूपों के लिए भारत में व्यवस्था का वर्णन करेंगे।

योजना का संबंधित

एक राष्ट्रीय योजना बनाने के लिए हमारे यहाँ योजना आयोग, एक कुशल निदानक है। तीनों योजनाओं जो अब तक बनी हैं भली प्रकार लिखित हैं। आयोग का कार्य है राष्ट्र के संसाधनों का निष्पादन करना, उच्चत प्रावधान-ताओं व बैंकों का ध्रुव रखकर उनका प्रयोग करने की योजना बनाना,
योजना की सफल बनाने के लिए प्रतिबन्धों, तन्त्र तथा आवश्यक समायोजनों को निर्धारित करना, समय-समय पर योजना की प्रगति का मूल्यांकन करना और उसे सुधार बनाने के लिए आवश्यक सिफारिश करना।

भारत में योजना के संविधान की प्रक्रिया में पहला कदम यह होता है कि योजना आयोग पहले तीर पर कुछ योजनाओं तथा परियोजनाओं को केंद्रीय मंत्रालयों तथा राज्य सरकारों के परमाणु दृष्टि से दृष्टि सम्बन्धी योजना की पृष्ठभूमि में तैयार करता है; किसी प्रकार की प्राथमिकता को निर्धारित करता है; उपलब्ध साधनों का अनुमान करता है; और इन साधनों को अन्दाज से केंद्रीय तथा राज्य के विभिन्न अभिकरणों में वितरण करता है। ये प्रत्यक्षल तथा परियोजनाएं तथा राष्ट्रीय विकास परिषद (National Development Council) के आगे रखी जाती है। योजनाओं तथा परियोजनाएं राष्ट्रीय विकास परिषद की सिफारिशों के प्रकाशन में संशोधित होकर प्रारंभिक अनुदेशों के रूप में संघीय मंत्रालयों तथा राज्य सरकारों के पास भेजी जाती हैं।

इसके पश्चात प्रत्येक संघीय मंत्रालय या विभाग तथा प्रत्येक राज्य सरकार अपनी-अपनी योजना तैयार करते हैं। यह योजना की दृढ़ता अवस्था है। योजना को कार्यान्वित करने वाली मध्यस्त राज्य स्तर पर कार्यवाह किया गया है। बहुधा योजना तथा विकास का कार्य से भूलने के लिए पूर्णकालिक सचिव होते हैं। जिनमें से बहुत से तो राष्ट्रीय प्रसार तथा समुदाय परियोजनाओं से सम्बन्धित निर्धारण का उत्तरदायित्व भी सम्मानित है।
राज्यों के योजना विभाग राज्यों के अंतर्गत विभागों के सम्बन्धित कार्य में विभिन्न मार्गों में तालमेल बिठाते रहते हैं। राज्य के मुख्यालयों में सचिवों की एक अत्यंतभावी समिति द्वारा तालमेल स्वापनित किया जाता है। ये सचिव विभिन्न विकास विभागों के प्रभारी होते हैं। समिति का समायोजित मुख्य सचिव या योजना का कार्य देखने वाला सचिव होता है।
सामान्यतः योजना के लिए तथा जिला कार्यक्रमों के परिपालन के लिए सम्बन्ध के कार्य एक ही पदाधिकारी, जिसे सामान्यतः विकास आयुक्त कहते हैं, को सौंप दिये जाते हैं। बहुधा राज्य मन्त्रिमंडल की एक समिति जो मुख्यमंत्री के अन्तर्गत रहती है, सर्वचारी मार्ग दर्शन तथा निदेशन देती है। मुख्य गैर-सरकारी लोग राज्य योजना मंडलों के माध्यम से राज्य स्तर पर योजनाओं के संविधान स्तर पर परिपालन में समर्पित कर लिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त सामान्यतः राज्य स्तर पर एक राज्य विकास समिति होती है, जिसमें मुख्यमंत्री तथा विकास विभागों के प्रभारी मंत्री होते हैं। यह समिति पंचवर्षीय योजना के सम्बन्ध में सामान्य नीति तथा अन्य वाते निर्धारित
लोक प्रशासन

करती है। उत्तर प्रदेश जैसे कुछ राज्यों में एक राज्य योजना मण्डल भी होता है, जिसमें गैर-सरकारी लोग भी होते हैं।

ऐसा समझा जाता है कि द्वितीय पंचवर्षीय योजना बनाने समय यह निश्चय किया गया था कि योजना नीचे की ओर भी बनायी जानी चाहिए। योजना आयोग तथा राज्य सरकार के अंदर विभिन्न अनुरूप भर्तियों में अनुमति दी गई कि विभिन्न प्रकार जिलों को सामान्य ढंग से भी व्यवस्थित करने का सत्ता दी गई। यह प्रकार ओर से भी बनायी गयी। उनके लिए विभिन्न राज्य योजनाएँ बनाने के लिए अलग अलग गांव में राज्य समूह समूहों, जैसे तहसीलों, राष्ट्रीय प्रसार-विकास-खंडों हिस्सेदार बने।

इस प्रकार अलग अलग गांव में बनाई गयी। यह बहुत जाता है कि प्रारंभ में नीचे की ओर से योजना बनाने के लिए बनायी गयी। किसी जिले का कार्य रहित निर्माण किया गया। अब राष्ट्रीय विकास परिषद की गतिविधि निश्चित नहीं है कि जिले के अन्दर जनता के प्रतिनिधियों की विकास का उपभोग वाहन सौंपा देने का सिद्धांत स्वीकार कर लिया जाय। अब जो 'प्रजातन्त्रीय विकास' का नया मूल्य स्वाभाविक है हम उसके अनुसार पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों की अपनी जिनीयों योजनाएँ, परियोजनाएँ, बनाने का अधिकार पूरी तरह में प्राप्त हो जायें।

बाद में अनुभवों से सीखकर तीसरी योजना बनाने में दो काम किये गये हैं: पहला, ग्रामीण तथा लघुदेशीय योजना की प्रक्रिया आरंभ करने से पहले मोटे तीर पर समर्थ परिभाषा निर्धारित किये गये हैं। दूसरे, विकास के सारे क्षेत्र को हानि में न लेकर ग्रामीण तथा लघुदेशीय तरंग पर, विशेषतः लघुदेशीय तरंग पर, कुछ ऐसे क्षेत्रों को ले लिया गया है, जो उसे तरंग पर योजना लागू करने के लिए अवश्य उपयुक्त जान पड़े। इस प्रकार निर्धारित किये गये क्षेत्र हैं—फसल, सहकारिता, ग्रामीण उद्योग, प्रारम्भिक शिक्षा, ग्राम-जल प्रदाय, ग्राम-शक्ति के कुछ मुख्य मुद्दाओं का पर्यावरण तथा ग्रामीण क्षेत्रों की मानव-शक्ति को और अधिक काम में लगाने का काम।

अब राज्य तथा संघ-मन्त्रालय अनुमति देने के लिए विभिन्न जिलों, योजना आयोग के दें दें हों, तब विभिन्न जिलों, विभिन्न क्षेत्रों तथा परियोजनाओं का एक केंद्रीय योजना में भूमिका जाने की प्रक्रिया आरंभ होती है। योजना का रूप निर्धारित करते समय आयोग समेत राष्ट्रीय समूहों के प्रतिनिधियों से प्रस्ताव भी होता है। इसके बाद प्रारंभ योजना प्रकाशित कर दी जाती है और लोक चर्चा के लिए उसे मुक्त कर दिया जाता है।
योजना आयोग

(Planning Commission)

उद्देश्य

भारत में योजना का नाम पहले-पहल 1933 में मुनाफे में आया जब एम० विश्वेश्वरेंद्र ने देश की आय को दो गुना करने का तत्व रखकर एक दसवैं योजना बनायी। पाँच वर्ष बाद 1938 में कॉन्स्रेस पार्टी के अनुरोध पर एक राष्ट्रीय योजना समिति बनायी गयी जिसके सम्मान स्वैं श्री जवाहर लाल नेहरू बने। 1941 में भारत सरकार ने योजना के लिए एक समिति नियुक्त की। इस समिति का स्थान 1947 में कार्यकालिक परिषद की पुर-लक्ष्यन हस्तित (Reconstruction Committee of the Executive Council) ने ले लिया। गवर्नर जनरल स्वयं उसके सम्मान के संबंध में मुक्त। अगले वर्ष एक पृथक योजना तथा विकास विभाग ही स्थापित कर दिया गया। इसी वर्ष कुछ प्रमुख उद्योगपतियों ने देश के आधिक विकास के लिए बम्बई योजना नाम की एक योजना तैयार की। योजना विभाग के प्रबल्यांकन तथा मांगों के अनुरोध केंद्रीय तथा प्रांतीय सरकारों द्वारा महायुद्ध के अंत में कार्यभाव करने के लिए कुछ विकास योजनाएं तैयार की गयी। 1946 के अंत में अत्यंत केंद्रीय सरकार द्वारा स्थापित मंत्रालय योजना मंडल (Advisory Planning Board) ने योजना की समस्याओं की समीक्षा की। इस मंडल ने एक ऐसे योजना आयोग की स्थापना का सुझाव दिया जो एक ठीक अधिकारूप संगठन हो, सीधा मन्त्रिमंडल के प्रति उत्तरदायी हो और जो निरस्तर अपना व्यावसायिक विकास के समूह के अंतर्गत में लगाया। यह सिफारिश
स्वीकृत तर पी गयी और भारत सरकार के 15 मार्च, 1950 के प्रस्ताव
दराय योजना आयोग की स्थापना कर दी गयी।

कार्य

योजना आयोग, जिसके अध्यक्ष प्रधानमंत्री हैं, भारत में एक शांतिवाली
तथा प्रभावशाली मनोवाना अभिकरण के रूप में प्रकट हुआ है। आयोग के
कार्य के हैं नै:

(1) देश के भौतिक, पुर्णी सम्बन्धी, मानवीय, तकनीकी तथा कर्मचारी-
वर्ग सम्बन्धी साधनों का अनुमान लगाना और ऐसे साधनों को बढ़ाने की
सम्माननाथों का अनुसन्धान करना जो राष्ट्रीय आवश्यकताओं की तुलना में
कम दीर्घ पड़े;

(2) देश के साधनों के अधिकांश प्रभावशाली तथा संतुलित उपयोग
के लिए योजना बनाना;

(3) योजना में स्वीकृत कार्यक्रमों तथा परियोजनाओं के लिए प्रथमताएं
निश्चित करना;

(4) आर्थिक विकास की गति रोकने वाले तत्वों की ओर इंगित करना
और वे दशाओं निश्चित करना जो योजना की सफलता के लिए स्थापित की
जानी चाहिए;

(5) योजना का सफल कार्यवाहन करने के लिए तंत्र की प्रकृति
निश्चित करना;

(6) समय-समय पर योजना की प्रगति का मूल्यांकन करना और नीति
तथा उपायों के आवश्यक तालमेल की सिफारिश करना; तथा

(7) विस्मय आर्थिक दशाओं, प्रभावित नीतियों, उपायों तथा विकास
कार्यक्रमों के विचार-विचारों के लिए या इसके कर्तव्यों के पालन को सुमन
बनाने के लिए सिफारिश करना; या केंद्रीय अवधा राज्य सरकारों द्वारा
सुझाव हेतु भेजी गयी समस्याओं के परिक्रमण के लिए सिफारिश करना।

संचालन

वर्तमान समय में आयोग में सात सदस्य हैं—प्रधानमंत्री, योजनामंत्री,
विश्व एवं पर्यटन कर्मी तथा तीन पूर्ण-कालिक सदस्य। मन्त्रिमंडल का
सांस्थानिक सलाहकार इस आयोग का आदेश सदस्य है: बी.०.टी.० रूपन्याचारी,
जो इससे पहले उपाध्यक्ष थे, आयोग के परमार्जय नियुक्त किये गये हैं।
प्रधानमंत्री आयोग के पदन अध्यक्ष है। योजनामंत्री अब उपाध्यक्ष है।
तीन पूर्ण-कालिक सदस्यों में से एक का संसदीय तथा तीसरे सम्बन्धी विभिन्न
प्रकार का अनुबंध है। दूसरे स्थल शिवाशास्त्री हैं और तीसरे स्पात
ध्वनि अनुबंधे है। उन्हें एक प्रसिद्ध विद्वान विश्वास हैं और उन्हें एक
मूल्य आई.० हे.० बो.० है जिन्हें वित्त उपरोक्ष प्रशासकीय अनुभव है।
इन सदस्यों को मन्त्रिमण्डल के मंत्रियों का स्तर प्राप्त है तथा उन्हें मंत्रियों के तुल्य ही सुविधाएँ और वेतन मिलता है।

आयोग के सभी सदस्य समूह के रूप में काम करते हैं किन्तु सुविधा के लिए प्रत्येक सदस्य को एक या अधिक विषय सील दिये गये हैं और वह इन क्षेत्रों में समस्याओं के अध्ययन का संचालन करता है। उपाध्यक्ष मुख्यतः सामान्य समस्या तथा प्रशासन के विषयों से सम्बन्ध रखता है। योजनामंत्री आयोग के क्रियाकलापों के लिए संच सरकार तथा संसद के आगे उत्तरदायी है। उपर्युक्त दोनों कार्य अव एक ही व्यक्ति के हाथों में केन्द्रीकृत कर दिये गये हैं। जहाँ तक वित्तमंत्री का सम्बन्ध है, वे महत्वपूर्ण प्रस्ताव, जिनमें वित्तीय उलझन हैं और जिनका प्रभाव आर्थिक नीति पर पड़ने की सम्भावना है, उन्हें निर्देशित किये जाते हैं। साथ ही आयोग के सदस्य के रूप में भी अन्य विषय उनके सामने पेश किये जाते हैं। नीति समस्या सभी मामलों पर समिति रूप में पूरे आयोग द्वारा विचार किया जाता है। योजनाओं का संचालन, योजनाओं का समायोजन, योजना नीतियों से हूँ हटने वाले विषय, केंद्रीय मन्त्री या किसी राज्य सरकार से जिन विषयों के बारे में मतभेद हो ऐसे महत्वपूर्ण मामले तथा आयोग के सदस्यों के बीच मतभेद ऐसे ही मामले हैं।

मन्त्रिमण्डल तथा आयोग के बीच निकट सम्पर्क रहता है। मन्त्रिमण्डल के चार वरिष्ठ सदस्य आयोग में नियुक्त हैं। सदस्य के रूप में बैठते हैं और मन्त्रिमण्डल का संच सरकार के रूप में काम करता है। अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों ही मंत्री होते हैं। आयोग के अन्य सदस्य, जब जैसी आवश्यकता होती है, मन्त्रिमण्डल तथा उसकी समितियों की समायोजन में उपस्थित होने के लिए आयोग में प्रवेश करते हैं। इसी वजह से, मन्त्रियों में पैदा होने वाले महत्वपूर्ण आर्थिक मामलों पर मन्त्रिमण्डल में विचार किये जाने से पूर्व समायोजन: आयोग में चर्चा की जाती है। इस प्रकार विचार पर सुलगना की एक नियमित घराने है जो आयोग के संघ सरकार की ओर और संघ सरकार से आयोग की ओर प्रवाहित होती रहती है।

संगठन

योजना आयोग तीन बड़े बड़े संभागों—कार्यक्रम के परामर्शदाताओं, समान्य सचिवालय तथा प्राथमिक संभागों के माध्यम से कार्य करता है।

कार्यक्रम के परामर्शदाता—परामर्शदाताओं के रूप में चार वरिष्ठ पदाधिकारी होते हैं जो भारत सरकार के पदेंन अतिरिक्त संचार के स्तर के होते हैं। वे क्षेत्रीय अध्ययन (field study) तथा विभिन्न योजनाओं तथा परियोजनाओं के अवलोकन और उनके परिणामों की प्रगति के विषय में आयोग के सदस्यों को सहायता देते हैं। परामर्शदाता क्षेत्रीय समस्याओं, लोक सहयोग
तथा योजनाओं के परिपालन से सम्बन्धित प्रशासन पर भी विशिष्ट ध्यान देते हैं।

सामान्य सचिवालय—इसकी चार शाखाएँ हैं—प्रशासनीय शाखा, योजना समन्वय शाखा, सामान्य समन्वय शाखा तथा सूचना और प्रकाशन शाखा।

प्राविधिक संबंध—आयोग में 20 प्राविधिक संबंध तथा अनुभाग हैं जो मोटे तौर पर दो मस्तिष्कों में आते हैं—सामान्य संबंध तथा शाखा या विषय संबंध। सामान्य संबंधों का समन्वय सर्वश्रेष्ठ आधिक तथा सामाजिक योजना की समस्या से है। इन संबंधों में ने प्रत्येक संबंध इन समस्याओं के कुछ विशिष्ट पहलुओं को परीक्षण करता है। दूसरी ओर विषय संबंध अर्थव्यवस्था के विषयों खण्डों, जैसे सिचाई तथा शक्ति, भोजन तथा क्रिया, गिस्सा, आत्म उद्यान से समन्वय रचना है। प्राविधिक संबंध योजना में समालित की जाने वाली विभिन्न योजनाओं तथा परियोजनाओं का उपलब्धता तथा परिनिर्माण करने; योजना की परियोजनाओं तथा कार्यक्रमों से समन्वित अनुसंधान तथा प्राविधिक अध्ययनों को चलाने; योजना पर अध्ययन सामग्री तथा प्रतिबद्ध तैयार करने; योजना की परियोजनाओं के इजाबिद का अनुसंधान करने के लिए उत्तरदायी है। इन संबंधों के प्रधान सामान्यतः अपने विषय के विशेष्ट होते हैं। उन्हें संचालन या मुख्याध्यक्ष भी होता है और उनकी सहायता के लिए उत्पथ अनुसंधान मुख्याध्यक्ष तथा कुछ अनुसंधान करने वाले कर्मचारी होते हैं।

मन्त्रणा निकाय—योजना आयोग में काम करने वाले कुछ महत्वपूर्ण मन्त्रणा निकाय है—सिचाई तथा शक्ति परियोजनाओं की समिति, समन्वय समिति तथा अनुसंधान कार्य-क्रम समिति।

राष्ट्रीय विकास परिषद्
(National Development Council)

उद्देश्य
राष्ट्रीय पैमाने पर योजना बनाने का प्रयत्न करने समय सबसे महत्वपूर्ण समस्या यह पैदा होती है कि भारत संघ में समाविष्ट स्वायत्त राज्यों की नीतियों तथा कार्यक्रमों में समन्वय कैसे किया जाय। समन्वय करने वाले ऐसे अभिकर्षण के लिए संविधान में कोई प्रवचन नहीं किया गया है। योजना की प्रक्रिया में ऐसी कमी को पुरालेख करने के लिए ही १९५२ में राष्ट्रीय विकास परिषद की रचना की गयी। विद्युतः यह १९४६ में स्थापित मन्त्रणा योजना मण्डल (Advisory Planning Board) ही था जिसके अध्यक्ष के ३० सी. नियोजक थे। इस मण्डल ने ही पहले-पहल एक ऐसे प्रारम्भि-दाती निकाय की स्थापना का सुझाव दिया जिसमें योजना आयोग के कार्य
योजना | २२६

में सहायता देने के लिए प्रान्तों तथा राज्यों के राज्यों तथा अन्य हितों के प्रतिनिधियों हों। बाद में स्वयं योजना आयोग को ऐसे निकाय की आवश्यकता महसूस हुई। प्रथम पंचवर्षीय योजना (१९५१) के प्रारूप की रूपरेखा में कहा गया है: “भारत जैसे विस्तृत देश में, जहाँ राज्यों को अपने कर्मचारियों के क्षेत्रों में संबंधित अन्तर्गत पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त है, राष्ट्रीय विकास परिषद् जैसी किसी सभा का होना आवश्यक है, जिसमें समय-समय पर भारत के प्रधानमंत्री तथा राज्यों के मुख्यमंत्री योजना के कार्य तथा इसके विभिन्न पहलुओं की समीक्षा कर सकें। सरकार ने यह सुझाव मान लिया और एक प्रस्ताव के फलस्वरूप ६ अगस्त, १९५२ में राष्ट्रीय विकास परिषद का जन्म हुआ।

कार्य

प्रस्ताव के ही अनुसार परिषद के उद्देश्य ये हैं: “योजना के समर्थन में राष्ट्र के साथों तथा प्रत्येक का उपयोग करना और उन्हें उसके कार्यक्रम बनाना, सभी महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में सामान्य आर्थिक नीतियों की उत्तरी करना तथा योजना आयोग की सीमांतिक पर देश के सभी भागों का संमिश्रित तथा स्वतंत्र विकास निपटाय सकना।” इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए परिषद को तीन कार्य सौंपे गये हैं:

(१) समय-समय पर राष्ट्रीय योजना के कार्य की समीक्षा करना।
(२) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाली सामान्य तथा आर्थिक नीतियों के महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करना; तथा
(३) राष्ट्रीय योजना में निहित चिंते किये गये उद्देश्यों तथा लक्ष्यों की सफलता के लिए, उपायों की सीमांतिक करना। इसमें जनता से क्रियात्मक सहयोग प्राप्त करना, प्रशासनिक सेवाओं की कार्यकुशलता में सुधार करना, पिछड़े प्रदेशों तथा वर्गों का पूरा विकास करना तथा सभी नागरिकों द्वारा समान माना में किये गये विनियम के माध्यम से राष्ट्रीय विकास के लिए साथों का निर्माण करने के उपायों की सीमांतिक भी सम्मिलित है।

ऐसा सोचा गया था कि राष्ट्रीय विकास परिषद् (N. D. C.) केंद्रीय तथा राज्य सरकारों को मनोज्ञ देनी तथा अपनी सीमांतिक देनी। यह प्रारम्भ से ही एक उच्च शक्ति प्राप्त परामर्शदाती निकाय के रूप में कार्य कर रही है। इस निकाय में पंचवर्षीय योजनाओं के दौरे पर, भारतीय अर्थ-व्यवस्था की महत्त्वपूर्ण समस्याओं पर तथा अपनी नीतियों की निर्देशन करने के लिए, अपनायी जाने वाली नीतियों पर विचार-विमर्श द्वारा समाधान प्राप्त किये जाते हैं। इस प्रकार योजना के अंतर्गत यह परिषद् खाद्,
राज्य-व्यापार-निगम की रचना तथा भूमि-मुख्य जैसी समस्याओं से भी सम्बन्ध
रखती है।

रचना

इस परियोजना में प्रधानमंत्री, जो इसके अध्यक्ष हैं, लाहौ, गृह, वित्त तथा प्रशिक्षण के केंद्रीय मंत्री, योजना आयोग के सदस्य तथा राज्यों के मुख्य-
मंत्री रहते हैं। यदि कोई मुख्यमंत्री समां में उपस्थित होने में असमर्थ है तो वह अपना स्थानांतर भेज सकता है। इसके अतिरिक्त इसमें उन मंत्री भी 
आमंत्रित किये जाते हैं जिनके मन्त्रालयों से सम्बन्धित विषय इसकी कार्यवाही में समर्थित रहते हैं। ऐसे भी अवसर आते हैं जब रिजर्व बैंक के गवर्नर,
अर्थशास्त्रविद् तथा अन्य विषयों जैसे इसके बैठकों में भाग लेने के लिए 
आमंत्रित किये गये हैं। आराम में अ, ब और द हेतु के राज्यों की संख्या 
अधिक होने के कारण परियोजना के सदस्यों की संख्या ५० तक जा पहुँच गई थी। 
राज्य-पुर्नर्माण के पश्चात् प्रत्येक राज्य की संख्या में कमी आ जाने के कारण अब सदस्यों की संख्या ३० रह गयी है। अधिक सदस्य होने के कारण एक 
ठोस निर्देशक के रूप में बहस के लिए परियोजना की उपयोगिता कम हो गयी और 
नवम्बर १९६४ में एक स्थायी समिति की स्थापना की गयी जिसमें सदस्य के 
रूप में केवल ६ मुख्यमंत्री तथा कुछ केंद्रीय मंत्री ही थे। इसके अतिरिक्त कुछ समस्याओं के विषय पर भी कार्य करने के लिए यह परियोजना समय-
समय पर समितियों नियुक्त करती रही है। इस प्रकार १९६० के मार्च महीने में 
परियोजना ने अपनी समा की बैठक में मूल्य-नियंत्रण पर एक समिति की 
स्थापना की। योजना आयोग का सचिव परियोजना का सचिव भी रहता है और आयोग परियोजना को प्रशासकीय तथा अन्य प्रकार की सहायता प्रदान करता 
रहता है।

परियोजना की बैठकें साधारणतः वर्ष में दो बार होती हैं, किन्तु इस समय में कोई कठोर नियम नहीं है। अनेक अवसरों पर वर्ष में इसकी दो से 
अधिक बैठकें हो चुकी हैं। १९६० के अन्त तक परियोजना की १६ बैठकें हुई 
थीं। इसकी कार्यवाही (agenda) योजना आयोग के सचिवालय द्वारा तैयार 
की जाती है। उसमें राज्यसभा महासभा के ऐसे विषय भी समर्थित रहते हैं जिन 
पर राज्यों के बिच आपसी प्राप्त करने की आवश्यकता होती है। सचिवालय ऐसे 
विषयों पर एक आपात तैयार करता है और उसे उपयोग के सामने रखता 
है। उपयोग उस पर प्रशासकीय का अनुमोदन प्राप्त करता है, तब यह 
कार्यवाही राज्यसभा विकास परियोजना (N. D. C.) के सदस्यों में तथा संघीय 
मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों को भेजी जाती है। अध्यक्ष के स्वागत भाषण 
के साथ अविवेशन आराम्ह होते हैं। अपने इस भाषण में अध्यक्ष प्रायः कार्यवाही (agenda).
योजना | २३१

वाल में निहित मुद्दों पर अपने विचार प्रकट करता है। तब कुछ अन्य व्यक्ति समस्याओं को अपने दृष्टिकोण से स्पष्ट कर सकते हैं और तब स्वतंत्र रूप से खुलकर चर्चा होती है। यह बता देना रचिकर होगा कि साधारणतः कोई ऑप्सियालिस्ट प्रस्ताव पास नहीं किया जाता। प्रथा कुछ ऐसी है कि बहस का पूरा अभिलेख रखा जाता है और कुछ विशेष परिणामों को ओर इंगित करते बाली सामान्य प्रभुत्वियाँ इसमें से एकत्र कर ली जाती हैं। निर्णय प्रायः सर्व-समस्त से होते हैं।

मूल्यांकन

परिषद का प्रथम कार्य संघीय सरकार, योजना आयोग तथा राज्य सरकारों के बीच एक प्रकार की कहाँ का काम करता है। यह केवल योजनाओं की नीतियों तथा कार्यक्रमों के ही समन्वय में सहयोग नहीं है बल्कि राष्ट्रीय महत्व के अन्य महत्वपूर्ण विषयों के समन्वय में भी सहयोग है। इससे, यह वाद-विवाद तथा विचारों के पूर्व तथा स्वतंत्र आदान-प्रदान के लिए एक अच्छे वादस्थल का कार्य करता है। इसके तुल्य अन्य कोई वादस्थल नहीं है। तीसरे, राज्यों तथा केंद्रीय सरकारों के बीच उत्तरदायित्व बोटने के लिए यह एक औजार भी है।

राष्ट्रीय विकास परिषद (N. D. C.) के विश्व विविध प्रकार की अनेक आलोचनाएं की जाती हैं। कुछ लोग तोः राष्ट्रीय विकास परिषद पर दृष्टि लगाते हैं कि यह सत्ता हटपकर एक उच्चतम मन्त्रिमंडल के रूप में ही काम कर रही है। इस प्रकार नेहरूजी के जीवन-चरित्र के लेखक ब्रीचर (Brecher) इस निकाय का उल्लेख करते हुए कहते हैं: "राष्ट्रीय विकास परिषद योजना की एक उच्चतम प्रशासकीय तथा मन्त्री निकाय के रूप में स्थापित की गयी थी...। यह मन्त्रिमंडल द्वारा अनुमोदित नीति निर्देशों को ही निर्धारित करती है। राष्ट्रीय विकास परिषद तथा इसकी स्थापना समिति ने अपने जन्म से ही योजना आयोग को बस्तु: एक अनुसंधान शाखा के स्तर पर ला दिया है।" ऐसा ही मिलता-जुलता विचार भारतीय सिविल सेवा (I. C. S.) के एक सेवा निवृत्त सदस्य एच० एम० पटेल प्रकट करते हैं, "योजना आयोग के मन्त्री-
मण्डलों में से राष्ट्रीय विकास परिषद भी एक है। जैसा कि इसकी रचना से प्रकट है, यह बिलकुल अस्वीकार्य है। राष्ट्रीय विकास परिषद स्पष्टतः योजना आयोग से उथा निकाय है। वस्तुतः यह एक नीति बनाने वाली निकाय है और इसकी सिफारिशें मन्त्रामुड़े सुविधा मात्र ही नहीं हैं बल्कि वे तो नीति निर्णयों के अनुसार कुछ मात्र ही नहीं जा सकती।”

10 संबंधित इस्लाम भी आप बड़ी जाते हैं: “राष्ट्रीय विकास परिषद की स्थिति सम्पूर्ण भारतीय संघ के अधि-मन्त्रिमण्डल के समक्ष-सी ही गयी है, अर्थात् उसने एक ऐसे मन्त्रिमण्डल का रूप धारण कर लिया है जो भारत सरकार और साथ ही सभी राज्यों की सरकारों के लिए कार्य कर रहा है।”

11 केंद्रीय मन्त्रिमण्डल के सूत्पूर्व लाभ मन्त्री ए.पी. जैन ने परिषद पर स्व-छन्दों से कार्य करने का दौर लगाया है। उनके अनुसार परिषद ऐसे कार्यों पर हस्तक्षेप करती है जो संविधान के अनुसार अव्य किया जा सकता है और ऐसे कार्य करने का प्रयत्न करती है जो केंद्रीय और राज्य-स्तर पर मन्त्रियों की परिषदों को कार्य कराने का उद्देश्य है। इस प्रकार 1956 में भारतीय पंचवर्षीय योजना में लाभ मन्त्रालय के परामर्श के बिना ही लाभ उपलब्ध का लक्ष्य यात्राक्रम इस परिषद द्वारा उठाया कर दिया गया। इसी प्रकार, 1958 में परिषद ने राज्य व्यापार (State trading) के संबंध में बिना इस बात पर विचार किये निर्णय ले लिया जैसा राज्य-व्यापार के अन्तर्गत है। राज्य में नियन्त्रण लागू करने की क्षमता या तल्परता है या नहीं। जैन की राय में यह परिषद न कानून द्वारा और न अपनी रचना की प्रकृति द्वारा ही राष्ट्रीय मामलों पर निर्णय देने के योग्य या उपयुक्त है। यह बालवीत करने, वाद विवाद करने तथा

10 “Among the Advisory Bodies to the Planning Commission is included the N.D.C. This is surely inaccurate, as is clear from its composition. The N.D.C. is a body obviously superior to the Planning Commission. It is, indeed, a policy-making body and its recommendations cannot but be regarded as policy decisions and not merely as advisory suggestions.”—Patel, H. M.: Review Section of the I.I.P.A., October-December, 1959, p. 460.

11 “The position of the N.D.C. has come to approximate to that of a super-cabinet of the entire Indian Federation, a Cabinet functioning for the Government of India as well as for the Government of all States.”—K. Santhanam’s fourth lecture in the series on Indian Constitution delivered at the I.I.P.A. on March 30, 1959.

मन्त्रणा देने के लिए तो उपयुक्त है, किन्तु निर्णय तो केंद्र तथा राज्यों के मन्त्री-
मंडलों पर ही छोड़ देने चाहिए।

उपयुक्त आलोचना को समझने के लिए यह जान लेना आवश्यक है कि परिपद की स्थिति तो संबंधित और न परिवर्तित ही है। यह तो केंद्रीय मन्त्रिमंडल की सलाह है। यह योजना आयोग के मन्त्रणा निकाय के रूप में है और इसकी सिफारिशें किसी पर बन्धनकारी नहीं। यह सच है कि व्यवहार में यह परिपद एक उच्च श्रेणी की नीति-निर्माता-निकाय बन गयी है और इसकी सिफारिशें प्रायः स्वीकार कर ली जाती हैं। इसका कारण इसकी सदस्यता की प्रकृति है। यह परिपद राज्यों तथा केंद्र के मुख्य निदेशकों की चौटी की सम्मान कहीं जा सकती है और इसी कारण यह कई आश्चर्य को जान नहीं कि इसके निर्णय महत्वपूर्ण होते हैं। "यदि परिपद कभी-कभी अधि-मन्त्रिमंडल के रूप में काम करती है तो इसमें तब तक कोई हानि नहीं जब तक कि वह छुपे विचार-विचार व वाद निर्णयों तक पहुँचती है।"13 संकेत में, इसके सदस्यों की स्थिति एवं स्तर तथा जो कार्य यह सम्मान करती है उसके कारण परिपद अवश्य ही अधिकार का प्रभाव तथा प्रतिष्ठा और वातावरण स्तर प्राप्त करती रहेगी।

फिर भी, परिपद की प्रभावशीलता कम होने की दो समावेशाओं हैं। पहले तो राज्यों के प्रबंधकों की शिकायतें प्रकट करने के लिए यह परिपद एक वाद-स्थल बन सकती है। इसके भिंतियों के लिए यह दिन बुरा होगा जब यह परिपद राज्यों की नीतियों के एकीकरण तथा समन्वय के अपने मूल्य कार्य को भूल देगी। कुछ भी हो, परिपद की कार्यवाहियों को पढ़ने से प्रकट हो जायेगा कि ऐसी प्रकृति पूर्ण: लुप्त नहीं हो गयी है। दूसरे, यदि जब भी सभी राज्य सरकारें तथा केंद्रीय सरकार का वर्तमान एक्टिव रूप हो जाए, तो परिपद के कार्य पर उसकी प्रतिष्ठा अवश्य होगी।

परिपालन

योजना जब अन्तिम रूप से स्वीकार कर ली जाती है, तब केंद्रीय मन्त्रालय
तथा राज्य सरकारें अपने-अपने वक्तव्यों में योजना का परिपालन करती है। योजना
आयोग तो एक मन्त्रणा निकाय है। यह निर्णायक कार्य नहीं करता। आरम्भ
में जब सामाजिक परियोजना प्रशासन (Community Projects Administration), जो राज्यों में सामुदायिक विकास (Community Development)
तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं (National Extension Services in the States)

13 “There is no harm if the Council sometimes functions as
'super-cabinet' so long as it reaches decisions after full delibe-
के कार्यक्रम के परिपालन का निरीक्षण करता था, योजना आयोग का एक भाग था। उस समय इसका कुछ निष्पादन उत्तरदायित्व था। यह कार्य अब सामुदायिक विकास के एक पृथक मन्त्रालय को स्थानांतरित कर दिया गया है और योजना आयोग अब केवल योजना बनाने और वाला एक राष्ट्रीय उपकरण और केंद्रीय मन्त्रिमण्डल को मन्त्रणा देने वाला एक मन्त्रणा निकाय है।

योजना कार्यक्रमों के प्रशासन के लिए इसका कोई सीधा उत्तरदायित्व नहीं है। वे तो संघ तथा राज्य सरकारों के उत्तरदायित्व हैं। फिर भी, आयोग के पास कार्यक्रम के प्रशासन के लिए परामर्शदाता होते हैं जो राज्यों का दौरा करते हैं, निरंतर हो रही प्रगति का अनुमान लगाते हैं और कार्यक्रमों की आगे बढ़ाने के लिए आवश्यक सिफारिशें करते हैं। लोगों की योजना से परिचित कराने और उसके परिपालन में लोक सहयोग को प्रोत्साहित करने के लिए आयोग सुचना तथा प्रकाशन का कार्य भी अपने हाथ में ले लेता है। वे दो संगठन जो आयोग की योजना की परियोजनाओं तथा कार्यक्रमों के कार्यान्वयन तथा मूल्यांकन में सहायता देते हैं, योजना परियोजना विचारपत्र समिति (Committee on Plan Projects) तथा कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन (Programme Evaluation Organisation) हैं।

भारत में योजना के विशेष आलोचना प्रायः उसके कार्यान्वयन के बारे में पूरा होती है। प्रथम तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजनाओं के कार्य के हमारे अनुभव ने प्रकट कर दिया है कि योजना की परियोजनाओं का सफल कार्यान्वयन योजना की सारी प्रक्रिया की शुरुआत में कदाचित सबसे कमजोर कहीं रहता है। देरीजातीय क्षेत्रों में, जहाँ हमारी अधिकार जनता निवास करती है, कार्यक्रमों के निष्पादन के सम्बन्ध में यह वात बिखरमें सत्य है। किसी बड़ी योजना को उदासीन रूप से समप्त किये जाने की अपेक्षा एक छोटी योजना को प्रभावशाली दंग पर सम्प्रयोजना जाने लोगों के लिए कहीं अधिक लाभदायक होता है। योजना आयोग के अपने शब्दों में: “तूतीय योजना की सफलता बहुत बड़ी मात्रा में उस कार्यकुशलता पर निर्भर होती जिससे उसे कार्यान्वित किया जायेगा।”

योजना की परियोजनाओं के प्रति लापरवाही के अनेक उदाहरण हैं, जैसे अवधिक अनुदान उपजाओं आदेशों, बीमा के वितरण, खाद और तकनीकी सुविधाओं का प्रमुख इत्यादि। इसका कारण क्या है? गृह वालों की अनुभवता या सरकारी अधिकारियों में नीतिक प्रभावशाली कमी को ही इसके लिए दीर्घ ठहराना काफी नहीं। स्थिति का निकट से परीक्षण करने

14 “The success of the Third Plan will rest very largely on the efficiency with which it is implemented.” —Third Five Year Plan, (Draft), New Delhi, Government of India, 1960, p. 58.
से प्रकट होता है कि इसमें पांच तत्व सम्मिलित हैं। जनता में प्रबुद्धता की कमी, सरकारी कर्मचारियों का चरित्र, अपर्याप्त तथा प्रभावहीन निरीक्षण, कर्मचारियों में समुचित संचार का अभाव तथा कर्मचारियों के कार्य के मूल्यांकन का मापदंड।

मूल्यांकन

योजना आयोग का एक कार्य यह भी है कि वह योजना के प्रस्तेक चरण की प्रगति का समय-समय पर मूल्यांकन करें और नीति तथा उपायों के समायोजन के लिए सिफारिश करे कि इस प्रकार का मूल्यांकन आवश्यक होगा। आयोग यह मूल्यांकन (१) चुनी हुई परियोजनाओं के मासिक प्रतिवेदनों, योजना के कार्यचालन के विषय में निमात्सी समीक्षाओं, केंद्रीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों से प्राप्त वाणिज्य प्रगति प्रतिवेदनों के जरिए; (२) परामर्शदाताओं (कार्यक्रम प्रशासन समवेती) के जरिए, जो साल भर तक भाग देने वाले हों तथा अधिकतर परियोजनाओं का विशेष ध्यान रखते हुए विकास कार्यक्रमों के कार्यचालन का निर्देशन से अध्ययन करते हैं; और (३) योजना की परियोजनाओं के लिए बनी समीक्षा के जरिए करता है।

इसके अतिरिक्त एक कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन (Programme Evaluation Committee) है, जो राष्ट्रीय प्रसार सेवा तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के कार्य का अनुमान करता है।

परामर्शदाताओं (कार्यक्रम प्रशासन समवेती) के तीन पद १९५२ में नियुक्त किये गये। बाद में चौथा-परामर्शदाता और नियुक्त किया गया। इन पदों पर वे ही वरिष्ठ पदाधिकारी नियुक्त किये जाते हैं जिन्हें राज्यों के प्रशासन का पर्याप्त अनुभव रहता है। परामर्शदाताओं का काम है कि वे योजना के विषम परिलक्षणों की प्रगति के साथ योजना आयोग से निर्देशन समझ से रखने और राज्य सरकारों तथा केंद्रीय मन्त्रालयों को सामेल करके तीनबार परियोजनाओं के परिपथों से समझने में विशेष लाभ देने के लिए (१) पंजीकृत योजना तैयार करने के सम्बन्ध में, (२) वाणिज्य योजना तैयार करने के सम्बन्ध में, (३) योजना के समायोजनों के प्रावधान के सम्बन्ध में, तथा (४) योजना की प्रगति का ध्यान से देखने के सम्बन्ध में और राज्यों के दौरे के समय सामने आने वाली परिपथ की समस्याओं पर नजर रखने के सम्बन्ध में सहायता देते हैं। जहाँ तक योजना के परिपथ का समबन्ध है, परामर्शदाता अपने दौरों में विभिन्न विकास विभागों तथा राज्य के योजना और विभिन्न खण्डों तथा परियोजनाओं में योजना की प्रगति की समीक्षा करते हैं। विशेषतः वे उन्हीं परि-
योजनाओं के कार्य को देखते हैं जिन्हें केंद्रीय मन्त्रियों और अनुदानों
की सहायता दी जाती है। इस लिए बढ़ाने के राज्यों के प्रयासों को भी देखते हैं।
इन चर्चाओं में वर्तमान विषयों के दौरान इस प्रकार की अल्पमूं में
कारण पैदा होने वाली अड़चनों से सम्बन्धित समस्याएं, प्रावधिक कर्मचारीये,
विभिन्न विनिमय के आवंटन, योजनाओं के अनुमोदन में कार्यवाही से
सम्बन्धित विलम्ब, सरकारी मन्त्रालयों द्वारा वित्तीय सहायता के लिए
सम्मोटन तथा अन्य ऐसे ही विषय परामर्शदाताओं के सामने आते हैं जिन्हें वे
अपने प्रतिवेदनों में उल्लिखित देते हैं। योजना आयोग व्यक्तिगत चर्चाएं
द्वारा इन विषयों की ओर मन्त्रालयों का ध्यान आकर्षित करता है और युवा\
विभाग द्वारा इन परमेक्षणों का परीक्षण करने और भारत सरकार को सिफारिश
भेजने के लिए कभी-कभी विभिन्न मन्त्रालयों के विवेकशोध समूहों का नेतृत्व
करते हैं। योजना के नाम पर तथा परियोजनाओं पर अनुमानित समय के जैविक
करते हैं और परियोजनाओं पर हुए विषय का अनुमान लगाते हैं। वे विकास के विभिन्न क्षेत्रों
में योजना तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन में सुधार करने के लिए राज्य
सरकारों को मन्त्रणा भी देते हैं।

योजना की परियोजना विविधक समिति
(Committee on Plan Projects)

उद्देश्य

द्वितीय योजना के परीक्षण से प्रकट हुआ कि मित्रस्वत व अन्य
वर्षों के अनुमोदन से कमी की लायक चाहिए। योजना के
प्रसंग में उपयोग नहीं है। योजना के व्यवस्थ असफल चीज़ बह गई है जिससे
परियोजनाओं के निपटान जा सकता है। इसके लिए निपटान देने के प्रक्रियाओं
तथा कार्यों का प्रामाणिकता करने में बहुत अधिक विश्वास तथा
प्रयास करने की आवश्यकता है ताकि व्यवस्थ का अनुमान व्यवहारिक बन
सके। परियोजना आरंभ होते ही प्रतिभाओं के वैज्ञानिक विवास के आधार
पर विभिन्न मित्रस्वत उपलब्ध की जा सके तथा मूल्यांकन के लिए
साधन तथा आदेश स्थापित हो सके। ऐसी ही पृथक्कृतित विद्युम्म से द्वितीय योजना की
परियोजनाओं में कार्यवाहिकता के अनुरूप मित्रस्वत प्राप्त करने की सम्भावना
करते। इसके उद्देश्य से राज्यवाद विवास समिति के निर्णय अनुसार
सन १९५१ ई० में योजना की परियोजना विवास समिति की स्थापना हुई।

संगठन

योजना की परियोजना विवास समिति (COPP) के अध्यक्ष गृहमन्त्री हैं,
तथा योजना और वित्तमंत्री तथा योजना आयोग के उपाध्यक्ष इसके सदस्य हैं। इसके अतिरिक्त परियोजनाओं के प्रत्येक प्रवर्तन के लिए प्रधानमंत्री, राष्ट्रीय विकास परिषद के अध्यक्ष की हैं समिति से, राज्यों के दो मुख्यमंत्री इस समिति के लिए मनोनीत करते हैं। इसके अतिरिक्त परियोजना से सम्बन्धित केंद्रीय मंत्री भी इसके सदस्य होते हैं। वित्त मंत्रालय का मह-सचिव (अर्थ-व्यवस्था) जो विभिन्न पुनर्गठन इकाई (S.R.U.) का प्राधिकृत और संगठन तथा प्रबंध संभाग (O and M Division) का संचालक है, योजना की परियोजना विभाग समिति (COPP) के सचिव का कार्य करता है।

इस प्रकार आयोग तथा विभिन्न पुनर्गठन इकाई (S.R.U.) और संगठन तथा प्रबंध संभाग (O and M Division) के बीच निकट सम्बन्ध स्थापित रहता है।

क्या यह समिति के कार्य, जो द्वितीय योजना में निर्धारित किये गये थे, निम्न हैं:

(१) विशेष रूप से चुने हुए दलों के जरिए केंद्र तथा राज्यों दोनों ही स्थानों में महत्त्वपूर्ण परियोजनाओं के अनुसंधान और उनकी अंतिम जांच का आयोजन करना;

(२) मित्रत्वता करने, वर्णांश बचाने और परियोजनाओं का कुशल निष्पादन करने के लिए उपयुक्त संगठन, रीतियों, मापदंडों तथा प्रविधियों का विकास करने के उद्देश्य से अध्ययन का मूल्यान्वयन करना;

(३) वैचारिक परियोजनाओं तथा उनके निष्पादन के लिए उत्तरदायी कार्यकुशलता की निर्देश, जांच के लिए समृद्धि तत्त्व का विकास करना;

(४) योजना की परियोजनाओं के विषय में आयोग को प्रस्तुत किये गये प्रतिवेदनों में दिये गये मुद्दाओं का परिपालन कराना और अध्ययनों तथा अनुसंधान के परिणामों को जनसाधारण के लिए उपलब्ध बनाना; और

(५) द्वितीय पंचवर्षीय योजना के निष्पादन में कार्यकुशलता तथा मित्रत्वता लाने के लिए ऐसे अन्य कृत्यों को हाथ में लेना जिन्हें राष्ट्रीय विकास परिषद प्रस्तावित करे।

सोयोजी बीन की सुविधा के लिए, समिति में परियोजनाओं को सिवाई तथा शक्तित, लोक-निर्माण तथा भवन, कृषि तथा संचार, सार्वजनिक औषधिक तथा अन्य उद्योग तथा समाज-सेवाओं जैसे कुछ क्षेत्रों में विभाजित कर दिया है।

परियोजनाओं के प्रत्येक समूह के लिए यह समिति केंद्र के मन्त्रियों तथा राज्यों के मुख्यमंत्रियों को मिलाकर बने समूहों के माध्यम से कार्य करती है। सोयोजी करने वाले दलों के प्रतिवेदनों पर सम्बन्धित परियोजनाओं के
नियमादन से सम्बन्धित राज्यों के मुख्यमंत्रियों से मिलकर, चर्चा की जाती है और खोजबीन करने वाले दलों के कार्य करने का सामान्य तरीका यह होता है कि वे योजना की परियोजना विषयक समिति (COPP) के सम्मुख उनके प्राथमिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के पूर्व केंद्रीय या राज्य के विभागों तथा परियोजनाओं के प्रभारी प्राधिकारियों से उन प्राथमिक प्रतिवेदनों के समक्ष में विचार जाते हैं। योजनाओं की खोजबीन से सम्बन्धित सामान्य नीति के मामलों पर राष्ट्रीय विकास परिषद (N.D.C.) की स्वतंत्र समिति की बैठकों में समय-समय पर विचार किया जाता है। उदाहरण लिए आइए हम कुछ चुनी हुई निर्माण परियोजनाओं का मूल्यांकन करने वाले दल की कार्य प्रारंभी का परीक्षण करें। योजना की परियोजना विषयक समिति (COPP) को कार्य पहले यह पता चल गया था कि मिलते-विलेख का कार्य कृत्रिम बुध दृष्टि से मूल्य रूप से ही निर्माण व्याख्या का विवेचन दी जाना चाहिए। निर्माण कार्यों में अंकले भवनों का खर्च ही 600 करोड़ रुपए आये गए जबकि डिजी कंप्यूटर (पंचवर्षीय) योजनाओं के लिए विचार सम्पूर्ण रूप से 4,200 करोड़ रुपए है। इसलिए यह निर्णय किया गया कि निर्माण सम्बन्धी परियोजनाओं के मूल्यांकन के लिए एक दल की स्वतंत्र की जाय। इसके नेता बाद तथा भाग मन्त्री है। एक प्रशासन परामर्श अभियान, राष्ट्रीय भवन संगठन (National Buildings Organisation) के वर्तमान तथा भूमिका संचालक इसके सदस्य और केंद्रीय लोक निर्माण विभाग के अधीक्षक अभियान इसके सचिव हैं। इसके अतिरिक्त सिवाई के केंद्रीय अनुसंधान मण्डल के संचालक भी दल की महत्वपूर्ण बैठकों में भाग लेते हैं और इसके सभी कार्यालयों तक इनकी पहुँच है। चूंकि दल को अवस्था और राष्ट्र की प्रतिविधि बाली विभाग परि- योजनाओं को खोजबीन करनी पड़ती है तब इनके विषय क्षेत्रों के दल लोगों के प्राथमिक दल बना लिये हैं। इस प्रकार अन्य भवनों में, नगरी बस्तियाँ की सफाई फैक्टरी की इमारतों, पुलों का निर्माण इत्यादि के लिए अलग-अलग दल हैं। अब तक मूल्यांकन दल ने विभिन्न प्रकार की इमारतों की पहंच का काम हाथ में लिया है और 550 करोड़ रुपए व्यय की एक प्राक्कलन योजना निरूपित की है। विभिन्न प्रकार की इमारतें उर— अन्य भवनों में, अनेक मंजिल वाले भवन, फैक्टरी की इमारतें, नगरी बस्तियों की सफाई की योजना, आवास भवन, छोटे गोमदां, राष्ट्रीय जल प्रदाय, स्वच्छता योजनाएं तथा पुल। अनेक मंजिलों वाले भवनों से समन्वित दल के प्रतिवेदन की चारों ओर प्रश्न हुई है और उसका निर्यात रूप से प्रयोग होता है। प्रतिवेदन के प्रकाशन के बाद ही एक प्रणव तैयार किया गया है जो दल द्वारा निर्धारित स्तर की तुलना में किसी विशेष भवन का बास्तविक
स्वयं प्रकट करेगा। दल ने एक नमूने का विकास करने के लिए कुछ भवन स्थलों पर संगठन का अध्ययन किया है जिससे अधिक कार्यक्षेत्रलाता तथा मिलत्वयता में सहायता मिलेगी। इस दल ने केंद्र तथा कुछ राज्यों में भी लोक निर्माण संगठन का विस्तृत अध्ययन किया है और इस निर्माण पर पहुंचा है कि संगठनात्मक व्यवस्था में कार्यों का निष्पादन तथ्यात्म मिलत्वयती बनाने के लिए उसमें कुछ बातें आवश्यक हैं। इसी प्रकार सामुदायिक परियोजनाओं तथा राष्ट्रीय प्रशासन सेवाओं का अध्ययन करने वाले दल ने वल्लभगत के समाधितल में अद्भुत कार्य किया। तीन जिलों वाले अपने प्रतिवेदन (१९५७) में दल ने स्वायत्त विकास-क्षेत्रों की कार्य प्रणाली का विस्तृत तथा गहन अध्ययन किया और जिलों में स्वायत्त तथा विकास प्रशासन के एक नये निम्न लिङ्ग संगठन की स्थापना की। तब से इसका नाम ‘प्रजातम्बी विकेंद्रीकरण’ हो गया है। विभिन्न राज्यों में कुछ बारों में एहेन-फेर द्वारा वाले से विभागों कार्य रूप में परिणत की जा रही है। समृद्धि ने देश के समाज-क्षेत्र अभिकर्ताओं के कार्यालय के विषय में भी एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया है।

कार्यक्रम मुल्यांकन संगठन

(Programme Evaluation Organisation)

इस संगठन की स्थापना समुदाय विकास कार्यक्रम के उद्धारण के साथ ही अक्टूबर १९५२ में हुई। भारत सरकार तथा फोड़ फाउंडेशन के बीच एक समझौते के अनुसार १२ अगस्त १९५२ को इसे स्थापित किया गया। राष्ट्रीय प्रशासन सेवाओं तथा समुदायिक विकास कार्यक्रमों का कार्य निर्धारित करने के लिए यहए एक स्वतंत्र एकक (unit) है, जिन्हें योजना आयोग के सामान्य मार्ग दर्शन में काम करता है।

संगठन

मुख्यालय में इस संस्था में एक संचालक, दो उपसंचालक, आठ अनुसंधान पदाधिकारी तथा अन्य कर्मचारी वर्ग है। बाहर तीन व्यक्ति मुक्ति परियोजना संगठन अधिकारी है। एक पूर्वी क्षेत्र (Zone) के लिए है जिसका मुख्यालय कलकत्ता में है। ट्रस्ट कार्यक्रम के लिए है जिसका मुख्यालय बम्बई है; और तीसरा उत्तरी क्षेत्र के लिए है जिसका मुख्यालय दिल्ली है। इन तीनों पदाधिकारियों में से प्रत्येक के पास ६ से ७ तक परियोजना मुल्यांकन अधिकारी हैं। परियोजना मुक्ति परियोजना की कुल संख्या बीस है। जिन अधिकारी में वे अधिकारी नियुक्त किये गये हैं वे स्वायत्त देश को बड़े-बड़े आधिकारिक क्षेत्र में विभाजित करके चुने गये हैं। प्रत्येक विभाग केंद्र इस उद्देश्य के लिए बंद कर जाना गया कि उनमें विभिन्न प्रदेशों के विभिन्न पर्यावरण, कृषि तथा
आधिक दशाओं का प्रतिनिधित्व करने वाले क्षेत्र आ जायें, ताकि ग्राम विकास कार्यक्रम का अध्ययन बदलती हुई दशाओं में किया जा सके। क्षेत्रीय अधिकारी दौरा करते हैं और सर्वेक्षण के कार्य में परियोजना अधिकारियों का मार्गदर्शन करते हैं और उनके तथा राष्ट्रीय सरकारों के बीच मध्यस्थ का कार्य करते हैं। परियोजना मूल्यांकन अधिकारियों से आप की जाती है कि वे खण्डों (Blocks) की सभी बदलती हुई दशाओं से परिचित होंगे। समुदाय पर योजना की परियोजनाओं के प्रभाव का अनुमान लगाने के लिए उन्हें सर्वेक्षण भी करना होता है। इसके लिए उन्हें खोजबीन करने वाले कर्मचारी वर्ग की सहायता प्राप्त होती है। वे परियोजना कर्मचारी वर्ग के निकट सम्पर्क में कार्य करते हैं। अनुस्नान अधिकारियों में एक वर्ग सारणी सम्बन्धी इकाइयों का तथा इससे प्रभाव प्राप्त करने का कार्य देखते हैं। अन्य अधिकारी क्षेत्रों से आने वाले प्रतियोजनों को इकट्ठा करते, उनकी परीक्षा करते तथा अन्तिम प्रतिबन्ध तैयार करते हैं।

परियोजना मूल्यांकन संगठन (P.E.O.) की वर्तमान व्यक्ति ऐसी है कि वह समुदाय विकास मन्त्रालय से स्वतंत्र रहकर कार्य कर सकता है। यह संगठन योजना आयोग के सामायिक निदेशन के अन्तर्गत कार्य करता है। ये निदेशन अतीतपूर्वार्थ होते हैं और, जैसा संगठन के संचालक ने प्राकृतिक समृद्धि की बताया है: "कोई एक भी ऐसा उदाहरण नहीं है जहाँ योजना आयोग या परियोजना प्रशासन ने परियोजना मूल्यांकन संगठन (P.E.O.) से किसी कार्य को किसी विशेष प्रकार से करने के लिए कहा हो।"\[15\]

कार्य

संगठन के मुख्य कार्य, जैसे 1852 में स्थापित किये गये, निम्न हैं:

(अ) कार्यक्रम के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए की जा रही प्रगति के विषय में सभी सम्बन्धित लोगों को सूचित करते हुए सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के प्रशासनों तथा रीतियों का क्रमबद्ध आयारी मूल्यांकन तैयार करना।

(आ) उन प्रसार रीतियों की ओर ईमानदार करना जो प्रभावशाली सिद्ध हो रही है और जो प्रभावशाली सिद्ध नहीं हो रही है।

(इ) इस बात को स्पष्ट करने में सहायता देना कि गांव बालों ने सिफारिश किये गये कुछ रिवाज व्ययों अपनाये और कुछ को अस्वीकृत व्ययों कर दिया; और

\[15\] "There has not been a single instance where the Planning Commission or Project Administration has even asked the PEO to do a thing in a particular way."—Estimates Committee (38th Report), 1956-57, p. 39.
(ई) भारत की अर्थ-व्यवस्था तथा संस्कृति पर पड़ने वाले सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रभाव के विषय में अन्तर्दृष्टि प्रदान करना, क्योंकि यह हो रही आर्थिक सामाजिक प्रगति के सामने आने वाली कठिनाइयों के पूर्वावरोध के लिए आवश्यक है।

परियोजना मूल्यांकन संगठन (PEO) का कार्य दो तरीके का है:
(1) कार्यक्रम की प्रगति का सामांय मूल्यांकन जिसमें कार्यक्रम के ऊपर पहलुओं का अधिक विस्तृत परीक्षण हो जो विशेष महत्व रखते हों, तथा
(2) आर्थिक तथा सामाजिक दशाओं पर कार्यक्रम के प्रभाव का अनुमान लगाने के लिए क्षेत्रीय सर्वेक्षण। प्रारंभ में सामांय अनुमान (assessment) पर अधिक वेल दिया गया था। जब कार्यक्रम ने अधिक निश्चित संगठनात्मक तरीके की जरूरत की तो परियोजना मूल्यांकन संगठन के लिए यह सम्भव हो गया कि वह विशेष पहलुओं के विश्लेषणात्मक परीक्षण के लिए अधिक समय लगा सके। ध्यान रखना चाहिए कि संगठन एक इंजीनियर की भूमिका जोड़ करने के लिए नहीं है। जोड़ करने का कार्य तो एक प्रशासनिक कार्य है। अंकों की जोड़ करने का उत्तरदायित्व यह अपने ऊपर कभी नहीं लेता। इस संगठन का सबब स्वरूप तो केवल यह इशारा करने से है कि कौन सी रीतियाँ अपनायी जा रही हैं तथा किस सीमा तक वे उपयुक्त हैं या उपयुक्त नहीं हैं। इस बात का परियोजना करने में इसे रचना करती नहीं कि विकास कार्य पर व्यय होने वाली धन-राशि प्राप्त सफलता तथा की गयी प्रगति के अनुरूप ही है कि नहीं। इसी प्रकार सुधार के किसी उपाय की प्राथमिक कार्यक्रमात्मक भी यह जोड़ नहीं करता। यह तो केवल इस मुद्दे को सामने लाता है कि अमूल्य रीति सफल सिद्ध नहीं हो रही है।

मूल्यांकन प्रतिवेदन परियोजना मिश्रित अधिकारी, लघु विकास अधिकारी या जिला अधिकारी, जैसी भी स्थिति हो, द्वारा प्रदान की गयी सामग्री के आधार पर संकलित किये जाते हैं। इस आधार सामग्री की जोड़ के लिए परियोजना मूल्यांकन-संगठन के पास सबसे स्वतंत्र साधन नहीं है। फिर भी परियोजना मूल्यांकन अधिकारी कभी-कभी उस भाषा पर ही जोड़ करते हैं और सामुदायिक विकास कार्यक्रम का प्रभाव कूटने के लिए अपने निजी सर्वेक्षण करते हैं और प्रामाणियों से जो उनके अवलोकन के लिए सामग्री प्रदान करते हैं; बहुत सम्पर्क बनाये रखते हैं। इसके अतिरिक्त कई मामलों में वे अधिकारी स्थानीय नेता-सरकारी लोगों से तथा परियोजना और लघु तृतीय विधान मण्डलों के सदस्यों से सम्पर्क बनाये रखते हैं और उनके बिचारों पर भली प्रकार विचार करते हैं। किन्तु यह सम्पर्क अनोपचारिक होता है। मूल्यांकन प्रतिवेदन के प्रकार के होते हैं: सर्वेक्षण प्रतिवेदन (Survey
Reports), मूल्य मूल्यांकन प्रतिवेदन (Main Evaluation Reports)। सर्वेक्षण प्रतिवेदन जैसे—'समुदाय परियोजना प्रतिक्रियाएं' तथा 'पेपसु (PEPSU) में कपास प्रसार' शुद्ध अध्ययन सम्बन्धी प्रतिवेदन हैं, और राज्य सरकारों, सामुदायिक विकास मंत्रालय तथा योजना आयोग को भेज दिये जाते हैं। ये प्रतिवेदन सर्वेक्षण द्वारा प्राप्त तथ्यों पर आधारित होते हैं और लुने में कार्य करने वालों के बड़े काम के होते हैं। मूल्य मूल्यांकन प्रतिवेदन सभी विभागाध्यक्षों, उप-आयुक्तों या जिलाधिकारियों, राज्यों के लंबा विकास अधिकारियों को भेज दिये जाते हैं। अधिक विस्तृत प्रशासन के लिए उनका हिंदी तथा प्रदेशीय भाषाओं में अनुवाद भी कर दिया जाता है।

परियोजना मूल्यांकन संगठन (PEO) ने आठ वार्षिक मूल्यांकन प्रतिवेदन (Annul Evaluation Reports) प्रस्तुत किये हैं जो कार्यक्रम की सामान्य समीक्षा करते तथा कुछ निष्पक्ष मूल्यांकन केंद्रों में किये गए उसके कार्यों का विस्तृत विवरण देते हैं। इसके अतिरिक्त, यह सर्वेक्षण तथा जोर का प्रबन्ध करती है। महत्वपूर्ण सर्वेक्षण ये हैं: सामुदायिक परियोजनाओं के प्रति प्रारम्भिक प्रतिक्रियाओं का सर्वेक्षण (A Survey of Initial Reactions towards the Community Projects), पीढ़ि-निभ विवरण (A Benchmark Survey), स्वीकार परिवर्तन (The Acceptance and Practices Enquiry), ग्राम सेवकों के कार्यों का अध्ययन (Study of the Role and Functions of Gram Sevaks)। संगठन अपनी सिफारिशों का अनुसरण करता है और अपने द्वारा दिये गये मुद्दाओं तथा सिफारिशों का लेखा-जोखा रखता है, और सामुदायिक विकास मंत्रालय तथा राज्य सरकारों द्वारा उन पर की गयी कार्यबाही नियमित रूप से नजर रखता है। कभी-कभी परियोजना मूल्यांकन संगठन क्षेत्र में विस्तृत: क्या हो रहा है इसका पता लगाने को विस्तुनिष्ठ परीक्षण भी करता है और क्षेत्र अधिकारियों को निदेश दिये जाते हैं कि वे देखें कि किसी सीमा तक कार्यक्रम में हंगित की गयी कमजोरियों का इलाज किया जा रहा है या नहीं। सिफारिशें सत्य ही स्वीकृत नहीं कर सकती हैं।

भारत में योजना की प्रशासकीय उलझनें

प्रजातन्त्रीय प्रतिक्रिया के माध्यम से एक समाजवादी समाज का स्थापना के लिए योजना का भारतीय प्रयोग इस समकालीन जगत में अनय है। रस

---

16 For this topic we have drawn heavily upon the Working Paper and discussions on the occasion of the Fourth Annual Conference of I.I.P.A. on the Administrative Implications of the Third Plan, August 28, 1960.
योजना | 243

और चीन दोनों ही योजना द्वारा समाजवाद की स्थापना करने का प्रयत्न कर रहे हैं किन्तु वे प्रजातंत्रीय प्रक्रिया का प्रयोग नहीं करते। ब्रिटेन में मजदूर दल प्रजातंत्रीय प्रक्रियाओं द्वारा समाजवादी समाज की स्थापना का उद्घाटन रखता है किन्तु उसके पास कोई योजना की केन्द्रीकृत मानीन्त्र नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रजातन्त्र तो है किन्तु न तो वह समाजवाद में विशाल रखता है और न योजना मैं। केवल भारत ही ऐसा देश है जिसमें योजना, समाजवाद तथा प्रजातन्त्र तीनों के ही समन्वय का प्रयत्न किया है। हम परम्पराओं को बिना अधिक वदने संसदीय प्रभाव के अन्तर्गत एक प्रजातन्त्रीय, सहकारी, समाजवादी समाज की स्थापना करना चाहते हैं जिसमें मिली हो आर्थिक-व्यवस्था भी हो। यह एक चुनौती का कार्य है यद्यपि कठिन भी है।

१९५३ से योजना की शुरुआत ने भारत में संघ तथा राज्य प्रशासनों के प्रशासन की प्रकृति, क्षेत्र तथा प्रमाण को प्रभावित किया है। यह प्रभाव तीन बड़ी शक्तियों के परिणामस्वरूप उत्पन्न हुआ है। (१) नयी सरकार द्वारा विकास तथा कल्याण के क्षेत्र के कार्य हार्वेज में लिया जाना; (२) प्रशासकीय प्रवर्तित की विविधता एवं माना में बुझी, तथा (३) नीचे से योजना कार्य की सुविधाजनक बनाने तथा योजनाओं के प्रभावशाली परिपालन के लिए प्रशासकीय प्रक्रिया के साथ लोगों के अधिक सहचर्य तथा प्रक्रिया में उनके सहयोग की आवश्यकता।

प्रथम, द्वितीय तथा तीसरी योजना (प्रारूप) ने भी योजनाओं के सफल परिपालन में लोक प्रशासन के कार्य तथा महत्त्व की मान्यता दी है। प्रथम योजना में कहा गया है: “सभी दिशाओं में विकास की गति बड़ी मात्रा में लोक प्रशासन की उल्लंघन पर, कुशलता पर, जिससे यह कार्य करता है तथा सहयोग पर, जिसका यह आश्चर्य करता है, निभाया होगा।”[१७] द्वितीय योजना के शब्दों में: “यदि केन्द्र तथा राज्य दोनों ही स्थानों के प्रशासकीय तत्त्व कुशलता, पूर्णता तथा समाज के लिए लविता तथा चिंता की भावना से अपना कार्य करते हैं तो द्वितीय योजना की सफलता निश्चित है।”[१८] योजना

---

[१७] “In all directions, the pace of development will depend largely upon the quality of public administration, the efficiency with which it works and the co-operation which it evokes.”—First Five Year Plan, 1953, p. 117.

[१८] “If the administrative machinery both at the Centre and in the States does its work with efficiency, integrity and with a sense of urgency and concern for the community, the success of the Second Plan would be assured.”—Second Five Year Plan, 1956, p. 126.
लोक प्रशासन

के सफल परिपालन में प्रशासन के महत्व पर बल देते हुए, तृतीय योजना (प्रारूप) में कहा गया है: "निष्पादन में गति तथा कुशलता लाने की आवश्यकता तथा सामाजिक जनता को प्रभावित करने वाले सभी स्थानों पर प्रशासन की निष्ठा में गहरे विश्वास की आवश्यकता को सदा ही आवश्चिक विकास में महत्वपूर्ण समया माना गया है। विकास के फ़र्मा-कलाओं की गति तथा सरकार के कार्यों में वृद्धि के साथ प्रशासकीय मुद्दों के इन पहलुओं ने और भी अधिक महत्व प्राप्त कर लिया है।" 19 बस्तुतः सारी योजना कुछ अधिक प्रशासकीय कृत्यों के आधार पर स्वतः प्रश्न करती है।

प्रशासकीय संगठन तथा प्रबंध

प्रथम योजना में निम्न बातों पर बल दिया गया: प्रशासकीय नेतृत्व, निष्ठा, कई राजनीतिक या अर्थ पद के लोगों के दृष्टिकोण के मामलों में जाँच करने के लिए श्रीमान, कार्यकुशलता, राज्य के अधौतिक उद्धारों के प्रबंध के लिए तथा आवश्चिक नीति और प्रशासन के मामलों को देखने के लिए, मंत्री-समूह तथा व्याख्या के लिए कर्मचारी वर्ग, वास्तविक विकास की व्यवस्था करना, प्रशासकीय सेवाओं के लिए भली तथा गये लोगों की उल्लक्षण और उनके चुनाव के तरीके में सुधार, केंद्र, तत्त्वात्मक राज्यों के वैचारिक संगठन विकास व वहीं अथुक्षा या व्यवस्था की स्थापना, नौकरियों के दौरान में प्रशिक्षण की व्यवस्था में सुधार, प्रशासकीय सेवाओं के अनुप्रयोग अधिकारियों के लिए, राजस्व तथा विकास प्रशासन में उपयुक्त प्रशिक्षण महत्व, विकास प्रशासकीय पदाधिकारियों के लिए रिफ़रेंस कोर्स का आयोजन, केंद्र तथा राज्यों में संगठन तथा प्रबंध इकाइयों (O & M units) की स्थापना, पर्यावरण तथा निपुणता में सुधार, बेहतर मानवीय सम्बन्ध, वित्तीय नियोजन के तरीकों से समीक्षा, परियोजनाओं की योजना बनाने में समय वित्तीय उलझनों की और अधिक धारा तथा प्रशासन की निष्पादन, कार्यकुशलता को गति देते वाले तरीकों में सुधार तक चिंता विशेष प्रतिवर्ती वाले अधिकारियों की परीक्षण में सुधार हो, तथा एक सामाजिक प्रशासकीय प्रवृत्ति के रूप में परिणामों का व्यवस्थित सम्बन्ध ।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना में निम्न मुख्य प्रशासकीय कार्यों समाप्त होने के लिए:

19 "The need for securing efficiency and speed in execution and widespread confidence in the integrity of the administration at all points affecting the general public has always been stressed as vital problems in economic development. With increase in the tempo of development activities and in the functions of Government these aspects of administrative reforms have assumed even greater urgency."—Third Five Year Plan (Draft), 1960, p. 58.
योजना | २४४

प्रशासन में निष्ठा का विनिवेशचय करता, प्रशासकीय तथा प्राविधिक वर्गों का निर्माण तथा सुधारकारक सेवा के लिए अवसरों तथा उत्तरकदमों की व्यवस्था करता, जो कृत्य सम्पन्न करते हैं। उनकी तुलना में कर्मचारियों की आवश्यकताओं का निरस्तर निर्धारण; सभी क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर प्रशिक्षण कार्यक्रमों का संगठन तथा उपलब्ध प्रशिक्षण संसाधनों का सदनहृदय; गतिपूर्त, कुशल तथा मित्वव्यतिपूर्ण कार्यप्रारंभी खोज निकालना, निरस्त्र प्रयोगक्रम की व्यवस्था करना तथा नियमित रूप से समय-समय पर तरीकों तथा परिचालनों के वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन की व्यवस्था करना। अधिकतम उत्तरदायित्व का प्रयोग करने के लिए सभी क्षेत्रों पर अधिकारियों को अवसर दान करने, प्रशासकीय विकास के लिए योजनाएं बनाने, वेग तथा त्वरा की प्रबलता लाने, सभी क्षेत्रों से कुशल प्रशासकों को आकर्षित करने, तथा शुद्ध मानवी समस्याओं पर बल देने की आवश्यकता पर भी जोर दिया गया।

तृतीय (प्रारूप) योजना में लोक-प्रशासन के क्षेत्र में जो उद्देश्य प्राप्त किये जाने हैं वे ये हैं: (१) सरकार द्वारा सुंपस्त जबर्दस्ती में नीतियों का संविधान तथा उन्हें कार्यरूप में परिणाम करने में निरस्तरता निभाव करना; (२) प्रत्येक स्तर पर, जिसमें मनोर, सचिव तथा विभाग का प्रशासन सम्पूर्ण है, प्राप्त किये जाने वाले उद्देश्यों की ध्यान में रखते हुए योजना के परिपालन के लिए उत्तरदायित्व का स्पष्ट निर्धारण और विधि तथा विधियों द्वारा किसी भी सरकारी कर्मचारी की सीमा गये क्षेत्र के अंतर्गत उनके निर्णयों में हस्तक्षेप न करना; (३) कार्यों की शीर्ष निपटाकर, और (अ) कर्मचारीरूप विशेषत: भारत क्रेडेट का समूचीत प्रशिक्षण; (आ) अवस्थितात्मक कार्य-अवधियों (work studies) द्वारा प्रक्रियाओं का सरलीकरण; और (इ) प्रत्येक स्तर पर कार्य का प्रभाव-पूर्ण पर्यायक्रम करके, दैनिक तुलना में वृद्धि करना; (४) प्रशासकीय क्रियाओं तथा स्तर में स्‍थापी दृष्टि करने के लिए प्रशासकीय नेतृत्व जारी रखना; तथा (५) महत्वपूर्ण निर्माण परियोजनाओं के संबंध में यह निष्ठा करना कि जितना व्यय किया गया है उसके अनुसार सवारी सूचना परिचालन मिलें और सभी जगह निष्ठा तथा मित्वव्यतिरेक तो हो।
समन्वय, प्रत्यायोजन, संचार और पर्यवेक्षण
(CO-ORDINATION, DELEGATION, COMMUNICATION AND SUPERVISION)

समन्वय
(Co-ordination)

महत्त्व

समन्वय संगठन का सर्वप्रथम सिद्धांत है। यह प्रबन्ध का भी प्रथम सिद्धांत है। इस प्रकार आधुनिक प्रशासन में यह एक बहुत महत्वपूर्ण समस्या है। कुछ लेखक तो इस सीमा तक पहुंच जाते हैं कि वे 'प्रबन्ध' के स्थान पर 'समन्वयकर्ता' शब्द रखते हैं। फिर भी यह ध्यान रखना चाहिए कि समन्वय तो केवल साध्य की ओर ले जाने वाला एक साधन मात्र है न कि स्वयं ही साध्य है। न्यूमैन (Newman) के शब्दों में: "यह कोई पुष्कर किया नहीं है बिनक एक ऐसी दशा है जो प्रशासन के सभी चरणों में रम जानी चाहिए।" समन्वय की आवश्यकता तीन मुख्य कारणों से पैदा होती है: (१) किसी संगठन की इकाइयों या कर्मचारियों के कार्यों में अतिरिक्तता या अलग-अलग से बचाव करना या उनका निपटारा करना; (२) कार्यों के अन्य पहलुओं की उपेक्षा करके एक ही पहलु पर अत्यधिक ध्यान देने की प्रकृति को रोकना या प्रभावित करना; तथा (३) किसी अभिक्रिया की विभिन्न इकाइयों में विभाग, अधिकार-लिस्ता या सामाजिक-निर्माण की मनोवृत्ति को रोकना।

अर्थ

निपेधात्मक भाव में समन्वय का लक्ष्य है प्रशासन से अतिरिक्तता तथा टकराव को हूँ करना। वस्तुतः यह किसी संगठन के कर्मचारियों में सामूहिक कार्य तथा सहयोग की भावना का संचार करने का प्रयत्न करता है। प्रशासन

1 "It is not a separate activity but a condition that should permeate all phases of administration."—Newman, W. H.: Administrative Action, New York, Prentice Hall Inc., 1953, p. 403.
क्षेत्र के प्रसिद्ध विद्वानों द्वारा दी गयी इस शब्द की कुछ परिभाषाएँ निम्न प्रकार हैं:

समन्वय "प्रयोजनों का ऐसा व्यवस्थित समकाल बनता है जिससे किसी कार्य के निष्पादन का उद्देशि परिभाषण, समय तथा निर्देशण प्राप्त होता है, फलस्वरूप किसी किल्ले उद्धेश्य के लिए सामरकज्ञौं तथा एकीकृत क्रियाएँ सम्भव हो जाती हैं।"2 विभिन्न हिस्सों का परस्पर समायोजन, विभिन्न हिस्सों की गति-विधियाँ तथा प्रत्येक का समय पर समायोजन ही समन्वय है ताकि समय के उपादन के लिए प्रत्येक हिस्सा अपना अधिकतम योग दे सके।3

समन्वय एक प्रक्रिया है "जो विभिन्न तत्त्वों को शक्तियों तथा भाव के आधार पर केंद्रीकृत करती है जिससे परस्पर स्वतंत्र तथा साथ-साथ काम करने लगते हैं।"4

समन्वय "उद्यम का प्रयोजन पूरा करने के लिए कई हिस्सों का एक व्यवस्थित समग्र एकीकरण है।"5

मेरी पाकर फालेट समन्वय की परिभाषा करती है "कि यह किसी स्थिति में सभी तत्त्वों का पारस्परिक समभवन है।" वे आगे कहते हैं "तुम यह सोचकर प्रक्रिया की यथार्थ कल्पना नहीं कर सकते कि अ अपना समायोजन ब, स और ब के साथ स्वयं कर लेता है। अ अपना समायोजन ब के साथ तथा से प्रभावित ब के साथ तथा ब से प्रभावित ब के साथ तथा स्वयं अपने से अर्थात अ से प्रभावित ब के साथ करता है इत्यादि, इत्यादि। इस प्रकार का पारस्परिक समन्वय, प्रत्येक भाग की प्रत्येक अन्य भाग द्वारा यह अवस्था

2 Co-ordination is "the orderly synchronisation of efforts to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified actions to a stated objective." —Ibid.

3 "Co-ordination is the adjustment of the parts to each other and of the movement and operation of parts in time so that each can make its maximum contribution to the product of the whole."—Terry: op. cit., p. 33.

4 Co-ordination is a process "causing disjunct elements to a concentration on a complex of forces and influence which cause the mutually independent elements to act together."—White: op. cit., p. 38.

5 Co-ordination "is the integration of the several parts into an orderly whole to achieve the purpose of the undertaking."—Charlesworth, J. C.: Governmental Administration, New York, Harper & Bros., 1951, pp. 244-52.
और दूसरों के प्रभाव के परिवर्तन के प्रयोग अन्य भाग द्वारा प्राप्त लाभ, बस समाज के सभी प्रयोगों का यह लक्ष्य होना चाहिए।”

समाज की एक सरल संक्षेप-सी परिभाषा संकल्प है, द्वारा दी गयी है : “समाज कार्यों के विभिन्न हिस्सों को परस्पर सम्बद्ध करने का संरचनात्मक रूप है।” समाज का अर्थ ऐसी व्यवस्थाएँ करना है कि जिसी संगठन के सभी हिस्सों निष्पादित लक्ष्यों की ओर बिना काम के तुराये, बिना खाली स्थान छोड़े या तकराये कदम मिलाते हुए साथ-साथ आगे बढ़े। उच्च श्रेणियों के समाज के कुछ अनेक उदाहरण किसी घड़ी के पुलों को आपस में फिट करना तथा किसी नाव का तेज़ा है। किसी भी का वाणिज्य व्यवस्था कार्य की निकटतम पूर्णता प्रस्तुत करता है।

समाज को कभी-कभी गर्तती से सहयोग समझा लिया जाता है किन्तु दोनों का एक ही अर्थ नहीं होता। टैरी के शब्दों में, सहयोग “किसी सामाजिक लक्ष्य की प्राप्ति के लिए एक व्यक्ति का इसरोल या इसरोल के साथ सामूहिक कार्य है। समाज निवृत्त कार्य से कहीं अधिक है और इसका अर्थ है ‘प्रयोगों का समकालीन बदलना।’” अर्थात प्रयोग एक ही समय हो। इस अन्तर को स्पष्ट करने के लिए टैरी एक मोनोरंजन कहानी बताते हैं: “एक लड़का था। वह एक दिन तड़के ही रेलगाड़ी पकड़ना चाहता था। तदुपरांत उसने सोंने से पहले अपनी घड़ी आधा घण्टा आगे बढ़ा दी ताकि वह निश्चित रूप से काफी समय पहले उठ बैठे। विस्तर के पास ही मेज पर घड़ी लखकर वह पूर्ण आराम पाने के लिए जड़ी सो गया। उसका पिता जिसे मानसून था कि लड़का तड़के ही रेलगाड़ी पकड़ना चाहता था अपने बेटे के शयनागार में गया और वह सोचकर कि लड़के को उठने तथा कपड़े पहनने के लिए अतिरिक्त समय मिल जाय उसने लड़के की घड़ी आधा घण्टा बढ़ा दी। इसी प्रकार लड़के की माता सोंने से पहले लड़के के शयनागार में गयी और घड़ी की आधा घण्टा आगे कर दिया ताकि लड़के को प्राप्त: जल्दी न करनी पड़े। फल

6 “You cannot envisage the process accurately by thinking of A adjusting himself to B and to C and to D. A adjusts himself to B and also to a B influenced by C and to a B influenced by D and to A B influenced by A himself...and so on and so on. This sort of reciprocal relating, this interpretation of every part by every other part, and again by every other part as it has been permeated by all should be the goal of all attempts at co-ordination.”—Metcalf, H. C. and Urwick, L. : Dynamic Administration, 1947, pp. 297 ff.

7 Co-ordination is “the all important duty of inter-relating the various parts of the work.”—Seckler-Hudson : op. cit., p. 61.
यह हुआ कि आप घटना पहले उठने की अपेक्षा लड़का बैठे घटना पहले उठ गया और उसकी एक घटना की नींद मारी गयी। यहाँ माता, पिता तथा बेटे के कायन में सहयोग तो था किन्तु समन्वय नहीं था।"8

समन्वय आंतरिक (कायोंतमक) या बाह्य (संरचनात्मक) हो सकता है। आंतरिक समन्वय किसी संगठन में काम करने वाले व्यक्तियों के व्यक्तिगत कर्तव्यों के समन्वय से सम्बन्ध रहता है। दूसरी ओर, बाह्य समन्वय का समन्वय विभिन्न संगठनात्मक इकाइयों की क्रियाओं के समन्वय से है। पपरंप के शब्दों में: "यह (पद-परम्परा) लम्ब तथा सौंदर्य दोनों ही प्रकार से काम करता है। सौंदर्य समन्वय इकाइयों तथा अभिकरणों के बीच होता है। समन्वय और प्रशासन के बीच भेद प्रकट करने के लिए हम इसे समन्वय कहेंगे। जो समन्वय, एक विनिर्देशक के प्रति उत्तरदायी इकाइयों के बीच होता है, उसे इकाइयों के स्तर का समन्वय कहेंगे। यहाँ समन्वय उस निर्देशक के स्तर पर जिसके प्रति वे इकाइयों उत्तरदायी हैं, प्रशासन बन जाता है, जबकि निर्देशक स्तर के अन्य अभिकरणों के साथ भाग लेता है।"9

8 "The collective action of one person with another or others toward a common goal"......"synchronisation of efforts"......

"Consider the story of the boy who wished to take an early morning train and accordingly set his watch ahead one half hour before going to bed so that he would be sure to arise in plenty of time. Placing the watch on the table alongside his bed, the boy retired early to get sufficient rest. His father, knowing of his son's desire to take the early train, went to his son's bed-room and turned the lad's watch up one half hour, believing this would give the boy extra time to get up and dressed. Likewise, the mother just before retiring went in the lad's bed-room and turned his watch forward one half hour so that he would not be rushed in the morning. As a result the lad arose one and one half hour early instead of the one half hour losing an hour of needed sleep. Co-operation among the actions of the son, father and mother had been present but no co-ordination."—Terry: op. cit., pp. 33-34.

9 "It (Hierarchy) functions both perpendicularly and horizontally. The horizontal relationship is between units and between agencies commonly regarded as co-ordination in an effort to distinguish between co-ordination and administration. Co-ordination effected between units responsible to a

(Contd.)
किस प्रकार समन्वय करना चाहिए?

समन्वय के साधन अनेक तथा विविध हैं। उदाहरण के लिए, योजना समन्वय का एक आदर्श तरीका है। योजना में जन, जन तथा सामग्री के सभी पाप्त साधनों का अंतिकाल पुर्वोक्त होता है। इसका उद्देश्य यह होता है कि नियोजित लड़कों तथा उद्देश्यों को एक सीमित अवधि के भंडार प्राप्त किया जाय। यह राष्ट्रीय पैमाने पर समन्वय का एक प्रयोग होने के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। इसी रूप में, समन्वय की प्रविष्टियों के संगठनात्मक तरीकों को होते हैं, अर्थात् उनका संस्थाएँ निर्माण करा है। ये समूहों, भागकों, समितियों, संगठनों, अल्प-विभागीय समितियों, कर्मचारीसंघ की इकाइयों, समन्वय करने वाले अधिकारियों इत्यादि के रूप में हो सकते हैं। किसी भी संगठन में पद-परम्परा (Hierarchy) एक समन्वय करने वाला अभिकरण है क्योंकि इसका मुख्य प्रयोजन अभिकरण के अन्तगत मौके पैदा करना है। सच तो यह है कि संगठन स्वयं ही एक समन्वय का साधन है। भारत में समन्वय लाने वाले अनेक संगठनात्मक साधन हैं। केंद्रीय सरकार समन्वय ही सर्वाधिकर राज्यकारों अभिकरण है। केंद्रीय संचालन, मन्त्रमण्डल, मन्त्रमण्डल समितियों, योजना आयोग, अधीक्षण अधीक्षण विकास परिषद तथा घटना मन्त्री सभी सभी तो उसी प्रक्रिया में लगे हैं। जितना तर पर सबसे ऊपर जिलाधीन समन्वय करता है। प्रजातन्त्रीय विकेर्नीकरण के लागू होने के साथ ही यह कार्य निविष्ट रूप से बल पकड़ता जाग रहा। फिर इसी दिशा में सहायक मंडल तथा आयोग भी हैं, जैसे विश्वविद्यालय अनुदान आयोग, अल्प विश्वविद्यालय मंडल तथा भारतीय ऐतिहासिक अभिलेख आयोग। इसके लिए समूह भी स्वतंत्रता के साथ प्रयुक्त किये जाते हैं। ये समूह योजनाओं के शीर्ष निपटारे के लिए तथा कार्यक्रमों का व्यवहारान्त समाधान पाने के लिए केंद्र तथा राज्यों के बीच समन्वय का प्रयोग करते हैं। ये सचिवालयों के प्रकाश में बच्चों के आदान-प्रदान के लिए तथा निविष्टीकरण का संक्षेपण करने के लिए बाद समाधानों का काम भी करते हैं। ये सामाजिक कार्यक्रमों के उद्देश्य में मदद करते हैं तथा ऐसे कार्यक्रमों के परिपालन की प्रगति की समीक्षा समझते हैं। ऐसे समूह सामाजिक शक्ति के परिपालन के लिए किये जाते हैं। राज्यपालों, मुख्य मन्त्रियों तथा विभिन्न विभागों के मन्त्रियों के सम्मान,
राजनीतिक स्तर के सम्मेलनों के उदाहरण हैं। सरकारी तल के सम्मेलनों के अल्पगिरि सरकारी संचालित सम्मेलन तथा विभागाध्यक्षों के सम्मेलन आते हैं। फिर, व्यवसायिक सम्मेलन भी हैं; जैसे उप-कुलपत्तियों के सम्मेलन तथा सिचाई और शक्ति विमंडल गोव्हर्नमेंट (Irrigation and Power Seminar), जिसमें विभिन्न राज्यों के मुख्य अभियंता तथा नन्दी घाटी परियोजनाओं के प्रबंध समिति गठित होते हैं।

प्रक्रियाओं तथा रीतियों का प्रमाणीकरण सम्बन्ध का तीसरा माध्यम है। जब प्रक्रियाओं, जिनका सम्बन्ध मनुष्यों को एक बड़ी संख्या से है और जो पुनरावर्ती स्वभाव की है, सामान्यतः प्रमाणीकृत कर दी जाती हैं। कार्य-प्रणालियों के प्रमाणीकरण के अनुसार उदाहरण प्रणाली (forms) हैं। नियमावली, विनियम तथा नियम ऐसे प्रमाणीकरण के अन्य का उदाहरण हैं।

केन्द्रीकृत गृह-पालन (Centralised House-keeping) सम्बन्ध का चौथा तरीका है। "प्रशासन में गृह-पालन समस्या के अन्तर्गत प्रायः प्रदाय, भाण्डार, भूमि की सफाई तथा मरम्मत, खपाई तथा हिलीकरण के उपकरणों का नियंत्रण, केन्द्रीय डाक, परिवहन तथा खाद्य और टेलीफोन सेवा आते हैं।"[19]

प्रथम हवार आयोग ने १९४६ में सिफारिश की कि एक सामान्य सेवाओं के कार्यों की रचना की जाय जिसे इस प्रकार की गृह-पालन सेवाओं का भार सींप दिया जाय। यह सिफारिश स्वीकृत कर ली गयी और उसी वर्ष सामान्य सेवा प्रशासन (General Services Administration) की स्थापना कर दी गयी।

भारत में केन्द्रीकृत गृह-पालन के बहुत से अभिकर्षण हैं। जैसे महालिखा परीक्षण अधीन लेखांकन, तथा लेखा परीक्षा लोक निर्माण विभाग के अन्तर्गत भूमि का निर्माण, मरम्मत तथा जीर्णोद्धार, प्रदाय महासंचालकालय के अधीन प्रदाय इत्यादि। लोक सेवाओं के चुनाव तथा भर्तियों के लिए संचाली लोक सेवा आयोग इसी उद्देश्य से कार्य करता है।

पाँचवें, 'वित्त मन्त्रालय विभाग' एक बड़ा समन्वयकार है। व्यावहारिक बजट स्वयं ही समबस्थित सरकार के कार्यक्रमों, व्यावसाय तथा साहित्य का समन्वय करने के बारे में एक लेख है। वित्त मन्त्रालय ही ऐसा तत्त्व है जो कार्य की एक सर्वभावना योजना अर्थवर्ती बजट बनाने के लिए विभिन्न मन्त्रालयों के कार्यक्रमों, मांगों तथा दावों का समाधान तथा समन्वय करता है। वित्त मन्त्रालय के कार्य

---

10 "In administration house-keeping problems usually include supply, warehousing, the cleaning and maintenance of buildings, printing and duplicating, equipment control, central mailing, transportation, and food and telephone service."—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 184.
बजट पास हो जाने तथा मन्त्रालयों में निदिष्यों के बंदबारे के साथ ही समाप्त नहीं हो जाता, बल्कि कार्य करने वाले विभाग यदि किसी कार्यक्रम को कार्य-रूप में परिणात करना चाहते हैं तो इसके लिए वित्त मन्त्रालय का सम्मोदन या अनुमोदन भी आवश्यक है।

अतः में, समन्वय बढ़ाने: उन मीलिक या लिखित सूचनाओं की प्रभावशीलता पर निर्भर है जो सूचना तथा विचारों को समाज का श्रृंखला के नीचे, ऊपर तथा इधर-उधर ले जाते हैं।

ऊपर जिन आपुर्वार्थक साधनों की बाँधी की गयी है उनके अंतिरिक समन्वय के अनौपचारिक माध्यम भी हैं, जो अनौपचारिक होने के ही कारण कुछ कम प्रभावशाली नहीं हैं। इसमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण कदाचित् व्यक्तिगत सम्पर्क हैं। वे विचारों के स्वतंत्र आदान-प्रदान, मुक्त बाद-बिबाद तथा समझेटा द्वारा राजनीतिक करने में मदद देते हैं। समितियों और समूहों ऐसे अनौपचारिक परामर्शों के लिए अवसर प्रदान करते हैं। मोज, मध्यभूमि, पानीश्वर, पानीश्वर अनौपचारिक संचार के माध्यम माध्यम हो गये हैं। कदाचित् 'अपाराज्य' समन्वय का सबसे अधिक महत्वपूर्ण माध्यम अनुमानित दल-प्रणाली है। हमारे देश में चूँकि कॉन्सर्ट दल सभी राज्यों में तथा केंद्र में समान रूप है इसलिए, अधिक देश की नीतियों, योजनाओं तथा कार्यक्रमों में समन्वय है। अतः में, समन्वय करने वाले तत्व के रूप में अवधा नेतृत्व भी कुछ कम महत्वपूर्ण नहीं होता। इस सम्बन्ध में देश की राजनीतिक तथा प्रशासनिक एकता पर प्रभाव एक महान राष्ट्रिय नित्य है।

बाधाएँ

किसी भी अभिक्रिया में समन्वय की भी सीमा होती है। समन्वय का माग कठिनाइयों से भरा पड़ा है। गुलिक के अनुसार इसमें से कुछ कठिनाइयों के कारण वे हैं: (अ) भविष्य की अनिश्चितता व्यक्तित्व तथा लोगों के व्यवहार के विषय में; (आ) नेताओं में व्यापार, अनुभव, बुद्धिमानी तथा चरित्र की कमी और उनके उन्हें हुए विरोधी विचार तथा उद्देश्य; (इ) प्रशासन की आश्चर्य तथा तकनीक की कमी; (ई) अनेक विभिन्न कारणों जो जमाड और मानवीय ज्ञान की अनुपूर्णता, विशेषतः मनुष्य और जीवन के सम्बन्ध में; और (उ) नवीन विचारों तथा कार्यक्रमों का विकास करने, उन पर विचार करने, उन्हें परिपूर्ण बनाने तथा अपनाने में व्यवस्थापन तरीकों की कमी।

11 "......difficulties arise from: (a) the uncertainty of the future —as to the behaviour of individuals and of people; (b) the lack of knowledge, experience, wisdom and character among (Contd.)"
leaders and their confused and conflicting ideas and objectives; (c) the lack of administrative skill and technique; (d) the vast number of variables involved and the incompleteness of human knowledge, particularly with regard to man and life; and (e) the lack of orderly methods of developing, considering, perfecting and adopting new ideas and programmes.”—Gulick, L. and Urwick, L.: *Papers on the Science of Administration*, New York, Columbia University, 1937, p. 40.

“Size and complexity, personalities and political factors, the lack of leaders with wisdom and knowledge pertaining to public administration and the accelerated expansion of public administration to international dimensions.”—Seckler-Hudson: *op. cit.*, p. 53.
होगी। प्रत्यायोजन या अधिकार सूचना की आवश्यकता तो संगठन के बढ़ते के साथ बढ़ती है, क्योंकि तब एक व्यक्ति या व्यक्तियों का समूह सभी निर्णय नहीं कर सकता। इसलिए सत्ता तथा उत्तरदायित्व कर्मचारी के साथ ही विभाजित हो जाने चाहिए। प्रत्यायोजन सत्ता के विभाजन तथा वितरण के मुख्य तरीकों में से एक है। इसके प्रथम सत्ता के प्रत्यायोजन की सीमा संगठन के आकार तथा जटिलता से एक विपरीत अनुपात में सम्बन्धित है। प्रत्यायोजन की स्वस्थ प्रणाली के कुछ लाभ ये हैं:

(१) इसके प्रयोग से संगठन के विभिन्न तरंग अधिक समृद्धि रीति से प्रमुख किये जा सकते हैं। इस प्रकार मुख्य प्राप्ति अधिक महत्वपूर्ण प्रश्नों पर अपना ध्यान लगाने में समय होता है और उसे कार्यालय से सम्बन्धित विभिन्न तरिकों के लिए भाग लगाने की आवश्यकता नहीं होती। क्योंकि नीचे नीति से सम्बन्धित कर्मचारी समृद्धि से उन्हें देख सकते हैं। वर्तमान प्रशासन का यह एक मात्र सिद्धांत है कि बीटी पर स्थित व्यक्ति या प्रावधान बीटी-बीटी वालों पर अपना समय और शक्ति निपट न करें, और वेल संगठन की असामान्य या बीटी के स्तर की समस्याओं का ही समाधान करें।

(२) प्रत्यायोजन की स्वस्थ प्रणाली के अन्तर्गत उत्तरदायित्व की भावना में इदं प्रथेक कर्मचारी की कार्यशक्ति में बढ़ा दिया। कमेटी का कर्त्तव्य है कि वह अपने अधीनस्थों का कुशल बनाये। ऐसे करने का सबसे अच्छा तरीका है उन्हें सत्ता तथा उत्तरदायित्व दिन देना। यदि बहुत उच्च स्तर पर निर्धारण किये जाते हैं तो निम्न स्तर पर काम करने वालों की सत्ता पर आधार पत्तांचुने का खतरा रहता है, क्योंकि यदि नीचे स्तर के इन लोगों को प्रभावशाली हीं रहने के लिए कार्य करना है तो उन्हें अपने कार्य के लिए उत्तरदायी होना आवश्यक है और सत्ता की तदनुसृत मात्रा का भी वहन करना उनके लिए आवश्यक होगा।

(३) इसमें संगठन द्वारा की गयी सेवाओं में सुधार हो जाता है तथा कुशलता, मित्यद्यता तथा शीघ्रता के साथ कार्य होता है। क्योंकि तब कार्य- वाही नीति के निम्नतम स्तर पर कार्य करने के लिए होती है।

(४) चूंकि सत्ता के समृद्धि प्रत्यायोजन के अन्तर्गत संगठन के प्रत्येक
स्टार पर कार्यवाही तथा उत्तरदायित्व की स्पष्ट परिभाषा की हुई है। अतः यह कार्यचालन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखने में सहायक होता है।

(५) जब निर्णयों को नीति के उच्चतर स्तर पर भेजने की आवश्यकता नहीं होती तो प्रत्ययोजन करने में विलम्ब भी कम से कम होता है।

हाइड प्रत्ययोजन के कारणों के संक्षेप में निम्न प्रकार से रखते हैं: "महत्वपूर्ण तथा विशाल परिस्थितियों के लिए सत्ता के कुछ प्रत्ययोजन की आवश्यकता है और यह भी आवश्यक होता है कि इसे कार्यक्रम तथा योग्य रूप से कार्यान्वित किया जाे। केवल नागरिकों की सुविधा को लागू करने से अधिकतर मामले वार्षिक गठन के बाहर मूल्यांकन व्यक्ति जाते हैं। प्रशासनिक उलझनों में यदि विलम्ब से बचना है तो केवल मुल्यांकयों में ही नहीं, बल्कि सैकड़ों, हजारों ही क्षेत्रीय कार्यालयों में निर्णय किये जाने आवश्यक हैं। कभी-कभी नीति तथा कार्यक्रम को स्वायत्त दलालों के अनुप्रयोग बनाने के लिए स्वविशेष से तुरंत नियुक्त करना आवश्यक हो जाता है। अवश्य ही सत्ता के प्रत्ययोजन का अर्थ है अधिक ऊंचाई, उत्तरदायित्व के उच्चतर स्तर के साथ एक कार्यक्रम का उत्पादन करना। वे वार्षिक गठन अपने उच्चाधिकारियों के सूचना दाता या संदेशक ही रहकर सन्तुष्ट नहीं है।"  

प्रत्ययोजन क्या है?

मूनी (Mooney) के अनुसार प्रत्ययोजन का अर्थ है किसी उच्च सत्ताधारी द्वारा किसी निम्न सत्ताधारी की विशिष्ट सत्ता प्रदान किया जाना। यह सत्ता का हस्तांतरण है जबकि उसका पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण का अधिकार बना ही रहता है। इस व्यवस्था से टेरी (Terry) सहमत नहीं है। उसके अनुसार "प्रत्ययोजन का अर्थ है किसी निपटाए या संगठन की किसी इकाई

13 "Circumstances of magnitude and volume, however, require some delegation of authority, and the settlement of much business at the point where it arises. The convenience of citizens alone compels most matters to be handled outside Washington. The avoidance of delay in administrative bottlenecks requires decisions at a hundred or a thousand field offices rather than in a single headquarters establishment. In some cases proper adjustment of policy and programme to local conditions require discretionary field decisions. Certainly the delegation of authority means greater energy, a higher sense of responsibility, and better morale among field agents. They are not content to be mere messengers and reporters of their Washington superiors."

—White : op. cit., p. 103.
द्वारा दूसरे को सत्ता प्रदान करना।” 14 यह आवश्यक रूप से उच्च स्तर से
निम्न स्तर को सत्ता का अवक्रमण नहीं है; यह तो निम्न स्तर से उच्च स्तर
kो या समान स्तरों के बीच भी हो सकता है। इस प्रकार, प्रत्यायोजन “नीचे
की ओर, ऊपर की ओर या पाश्वों की ओर” हो सकता है। नीचे की ओर
सत्ता के प्रत्यायोजन का उद्देश्य विकास के प्रबन्धक की ओर से विरोधी का
प्राधिकार देना है; ऊपर की ओर सत्ता का प्रत्यायोजन हिस्सेदारों द्वारा अपने
संचालक मण्डल के लिए होता है, पाश्वों की ओर प्रत्यायोजन कुछ अन्यकी
कबीलों के सरदारों तथा उनके कबीले की केन्द्रीय सत्ता के बीच होता है। 15

यदि रचना चाहिए कि प्रत्यायोजन कोई उत्तरदायित्व का परियोजन नहीं
है और उसका अर्थ अन्तिम सत्ता का स्थानान्तरण नहीं है। जो व्यक्ति सत्ता
का प्रत्यायोजन करता है वह अपना सम्पूर्ण उत्तरदायित्व नहीं सीधता; वह
निरीक्षण, पर्यवेक्षण, नियंत्रण तथा समीक्षा का अधिकार अपने पास रखता है।
वह तो अपने प्रत्यायोजन की भंग करके अपनी सारी सत्ता वापस ले सकता है।
इसी तरह, “सत्ता के प्रत्यायोजन का अर्थ इससे को केवल कर्तव्य सीधते से
कुछ अधिक है। प्रत्यायोजन का सार है इससे पर स्वयंसेवक का भार डालना
और अपने कर्तव्यों के डायों के भीतर विविध समय अवधि के सुझाव में उनके
द्वारा निर्णय का प्रयोग।” 16 इस प्रकार प्रत्यायोजन की दुसरी विशेषता है:
बहुतांश प्रत्यायुक्त (delegates) और प्रत्यायोजक (delegator) दोनों के
पास एक ही समय सत्ता निर्मित रहती है। अत: यदि संगठन स्तर के सीधे
जाय तो प्रत्यायोजन सत्ता के विभाजन तथा वितरण का एक तरीका है।

क्या प्रत्यायोजित करना चाहिए?

प्रबन्धक को चाहिए कि अपने अधिनस्तों को उत्तर प्रत्यायोजित करने
जिन्हें उनसे मिले जाने की आशा की जा सकती है, या उससे अत्यधिक। प्रत्यायोजन की
कला कार्य पूरा किये जाने की आवश्यकताओं और

14 “Delegation means conferring authority from one executive
or organisation unit to another.”—Terry : op. cit., p. 271.
15 Delegation may be “downward, upward, or sidewise".
Downward delegation of authority is illustrated by a salesman;
upward delegation by stockholders to their board of
directors; sidewise delegation by certain African tribal
chiefs and their Central Tribal Authority.—Ibid., p. 272.
16 Delegation of authority means more than simply assigning
duties to others in more or less detail. The essence of dele-
gation is to confer discretion upon others, to use their judg-
ment in meeting specific problems within the framework of
t heir duties.”—Millett : op. cit., p. 46.
अधीनस्थों को उनकी योग्यता की सीमा तक प्रयोग में लाने तथा उनका होमस्ला बढ़ाने की आवश्यकताओं के मुकाबले में अवसर के भारत तथा नुकसान के परिणाम तक नीचे जाती है। इस प्रकार प्रयासों में लोगों तथा स्थितियों का ज्ञान होना आवश्यक है और कर्मचारीवर्ग, कार्यक्रम या द्वार पर परिवर्तन होने के साथ ही उसमें परिवर्तन होते रहता चाहिए। यह प्रार्थना: मुला दिया जाता है कि संता के प्रयासों को निम्न सीमाएँ भी हैं:

(१) जिस सीमा तक सत्ता प्रत्यायोजि की जा सकती है वह सीमा संविधान, विधियों तथा राजनीतिक संस्थाओं द्वारा आयोजित है।

(२) निम्न तल के कर्मचारीवर्ग की योग्यता। किसी अकुशल रूप से को सत्ता का प्रयासों करता स्वप्न, अध्ययन, है। फिर भी प्रयासों न करने के कारण रूप में कर्मचारीवर्ग की अकुशलता के बहाने की असर कभी-कभी निर्देशक पर होता है न कि कर्मचारीवर्ग पर।

(३) वह सीमा जहाँ तक किसी विशेष कार्यक्रम की आवश्यकताओं का केन्द्रीकरण आवश्यक है। ऐसी भी स्थितियाँ हो सकती हैं जहाँ रूपस्तर कार्यों तक के निर्देश प्रयासों का किये जा सकते हैं। यह वात किसी नवीन संगठन की प्रारंभिक अवस्थाओं में सच हो सकती है जब संकट की स्थिति पैदा हो गयी है या हो रही है।

(४) वह सीमा जहाँ तक वह कार्य स्वायत्त तथा पुनरावृत्ति दंग का है। जब सीधी कार्यवाही करने के लिए निर्माण में वालों के लिए मान्यता की रूपरेखा स्वायत्त किया जाना सम्भव होता है तब प्रयासों अधिक सरल हो जाता है। यदि कार्य की रूपरेखा असर बदल दी जाती है तो प्रयासों अधिक कठिन हो सकता है।

(५) संगठन का आकार तथा उसकी भौगोलिक स्थिति। जितना ही संगठन बढ़ा होता है तथा उसकी भौगोलिक परिवर्तन होते हैं, अधिक अधिक प्रयासों के लिए अवसर भी उतने ही अधिक होंगे।

(६) संगठन में आत्मिक संचार की प्रणालियाँ। यदि आत्मिक संचारों तथा कार्य-नियंत्रणों की प्रक्रिया प्रभावशाली नहीं है तो प्रयासों कठिन हो जाता है।

(७) समन्वय की मात्रा जो सारे संगठन के लिए आवश्यक होती है। प्रभाव को समन्वय करना चाहिए नहीं। तो वह असफल हो जायगा। इस अधिकार का प्रयासों उत्तरदायित्व के लिये के तुल्य होगा।

प्रयासों में बाधाएँ

प्रयासों की जैसी भी आवश्यकता है, वह बहुत देखा जाता है कि विशेष पदाधिकारी इससे बचना चाहते हैं और प्रार्थना: सत्ता का प्रयासों
लोक प्रशासन

करने में अनिच्छुक रहते हैं। यह मनोवृत्ति हमारे देश में आज विशेष रूप से देखने में आ रही है। प्रत्यायोजन करने की ऐसी असफलता के ये कारण हो सकते हैं: उन लोगों में अत्यधिक अहंभवता का होमा; जो नेतृत्व की पद-परिवर्तन में बहुत ऊंचे उठ जाते हैं; उनकी यह आशंका कि अन्य कोई व्यक्ति उचित निर्णय देने या वाचित बंग देने पर उन्हें कार्यान्वित करने के योग्य नहीं है; उनका यह भय कि अधीनस्थों में नियंत्रण या राज्यव्यवस्था उपरतंत्र के केंद्र पैदा हो सकते हैं; अधीनस्थों की अत्यधिकता तथा धीमी गति के प्रति उनकी अधीरता; चोटी के व्यक्ति में भावनात्मक परिपक्वता का अभाव; सदा प्रकाश में रहने तथा प्रत्यक्ष कार्य का श्रेय प्राप्त करने की नेताओं की इच्छा; यह प्रत्यायोजित करना और किस प्रकार प्रत्यायोजित करना है, इस भाषा की कमी; और अन्तम बात यह है कि प्रशासन व्यक्ति का ऊपर के लोगों के प्रति या विधानमंडल या जनता के प्रति उत्तरदायित्व।

प्रत्यायोजन कैसे करें?

प्रत्यायोजन की समस्या को अंशत: हल करने के लिए कुछ उपाय सुझाये जा सकते हैं ताकि मैनिल नियंत्रण कार्यपालिका के प्रशासन के अभाषों में बना रहे और साथ ही साथ विस्तृत की बातों के नियंत्रण के लिए उचित बंग के प्रत्यायोजन का उचित सीमा तक उपयोग हो सके। उपग्रहण के लिए—

(१) कर्मचारीवर्ग के साथ योजनात्मक तथा नियमित सम्बन्ध प्रत्यक्ष नियंत्रक तथा पर्यवेक्षक के कर्तव्यों के एक भाग के रूप में अत्यावश्यक है। इस अधिकार समय-समय पर देश सकता है कि सतत का प्रश्न देना किस प्रकार किया जा रहा है; वह समस्याओं पर बहुत कर सकता है, मार्ग-दर्शन कर सकता है और यदि नीति या कार्यचालन के सम्बन्ध में कुछ संदिग्ध बातें सामने आती हैं तो वह उन्हें तय कर सकता है।

(२) कार्यचालन सम्बन्धी अभिलेखों तथा कागजातों की सूचना तथा समीक्षा के लिए एक अवस्थित योजना नियंत्रण का मूलधारण बनायेंगी। इसमें पत्र-स्वयंहार, वित्तीय कागजात तथा कर्मचारीवर्ग सम्बन्धी कागजात भी सम्मिलित हैं। अधिकार ऐसे सभी कागजातों की समीक्षा कर सकना मनुष्य के बन की बात नहीं होती इसलिए वहाँ नियम की पढ़ति अपनाना ठीक होता है। इसका अर्थ है कि साक्षात्तक से समस्याओं की परिभाषा की जाय तथा वे कार्य नियंत्र जिंके जाय जो प्रशासक द्वारा स्वायत्त ही किये जाते हैं। अधिकत वे कार्य जिनकी वह नियंत्रण या सूचना के लिए समीक्षा करता है तथा वे कार्य जो उसके बुद्ध के ध्यान दिये बिना पूरे किये जा सकते हैं।

(३) अधीनस्थों के उन सभी प्रतिवेदनों की, जिनमें कार्यवृत्ति, प्रगति, परिणामों, नवीन प्रकटों या समस्याओं तथा समाधानों के विषय में विशिष्ट
सूचना रहती है, समीक्षा की जानी चाहिए। इससे प्रगति की समीक्षा प्राप्त हो जाती है और विकसित हो रही समयार्थ प्रकट हो जाती है। विशेष रूप से इन उद्देश्यों के लिए, प्रतिवेदन की क्रमबद्ध योजना नियमानुसार की सुविधाजनक बना देती है। ऐसे प्रतिवेदनों को सरल, प्रमाणीकृत, तथा संक्षिप्त करना भी सम्भव है, जिससे सूचना शीघ्रता से भेजी जा सके। तथा अधिकारी तथा प्रतिवेदन भेजने वाले को कम-से-कम समय लगे।

(४) बड़े-बड़े संगठनों में प्रशासक कार्यचालन की सामंथ्री, निरीक्षणों, लेख-परिक्षाओं तथा सर्वोदयों के संकलन के जरिये सांस्कृतिकी तथा कार्यचालन सम्बन्धी सूचना विकसित करने के लिए एक या एकाधिक सहायकों या कर्मचारियों की सहयोगता ले सकता है। सामान्यतः वे निरीक्षण तथा सर्वोदय की कार्यप्रणालियों की निर्देशित करों का प्रकट करने के लिए, मजबूत की जाती हैं जिनमें सुधार की आवश्यकता है। तथा वे तरीके दिखाने के लिए भी दूबून जाती हैं जिनसे संगठन के कार्य की उत्तमत की जा सकती है।

जैसा हम देख चुके हैं, सुधार की दृष्टि से प्रत्यायोजन की योजना में निर्देश परिनिरीक्षा की आवश्यकता है। फिर भी कुछ ऐसे सामान्य सिद्धांत निष्ठित किये जा सकते हैं जिनके आधार पर सत्ता के प्रत्यायोजन की प्रणाली की प्रभावशीलता कूदी जा सकती है। इन मानदंडों की रूपरेखा इस प्रकार है:

(१) सत्ता का प्रत्यायोजन स्पष्ट हो तथा सदैव स्थिति रूप में हो।

(२) नीतियों, विनियमों तथा कार्य-प्रणालियों की भली प्रकार परिमापा की जानी चाहिए जिससे संगठन में व्याख्याओं की एकहृद बनी रहें।

(३) वह सत्ता जो निम्न तलों पर कुशलता तथा सुरक्षा के साथ प्रयुक्त की जा सकती है, प्रत्यायोजित कर दी जानी चाहिए। निर्णय करने का अधिकार प्रत्यायोजित किया जा चाहिए। कार्यचालन सम्बन्धी किसी चुनौती या समस्या का क्षय उत्तर होना चाहिए। यह निष्ठित करने का अधिकार उपयुक्त निम्नतम तल को प्रत्यायोजित करना सबसे अच्छा है, जिससे वास्तविक कार्य-वाही में निकल बनी रहें।

(४) प्रत्यायोजन के समाधेश की सामान्य रेखा का अनुसरण करना चाहिए। और प्रत्यायोजन भवित के लिए न होकर किसी पद के लिए ही चाहिए। यदि सत्ता किसी वरिष्ठ अधिकारी को नहीं प्रत्यायोजित की गयी है, तो सत्ता किसी भी व्यक्ति विशेष तो प्रत्यायोजित नहीं करना चाहिए। यदि कभी ऐसा किया भी जाय तो इसमें वरिष्ठ अधिकारी की सहमति अवश्य हो। समान स्तरों पर प्राधिकरणों के वित्तपत्र में एकहृद ही जानी चाहिए।
(५) संगठन के सभी भागों को उत्तरदायित्व, सत्ता तथा उसकी सीमाओं के निषिद्ध रूप से परिचित होना चाहिए।

(६) प्रत्यायोजन इस अर्थ में योजनाबद्ध होने चाहिए कि वे (प्रत्यायोजन) एक योग तथा प्रविष्टिक कर्मचारीवर्ग के व्यवस्थित विकास के साथ एकीकृत हैं तथा अन्य प्रवृत्तीय योजनाओं तथा नीतियों से मेल खाते हैं।

संचार

(Communication)

महत्व

संचार व्यवस्था प्रशासन का प्रथम सिद्धान्त माना जाने लगा है। अभिकरण के उद्देश्यों की सफलता के लिए, प्रभावशाली संचार व्यवस्था आवश्यक है। किसी संगठन के लिए कार्य करने वाले लोग यदि संगठन के उद्देश्यों, नीतियों तथा परिचितियों को समझ लेंगे तो उसके प्रति अधिक लगाव रखेंगे, अपने कार्य में अधिक सुं bluff लेंगे तथा संगठन के साथ अधिक एकृत हो सकेंगे। किसी व्यक्ति के उद्देश्यों तथा क्रियात्मक सहयोग को प्राप्त करने का मार्ग यह है कि उस अभिकरण का प्राण उसका विश्वास प्राप्त करे। संचार को मिलेट (Millet) ने ठीक ही "प्रशासकीय संगठन की रक्तचारा" माना है। पिपन से "प्रबंध का हृदय" मानते हैं।

यह संचार व्यवस्थाओं का युग है। अब अपना दर्शन का आदर्श अपनी सरकार तथा अपने प्रदेशों के अधिक निकट है; बह अपने चारों ओर के जीवन से स्वयं को अधिक एकृत होकर लगा है। अंतर्राष्ट्रीय शैल में भी अब हम "एक विश्व" की ओर बढ़ रहे हैं। समूह प्राप्तिकी (group dynamics) तथा मानव मनोविज्ञान में हुए अनुसंधानों ने सिद्ध कर दिया है कि किसी भी संगठन का सफल चालन उसमें काम करने वाले व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त करने पर निर्भर है। प्रशासन की नींव है कि जनता प्रशासन से अधिकाधिक समझ होती जाय। इसी लिए व्यापार तथा सरकार दोनों ने ही अपने-अपने संगठनों में अधिक उत्तम संचार व्यवस्था उपलब्ध कराने की आवश्यकता समझ ली है। कर्मचारियों को बढ़ाने में संचार द्वारा अटक रहे अभिकरण को प्रबंधन ने मान लिया है। इसके पर्याप्त प्रमाण भी हैं। अब लगभग सभी सभ्य सरकारों ने वृतान्त, प्रकाशन तथा लोक समंज्ञ विभाग स्थापित किये हैं। प्रबंध सम्बन्धी साहित्य संचार से सम्बन्धित लेखों से महा पड़ा है। संचार कौशल को विकसित करने के लिए विशेष प्रशासन राज्य अमेरिका में समायो, कार्यस्थलाएँ तथा अन्य प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये जा रहे हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसा विशेष रूप से हो रहा है।
अर्थ

संचार शब्द का प्रयोग प्रायः मान का प्रसार करने या सूचना भेजने के अर्थ में किया जाता है। फिर भी यहाँ इस शब्द का कहीं अधिक विस्तृत अर्थ है। इसमें विचारों का आदान-प्रदान, विचारों की भाग्यदारी तथा भाग लेने और साझेदारी का भांति सम्मिलित है। इस प्रकार, संचार का मूलार्थ सूचना नहीं, बल्कि समझ (understanding) है। मिल्ट ने ठीक ही इसकी परिभाषा "किसी साले के प्रयोजन की बतौर हुई समझ" की है। टीड (Tecd) भी वही विचार प्रकट करते हैं: "संचार का मूल लक्ष्य एक जैसे मामलों पर मस्तिष्कों का मेल है।"

किसी समझन के भीतर संचार आत्मिक, बाह्य तथा अन्तर्वात्मक हो सकता है। प्रथम, अर्थात् आत्मिक संचार का सम्बन्ध समझन तथा कर्मचारियों के बीच के सम्बन्ध से है। द्वितीय अर्थात् बाह्य संचार का सम्बन्ध जनता के साथ अभिकरण के सम्बन्ध से है और इसे 'लोक सम्बन्ध' कहा जाता है। तृतीय अर्थात् अन्तर्वात्मक संचार का सम्बन्ध अभिकरण के कर्मचारियों के अपने आपस के ही अंतर्संबंधों से है। संचार को तीन वर्गों 'उच्च', 'नीचे', तथा 'इच्छा-उच्छा' (across) में भी बीता गया है। 'उच्च' संचार ऐसी रीतियों से प्राप्त होता है जैसे पालन तथा प्रगति के विषय में लिखित तथा मौलिक व्यवस्थित प्रतिवेदन; कार्य के सम्बन्ध में सांख्यिकी तथा गणना सम्बन्धी प्रतिवेदन; मार्ग दर्शन, सुझावों तथा चर्चाओं के लिए लिखित तथा मौलिक प्राप्तियों। इस प्रकार कार्य की समस्याओं के विषय में साध्य प्राप्त करने के लिए उच्चतर स्तर के अधिकारियों को साधन मिल जाते हैं, 'नीचे' संचार निदेश, पुस्तिका, लिखित या मौलिक विशेषता आदेश या अदेश, कर्मचारीयों के समेलन, बजट सम्मोदन तथा स्थापना प्राप्तिकरण जैसे तरीके से प्राप्त किया जाता है। उच्चतर तल इन युक्तियों का प्रयोग नेतृत्व दशक में समादेश तथा नियंत्रण के लिए ही नहीं करता बल्कि नीचे की अभिव्यक्तियों को अपने रूप तथा विचारों के सूचना देने तथा मत्त करने, मार्ग-दर्शन तथा निदेश देने के लिए भी करता है। 'इच्छा-उच्छा (across)' संचार लिखित या मौलिक सूचना तथा प्रतिवेदनों के आदान-प्रदान द्वारा, औपचारिक तथा अनौपचारिक व्यक्तिगत सम्पर्कों द्वारा, कर्मचारी वर्ग के बैठकों तथा सम्मिलन करने वाली।

17 "Shared understanding of a shared purpose."—Millett, J.: op. cit., p. 84.
18 "The underlying aim of communication is a meeting of minds on common issues."—Tecd, Ordway: The Art of Administration, New York, McGraw-Hill Book Co., Inc., pp. 185-86.
समितियों द्वारा प्राप्त किया जाता है। संगठन के अलग-अलग किन्तु सम्बन्धित भागों को एक जगह लाना इसका लक्ष्य है।

माध्यम

संचार बहुत से माध्यमों द्वारा सम्भव है जिन्हें तौन मुख्य वर्गों में बर्गीकृत किया जा सकता है: व्यक्ति, दृश्य तथा दृष्टि-अभ्य; अर्थात सन्न, देखना और देखना-सुनना दोनों। व्यक्ति माध्यम के उद्देश्य समेलन, समितियाँ, साक्षात्कार, तेलीकॉन्फ्रेंस वा बुलावे, रेडियो-प्रसार, जनमाध्यमकरण की सभा इत्यादि है। दृष्टि-अभ्य माध्यम के अंतर्गत लिखित संचार (परिपत्र, पुस्तिकाएं, प्रतिवेदन, विवरणिका तथा हर्त-पुस्तकें), तथा प्रतिच्छ (चित्र, फोटो, पोस्टर, व्यंग्यचित्र, खण्डे, अधिबिन्दु, स्लाइड्स इत्यादि) आते हैं। बोलते-बुलते चित्र, तेलीवि, तथा व्यक्तिगत प्रदर्शन दृष्टि-अभ्य माध्यम के उद्देश्य हैं। इनमें से प्रत्येक माध्यम के अपने अलग गुण तथा सीमाएँ हैं। प्रबंधक या निर्देशक के हाथ में है कि वह निचय करें कि कब कौन सा माध्यम प्रभावशाली सिद्ध होगा।

व्यापारिक और सरकारी दोनों अभिकर्णों में समेलन प्रणाली (conference method) संचार को प्रोत्साहित करने के साधन के रूप में चलन में अधिक आ रही है। ऐसा समझा जाता है कि इससे विलम्ब नहीं होता, पत्र-व्यवहार घटता है तथा लाभ की तारीख है कि आती है। मिल्ट के अनुसार समेलन प्रणाली के महत्वपूर्ण उपयोग निम्न प्रकार हैं: (१) समस्या की जानकारी प्राप्त होना; (२) समस्या का समाधान करने में सहयोग होना; (३) किसी निर्णय की स्थिरता तथा निर्णयजन्तु होना; (४) संगठन में काम करने वाले अधिकारियों में एकता की भावना बढ़ाने में सहयोग होना; (५) कर्मचारीवर्ग के मूल्यांकन में सहयोग होना; तथा (६) प्रशासनिक कर्मचारीवर्ग में सूचना के आदान-प्रदान को प्रोत्साहित करना।

समेलन के उद्देश्य हैं—व्यक्तियों को उनके बोलने उत्तरदायित्वों को अधिक सक्षमता के साथ निम्नलिखित में सहयोग देना, उनके कार्य सम्बन्धों का समन्वय करना, दूसरों के अनुभव से लाभ उठाना, अपने निजी अनुभव को संगठित करना, दूसरों के सामने आने वाली समस्याओं का समझना, अपने दृष्टिकोण का विस्तार करना और संगठनात्मक संचार का आधुनिक रूप देना। समेलन प्रणाली का लाभ यह है कि इससे लोगों की सच्ची बहुत बढ़ जाती है, समूह के सदस्य इसमें पूर्ण रूप से तथा समान रूप से भाग ले सकते हैं, पारस्परिक सफलता द्वारा सहयोग प्राप्त होता है, विविध लोग प्रिंटिकल की स्वीकृति कर लेते हैं, विचार विश्लेषण तथा एकीकरण की आदेश प्रवेश पाती है, सामूहिक होस्टल का विकास होता है तथा अनुप्राचारिकता आती है।

फिर भी, समेलन की रीति की अपनी सीमाएँ हैं। ग्राक्षकन समिति (६वें ही
प्रतिवेदन) की राय में: "सम्मेलन इतने बड़े गये हैं तथा कभी-कभी वे इतने दुर्भ्रु ररे जाते हैं कि उनमें भाग लेने वाले अधिकारियों के लिए चर्चाओं की विषय वस्तु के साथ पूरा न्याय करना असम्भव हो जाता है और व्यवहार में चर्चाओं तथा टिप्पणी लिखने के कारण में कभी होने के व्यावसायिक तथा अधिकारियों को पत्र-व्यवहार लभ्य समय तक चलते रहते हैं, क्योंकि प्रकट किये गये विभिन्न वृद्धिकोण लिखने पड़ते हैं, मुफ्तियां पड़ते हैं तथा उनका समाधान करना पड़ता है। और इसीलिए सर्वसम्मत विवरण तैयार करने में देर हो जाती है तथा कभी-कभी तो चर्चाएं अधूरी रह जाने के विपरीत आय आय किए गये सम्मेलन बुराना आवश्यक हो जाता है। कभी-कभी एक ही अधिकारी को एक ही दिन एक से अधिक सम्मेलनों में जाना पड़ता है और स्पष्टतः वह प्रत्येक समा के लिए पूरी तैयारी नहीं कर पाता। परिणाम यह होता है कि बहु चर्चाओं में पूरा योग नहीं दे पाता। संबंधित में, सम्मेलन प्रणाली नस्तियाँ (मिससिलों) पर नोट लिखने की मूल प्रक्रिया की अपेक्षा अधिक वित्तृत्त सिद्ध हो रही है।"  

"The conferences have become so many and are sometimes so unwieldy that it is impossible for officers participating in them to do full justice to the subject matter of the discussions and, in practice, instead of the meetings shortening discussions, noting, etc., they sometimes lead to protracted correspondence, inasmuch as different viewpoints, which are expressed have to be recorded, corrected and reconciled and delay occurs in framing agreed minutes and sometimes further conferences become necessary as a result of incomplete discussions. Sometimes, the same officer has to attend more than one conference the same day and cannot obviously be fully prepared for each conference. Consequently he does not contribute fully to the discussions. In short, the conference system is proving more elaborate than the original procedure of noting on files." — Estimates Committee, Ninth Report, 1953-54, p. 51.
कमरा, हटाया जा सकने योग्य तथा आरामदेह कुसियाँ, अच्छी प्रकाश ध्वस्तगता तथा सुवासु संचार, अच्छी साजसज्जा, थामपट, अभिलेख, प्रोजेक्टर तथा स्लाइड्स जैसी वस्तुओं का प्रबन्ध, बैठने के स्थान का प्रबन्ध, समय इत्यादि बातें छोटी दीवार पड़ती हैं किन्तु ये सब बातें ही सभी को सफल बनाने में सहायक होती हैं। इसी प्रकार कार्यवाही की प्रणाली तथा समापति का व्यक्तित्व किसी भी समेलन के बनाने-बिगाड़ने में सहायक बन सकते हैं।

कठिनाइयाँ तथा अवरोध

पहली बड़ी कठिनाई भाषा की जटिलता है। 'शब्दों के अत्याचार' से संचार कठिन हो जाता है। अच्छे से अच्छे शब्द भी विचारों की समृद्धिअभिव्यक्ति में असफल होते हैं। आपस की समझने में शब्दों के अन्तर एक बड़ी बात है। यह बात किसी अभिव्यक्ति के कहे गये शब्दों के विषय में विजेता रूप से सत्य है। टॉपी के अनुसार शब्दों के दो वर्ग हो सकते हैं—विस्तार-मूलक और अभिव्यक्तिमूलक। विस्तारमूलक शब्द उन चीजों को प्रकट करते हैं जो निखिल हैं, जैसे, व्यक्ति, स्थान तथा सामग्री, और जिन्हें समझने से समझ जा सकता है। 'इसके विपरीत, अभिव्यक्तिमूलक शब्द किसी ऐसी वस्तु को प्रकट नहीं करते जिसकी आवश्यकता है किसी बात का सकरा है, जो रसोई, बुद्धि, ज्ञान या इत्यादि के लिए एक जैसा अर्थ ही रखते हैं और न भी समान समयों पर एक ही व्यक्ति के लिए एक ही अर्थ। 20 उदाहरण के लिए, शब्द 'सरल' विभिन्न अर्थ रख सकता है। एक ही भाषा के शब्दों, वाक्यांशों तथा कहावतों का विभिन्न देशों में विभिन्न अर्थ हो सकता है; उदाहरण के लिए अंग्रेजी में 'श्याम' भाषा का प्रयोग इंग्लिश में, संयुक्त राज्य अमेरिका में भारत में विभिन्न प्रकार से होता है। ऐसा ही भारत के विभिन्न भागों में हिंदी भाषा के विषय में भी है। भारत जैसे देश में, जहाँ तक अर्थमान्य प्राचीन चौदह भाषाएँ तथा अनेक समावेशक हैं, यह समस्या और अद्वितीय जटिल हो जाती है। इसके आत्मिक विभिन्न सम्प्रदायों के अनगिनत शब्दावली इस जटिलता को और अद्वितीय बना देती है। विज्ञान एक ऐसी भाषा का विकास करते हैं जो साधृष्टि नागरिक की समाज के बाहर की वस्तु होती है। विशेष रूप से, जो आधुनिक प्रशासन की विशेषता है, अभी एक अलग निर्णय शब्दावली विकसित कर कर ली है जो संचार का निरोधन करती है।

20 “In contrast intensional words do not refer to something that can be pointed out. They neither always connote an identical meaning to different persons nor the same meaning to the same person at all times.”—Terry : op. cit., p. 411.
दूसरे, पिंफर के शब्दों में ‘सैद्धांतिक बाधाएँ’ होती हैं। "पृथ्वीभूमि, शिक्षा तथा प्रत्याशा में अन्तर होने से सामाजिक तथा राजनीतिक विचारों रूप से भी अन्तर आ जाता है। सम्बन्धतः प्रभावशाली संचार में ये सबसे बड़ी बाधाएँ हैं और सम्बन्धतः इन्हें पार करना भी सबसे कठिन है।" 21 सामान्य अनुभव तथा सामान्य पृथ्वीभूमि की कमी भी ऐसी ही बाधाएँ हैं। ये सभी मिलकर किसी भी समस्या को समझने में मददगर नहीं हैं। फल यह होगा कि सात अन्यों और हाथी की कहानी की मूल्य प्रत्येक व्यक्ति उस समस्या की व्याख्या करता है और इस प्रकार मत मिल नहीं पाते।

तीसरे, संचार करने की इच्छा की कमी भी किसी से छिपी नहीं है। कुछ प्रबन्धक तो खिड़का ही नहीं करते कि प्रशासन भी कोई सहकारी प्रबन्ध तथा सामूहिक प्रबन्ध है। वे अपने अधिनियमों के साथ विचार-विचार में आवश्यक नहीं रहते। अधिनियमों के कायमों के विचार में उनकी अवधारणा कब के शब्दों में "क्यों का प्रश्न करके आश्चर्य प्रकट करना नहीं बल्कि निष्ठावत करना तथा निश्चित करना है।" ऐसे निष्ठावकों के लिए संचार नीचे चलने को अनुमान देते हैं। अधिनियमों का एकमात्र प्रकृति है। नीचे की ओर से आने वाले संचार को न बनाने करते हैं। और न अत्यधिक प्रकट करते हैं। भागीदारी प्रवचन उनके योग्य अवधि नहीं है। इस प्रवृत्ति का परिणाम यह होता है कि अधिनियमों में चापलू सबूत बढ़ती है। अधिनियमों की सामान्य दुर्भावना यह होती है कि वे अन्य विरोध अधिकारी को केवल वही सुधार देते हैं जो उसके लिए राजकीय होती है। यह अधिकारी को दिशातिष्ठ का एक निष्ठावत तरीका है। किसी अधिकारी की नीतिक ज्ञान की गलती के लिए इससे बुरा कुछ नहीं कि वह केवल ही करने वाले व्यक्तियों से निरा हो।

संचार की चौथी वाता आकार तथा हूरी कही जा सकती है। संगठन जितना बड़ा होगा तथा उसके कर्मचारियों की संख्या जितनी अधिक होगी संचार की कठिनाई भी उतनी ही अधिक होगी। इसके बाद पद-परम्परा बदलते स्थानों की समस्या आती है। "इन स्थानों में ये—जिनमें से प्रत्येक में ऐसे सार्वजनिक निर्माण भी हो सकते हैं जो जान-जानकर उच्चाधिकारियों के निर्णयों में संशोधन कर देते हैं या उनका अर्थ ही बदल देते हैं—हीरक सूचना जानी साबित बना। इसके अतिरिक्त प्रत्येक व्यक्ति तथ्यों की भिन्न-भिन्न प्रकार से व्याख्या

21 “Differences in background, education, and expectation result in different social and political views. There are probably the greatest handicaps to effective communication and probably the most difficult to overcome.”—Phiffner and Presthus : op. cit., p. 115.
लोक प्रशासन

करता है और उन्हें आगे भेजते समय अनजान में ही उनको मिेरर रंग दे डालता है।"22 दूरी की समस्या ऐसे अभिकरण के सम्बन्ध में पैदा होती है जिसकी क्षेत्रीय शाखाएं देश भर में फैली हुई हैं। ढा-तार विभाग इसका अनुच्छेद उदाहरण हो सकता है।

अन्त में, संचार के निकटत्व तथा मान्य साधनों की कमी हो सकती है। संचार के मार्ग यौपचारिक या अनौपचारिक हो सकते हैं। यौपचारिक मार्ग वे स्थापित कार्य-प्रणालियाँ हैं जिनके द्वारा किसी अभिकरण से होकर सूचना जाती है। पद-परम्परा इस प्रक्रिया में सहायक होती है। मिसिलों (files) पर टिपणी लिखना और नीति के ऊपर तथा नीचे मिसिलों की आवाजाही संचार के माने हुए साधन हैं। "समुचित मार्गों से होकर जाने वाली प्रक्रिया" इस अवधारणा का मूलमत है। इन सभी प्रक्रियाओं का उद्देश्य केवल सूचना का फॉर्मली ही नहीं है बल्कि अभिकरण में समाप्ति तथा मत के पक्ष में बहुत तैयार करना भी है। यौपचारिक मार्ग कितने ही व्यापी तथा विस्तृत क्षेत्रों में हों, अनौपचारिक मार्गों के निर्माण की प्रक्रिया बनी ही रहती है। ऐपल्बी के अनुसार यौपचारिक प्रक्रियाओं का जाल कार्य के सम्पादन को सम्भव बनाने के लिए आवश्यक है। रिप्लार तथा प्रेस्स्पस्ट्रील भी लगभग यही कहते हैं: "यौपचारिक मार्गों को कम चक्करदार बनाने को योगिता इस प्रकार मूल्यवान तथा आवश्यक कला है।" अन्तर्राष्ट्रीय सम्पर्क तथा व्यक्तिगत सम्बन्ध अपरिवर्त्तित: सीधे व्यक्तिगत सम्पर्कों को जम्म देते हैं फलत: यौपचारिक मार्गों का अतिलंबन होता है।

संचार के लिए आवश्यक बातें

मिलें23 के अनुसार संचार को प्रभावशाली बनाने वाले सात तत्त्व हैं: जैसे संचार स्पष्ट हो, प्राप्तकर्ता की प्रवश्चार के अनुपूर्ण हो, समुचित हो, समयानुसार हो, एक जैसा हो, लोचदार हो तथा स्वीकार्य हो। टेरी ने लक्ष्य की प्राप्ति के लिए आठ बातें की सूची की है:24

1) स्वयं पूरी जानकारी दामिल कर लीजिए;
2) परस्पर विश्वास स्थापित कीजिए;

22 "Information must percolate through levels, each of which may include empire-builders who consciously modify or subvert higher authority. In addition, individuals interpret facts differently and tend unconsciously to colour them in transmission."—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 117.
(3) अनुभव का कोई एक जैसा आधार लो लीजिए;
(4) ऐसे शब्दों का प्रयोग कीजिए, जो आपस में सबको जात हों;
(5) प्रसंग का ध्यान रखिए;
(6) प्राप्तकर्ता का ध्यान आकृति कीजिए तथा उसे बनाये रखिए;
(7) उदाहरणों तथा दृष्य साधनों को काम में लाए; तथा
(8) विलम्बकारी प्रतिक्रियाओं को व्यवहार में लाए।

पर्यवेक्षण

(Supervision)

पर्यवेक्षण क्यों?

"वह कार्य, जिसका निरीक्षण नहीं किया जाता, ठीक पूरा नहीं होता" यह एक पुरानी कितनु बुद्धिमत्तापूर्ण कहावत है। निरीक्षण, अधिदर्शन तथा पर्यवेक्षण की आवश्यकता किसी संगठन के कार्यचालन की आवश्यकता के अनुसार पैदा होती है। यह आवश्यक नहीं कि नीति-जन्तन, कार्यक्रम बनाना, बांटना तथा कम्प्यूटरिकार रखना आवश्यक नुस तत सफल परिणामों की ओर ले जाए। इसके लिए आवश्यक है कि कोई यह देखने वाला हो कि जो भी कार्यक्रम बनाया गया है उसका वस्तुतः पालन भी किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त सबसे आगे की पंक्ति के कम्प्यूटरियों को बढ़ाने मार्ग-दर्शन तथा मान्यता की आवश्यकता होती है। कभी-कभी वे कठिनाइयों में पेस जाते हैं और तब उन्हें उनमें से निकालने के लिए सहायक हाथों की आवश्यकता होती है। अतः प्रत्येक संगठन वाले वह सार्वजनिक संगठन हो या निजी, अपने एक सबसे महत्वपूर्ण क्षेत्र के रूप में पर्यवेक्षण का प्रचुर अध्ययन करता है।

अमरीका के वाणिज्य तथा उद्योग के संगठनों में प्रति साल कम्प्यूटरियों पर पर्यवेक्षण होता है। पद-परिपत्रा वाले संगठन में तो पर्यवेक्षण व्यवसायिक ही है क्योंकि उसका तो प्रत्येक व्यक्ति ही अपने से नीचे के स्तर का पर्यवेक्षण करता है और अपने से ऊपर के स्तर द्वारा पर्यवेक्षित होता है।

पर्यवेक्षण क्या है?

यह दो शब्दों—परै+अवेक्षण (Super and vision)—का योग है, अर्थात् देखने की उच्च शक्ति। इसका अर्थ है अधिदर्शन या दूसरों के कार्य का अधीक्षण करना। इसकी परिभाषा की गयी है: "दूसरों के कार्य का स्तर के साथ निदेश।' फिर भी यह शब्द सभी लोगों का सदा समान अर्थ प्रकट नहीं करता। अमरीका विलयमसन ने पर्यवेक्षण के विभिन्न पहलूओं को स्पष्ट करने के लिए एक रोचक कहानी दी है: "नये कम्प्यूटरियों के एक समूह से पूछा गया कि जब उन्होंने 'पर्यवेक्षण' शब्द को मुझे तो उनके मन में क्या बात आयी। इस प्रश्न के उत्तर कुछ इस प्रकार प्राप्त हुएः
“बृटेंयॉं न हों इसकी लब्दारी रखना; उस व्यक्ति द्वारा सहायता दिया जाना जो उस कार्य को समझता है; निर्देश की एक कठी मिल जाने पर संतोष; अपने से ऊपर के व्यक्ति की शक्ति तथा स्तर के कारण अपने को नीचा तथा अनुपयुक्त समलने के लिए बाध्य होना, घबरे खाना।”

पर्यवेक्षण की परिभाषा इस प्रकार देती है: “एक प्रक्रिया जिसके अन्तर्गत कर्मचारियों को उनकी आवश्यकताओं के अनुसार सीखने में, उनके ज्ञान तथा कौशल का सर्वोत्तम प्रयोग करने में तथा उनकी योग्यताओं का सुधार करने में किसी पदाधिकारी की सहायता मिलती है, ताकि वे अपने कार्य अधिक प्रभावशाली डंग से करें, और उन्हें स्वयं को तथा अभिक्रिया को अधिकारिक संतोष मिलता रहे।”

पर्यवेक्षण, निरीक्षण तथा लोजबीन से कहीं अधिक है। निरीक्षण और लोजबीन तो पर्यवेक्षण की प्रक्रिया के भाग मात्र हैं। विषय: पर्यवेक्षण किसी प्रशासनिक क्रिया के रूप में अधीक्षण से कहीं अधिक है। इसका एक शिक्षाप्रद रूप भी है। पर्यवेक्षक से ऐसी भी आशा की जाती है कि वह अपने अधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों को कार्य करने का सर्वोत्तम तरीका सिखाये। इसके अतिरिक्त उनके कर्मचारियों अपने पर्यवेक्षक से मतदान या मार्गदर्शन की भी आशा रखते हैं। उसका कार्य परामर्श देना भी है। इस प्रकार एक पर्यवेक्षक का कार्य एक नेता का कार्य है। संक्षेप में, पर्यवेक्षक के बहुत से तर्क हैं, जैसे “प्रत्येक क्रिया के लिए उपयुक्त व्यक्ति छोटीना; प्रत्येक व्यक्ति में उसके कार्य के विशेष रूप से उपयोग करना तथा उसे उस कार्य के करने का डंग सिखाना; कार्य सम्पन्न किये जाने की गति तथा दर नापना ताकि यह निश्चय हो जाय कि शिक्षण पूर्ण रूप से प्रभावशाली सिद्ध हुआ है, जहाँ गलती सुधारने की आवश्यकता हो वहीं गलती सुधारना तथा जिन पर इसका असर न हो उन्हें किसी अन्य अधिक उपयुक्त कार्य में लगा देना या उनको हटा देना जब

---


26 “As a process by which workers are helped by a designated staff member to learn according to their needs, to make the best use of their knowledge and skills and to improve their abilities so that they do their jobs more effectively and with increasing satisfaction to themselves and the agency.”—Ibid., p. 7.
प्रशंसा करने की आवश्यकता हो। प्रशंसा करना और अच्छे कार्य के लिए पुरस्कार देना; और अल्प में प्रत्येक व्यक्ति को कार्यरत मुख्य में लाभपूर्ण तरीके से नियत कर देना, ये सभी कार्य उचित ढंग से गैर तथा कौशल के साथ पूरे किये जाने चाहिए ताकि प्रत्येक व्यक्ति अपने कार्य चुनूं तथा ठीक तरीके से, बुद्धिमानी से, उत्साह के साथ तथा पूर्ण रूप से कर सके।”

27 मिल्ट (Millett) ‘मौलिक पर्यवेक्षण’ तथा ‘प्राथमिक पर्यवेक्षण’ में भेद प्रकट करते हैं। पहले का समस्त किसी अभिलक्षण द्वारा किये गये वास्तविक कार्य से है जबकि दूसरे का समस्त उन तरीकों से है जिनके द्वारा कार्य पूरा किया जाता है।

पर्यवेक्षक कौन हैं?

सत्ता प्राप्त सब्जी व्यक्ति, जो इसमें के कार्य पर नियमन रखते हैं, पर्यवेक्षक होते हैं, जहाँ परमाणु में उनकी स्थिति ऊँची हो या नीची। इस प्रकार कार्य-देशक (foreman), हूलवालार (head constable), मुख्य लिपिक (head clerk), प्रवासाध्यापक, जिलाध्यक्ष आदि सभी पर्यवेक्षक हैं। कभी-कभी ऐसा समझ जाता है कि कोई भी पर्यवेक्षक केवल पर्यवेक्षण करता है और स्वयं नीति समस्ती कोई कार्य नहीं करता। ऐसा सदा नहीं होता। सामान्यतः पर्यवेक्षक ‘उलटदायित्व’ तथा ‘कार्य’ दोनों ही सम्पन्न करते हैं, यथाप्राप्त उनका मुख्य कार्य उलटदायित्व के ढंग का ही है। पर्यवेक्षक दो प्रकार के होते हैं—नीति पर्यवेक्षक तथा कार्यकारिणी पर्यवेक्षक। नीति पर्यवेक्षक का सम्बन्ध उस नियमन से है जो समान्तर की पेंटिंग के लोगों के हाथ में रहता है। उदाहरण के लिए, सभी में किसी राज्य के पुलिस विभाग में महा निरीक्षक (Inspector General) जिला आरक्षी अधीक्षकों (District Superintendents of Police) का पर्यवेक्षण करता है। बदले में जिला आरक्षी

27 “Selecting the right person for each job; arousing in each person an interest in his work and teaching him how to do it; measuring and rating performance to be sure that teaching has been fully effective, administering correction where this is found necessary and transferring to more suitable work or dismissing those for whom this proves ineffective; commending whenever praise is merited and rewarding for good work; and, finally, fitting each person harmoniously into the working group—all done fairly, patiently and tactfully so that each person is caused to do his work skilfully, accurately, intelligently, enthusiastically and completely.”—Halsey, G. D.: Supervising People, New York, Harper and Brothers, 1953, p. 6.
अधीक्षक निरीक्षकों (Inspectors) का पर्यवेक्षण करता है। इस प्रकार यह कम तब तक चलता रहता है, जब तक कि हम हवला तक नहीं जा पहुँचते हैं जो पहली पंक्ति का पर्यवेक्षक है। इसके विरोध में, कार्यालय पर्यवेक्षण किन्हीं विषयों के विशेषज्ञों, जैसे लेखा पर्यवेक्षकों, गणकों, संगठन तथा प्रबंध (O & M) विशेषज्ञों, सांख्यिकीय ईर्दगुलियों के द्वारा किया जाता है। जबकि नीति पर्यवेक्षण सीधा एवं प्रशंसा के बंग का होता है, कार्यालय पर्यवेक्षण मन्त्रालय से समन्वित कार्य का है जो समाधेश तो नहीं देता, प्रभाव अवश्य डालता है।

पर्यवेक्षण कैसे करें?

मिलने पर पर्यवेक्षण की छह रीतियाँ या प्रवृत्तियाँ सुझायी हैं: (1) अलग-अलग परियोजनाओं का पूर्वानुमोदन; (2) सेवा-स्तर की घोषणा; (3) कार्य के बनाल की सम्बन्धित सीमा; (4) आधारभूत अधीनस्त कमीशनरीबन्ध का अनुमोदन; (5) कार्य की प्रगति पर कोई प्रतिबद्धता; तथा (6) परियोजनाओं का निरीक्षण। इन प्रवृत्तियों में से प्रयोक्त की हम अलग-अलग, संस्कृत में परीक्षा करेंगे।

पूर्वानुमोदन—उद्योक्ताकी द्वारा अधीनस्त इकाइयों पर नियंत्रण रखने का यह एक सामान्य बंग है। संरचना साधारण तो मोटे रूप में नीति तथा उद्देश्यों का निर्धारण करते हैं, और अलग-अलग कार्यों की विस्तृत बातों के बाद में तय करने के लिए छोड़ देते हैं। भारत में विभागीयों का पूर्वानुमोदन ही पर्याप्त नहीं है; विभागीय सहयोगी अनुमोदन की भी आवश्यकता होती है। यह प्रत्येक मुख्य नियंत्रण ही मुनिशिव नहीं करता बल्कि परियोजनाओं में परिवर्तन करना कार्य सा सामान्य योजनाओं को बदलने हेतु बांटो। आवश्यक लाभीयता भी दर्ज करता है। वृत्तियाँ ठीक करने तथा भ्रम दूर करने के लिए भी इसमें गुजारित होती है। इसके बाद, यह प्रक्रिया विलम्ब पैदा करने और लालफीतावाही बढ़ाने वाली होती है, इस प्रक्रिया का तात्पर्य होता है, कार्य की मात्रा में बढ़ जाने पर उसे पूरा करने के लिए अतिरिक्त कमीशनरीबन्ध की नियुक्ति, और कार्यबद्धता बढ़ाने वाले प्रधानों में यह प्रक्रिया आत्मसंरचना तथा उद्योक्तानित पैदा करती है, उनके तथा संरचना

28 Six methods or techniques of supervision: (i) prior approval of individual projects; (ii) the promulgation of service standard; (iii) budgetary limitation upon the magnitude of operations; (iv) approval of key subordinate personnel; (v) a reporting system on work progress; and (vi) inspection of results. Let us, examine each one of these techniques. —Millett: op. cit., p. 99.
अधिकारियों के बीच जो संघर्ष चलता है उसका तो कहना ही बया। ऐसी प्रणाली का अनुमान दबाव, आपात तथा संकट के समय नहीं किया जा सकता; और जैसे ही प्रवर्तन इकाइयों केंद्रीय कार्यालय का विश्वास प्राप्त करती है यह प्रक्रिया मात्र औपचारिक बनकर रह जाती है।

सेवा-स्तर—पर्यवेक्षण की दृस्तरी प्रविधि यह है कि चौटी में स्थित अधिकारी वे लक्ष्य या स्तर निर्धारित कर दें जो प्रवर्तन की इकाइयों को प्राप्त करते हैं। ऐसा होने से उन्हें मार्गदर्शन मिलने के साथ ही उनके कार्य की परीक्षा भी हो जाती है। इस प्रकार सेवा स्तर प्रशासनीय कार्य का मापदंड निर्धारित करता है। उदाहरण के लिए, किसी स्कूल के सेवा-स्तर में विद्यालयों को संख्या, पास होने वालों का प्रतिशत, विद्यालयों के कार्य की उल्टफ्युटा, विद्यालयों में सामाजिक अनुशासन, अध्यापकों में अच्छी नैतिक स्तर, बेल तथा अन्य कार्यकलापों में प्रभाविता तथा पढ़ाने के पदों की संख्या—इनमें में कोई एक, इनमें से कुछ या सब आ सकते हैं। ऐसे मापदंडों का निश्चयन एक कठिन प्रक्रिया है और परिशद तथा उल्टफ्युटा और लक्ष्यों की प्राप्ति तथा कार्य प्रणाली के बीच सन्तुलन स्थापित करना कठिन है।

कार्य-बजट—बजट के बारे में यह ठीक ही कहा गया है कि यह अंकों की सज्जा से कहीं अधिक है। यह कार्य की एक योजना है और प्रशासन के उपर नियन्त्रण का एक शक्तिशाली उपरकरण है। इस प्रकार एक स्कूल के लिए निर्धारित बजट यह निश्चय कर देता है कि अतिरिक्त अध्यापकों की भर्तियों में, नये कमरे बनवाने में, विद्यालयों के दौरान जिलपाल इत्यादि पर फिल्म खन व्यय किया जायेगा। कार्य करने वाले अधिकारी इस प्रकार बजट के बंटन के भीतर ही काम करते हैं और अपनी इच्छानुसार जब जहाँ पैसा व्यय करने में स्वतंत्र नहीं रहते।

कर्मचारीवंश का अनुमोदन—सरकार का कोई भी अभिकरण अपना कर्मचारीवंश भर्ती करने में पूर्णतः स्वतंत्र नहीं है। उक्ततर कर्मचारीवंश सैद्धांतिक भी विश्व कार्यपालिका द्वारा नियुक्त किया जाता है। अधीनस्थ कर्मचारीवंश के विषय में भी चौटी के अधिकारी कुछ ही महत्वपूर्ण स्थानों को छोड़कर अन्य सभी पदों के पूर्वानुमोदन पर जोर देते हैं। वास्तव में, यह कार्य प्रायः सम्बन्धित अभिकरण के केंद्रीय कर्मचारीवंश विभाग की सौंप दिया जाता है।

प्रतिबद्धन

प्रशासन में यह एक सामाजिक प्रथा है कि कार्य में रत इकाइयों अपने विभाग-कलापों का लेख केंद्रीय कार्यालय को प्रस्तुत करें। ऐसे प्रतिबद्धन नियंत्रकालिक—सांपत्तिक, पालिका, मासिक, बैठकालिक, छाया ही या वांछित—हो सकते हैं। प्रतिवेदन निर्णय पर एतद्वर्त भी हो सकते हैं, अर्थात उनका
सम्बन्ध किसी विषय विभय से हो सकता है। इस शब्द का प्रयोग विस्तृत अर्थों में किया जा सकता है और इसमें संचार के समस्त क्षेत्र को सम्मिलित किया जा सकता है। इस प्रकार सेवकर हुसैन के अनुसार "यह किसी संगठन के भीतर ही हो, तीव्र, बाहर तथा चारों ओर के कार्य करते वाले कोई अन्य अभिकर्णों में भी प्रवेश करना चाहिए, और ऊपर तथा बाहर सरकार के क्षेत्रों के संबंध में और राष्ट्रपति के कार्यालय तक इसे भी पहुँचना चाहिए।"29 इत्यादि यहाँ तक हमारा सम्बन्ध केवल आलोचक प्रबन्ध की प्रतिवेदन प्रणाली से है। "ये प्रतिवेदन जीवनत्त्व का दृष्टि देखते वाले हो सकते हैं, वे सभी प्रमुख चिकित्साओं के विस्तृत क्षेत्र को अपनी प्रतिकृति में समंत सकती हैं, या कुछ अन्य व्यक्तित्व बिच्छेदकों तक ही सीमित रह सकती है। वे कार्य के कार्यालय के अभिकारियों को अपनी बात और तथ्यों पर बनाए डाले सकते हैं।"30 यह विचार अधिकारियों के पास यह सूचना ले जाती है कि क्या चल रहा है। यह पर्यावरण भौगोलिकों को इस योग्य बनाना है कि वे अपने अधीनस्थों के कार्य का मूल्यांकन कर सके, उनके साथ बनाए बाली परिस्थिति को समझ सकें और सबसे बड़ी बात यह है कि संगठन के अन्दर कार्य के चालन पर नियन्त्रण रख सके।

निरीक्षण

जब से सरकार का एक संगठित इकाई के रूप में प्रादुर्भाव हुआ है तभी यह किसी न किसी प्रकार का निरीक्षण लोक प्रशासन का एक अभिभावक अंग रहा है। सामान्यतः निरीक्षण के उद्देश्य निम्न हैं: (1) यह देखना कि विभाग में नीति-नियम तथा विधेयकों का पालन किया जा रहा है; (2) कार्य के चालन की जाँच; (3) संगठन के काम करने वाले अधिकारियों को अनुदेश देना तथा मार्गदर्शन करना; तथा (4) कार्यकुशलता में सुधार करना। यह याद रखना चाहिए कि निरीक्षण का तत्परता केवल छिद्रान्वयन करना ही नहीं है और कोई निरीक्षण प्रणाली कितनी प्रभावशाली है यह ऊपर लिखे चारों तत्त्वों

29 "It reaches not only upward, downward, outward, and around within a given organisation, it must reach across to other agencies doing similar work, and up and out to the government wide agencies and the office of the President."

30 "These reports may be narrative or statistical; they may embrace the broad scope of all major activities, or they may be confined to a few essentials; they may emphasize achievement or deficiencies in performance."—Millett : op. cit., pp. 606-7.
के प्रकाश में परखनी चाहिए। निरीक्षण के क्षेत्र तथा उसकी प्रहृति को ठीक-ठीक समझने के लिए एक और तो निरीक्षण और दूसरी ओर सोजबीन तथा पर्यवेक्षण के बीच अन्तर बनाये रखना चाहिए। निरीक्षण का कार्य तथा सोज-
बीन का कार्य एक-दूसरे से बहुत मिलता है। मिलत के शब्दों में: "... निरीक्षण
c
का प्रयोजन है सुचना प्राप्त करना। यह प्रबन्ध के प्रयोजनों तथा अभिप्रायों
k
को स्पष्ट करने में सहायता देता है। यह प्रबन्ध में स्थित नीचे के कर्मचारियों
k
के सामने आने वाली कार्य-चलन सम्बन्धी समस्याओं से प्रबन्ध के उच्चार-
h
धिकारियों को परिचित कराने में सहायता देता है। यह बौद्धिक परिवर्त तथा
विभाग को व्यक्तिगत सम्बन्धों में बदलने में सहायता देता है। इसके विपरीत,
सोजबीन का प्रयोजन तो प्रबन्ध सत्ता के दृष्टिगत की किसी तथा किवित्त
ya
सदस्यों के घटना की जाँच करना है। इसका सम्बन्ध ऐसी व्यक्तिगत
g
गतिविधि से है जो आपराधिक होती है।" । जहाँ तक निरीक्षण तथा पर्यवेक्षण
c
का सम्बन्ध है, मिलत निरीक्षण को किसी प्रबन्ध के पृथक कार्य के रूप में नहीं
बल्कि पर्यवेक्षण को प्रश्न के एक भाग के रूप में ही मानते हैं। जैसा पहले
बताया जा चुका है, पर्यवेक्षण निश्चित रूप से निरीक्षण की अपेक्षा एक अधिक
y
व्यापक शब्द है, यथाप्रथम कभी-कभी ये दोनों शब्द एक ही अर्थ में प्रयोग किये
जाते हैं। यह कहा जा सकता है कि निरीक्षण कार्य घटनोत्तर समीक्षा है और
e
एक प्रकार से इसका कार्य निष्पादकत्व है। इसके विपरीत, पर्यवेक्षण अधिक
d
सकारात्मक है और किसी भी कार्यवाही से पूर्व तथा पश्चात् दोनों ही दशाओं
में चलता रहता है।

निरीक्षण अनेक प्रकार से किया जाता है। प्रथम तो किसी भी अभिकरण
c
का प्रयास स्वयं उन कार्यालयों तथा कर्मचारीगण के निरीक्षण के लिए
उत्तरदायी रहता है जो उसके अधीन हैं। दूसरे शब्दों में, प्रथम वरिष्ठ
c
अधिकारी से यह आशा की जाती है कि वह अपने अधीनस्तों के कार्य का
निरीक्षण करेगे। इसे निरीक्षण की अन्तर्विकल प्रणाली कहा जा सकता है।
दूसरे, अगली सीढ़ी के प्रशासनिक अभिकरण का यह कार्य है कि वह अपने

31 "... the purpose of inspection is to acquire information. It helps to clarify management purposes and intentions. It helps acquaint top management with the operating problems facing subordinate levels of management. It helps build personal relationship of mental acquaintance and confidence. The purpose of investigation, on the other hand, is to inquire into some alleged or suspected incident of an abuse of management authority. It is concerned with the personal wrong doing, often of a criminal nature."—Millett: op. cit., p. 108.
अर्थीन्त्व कार्यालयों के कार्य का निरीक्षण करें। इस प्रकार एक सम्भागीय आयुक्त (Divisional Commissioner) का काम है कि वह अपने अर्थीन जिलाध्यक्ष कार्यालयों (Collectorate) का निरीक्षण करे और जिलाध्यक्ष (Collector) इसके बदले में तहसीलों/तालुकाओं का निरीक्षण करे। निरीक्षण की तीसरी प्रणाली है एक बाह्य, पुराता स्वतंत्र अभिकरण की रचना सरकारी तौर पर की जाय जिसे केवल निरीक्षण का ही काम सौंपा जाय। ऐसे अभिकरण का एक अच्छा उदाहरण उत्तर प्रदेश में कार्यालयों का निरीक्षकालय (Inspectorate of Offices) है।

प्रबंधियों की उपयुक्त सूची में कुछ जोड़े दे और जोड़े जा सकते हैं; जैसे, कार्य-योजनाएँ, लिखित प्रक्रियाएँ या नियमावलीय, लिखित या मौलिक अनुदेश, कर्मचारी बाग़ की बाँड़ें तथा प्रशासनीय अनुवतन।

पर्यवेक्षक क्या प्राप्त करें?

पर्यवेक्षक को अब एक पृथक् तथा निश्चित कार्य का रूप में माना जाने लगा है। प्रत्येक अवधि एक अच्छा पर्यवेक्षक नहीं बन सकता। पर्यवेक्षण के लिए अब विषय ज्ञान तथा उसका प्रयोग करने के कौशल की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, एक पर्यवेक्षक में कुछ आवश्यकता भी होने चाहिए। पिपनर ने ऐसे आठ गुणों की सूची दी है 32 जो निम्न प्रकार हैं: कृत्य की सीधी-वस्तु पर अधिकार अर्थात् किये जाने वाले कार्य का विशेष ज्ञान; वैज्ञानिक योग्यताएँ, जैसे पूर्णता; शिक्षा देने की योग्यता अर्थात् कर्मचारियों तक अपने विचार पहुँचाने तथा उन्हें प्रवर्धन का दृष्टिकोण समझाने की योग्यता; सामाजिक दृष्टि-कोण अर्थात् पर्यवेक्षक को अपने कार्य से प्रेरित होना चाहिए, उसे उसमें तय से रहना चाहिए और अपने अर्थीन काम करने वालों को प्रेरणा देनी चाहिए; साहस तथा सहनशीलता अर्थात् निर्णय देने तथा उत्तरदायित्व धारण करने की योग्यता; नैतिकता तथा आचार सम्बन्धी बातों का ध्यान अर्थात् दुरायों से दूर रहना जिनको समाज ने निन्दनीय ठहराया है; प्रशासनीय तकनीक अर्थात् प्रबन्ध करने की योग्यता; तथा जिज्ञासा और वीचिक योग्यता अर्थात् वीचिक सत्कार और नवीन बिचारों के प्रति ग्रहणशीलता।

हालाँकि (Halsey) के अनुसार पर्यवेक्षक में निम्नलिखित छह गुणों का उपयुक्त तथा संयुक्त विकास होना चाहिए: 33

(1) पर्याप्तता—पर्यवेक्षक को बाहर कि मामले से समर्पित सारी सूचनाएँ इकट्ठा करें और प्रत्येक आवश्यक विवरण का ध्यान रखें।

33 Halsey: op. cit., pp. 11-23.
(२) अथौत्तर—इसमें कर्मचारियों के प्रति न्याय, सहानुभूति तथा सत्यता की भावना सम्मिलित है।

(३) पहल—यह तीन गुणों—साहस, आत्मविश्वास तथा निर्णयात्मकता का मिश्रण है।

(४) चालू—यह "बैठक करके और करके अन्य लोगों की निश्चित तथा समर्थन प्राप्त करने की योग्यता है जिससे उन्हें ऐसा लगता है कि जो भी कार्य सम्पन्न किया रहा है उसमें वे एक महत्वपूर्ण भाग अदा कर रहे हैं।"

(५) उल्लाह—यह "किसी कर्मचारी, उसी या आदर्श के प्रति भक्ति तथा उसमें अतीव तथा उत्सुकतापूर्ण रंग और स्वभाव है।" इसमें रंग, ज्ञान तथा सकलता सम्मिलित है।

(६) भावात्मक नियंत्रण—इसका अर्थ भावनाओं को समाप्त करना नहीं बल्कि उन्हें नियंत्रित करके ठीक दिशा में लाना है।

किन्तु कदाचित सबसे अधिक आवश्यक गुण है, मानवीय सम्बन्ध। पर्यावेशक की सफलता बहुत कुछ उसके कर्मचारियों के साथ व्यक्तिगत सम्बन्धों पर निर्भर है अर्थात् उन्हें कर्मचारी ही नहीं बल्कि मनुष्य भी समस्त जाय। यह ठीक ही कहा गया है कि "पर्यावेशक (supervisory) स्वार्थों के लिए जैसा नेतृत्व वांछनीय है वह उस व्यवहार पर निर्भर है जो सहयोग, परामर्श, भाग ग्रहण और कर्मचारियों के अंतर्गत संबंध रूप से बल देता है, चाहे शक्तिशाली नेता को आत्म-प्रदर्शन तथा आत्माभिमुखता की अपनी स्वाभाविक इच्छा को व्यक्त करना देखता पड़े।" ।

"हांवें समूह के (५५ तन में) पर्यावेशक विश्व (western electric) के अनुसार कोई भी मिशन (रेनसिस लेकर्स) के अध्यायों ने सिद्ध कर दिया है कि "कर्मचारियों को जनता का ध्यान रखने वाले एवं प्रजातात्मक नेतृत्व द्वारा एवं अनुकूल सांस्कृतिक पर्यावरण की सहायता से सबसे अधिक प्रभावशाली डंग पर अभिनवित किया जा सकता है।" ।

"Employees can be most effectively motivated by people-centred and democratic leadership aided by favourable institutional environment." ।

"The pattern of leadership desirable in supervisory positions is based upon behaviour that emphasizes co-operation, participation, consultation, and satisfaction for the egos of the rank and the file, even though the strong leader may have to subdue his natural desire for self-assertion and self-display." ।

—Pfiffner : The Supervision of Personnel, p. 4.

—Pfiffner : Public Administration, p. 160.
(अ) पर्यवेक्षण की निकटता और कर्मचारियों के उत्पादन तल के बीच एक सम्बन्ध है। इसके उत्पादन के तल का पर्यवेक्षण की निकटता के साथ विपणन अनुपात का सम्बन्ध है। अर्थात् जब सबूतों में, अपेक्षाकृत नमूने पर्यवेक्षण में कर्मचारी अधिक उत्पादन करते हैं, तब चालुक चटकाना इतना प्रभावशाली नहीं जितना समझा जाता है।

(आ) पर्यवेक्षक अपने अधीनस्तों के साथ वैमा ही व्यवहार करता है जैसा उसके उद्धारिकारी उसके साथ करते हैं।

(इ) जहां पर्यवेक्षक "कर्मचारियों में केंद्रित" होते हैं वहाँ कर्मचारियों का उत्पादन उस स्थान की अपेक्षा, जहाँ पर्यवेक्षक 'उत्पादन केंद्रित' होते हैं, अधिक ही होता है।

(ई) कम उत्पादन वाले समूहों के पर्यवेक्षक की तुलना में बहुत ऊँचे उत्पादक समूहों के पर्यवेक्षक पर्यवेक्षकीय कार्यों में अपना ध्यान तथा समय अधिक लगाते हैं और उत्पादन कार्य के संचालन में समय तथा ध्यान कम। अर्थात् जब सबूतों में, एक सफल प्रबन्धक अपना अधिक ध्यान अपने 'उत्तरदायित्व' के कृत्य में लगाता है न कि 'कार्य' में।

(उ) भाग्यश्री प्रव्द (participative management) की प्रवृत्ति अधिक उत्पादन की ओर होती है। ऐसे पर्यवेक्षक, जो सामान्य कृत्यों में सामूहिक भागदर्शन को प्रोत्साहित बते हैं और दोनों कर्मचारी के प्रति सम्भावित अंतर अपनाने की अपेक्षा महायता का रूप अपनाते हैं वे व्यस्त: उच्चतर उत्पादन भेदी में आते है।

(उ) सफल पर्यवेक्षक प्रायः अपने कर्मचारीयों को कार्य की प्रगति के लिए प्रशिक्षित करते हैं चाहे इसके लिए उन्हें अपनी नींव किन जाने के संकट का भी सामना करना चाहिए नहीं हो।

पर्यवेक्षकों के चुनाव के सम्बन्ध में यह समस्या है उपरेक्षिकीय कौशल की तुलना में कार्य के अनुभव का प्रभाव। किसी सीमा तक पर्यवेक्षक के लिए यह आवश्यक है कि वह जिन लोगों का पर्यवेक्षण करता है उनके कार्य में दक्ष हो। अर्थात् जब सबूतों में, क्या किसी महायता का प्राचार्य सेवों के अधिकार हो या किसी अन्य राजनीति का अधिकार बहुत संभाल चुका है? हम यह नहीं सोच सकते कि कोई बड़ा विद्युत अधिक प्रजात्सक होगा। बनाई का कदम वस्तुतः ठीक इसके विपरीत होगा। जब नहीं समझ सकते कि पर्यवेक्षक नाम के लिए व्यक्ति क्वाले योग्यता के आधार पर ही नहीं चुने जाने चाहिए। व्यक्तिगत कार्य में कुशलता का

36 Millett : op. cit., p. 120.
होना अन्य लोगों का पयर्वेक्षण करने की योग्यता की कोई गारंटी नहीं है। कुछ लोग प्रयोग करने के लिए जिन बातों की आवश्यकता होती है कि वे ही बातें बुझाए एक अच्छे पयर्वेक्षक के लिए लाभदायक नहीं होती। अन्य समय कहता यह है कि पयर्वेक्षकों को निम्न श्रेणी से पदार्पण किया जाय या बाहर से सीघा भर्ती किया जाय। इस विषय में भी कोई अन्तिम उत्तर नहीं दिया जा सकता। किन्तु यूके केवल एक अच्छे पयर्वेक्षक में कुछ गुण होने आवश्यक है अतः उत्तम यही है कि अहंताओं के आधार पर ऐसे व्यक्तियों को, जिनकी योग्यता केवल अनुमान की बात है, सीघे भर्ती करने की अपेक्षा ऐसे व्यक्तियों को पदार्पण किया जाय जिनकी योग्यता के बारे में जानकारी है।

पयर्वेक्षकों का शिक्षण

प्राय: यह प्रश्न पूछा जाता है: क्या मानव सम्बन्धों में तथा पयर्वेक्षकीय नेतृत्व में कौशल सिखाया जा सकता है? ऐसा कहा जाता है कि पयर्वेक्षक पैदा होते हैं बनाये नहीं जाते और अद्यावधि पयर्वेक्षक बनाने का प्रयत्न करने की अपेक्षा एक अच्छे पयर्वेक्षक का चुनाव करना ही उत्तम है। ऊपर के कब्जे में सत्यिक बिजना भी कुछ हो वास्तविकता तो यह है कि "प्रतिभा का ६/१० भाग पसीना है।" पयर्वेक्षक के गुण स्वाभाविक हो सकते हैं किनतु प्रशिक्षण द्वारा उन्हें विकसित भी किया जा सकता है। हालांकि कोई भी विश्वास जो सामान्य बुद्धि का है और लोगों की सेवा की सच्ची इच्छा रखता है, लोगों के पयर्वेक्षण का कला में पर्याप्त दक्षता प्राप्त कर सकता है बसति कि वह इसके सिद्धांतों और रीतियों का अध्ययन करे तथा उनको सोच समझकर, अन्तःकरण से तथा लगन से लागू करे। सफल पयर्वेक्षक का व्यक्तित्व अनेक गुणों से मिलकर बनता है और वे गुण कुछ निश्चित विश्वासों के प्रयोग द्वारा प्रभावशाली बनाये जाते हैं। मैं इस पर भी विश्वास करता हूँ कि लोगों का पयर्वेक्षण करने में सफलता प्राप्त करने के लिए आवश्यक गुण विकसित किये जा सकते हैं, आवश्यक प्रविष्टियों सिखाये जा सकती हैं और उनके प्रयोग का कौशल अभ्यास द्वारा स्वायत्त किया जा सकता है। मैं इस पर विश्वास करता हूँ क्योंकि मैंने नये और पुराने दोनों प्रकार के पयर्वेक्षकों को ऐसा कार्य करते देखा है और यह भी देखा है कि जैसे-जैसे वे अधिक अच्छे पयर्वेक्षक बनते गये उनके विभाग उद्धर्त करते गये।" 37

37 "It has been demonstrated time and time again that almost any person of normal intelligence and sincere desire to be of service to people, can acquire considerable skill in the art of supervising people, if he will study its principles and methods and apply them thoughtfully, conscientiously, and persis-

(Contd.)
मध्य तथा निम्न तल के अभिकरणों के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रशिक्षण कार्यक्रम द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरांत अत्यधिक विस्तृत कर दिये गये। नये प्रशिक्षण कार्यक्रमों में ‘कार्य सरलीकरण’ (work simplification) एक बड़े कार्यक्रमों में से एक है और अधिक लोकप्रिय भी है। ऐसी व्यापारी तथा सरकारी संगठन ऐसे हैं जो इस प्रकार का प्रशिक्षण बहुत बड़े पैमाने पर दे रहे हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के सेना विभाग में प्रत्येक नया प्रथम-पंक्ति का सबसे नीचे का पर्यवेक्षक जैसे ही पर्यवेक्षकीय कर्मचारियों में सम्मिलित होता है उसे छह माह के भीतर १६ घण्टे का कार्य-प्रशिक्षण प्राप्त करना पड़ता है। लगभग सभी पर्यवेक्षक इस प्रकार प्रशिक्षित किये गये हैं। १९६० की वित्तीय वर्ष में सेना विभाग के कर्मचारियों में हुल मिलाकर १०,५५० व्यक्तियों ने प्रशिक्षण प्राप्त किया। ऐसा ही मिलता-जुलता बहुत बड़े पैमाने पर कार्य प्रशिक्षण भारत में भी आवश्यक है जिससे योजना के उद्देश्यों की परिपूर्ति में सहायता मिल सके।

tently. The personality of the successful supervisor of people is made up of a number of qualities and these qualities are made effective through the use of certain definite techniques. I believe, too, that the qualities necessary to success in supervising people can be developed and that the required techniques can be taught and skill in their use made permanent by practice. I believe that because I have seen it done by both old and new supervisors, and seen their departments improve as they became better supervisors.”—Halsey: op. cit., p. 8.
लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन
(PUBLIC RELATIONS AND PUBLICITY)

लोक सम्बन्धों को आवश्यकता

हाल के वर्षों में ही सरकारी सूचना तथा प्रकाशन के अभिकर्णों की बाढ़ से आ गयी है और उनकी संख्या निरंतर बढ़ती जा रही है। अब इस लोक-सम्बन्ध आज के मूल्य व महत्वपूर्ण गुण माने जाने लगे हैं और इसके हस्त पर केवल तही संरक्षण किया जा सकता है। कुछ महत्वपूर्ण तथ्य, जिन्हें हम इस महसूल में योग दिया है, निम्न प्रकार हैं:

(१) सरकारी कार्यों में अत्यधिक वृद्धि—आधुनिक कल्याण राज्य, जिसका उद्देश्य ‘पालने (cradle) से समाधि तक’ नागरिकों की देखभाल करना है, जनता की असंख्य सेवाएं कर रहे हैं। इन सेवाओं के विस्तार तथा उनकी वजिताओं ने जनता के साथ संचार सम्बन्ध बनाना आवश्यक कर दिया है। जनता की उन सुविधाओं से परिचित कराना जरूरी होता है जो सरकार ने निभाए रूपों में उसे प्रदान की है। लोक सम्बन्धों का केवल सूचनाकारी रूप ही विशाल रूप धारण कर रहा है।

(२) “लोक तथा निजी अन्याय पर दिया गया ध्यान”—सरकार लोक आलोचना से अपनी रक्षा करने का निरंतर प्रयास करती है। यदि सरकारी कर्मचारी जरा भी गलती कर बैठते हैं तो जनता के कान खड़े हो जाते हैं। जबकि निजी संगठनों के निकटस्थ शासन की ओर वह कान नहीं बनाता। इस प्रकार यदि अन्य निजी व्यापार संस्था रही होती तो बुद्धि काण्ड के प्रति केंद्रित होता एक प्रकार का ध्यान आकृतित होता। इस प्रकार सरकारी कार्य के विषय में इतना ही काफी नहीं कि वह अच्छी तरह किया गया है बल्कि जनता को भी विश्वास हो जाना चाहिए कि वह अच्छी तरह से समझा किया गया है। एक स्वतंत्र समाज में सरकार की प्रकाशन की केवल धारण में कार्य करना बाढ़नीय रहता है।

(३) आज असंविन विनिवेशक कर्मचारी का कार्य बदल गया है—किसी भी अधिकारी के लिए नीतियों का परिपालन ही पर्याप्त नहीं, उसे तो सरकारी
नीतियाँ जनता को समझानी तथा उनके लिए लोकप्रिय समर्थन प्राप्त करना भी आवश्यक है। एक अमरीकी कहावत के अनुसार उसे अपने अभिकरण के कार्यक्रम तथा नीतियाँ 'बेचना' पड़ते हैं। इनसे उसके हृदयों का 'राजनीतिक' पुनरावलोकन हो जाता है।

अर्थ तथा प्रकृति

जनता या लोक क्या है? शब्द ‘लोक-सम्बन्ध’ जनता के साथ सरकारी सम्बन्धों के लिए प्रयुक्त होता है। शब्द ‘लोक’ यथाप्राप्त बार-बार प्रयोग किया जाता है, किंतु इसकी परिभाषा करना सरल नहीं है। सामान्य जनता कोई एक नहीं, बल्कि बहुत-सी ‘जनताओं’ का एक समूह है। सामान्य जनता एक अस्पष्ट, परिभाषा न किये, जा सकने योग्य तथा अनिश्चित सता है। चूंकि जनाक्रोश के अवसरों को छोड़कर हम इसकी उपस्थिति का अनुभव कदाचित ही कर पाते हैं। फिर भी साधारण नागरिक, जो जनता की एक-इकाई है, पहचाना जा सकता है। वह प्रशासन या उसके किसी रूप के निरंतर समर्थन में निष्ठा ही आता रहता है। उसे बहुत-सी बातें जाननी होती हैं। निरंतर बढ़ रहे प्रश्नों को मरने के लिए उसे सहायता चाहिए; सरकारी कार्यवाहियों से परिचित होने के लिए उसे सहायता की आवश्यकता होती है; वह अपने मामलों के शीर्ष निपटारी की आशा करता है; और वह सरकारी अधिकारियों से विवाद तथा उद्दार व्यवहार की भी मांग करता है। इसके साथ प्रशासन के सम्बन्ध कैसे निष्ठुर किये जायें यही लोक सम्बन्ध की मुख्य कठिनाई है।

सामान्यतः सरकारी सांगठनों का साबका विशेष जनताओं अर्थात जनता के संगठित समूहों, जैसे व्यापार संघ, बाणिज्य मंडल, विद्यार्थी संघ, अध्यापक संघ, राजनीतिक-दल, धर्म या जाति समूह, प्रेस, महिला परिषद इत्यादि इयादि के साथ पड़ता है। इस प्रकार सरकार के प्रत्येक अभिकरण को जनता के जिस अंश से काम पड़ता है अर्थात जिन लोगों से उसका सीधा सम्बन्ध आता है उन्हें को और उसे अपने लोक-सम्बन्धों का रूप करना पड़ता है। उदाहरण के लिए कुछ विभाग से समन्वित व्यवस्था किसान है, धम विभाग का आर्थिक तथा इसी प्रकार अर्थ। फिर भी अधिक बिन्दु जनताएं भी हैं, जिनके साथ सरकार को संतोष बनाना पड़ता है। इनमें सबसे महत्त्वपूर्ण विधान मंडल, मुद्रणालय (Press) तथा राजनीतिक दल हैं।

• प्रजातन्त्र की संसदीय या अधिकारी-ध्वनि प्रणाली के अन्तर्गत विधान मंडल जनता का एक महत्त्वपूर्ण अंग है। यह सत्य है कि राजनीतिक निर्देशक के रूप में केवल मध्य से विधान मंडल के सीधे समर्थन में आते हैं; और अस्तित्व कर्मचारियों का समर्थन अपनाए रहता है, फिर भी विधान मंडल तथा सरकारी अधिकारियों, विशेषतः ऊँची श्रेणी के अधिकारियों के बीच समर्थन के
बहुव्यय महत्त्वपूर्ण अवसर आते ही हैं। सम्पर्क के ऐसे महत्त्वपूर्ण अवसरों में से एक अवसर विधान मण्डल की समितियाँ हैं जो अधिकारियों को मामलों का स्पष्टीकरण करने या आपत्तियों का उत्तर देने के लिए बुलाती हैं। प्राकृतिक तथा लोक-लेखा-समितियाँ ऐसे सम्पर्क के अन्य उदाहरण हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में समिति में की कार्यवाही में कभी-कभी उपस्थित अधिकारियों को कठौत अनुभव प्राप्त होता है। फिर विधान मण्डल के सदस्यों के आप्रवाश, पूर्वांग्ल तथा शिक्षकों भी रहती है और तलमलेकी अधिकारी को उनके साथ यथासम्भव शीघ्रता एवं विविधता से पेश करना पड़ता है।

किसी भी स्वतंत्र समाज में प्रेस के साथ प्रशासन के सम्बन्धों को लोक सम्बन्धों के क्षेत्र में सर्वाधिक प्राथमिक दिया जा सकता है। और इसी से प्रेस अधिकारियों की प्रतिभा का निर्धारण हो जाता है। यह व्यर्थ ही नहीं कहा गया है कि प्रेस एक चौथा वर्ग है। प्रेस की शक्ति विशाल है। कोई भी सरकार विरोधी तथा अनुरक्त प्रेस को कभी पसंद नहीं करती और उसे पनपने ही देते है। दूसरी ओर, जनता के लिए प्रतिबन्धित प्रेस का कोई उपयोग नहीं। इन दोनों चरम सीमाओं के बीच संतुलन की आवश्यकता है। हमें जिस वस्तु की चाह बहृ है उचित, निष्पक्ष, स्वतंत्रता तथा उत्तरदायी प्रेस। अतः प्रत्येक सरकार इस बात की व्यवस्था रखती है कि प्रेस के लोगों को पूरी-पूरी सूचना मिलती रहे। विधान सभा में प्रेस बालों के लिए एक प्रेस गैरवर्ती होती है। सर्वाधिक ज्ञानवृत्ति में प्रेस बालों के लिए सुदार स्थापित होता है; सभी सरकारी उत्सवों में उनको आमंत्रित किया जाता है; सरकारी व्यय या उद्योगों व बैंक तथा इत्यादि पर नीति का जाना जाता है। समाचारपत्रों के लोग अवश्य ही जनता के विवेकशाली प्राप्त वर्ग हैं। वस्तुतः प्रेस अपने कार्य को सतीश रूप से पूरा कर सके इसके लिए प्रेस की ऐसी उद्देश्यों आबद्धक है। सरकारी विज्ञापनों के रूप में सरकार के पास इसका समर्थन रहता है। लोग उन्हें तीव्र बुद्धि के साथ ही ये विज्ञापन भी भ्रमक रहते हैं। फिर प्रेस कांफ्रेंस होती है जिनमें चोटी के नेता भाषण लेते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति प्रति सप्ताह प्रेस कांफ्रेंस बुलाता है। भारत में प्राधिकृत भवन में एक बार प्रेस बालों से मिलते हैं। अन्य में एक प्रेस सूचना भ्यूरो (Press Information Bureau) होता है। भारत सरकार की नीति, योजना, सफलताओं तथा अन्य क्रियाकलापों के सम्बन्ध में इस भ्यूरो द्वारा अंग्रेजी तथा १२ भारतीय भाषाओं में प्रेस के लिए सूचना दी जाती है। १६५६ में लगभग ३,३७० भारतीय पत्रिकाओं तथा सामाजिक पत्रिकाओं की वे कागजात बांट गये, फोटोग्राफ सम्बन्धी सेवाएँ ६५३ की मिली, दबोनी के ब्लाकों के रूप में ७४६ को फोटो प्राप्त हुए। १६५६ में भारत सरकार द्वारा माज्य
सभी भारतीय तथा विदेशी संवाददाताओं की कुल संख्या मुख्यालयों पर १७४ थी। यूरोप की सूचना सेवाएँ हिन्दी तथा उर्दू में नई दिलों के मुख्यालय से जारी की जाती है और भारतीय भाषाओं की सूचना-सेवाएँ एक लेखन कार्यालयों से जारी की जाती है। इसके अतिरिक्त बहुत से राज्यों को राजधानियों में सूचना केन्द्र खोले गये हैं।

प्रजातन्त्र में सबसे कठिन समस्या है प्रशासनीय अधिकारियों के साथ राजनीतिक दलों, विचार रूप से सलाहकार दल के नेताओं तथा पदाधिकारियों के सम्बन्ध। भारत में प्राय: विभाग की जाती है कि राजनीतिक दलों के सदस्य सरकारी कार्य में राजनीतिक हस्तक्षेप करते हैं। "किसी कलेक्टर के विषय में 'विवाद' गया है कि एक स्थानीय विधानसभा का सदस्य उसके पास आया और उसने उससे कोई प्रार्थना की। कलेक्टर ने उस पर दो दिन बाद जबाब देने को कहा दिया। दो दिन बाद उसने उस विधानसभा के सदस्य (M. L. A.) को विवाद में स्पष्ट किया कि के उसकी प्रार्थना स्वीकार नहीं की जा सकती, और यदि वहीं की की जाती है तो उसका अन्य लोगों पर कैसा हानिकारक प्रभाव पड़ेगा। उत्तरी ही विवाद में एम० एल० ए० ने उसका टेलीफोन प्रयोग करने की इजाजत मांगी। इजाजत मिल जाने पर उसने मन्त्री को टेलीफोन किया और कहा कि उसने वह प्रार्थना की थी और उसका वह उत्तर मिला जिससे स्वाभाविक उसे बड़ी निराशा हुई है और उसे विश्वास है कि इस विषय में मन्त्री महादेव आवाजक कार्यालय है। फिर उसने कलेक्टर को टेलीफोन देते हुए कहा कि मन्त्री महादेव उससे बात करना चाहते हैं। मन्त्री महादेव ने कलेक्टर से कहा कि वे उस मामले के सारे तथ्य जानते हैं और उनकी इच्छा है कि जो कुछ विधानसभा सदस्य ने कहा है वही किया जाना चाहिए। कलेक्टर हत्याकाम और सोच-विचार करने के लिए कागजात भेजने का सुझाव दिया और तर्क करने का प्रयत्न भी किया। मन्त्री महादेव अपनी बात पर अड़े रहे और उन्होंने यह कहा हुआ अपनी बात समाप्त की: 'अच्छा, आपको मेरे विचार मालूम हो गये। मैं जो चाहता हूँ वह आप कर सकते हैं अथवा......' कलेक्टर ने इस विषय में वही करने का निश्चय किया जो मन्त्री महादेव चाहते थे और तदनुसार उसने आदेश निकाल दिये। एम० एल० ए० के मूंह से ही कहानी प्रकाश में आयी, क्योंकि उसने अपने मित्रों और निर्देशकों को यह बताने के लिए इसका प्रयोग किया कि कलेक्टर के साथ कैसे पेश आना चाहिए।"  

1 "It is related of a certain Collector that a member of local Legislature appeared before him and made a request. The (Contd.)
लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन

निर्मित हो गये हैं जो विद्यायक के मन की करके या उसकी इच्छा का अनुमान लगाकर स्वयं को उसका अनुप्रेर-भाजन बना लेते हैं जिससे अपनी पदोन्नति के लिए वे ममिन्मण्डल में उसके प्रभाव का प्रयोग कर सकें।" निसस्तेदह यह लोक-सम्बन्धों का एक अति नाजुक तथा कठिन पहलू है। प्रत्येक प्रजातात्त्विक देश की ऐसी नियति का सामना करना पड़ता है। हम विश्वास के साथ आशा कर सकते हैं कि जैसे-जैसे राजनीतिज्ञ अपने उत्तरदायित्व में परिपक्व होते जायेंगे और अनुभव के साथ अपने कार्य को समझते जायेंगे, सरकारी अधिकारियों के साथ उनके सम्बन्ध भी स्वस्थ एवं सुन्दर स्थापित होते जायेंगे।

लोक सम्बन्ध क्या है?—लोक सम्बन्धों का यह वर्तमान रूप अपेक्षाकृत इतने भोड़े समय से हैं कि इसकी ठीक परिभाषा या इसके समृद्धिक उत्तरदायित्वों पर मतलब नहीं है। प्रत्येक विशेषज्ञ अपनी Collector said he would let him have an answer after two days. Two days later, he explained to the M.L.A. very politely why his request could not be accepted, and how, if it was, various other people would be detrimentally affected. The M.L.A. with equal politeness asked if he could use his telephone. Permission being given, he phoned up the Minister and said that he had made this request and had been given this answer, that he was naturally very disappointed and trusted the Minister would take necessary action. He then handed over the telephone to the Collector saying the Minister wished to speak to him. The Minister said he knew the facts of the case and desired that what the M.L.A. asked should be done. The Collector hesitated, suggested sending him the papers for consideration and attempted to argue. The Minister was adamant and ended the conversation by saying, “Well you know my views. You can do what I want or...” The Collector in this case decided to do what the Minister wanted and passed orders accordingly. The story came out through the M.L.A. who used it to let his friends and constituents know how Collectors should be dealt with.”—Gorwala, A. D.: Report on Public Administration, New Delhi, Planning Commission, 1951, pp. 24-25.

2 "Such interferences have given rise to the 'slick officer' who attempts to ingratiate himself with the legislator by doing him favours and anticipating his wishes in order to use him, that is, his influence with the Ministry, for his own advancement."—Ibid., p. 25.

3 Modern public relations really was born during World War I and in the years immediately thereafter and it came of age only during World War II.
4 Given below are some such definitions:

Public relations is the skilled communication of ideas to the various public with the objective of producing a desired result.

Public relations is finding out what people like about you and doing more of it: finding out what they don’t like about you, and doing less of it.

Public relation is any situation, act or word that influences people.

Public relations is the management function which evaluates public attitudes, identifies the policies and procedures of an individual or organisation with the public interest and executes acceptance.

Public relations is the recognition and cultivation within an organisation, of those virtues and values which become visible externally in the standing of a company with its workers and stockholders, its customers and prospects, the press and the public. It is neither a cover for shortcomings nor a substitute for good words. Public relations, in the corporate sense, begins with private relations; it is corporation character believably expressed.

Public relations is the term applied to all activities and attitudes intended to judge, influence or control the opinion of any groups of persons in the interest of any individual, group or institution.

Public relations is the name that applies to the policies and acts of an organisation as they touch the public and either build or destroy goodwill and good understanding that are so vital to the life of a business in that competitive age. Public relations is really a carefully compiled analysis of cause and effect used as a guide to conduct. In one sense, it is the administrative or operating philosophy of an organisation.

Public relations is the art of making your company liked and respected by its employees, its customers, the people who buy from it and the people it sells to.
लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन

मान लिया जाय ओर ऐसा करके लाभदायक बने।" व्यक्ति, समस्या तथा उद्देश्य की आवश्यकताओं की पूरा करने के लिए अनेक तथा निरंतर बदलने वाले विभिन्न प्रकार से काम करता है। मिलेट के अनुसार प्रबन्ध के लोक सम्बन्धों के चार मुख्य पहलु हैं: (१) जनता की इच्छाओं तथा उसकी उच्चाकाशों के विषय में जान प्राप्त करना; (२) जनता को सलाह देना कि उसे क्या चाहिए चाहिए; (३) जनता तथा सरकार के अधिकारियों के बीच सन्तोषजनक सम्पर्क मुनिशित करना; और (४) कोई अभिकरण क्या कायम कर रहा है इस विषय में जनता को सूचित करना। बर्नेज (Bernays) ने भी इस शब्द को लगभग ऐसे ही अर्थ में प्रयुक्त किया है। उनकी राय में लोक सम्बन्ध के तीन अर्थ हैं: (१) जनता को दी गयी सूचना; (२) जनता के कार्य तथा रूह में संशोधन करने के लिए प्रयास करना; (३) जनता के प्रति किसी संस्था के तथा संस्था के प्रति उसकी जनता के कार्यों एवं रूखों को एकीकृत करने के लिए प्रयत्न।

लोक सम्बन्ध क्या नहीं है ?—इस शब्द को पूर्ण रूप से समझने के लिए हमें यह भी जान लेना चाहिए कि लोक सम्बन्ध क्या नहीं है। लोक सम्बन्धों को प्राय: सरकार की सूचना सम्बन्धी सामाजिक क्रियाओं से, आलंकृत संचार तथा प्रकाशन से भिड़ बताया जाता है। सरकार का एक महत्वपूर्ण कार्य है उसी सामाजिक सूचना इकट्ठी करना तथा सामाजिक जनता के प्रयोग के लिए उसे प्रकाशित करना है। सरकार के कुछ से विभाग इस प्रकार के कार्य में लगे हुए हैं। ऐसी सामाजिक सूचना के उद्देश्य हैं, जनगणना प्रतिबंधन, मौसम के पूर्वानुमान, फसलों के प्रतिबंधन, खाद्य सम्बन्धी सांख्यिकी, स्थानीय सांख्यिकी, औद्योगिक तथा व्यापारी सम्बन्धी सांख्यिकी, रोजगार सम्बन्धी आवेदन है। ऐसी सूचना लोक सम्बन्ध का भाग नहीं है; यह तो सरकार की कुछ इकाइयों का कार्य है।

5 Public relations of management have four primary aspects: (1) learning about public desires and aspirations, (2) advising the public about what it should desire, (3) ensuring satisfactory contact between public and government officials, and (4) informing the public about what an agency is doing. —Millett: op cit., p. 123.

6 Public relations of management have three meanings: (1) information given to the public, (2) persuasion directed at the public to modify attitudes and action, (3) efforts to integrate attitudes and actions of an institution with its publics and of its publics with that institution.—Bernays, E. L.: Public Relations, Norman, University of Oklahoma Press, 1952, p. 1.
लोक प्रशासन

मात्र है। इसलिए, लोक सम्बन्धों को किसी अभिकरण के आत्मीक संचार से भिन्न समझा जाना जाना चाहिए। आत्मीक संचार का लक्ष्य अपने कर्मचारियों के अभिकरण के निर्णयों, नीतियों, उद्देश्यों से परिचित कराना है। ऐसे संचार प्रणाली जितनी ही उत्तम होगी, अभिकरण का काम उतना ही अधिक स्वस्थ होगा। पद-परम्परा, समुचित मार्गों से होकर चलने वाली कार्यवाही, समेलन, बैठक, अनीपकवारक समारोह तथा चाय और भोज के समय के बारे में इस प्रकार के संचार के कुछ माध्यम हैं जिन्हें भी यह सब कुछ लोक सम्बन्ध से विलक्कुल भिन्न है। अतिम बात यह है कि लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन के बीच प्रायः संबंध पैदा हो जाता है, क्योंकि दोनों ही निकटता से सम्बन्धित हैं। इसी तरह हम भी कहते हैं, "लोक सम्बन्धों का साक्षर अन्य-अन्य व्यक्तियों के साथ पहले है जबकि प्रकाशन का साक्षर जल्दी से सुन्दर होता है। प्रकाशन को बहुत गलती से लोक सम्बन्ध का एक कार्य है या उसी के एक अवस्था समान लिया जाता है, इसका कारण यह है कि प्रचार के साथ इसका निकट सम्बन्ध है। सम्बन्धित व्यक्ति (अभी तालाब सरकार से है) को संचार के अपलब्ध मार्गों—समाचारपत्रों, पत्रिकाओं, रेडियों, टेलीविजन तथा आन्य—से भी दी प्रकाशन परिवर्तन कराकर यह अपना कार्य सम्पन्न करता है। यह भी सर्वोत्तम कार्य कर सकता है जब इसे समुचित रूप में अशीत लोक-सम्बन्ध के किसी कार्यक्रम के उपरकर के रूप में न कि उसके व्यापार के रूप में देखा जाय। प्रकाशन उपरकर के रूप में भी ठीक कार्य कर सकता है जब यह अन्य सभी कदमों उदाहरण: अनुसंधान, विशेषण, सिफारिश आदि पर विचार करके के बाद प्रयोग में लाया जाता है।

उपकरण तथा प्रविध्याएँ

सम्बन्ध है। अरे, लोक सम्बन्धों को बनाये रखने के लिए उपकरण, माध्यम तथा प्रविध्याएँ को किंतु विलक्कुल पूर्ण नहीं बनाये जा सकते। समय, व्यापार तथा मनुष्य सदा ही उसमें परिवर्तन करते रहते हैं। ऐसे भी सभी आते हैं जब कोई साहाय्य वस्तु आश्चर्यजनक कार्य कर जाती है और ऐसे भी व्यक्ति होते हैं जो अपनी मोलिकता तथा कल्पनाशक्ति के तरीकों से लोक सम्बन्ध के क्षेत्र में आश्चर्यजनक सफलता प्राप्त कर लेते हैं। फिर भी ऐसा बहुत कम होता है। प्रकाशन, विज्ञापन, व्यक्तिगत सम्पर्क, निम्न मार्ग तथा सीधी डाक सामान्य उपकरण कहे जा सकते हैं।

प्रकाशन—लोक सम्बन्धों का यह सबसे महत्वपूर्ण पहलू है और सरकार तथा प्रश्नयेक बड़े समाज के लिए आवश्यक चीज बन गया है। आज कहाँ यह यह ऐसे कार्य में जो सबसे सूचना या प्रकाशन का कोई विभाग नहीं है। प्रतिज्ञानीय तथा अधिनायकतावर्ती दोनों ही प्रकार की सरकारें लोकमत
लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन

को प्रभावित करने तथा उसे मोड़ने वाले इस शक्तिशाली हृदयार का प्रयोग करती हैं। प्रकाशन का अर्थ है जनता में तथ्यों की जानकारी प्रकट करना या उनका प्रचार करना। “जनसमुदाय से साथ संबंधवाहर करने की कला” के रूप में इसका परिभाषा ठीक ही की गयी है। फिर भी प्रयोग में प्रकाशन प्रचार का रूप धारण करता है। इन दोनों शब्दों में निश्चितता: भेद किया जा सकता है, किन्तु वह भेद अति मुश्किल है। प्रकाशन जब बिगड़कर प्रचार का रूप धारण करता है उसका सबूत उदाहरण के रूप में दिखाया गया है।

प्रकाशन खुला, स्वतंत्र तथा तथ्य को लेकर चलने वाला है जबकि प्रचार अनुचित, गोपनीय तथा छूट पर आधारित होता है। ‘बड़े छूट’ में नाजियों का जो विश्वास था वह सारी व्याख्याता की जड़ था। यदि कोई प्रचार निरंतर और जोरदार तरीके से किया जाय तो वह लोक बुद्धि का दास बना सकता है तथा उसे बदल सकता है। केवल इसी कारण सरकारी प्रकाशन को प्रयोग विरोध तथा सन्देह की दृष्टि से देखा जाता है।

आधुनिक प्रकाशन के तीन प्रधान माध्यम हैं—दृश्य अर्थात् देखे जा सकने वाले (विज्ञापन, प्रकाशन, मूक चलचित्र, प्रदर्शन), शब्द अर्थात् सुने जाने वाले (रेडियो ब्रांडकास्ट तथा व्याख्या) तथा दृश्य-शब्द अर्थात् देखे और सुने जाने सकने वाले (चलचित्र तथा टेलीकास्ट)। आधुनिक सरकार के अन्य प्रकाशन में इन सभी रीतियों का पूरा-पूरा प्रयोग करती है। इनमें रेडियो तथा टेलीविजन सम्पन्न सबसे शक्तिशाली माध्यम है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति के गत चुनावों में टेलीविजन ने बहुत महत्वपूर्ण भाग अदा किया। अध्ययन पद के दोनों अभ्यासों के बीच चर्चाएं तथा बाध-विवाद, जिन्हें लाखों अमेरिकी कियों ने टेलीविजन के पर्दे पर देखा, ने चुनाव को निश्चित करने की दिशा में बहुत बढ़ा कार्य किया। भारत में टेलीविजन का युग तो अभी आया ही नहीं है और रेडियो भी अनेक लोगों की पहुंच के बाहर की बस्तु है। अतः सार्वजनिक भावना ही अभी भी बहुत महत्व का कार्य करते हैं; जैसा कि नेताओं के भाषण मुनें के लिए आये लोगों की विवाह संस्था से प्रकट है। सार्वजनिक भावनाओं को मुनें के लिए लोग ही इकट्ठे नहीं होते बल्कि समाचारपत्रों में भी उसे भली प्रकाश छापा जाता है।

भारत सरकार का प्रकाशन कार्य सुनिश्चित तथा प्रसार मंत्रालय (Ministry of Information and Broadcasting) को सौंपा गया है। यह मंत्रालय अक्टूबर १९४९ में बनाया गया था और इसे भारत सरकार के प्रकाशन तथा प्रसार सम्बन्धी क्रियाकलापों का ऊतरदायित्व और प्रेस के साथ सरकारी सम्बन्धों के सामान्य चालन का भार सौंपा गया है। मंत्रालय के
लोक प्रशासन

विभिन्न कार्य तथा मन्त्रालय द्वारा की जाते वाली महत्वपूर्ण सेवाएँ संस्थाओं में निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत वर्णित की जा सकती हैं:

(1) आकाशवाणी,
(2) प्रेस इन्फोर्मेशन व्यूरो,
(3) पढ़ियांशन डिवीजन,
(4) विज्ञापन तथा दृश्य प्रकाशन का संचालनालय (Directorate of Advertising and Visual Publicity)
(5) फिल्म डिवीजन,
(6) अनुसंधान तथा निर्देशन संभाग (Research and Reference Division), तथा
(7) क्षेत्र प्रकाशन संचालनालय (Directorate of Field Publicity)

आकाशवाणी—इसमें देश की समस्त प्रसार प्रणाली (broadcasting system) आ जाती है तथा इसमें प्रयोगाधीन टेलीविजन सेवाओं भी सम्मिलित है। १९६० के अन्त में २८ सर्वगृह रेडियो स्टेशन थे जबकि इससे पूर्व १९४७ में केबल ६ ही थे। इनमें स्टूडियों, ट्रांसमिटर, आदान केंद्र (receiving centres) तथा अन्य सारी सुविधाएँ थीं। इसके अंतरिक्ष चार स्थानों स्टूडियों तथा एक टेलीविजन स्टूडियो थे जो सभी महत्वपूर्ण भाषाओं के स्पीकरों के अपनी परिधि में ले लेते थे। नियमित रूप से काम करने वाले ५६ मीडियम तथा शॉर्ट वेब ट्रांसमिटर, एक टेलीविजन ट्रांसमिटर और तीन स्थानों पर स्टूडियो ट्रांसमिटरों के बीच फोकसरी को घटाने-ढाने वाली कड़ियाँ थीं। स्टेशन चार इलेक्ट्रॉनिक न्यूज़ मंडलों में बाँट गये हैं—उत्तर, पश्चिम, दक्षिण तथा पूर्व। इसके अंतरिक्ष रेडियो केंद्रों दो स्टेशन है। १९६०-६१ के वित्तीय वर्ष में इसके द्वारा देश की प्रसार व्यवस्था का विस्तार करने के उद्देश्य से मीडियम वेब रिले ट्रांसमिटरों, शॉर्ट वेब ट्रांसमिटरों तथा ३७ रिसीविंग केंद्रों की स्थापना करने के लिए एक योजना बनायी गयी है। १९२७ से, जब से ब्रांडकॉस्टिंग का शीर्षक हुआ है, रेडियो सेट रखने वालों की संख्या में बहुत वृद्धि हुई है।

इस प्रकार १६२७ में जहाँ ३६४४ रेडियो सेट थे, १९५० में बढ़कर उनकी संख्या ११,१२,५२२ घरों ने रेडियो सेट (Domestic receiver set) तक पहुँच गयी। इसके अंतरिक्ष १०६,६२५ सामुदायिक रेडियो सेट थे।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना में दिल्ली में एक प्रयोगाधीन टेलीविजन यूनिट की परियोजना का प्रारम्भ किया गया है। इस परियोजना में दुर्गम संचार के लिए इस माध्यम के महत्व का निर्देशन किया जायगा। आकाशवाणी की प्रयोगाधीन टेलीविजन सेवा का उद्घाटन १५ नवम्बर, १९५४ को हुआ। इस सेवा में २२ से २५ मिल तक के चैनल में दिल्ली के शहरी तथा देहाती क्षेत्र
आ जाते हैं और यह सेवा सप्ताह में दो बार (मंगल तथा शुक्लार) प्रति-दिन १ घंटे के लिए कार्य करती है। इसके कार्यक्रम जनता के सामूहिक दर्शन के लिए बनाये जाते हैं और प्रमुखतः शिश्ना सम्बन्धी और सांस्कृतिक मूल्य के होते हैं।

प्रेस इन्फॉरमेशन व्यूरो—प्रेस इन्फॉरमेशन व्यूरो भारतीय प्रेस तथा भारत में स्थित विदेशी प्रेस के संबंधदाताओं की सेवा करता है और उन्हें सामाचार सामग्री तथा भारत सरकार के कार्यकलापों से समन्वित फोटो प्रदान करता है। यह व्यूरो प्रेस के माध्यम से सरकार तथा जनता के बीच की कड़ी का काम करता है, अर्थात जनता को सरकार के कार्य तथा नीतियों से सूचित रखता है, और प्रेस में प्रतिविद्वाद होने वाली जनमत की प्रभुत्व से सरकार का समर्थन बनाये रखता है। व्यूरो प्रकाशन समस्त सामग्री हिंदी अंग्रेजी, हिंदी सहित १३ भाषाओं में उपलब्ध करता है। देश के सभी भागों में सामाचारपत्रों को आवश्यक सामग्री देने के लिए व्यूरो के पास प्रादेशिक कार्यालयों का एक जाल-सा है जो टेलीप्रिंटर सर्किट (teleprinter circuits) द्वारा मुख्यालयों से समन्वित है।

रोज के समाचारों के अंतरिक्ष व्यूरो रूपक, लेख, आधार-सामग्री और विज्ञप्तियों के रूप में निर्देश तथा अभिलेख, नीति-वृत्ति, मुद्दित प्रतिवेदन इत्यादि उपलब्ध करता है। व्यूरो के पदाधिकारी, जो विभिन्न मंत्रालयों के क्षेत्र कार्यकालों के ताजे प्रकाशन का काम देखते हैं, संवाददाताओं के साथ बिठाए और व्यक्तियों के बारे में चर्चा करते हैं, उनके प्रश्नों का उत्तर देते हैं और नीति निर्धारण करने वाले अंतर्देशीय व्यक्तियों के साथ उनकी मुलाकातों का प्रबंध करते हैं। व्यूरो, मन्त्रियों तथा उच्च अधिकारियों के लिए भी प्रेस कार्यालय का आयोजन करता है ताकि प्रेस को महत्वपूर्ण सरकारी निर्णयों या नीति सम्बन्धी वृत्तियों का प्रयोग तथा क्षेत्र समस्याया जा सके। १९६०-६१ में ऐसे १५६ प्रेस-कार्यालयों दूरी थी। सरकारी बैठकों, उत्सवों तथा भारत में होने वाले अंतर-राष्ट्रीय सम्मेलनों के लिए भी व्यूरो प्रेस समक्ष सेवाएँ उपलब्ध करता है।

कुछ मंत्रालयों के विषय में व्यूरो पदाधिकारी अन्य माध्यम द्वारा प्रकाशन की व्यवस्था भी करते हैं। दिल्ली में समाचारपत्रों के संबंधदाताओं तथा कैमरामैनों को मान्यता देने का उत्तरदायित्व भी व्यूरो ही है।

व्यूरो सेवाओं के तुलना तथा सेवाओं के लिए प्रकाशन का भी उत्तरदायी है। व्यूरो की प्रतिरूप शाखा (wing) इस कार्य को करती है। सामान्य प्रेस सेवाओं के अंतरिक्ष यह शाखा पुस्तकाएँ प्रकाशित करती है, बिजनेस और पोस्टर अभियानों का आयोजन करती है तथा रूपक भी तैयार करती है।
है। इस प्रकार इसने राष्ट्रीय सैनिक महाविद्यालय से सम्बन्धित डाक्यूमेंटरी फिल्म तैयार करते में सहायता दी।

इस समय भूमिका के १६ प्रादेशिक कार्यालय या शाखाएं हैं। अहमदाबाद और मोहल में दो और शाखा कार्यालय शीर्ष ही खोले जाने वाले हैं। ये कार्यालय दिल्ली से प्रात भरत सामग्री को अपने क्षेत्र के समाचारपत्रों

को प्रादेशिक भारत में वितरित करते हैं। ये राज्य के प्रकाश विभागों के

साथ समन्वय को बेहतर बनाते हैं। इनके कंटेन्ट से से प्रकाश नरेंद्र महाविद्यालय शीर्ष ही खोले जाने वाले हैं। इनमें से दो बहुत शीर्ष के कंटेन्ट तहसीली राज्य सरकारों द्वारा भारत सरकार के सहयोग से

५:३० वि. आयर से चलाये जाते हैं। प्रत्येक कंटेन्ट में पुस्तकालय तथा वाचनालय होते हैं। जहाँ विविध भारत में प्रमुख पुस्तकालय, साहित्य साहित्य तथा पंटवाला वॉल्स नाम और सम्बन्ध में बाल तथा कंटेन्ट और राज्य सरकारों

के प्रकाश के रहते हैं। कभी-कभी डाक्यूमेंटरी फिल्मों का प्रदर्शन भी किया जाता है।

पत्रिकाओं विभाजन—सुनचा ख तथा प्रारामक मत्रालय में स्थित पत्रिकाओं

विभाजन लोकप्रयत पुस्तकालयों, पुस्तकालयों, विभाजनों, इत्यादि के

संकलन, उल्लास, वितरण तथा विक्रय के लिए तथा वेश की सांस्कृतिक परम्परा

के विषय में और सरकार के कार्यक्रमों, विकास कार्यक्रमों की प्रगति तथा

परीक्षा-क्षेत्र के स्थानों के विषय में प्रमाणित सुनचा उपलब्ध करने के लिए

उत्तरदायी है। यह सरकार के विभिन्न मत्रालयों तथा विभागों को उनके

विभिन्न विषयों के सम्बन्ध में प्रकाश साहित्य के तैयार करने तथा उनके

उल्लास के विषय में रागर्ज देता है। प्रकाशन अंग्रेजी, हिंदी तथा प्रादेशिक

भाषाओं में निकलते हैं। यही कार्य राज्यों के सुनचा तथा प्रकाशन विभाग

करते हैं।

यह विभाजन १५ पत्रिकाएं प्रकाशित करता है। जिनमें सामान्य तथा

सांस्कृतिक पत्रिकाएं जैसे 'मार्च ओफ़ इंडिया' तथा 'आजकल' (हिंदी),

वेब्स की पत्रिका 'बाल भारत' (हिंदी), सामुदायिक विकास के

संकल्पना जैसे पत्रिकाएं 'कुर्शेत्र' तथा 'ग्राम सेवक' (अंग्रेजी तथा हिंदी),

प्लॉन (योजना) अंग्रेजी तथा हिंदी तथा आकाशवाणी के कार्यक्रमों

से सम्बन्धित पत्रिकाएं सम्मिलित हैं। 'इंडियन इन्फॉर्मेशन', 'भारतीय सामाचार',

'भारतीय सामाचार', 'भारतीय तथा 'भारतीय मॉड' तथा 'भारतीय मॉड' नामक चार पत्रिकाएं १९६५ में

आरम्भ की गयी थीं। वेब्स के लिए हिंदी तथा प्रादेशिक भाषाओं में

कहानियों की पुस्तकें भी निकाली जा रही हैं।

१९५६-६० में इस विभाजन ने कुल मिलाकर २३६ पुस्तक-पत्रिकाएं
विज्ञापन तथा वर्तमान प्रकाशन का संचालनालय—जबकि राज्यों में विज्ञापन तथा दृश्य (visual) प्रकाशन का कार्य सूचना तथा प्रकाशन विभागों के हाथों में रहता है, केन्द्र में यह उत्तरदायित्व उक्त संचालनालय के अधीन रहता है। यह संचालनालय भारत सरकार की विज्ञापन तथा दृश्य (visual) प्रकाशन संबंधी आवश्यकताओं के निर्देशन के लिए भारत सरकार के केन्द्रीय संगठन के रूप में कार्य करता है। इस प्रकाशन सम्बंधी विज्ञापनों की मोजना बनाने, उन्हें तैयार करने तथा समाचारपत्रों तथा पत्रिकाओं को उन्हें उपलब्ध कराने, छोटी ही प्रकाशन-सामग्री का आकलन तथा उपयोग करने और विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों की ओर से वर्मिकृत विज्ञापनों को जारी करने के लिए उत्तरदायी है। दृश्य (visual) तथा बाल्य प्रकाशन के लिए यह संचालनालय विभिन्न माध्यम जैसे पोस्टर्स, फोलडर्स, ब्रॉडशीट्स (broadsheets) पुस्तिकाएँ, पत्र, कैलेंडर, मकानों पर विज्ञापन, प्रदर्शन-पट्टी, सिनेमा स्लाइड्स, निजी चिह्न (neon signs), नमूने तथा आर्ट्स प्रयोग में लाता है और प्रदर्शनियों का आयोजन भी करता है।

१९६० में इस संचालनालय के माध्यम से होने वाले प्रकाशन की गति पिछली सीमाओं को पार करने वाले बिंदु तक जा पहुंची थी और इससे दीर्घायु पंचवर्षीय योजना के अन्तिम चरण को समाप्त करने के लिए प्रकट किया था। उस समय योजना के लिए तथा अन्य महत्वपूर्ण अभियानों के लिए प्रकाशन की भरमार हो गई थी। दो अंतरराष्ट्रीय प्रदर्शनीय इकाइयों तथा तीन चल प्रदर्शनी मैदान में भरी पूरी तरह कार्य में लगी रहीं और ये प्रदर्शनियों को कोई अधिक लोगों को, विशेष रूप से देखने के क्षेत्रों में, दिखायी गई।

१९६१ की जनगणना के लिए जनता को तैयार करने और उनका सहयोग प्राप्त करने के लिए एक विशाल अभियान आरंभ किया गया जिसमें प्रेस तथा दृश्य (visual) प्रकाशन-सामग्री का खुब प्रयोग किया गया। भारत
सरकार की इनामी बॉन्ड वाली योजना का भी विस्तृत प्रकाशन किया गया है। डॉक तथा टार के समबन्ध में जनता की जानकारी बढ़ाने के अभ्यास को भी तेज किया गया है।

संचालनालय द्वारा उपलब्धित प्रकाशन सामग्री का अत्यधिक तेजी से वितरण करने के लिए और परिवहन पर मितव्ययता करने के लिए यह निजी किया गया कि बम्बई, कलकत्ता तथा मद्रास से प्रादेशिक वितरण की व्यवस्था की जाय और प्रकाशनों के वितरण के लिए भी ऐसा ही प्रबंध किया जाय। मद्रास से ऐसा वितरण आरम्भ भी हो चुका है; अन्य दो केन्द्रों पर भी ऐसी ही व्यवस्था की जा रही है।

फिल्म्स डिवीजन—फिल्म्स डिवीजन जनता की जानकारी बढ़ाने तथा उसकी सामग्री सूचना के लिए भारत सरकार के समाचार वर्चूल (news reels) तथा डाक्यूमेंटरी चलचित्रों का उत्पादन तथा वितरण करने के लिए उत्तरदायी है। डाक्यूमेंटरी के लिए विषयों का चुनाव प्रत्येक विचारदर्शन के आधार में भारत सरकार के मंत्रालयों, राज्य सरकारों, फिल्म फेडरेशन ऑफ इंडिया, फिल्म सलाहकार मंडल तथा डाक्यूमेंटरी चलचित्रों में रचना रखने वाले अन्य संगठनों के परमार्श से किया जाता है। फिल्म्स डिवीजन तो इस विभाग उत्पादन कार्यक्रम को अपनी इकाइयों के माध्यम से अपने हाथ में लेता ही है, फिर भी कुछ फिल्म प्रतिवर्ष अनुमोदित निजी निर्माताओं को सौंप दिये जाते हैं। ये फिल्में फिल्म डिवीजन के मार्गदर्शन और पर्यवेशक के अन्तर्गत निर्मित की जाती हैं। इस प्रयोजन के लिए सरकार के अधिकारियों तथा इस उद्योग के प्रतिनिधियों के मिलकर बनी समिति की संख्यागणना पर अनुमोदित उत्तादक की एक सूची प्रतिवर्ष तैयार करी जाती है।

सामाजिक समाचार दर्शन तैयार करने के लिए फिल्म्स डिवीजन देश के प्रमुख केन्द्रों में स्थित अपने कीर्तिमानों के माध्यम से ऐसे महत्त्वपूर्ण तथा प्रसंगी समाचारों को एकत्र करने की व्यवस्था करता है जो देश का जीवन तथा गणतन्त्र तथा इसके अंतरराष्ट्रीय सम्बन्ध प्रकट करते हैं। इसके अतिरिक्त इन समाचार की फिल्मों में राज्य की फिल्म इकाइयों द्वारा तैयार सामग्री तथा आपसी विनिमय प्रवर्धन के अन्तर्गत प्राप्त विदेशी समाचार मार्ग भी सम्मिलित रहते हैं।

डिवीजन के वितरण कार्यालयों के माध्यम से सम्पूर्ण भारत में डाक्यूमेंटरी एवं समाचार दर्शन की फिल्में वितरित की जाती हैं। इसके अतिरिक्त भारत में घटित महत्वपूर्ण घटनाओं के विषय में विनिमय या अन्य किसी व्यवस्था के अन्तर्गत मिलनेमा के पार पर या टेलीविजन पर फिल्में दिसाकर विदेशों में विस्तृत प्रकाशन किया जाता है।
लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन | २६३

अनुसंधान तथा निर्देश संभाग—यह संभाग मन्त्रालय के लिए माध्यम का कार्य करने वाली इकाइयों के लिए वर्तमान तथा आधार सूचना के केन्द्र का कार्य करता है। इसके कार्य हैं: (अ) प्रकाशन के मामलों में बुनियादी अनुसंधान करना, (आ) वर्तमान तथा अन्य प्रसंगों पर मार्गदर्शन तथा आधार टिप्पण उपलब्ध कराना; तथा (इ) महत्वपूर्ण विषयों पर जाना का एक संपूर्ण नियंत्रण करना तथा मन्त्रालयों के लिए माध्यम का काम करने वाली विभाग इकाइयों के उपयोग के लिए प्रकाशन सामग्री तैयार करना। इसके अतिरिक्त यह संभाग उन विभिन्न प्रसंगों पर भी अनुसंधान कार्य करता है जो समय-समय पर सूचना मन्त्रालय या अन्य मन्त्रालयों द्वारा इसे निर्देश किये जाते हैं।

१९५३ से यह संभाग भारत के सम्बन्ध में प्रतिबंध एक प्रामाणिक तथा अविश्वसनीय कार्य—‘भारत—एक संदर्भ वाणिज्य’ संकलित कर रहा है, जिसमें राष्ट्रीय जीवन तथा क्रिया-कार्यों के विविध पहलुओं से सम्बन्धित सूचना संचालित रही है। १९५५ से यह संभाग ‘समाचारों की पुष्टि’ के नाम से एक विद्यमान जानकारी जारी करता आ रहा है, जिसका उद्देश्य वर्तमान तथा निर्देश भी महत्व रखते वाले चुनुने वाले हुए समाचारों के लिए पृष्ठभूमि प्रदान करना है। इस संभाग का एक पुस्तकालय भी है जिसमें १६५ किताबें एवं प्रतिवेदनों, पत्रिकाओं, इत्यादि की वन्धी हुई जिल्ले थीं। कुछ अच्छे स्तर की पत्रिकाएँ, नियतकालिक पत्रिकाएँ तथा वैज्ञानिक भी इस पुस्तकालय में उपलब्ध थे। अतिम बात यह है कि यह संभाग संवेदनशील तथा लोजर्स का कार्य भी करता है। इस प्रकार इस संभाग ने डाक प्रशासनिक द्वारा, जो मन्त्रालय के विभिन्न माध्यमों द्वारा हाथ में लिये गये, योजना के लिए प्रकाशन के कार्यक्रमों के प्रति जनता की प्रतिक्रियाओं का निबंधन करने के लिए संवेदन का आयोजन किया। तीसरी योजना की अवधि में मन्त्रालय के अधीन सभी माध्यमों के कार्यक्रमों का मूल्यांकन करते रहने का कार्य इस संभाग का सौंप देने का प्रस्ताव विचारधारी है।

क्षेत्र प्रकाशन संचालनालय—योजना के प्रकाशन संचालन के लिए देश की १४ प्रदेशों में विभागित किया गया है जिनमें सारे देश में ७६ चलन-शील (क्षेत्र) इकाइयों देश भर में फैली हुई हैं। प्रत्येक इकाई को कुछ जिलों को देखना पड़ता है। चूकि इसलिए वे क्षेत्र को विस्तृत रूप से देखा जाना सम्भव नहीं है, अत: क्षेत्रीय इकाइयों की संख्या प्रमुखता: बड़े मेलों, त्योहारों पर तथा ऐसे विशेष अवसरों और ऐसे केंद्रीय स्थलों पर केन्द्रीकृत होती हैं जहाँ लोगों की बड़ी भीड़ इकट्ठा होती है। इसके अतिरिक्त देशातील क्षेत्रों में जिला तथा ब्याखु अधिकारियों के सहयोग से नियंत्रित प्रकाशन गतिविधियों
आयोजित की जाती हैं। प्रकाशन सभी माध्यमों जैसे फिल्म प्रदर्शन, शिविरों, प्रदर्शनियों, बारातावासों, चर्चों, बादलवालों इत्यादि द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। राज्य सरकार को उनके योजना समझने प्रकाशन कार्य के प्रयासों में पूर्ण सहयोग प्रदान किया जाता है। योजना सम्बन्धी सामाज्य सूचना प्रदान करने के अतिरिक्त योजना के विषयों—जैसे अर्थ-बचत, परिवार नियोजन, माप-तोल की मीठी प्रणाली, पंचायतों तथा सहकारी संस्थाओं की ओर भी ध्यान दिया जाता है।

**व्यक्तिगत सम्पर्क—** लोक सम्बन्धों का यदि अन्तिम विश्लेषण किया जाय तो यही निष्कर्ष निकलता है कि यह लोक अधिकारियों तथा लोक के व्यक्तिगत सदस्यों के बीच बैठकक सम्पर्कों के अतिरिक्त कुछ नहीं है। एक औसत दर्जा का नागरिक प्रकाशन की उल्कापट्टा की परत छोटे से छोटे अधिकारियों के सम्पर्क से कर लेता है। इसलिए दंग करने के लिए चुस्त कर वह दर्जा पर, चेहरे पर लम्बी मुस्कराहट पर, ‘बाह्यवाद’ तथा ‘खूब मै आपकी सहयोग कर सकता हूँ’ इत्यादि बार्तावों के प्रयोग पर बल दिया जाता है। हमारे देश में बहुत मनाये जाने वाले विनम्र सप्ताहों का भी यही उद्देश्य रहता है। स्वतंत्र भारत में सरकारी अधिकारियों को ध्यान देने वाले सभी संस्थाओं से मिलना चाहिए है। इस सम्बन्ध में राजनीतिक कर्मचारियों को इससे भी अधिक भार उठाना पड़ता है।

**सीधी डाक—** किसी भी प्रजातन्त्र में राजनीतिक कार्यकर्ताओं की विशेष रूप से महत्वपूर्ण कार्यकर्ता जी है। उदाहरण: हमारे प्रधान मन्त्री को प्रति मास विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों तथा संगठनों की हजारों फिल्मियों प्राप्त होती है और प्रत्यक्ष व्यक्तिक हमारे के प्रति पत्र को अभिव्यक्ति की प्रयास तो रखता है। यह कार्य है, बड़ा विचित्र, किन्तु कोई भी मन्त्री स्वयं को जोखिम में डालकर ही इसकी अवहेलना कर सकता है या इसके प्रति उदासीनता दिखाने सकता है। ऐसे पत्रों का तुलना विनम्रतापूर्ण उत्तर देने से लोक सम्बन्धों की स्थापना में बहुत सहयोग भावती है। कलेक्टिव उल्लंघन सिद्ध हैं: "मुझे यह है पॉल हाफमैन ने एक बार बड़ेरा मीडिया में कहा था कि हमें प्रत्येक पत्र का उत्तर दिन प्रति हो उसी दिन दे देना चाहिए, इस विषय में कम से कम हम यही तो कह सकते हैं कि विस्तार में उसका उत्तर हम बाद को देंगे। जब में एक पेट्रोल की टक्कर के पास जहाँ से गाड़ियों पेट्रोल लेती हैं, पहुँचा तो मैंने देशा, उन्होंने अपना काफ़ जारी रखा कि यदि पेट्रोल पिल पर किसी आदमी पर कोई ध्यान नहीं देता तो पेट्रोल की प्रतीक्षा में हम दो ही मिनट से अधिक समय न कर लठ्ठा रहेगा, किन्तु यदि उसी का स्वागत करके उसे समझा।
लोक सम्बन्ध तथा प्रकाशन

कर कह दिया जाय कि उसके आगे कई मोटर कारें इसी प्रतिष्ठा में हैं तो वह बड़ी लुही से चौथाई घटना बैठा रहेगा।”7

लोक सम्बन्ध कार्य किसके अधीन रहे?

लोक सम्बन्ध तेजी से एक ध्वनिसाह का स्तर प्राप्त करता जा रहा है। संयुक्त राज्य अमेरिका में तो ऐसे विश्वविद्यालय हैं जो लोक सम्बन्धों की उपाधियाँ तथा डिप्लोमा तक देते हैं। लगभग प्रत्येक बड़ा संगठन चाहे वह सरकारी हो या व्यापारी या और कुछ, अब एक पूरक लोक सम्बन्ध विभाग रखने का लगा है जिसमें प्रायः इस क्षेत्र के विशेषज्ञ ही होते हैं। हमारे अपने देश में प्रत्येक राज्य सरकार के पास एक सूचना या प्रकाशन विभाग होता है और उस नाम की सेवा ही पूरक होती है। संघ सरकार के विविध में भी यहीं बात है।

सारांश यह है कि आज के समय प्रवागन युग में हमारे चारों ओर ही ‘लोक सम्बन्ध बाले लोग’ मौजूद हैं किंतु क्या जनता के सम्बन्धों पर इन ध्वनिसाहों के व्यापार का प्रभाव पड़ता है? बहुत लोग इन लोक-सम्बन्धों बाले लोगों को बैठी हों ठहरी आंखों से देखते हैं जैसे कि वह प्रचारक, प्रेस के एजेंट या समकाली को देखते हैं। लोक सम्बन्धों के लिए इससे बढ़कर हानिकारक और कुछ नहीं है कि उन्हें प्रचार (Propaganda) के समान माना जाय। अंतः यह संगठन के हित में है कि लोक सम्बन्ध शिक्षा से ही आरम्भ हो। वस्तुतः लोक सम्बन्ध केवल बैठी हों सकते हैं जैसा उसका नियंत्रण करने वाले मुख्य व्यक्ति का आचरण है। सरकार में आकर व्यापारी मनुष्य कठिनाई में पड़ जाते हैं। इसका एक कारण यह है कि उनमें से बहुत से लोग जनता से तल्क-दल्क के कार्य को दूसरों को सींप देने के अभ्यास होते हैं। जनवरी १९५३ में चार्ल्स ई. विकसन ने अपने ‘जनरल मोटर्स’ स्टॉक धारण (stock holding) के विविध में सीनेट के ही तमेद दिनों तक के निर्णय के अंत में बताया कि ६२ वर्ष की आयु में लोक सम्बन्धों के विविध में उसने कितना सीखा है। उसने धीरे-धीरे कहा : “असल बात, पर जिस पर शायद मैंने स्वयं कोई ध्यान नहीं दिया, यह

7 “I remember Paul Hoffman telling once in a staff meeting that we should answer every letter the day it comes in, even all we could say was that we would reply in detail later on. ‘When I ran a filling station (petrol pump),’ he went on, ‘I found that a man would not wait for gas (petrol) more than two or three minutes if nobody paid any attention to him. But if you gave him a big hello and explained that there were several cars ahead of him he would sit there quite happily for quarter of an hour.”—Cleveland, H.: The Political Executive—a paper delivered at the Princeton University on March 2, 1956.
थी कि मुझे न केवल बिना पूर्वप्राचे के उचित रूप से तथा ईमानदारी के साथ काम करना पड़ा वाल्क यहाँ भी प्रयास करना पड़ा कि सब लोग भी यही सोचें कि मैं उस तरह कार्य कर रहा हूँ; और इसी बात पर मैंने उपस्थित: ध्यान नहीं दिया।” वह अब तक कहा था? सम्मति: वह कार तथा दुःखों का उत्पादन करता रहा था जबकि कोई अन्य इस बात से परेशान था कि जनता यह सोचेंगी। ऑल हाफर्मैन का मामला, अवश्य इसके विपरीत है। आराम से ही अपने लोक सम्बन्धों को चलाते हुए, उसने एक ही बंदल मे मार्शल प्लान तथा अपने आपको लपेटकर बेच दिया : “उस विचित्र परियोजना के सरल दिनों मे लालों लोगों के लिए वह मार्शल प्लान था।”

सारे इतिहास मे कुछ नेता तो अपने लोक सम्बन्ध का कार्य स्वयं ही उत्तम तरीके से करते प्रतीत होते रहे हैं। कुछ ही वर्ष पहले राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी॰ रूजवेल्ट (Franklin D. Roosevelt) ने अन्य जनजीवन को अपेक्षा इस विषय पर अधिक कुशलता से विचार किया। जनता की आवश्यकताओं, चाहे भय, इच्छाओं या अनचाहत आने से अनुभव करने की उनमें विचित्र योग्यता थी। इसी प्रकार महायुग के दौरान अपना मन्त्री विनस्टन चर्चिल (Winston Churchill) के पास भी उसे ही योग्यता तथा अपने लोगों पर वैसी ही सता थी। उन्होंने एक और अंग्रेज की इच्छा तथा निर्भय को वैसी ही नाजी आक्रमण तथा अत्याचार से लड़ने और उसे पराजित करने मे जुटा दिया। हमारे स्वयं अपना मन्त्री श्री नेहरू भी इसी अंतर्गत मे आते हैं। सरकार की ओर से वह सबसे अधिक प्रभावशाली लोक सम्बन्ध के आदर्श थे और कांग्रेस के लिए बह अधिक मत प्राप्त करने वाले व्यक्ति भी थे। प्रधान मन्त्री उस समय विस्तृत अतिशयोक्ति नहीं कर रहे थे जब उन्होंने कहा था कि भारत मे वे स्वयं ही सैलानियों के लिए एक बहुत बड़े आकर्षण की वस्तु रहे हैं।

8 “To millions of people in the easy days of that singular project, he was the Marshall Plan.”—Cleveland, H. : op. cit.
चतुर्थ खण्ड

सेवा-वर्ग प्रशासन

(PERSONNEL ADMINISTRATION)
नौकरशाही तथा असैनिक सेवा
(BUREAUCRACY AND CIVIL SERVICE)

अर्थ
मूल रूप में अंग्रेजी शब्द व्युरोफ्रैख्सी (bureaucracy) (नौकरशाही) फ्रान्सीसी भाषा के शब्द 'व्युरो' (bureau) से बना है जिसका अर्थ है लिखने की मेज या डेस्क। इस प्रकार इस शब्द का सीधा अर्थ है "डेस्क सरकार"। प्रजातन्त्र की जैसी रिहायश की जाती है यदि वैश्विक ही इसकी परिभाषा की जाय तो व्युरोफ्रैख्सी की परिभाषा होगी—व्युरो की, व्युरो के द्वारा, व्युरो के लिए सरकार। इस अर्थ में प्रयोग किये जाने पर इस शब्द के प्रति घृणा उत्पन्न होगी। इस शब्द के विपरीत यह है कि कुछ न कुछ बदनामी इसके साथ प्रयास चिकित्सक ही रहती है। एंटीसायकलोपीडियाम ब्रिटेनिका (Encyclopaedia Britannica) जैसे तत्त्व प्रन्य के अनुसार भी यह शब्द "व्युरो या विभागां में प्रशासकीय शक्ति का पनीरमुत होना तथा राज्य के हस्तक्षेप की परिधि से बाहर के विपरीत में सभी अधिकारियों का अनुमति हस्तक्षेप व्यक्त करता है।" मार्क्स के शब्दों में "विविधता तथा परिस्थिति के कारण 'bureaucracy' (नौकरशाही) शब्द का अर्थ धार्मिक, मा॒वानी, अंतिम, हस्तक्षेप तथा वर्तमान राजनीति माना जाने लगा है।" फिर भी कभी-कभी इस शब्द का प्रयोग समुदाय में किया जाता है और नौकरशाही का अधिकारी ऐसे व्यक्ति का प्रतीक है जो अनुभव, ज्ञान तथा उत्तरदायित्व के लिए प्रसिद्ध है। उदाहरण के लिए, यूरोप में यह शब्द साधारणतः नियमित सरकारी कर्मचारियों के समूह को प्रकट करता है और भावनात्मक रूप से यह एक तत्त्व अर्थ है। यह केवल यही प्रकट करता है कि इसके एक से अधिक अर्थ हो सकते हैं। मार्क्स ऐसे चार अर्थ गिनता है जिनमें इस शब्द का प्रयोग किया जाता है।

1 “Through distortion and caricature the term 'bureaucracy' has come to imply bungling, arbitrariness, wastefulness, officiousness and regimentation.”—Marx, F. M. (ed.): Elements of Public Administration.
2 Marx, F. M.: The Administrative State, p. 16.
(१) नौकरशाही एक विशेष प्रकार के संगठन के रूप में—यदि इसे अधिक स्पष्ट किया जाय तो लोक प्रशासन के संचालन के लिए एक सामान्य रूप से है। पिछले इसी शब्द की इस अर्थ में प्रयोग करते हैं: "नौकरशाही एक नये पर कितने तथा किसी का व्यवस्थित संगठन है जो सामूहिक प्रयोग के उद्देश्यों को समझे अधिक प्रभावशाली ढंग से प्राप्त कर सकता है।" इस शब्द का प्रयोग इस अर्थ में करते हैं, "इस एक विभिन्न प्रशासनic तरीके जो अन्तर्भाविक निर्देश के पूरे का भंडाला के रूप में संगठित हो।" मैक्स वेबर (१८६४-१९२०), जो एक प्रसिद्ध जर्मन समाजशास्त्रविद तथा नौकरशाही का विस्तृत विश्लेषण करते का प्रयास करने वाले प्रथम युरोपीय विचारक थे, के अनुसार नौकरशाही संगठन की निर्माणित विशेषताएं प्रकट करता है:

(अ) संगठन के प्रत्येक सदस्य के लिए विशिष्ट कर्त्तव्यों का सौगात जाना;

(आ) समय का विभाजित ताकि प्रत्येक सदस्य सौंप गये कर्त्तव्यों को पूरा कर सके;

(इ) इन कर्त्तव्यों के नियमित पालन के लिए सुचार प्रबंध;

(ई) पद-परम्परा के सिद्धांत पर संगठन का निर्माण;

(उ) लिखित दस्तावेज़ों या अभिलेखों पर निर्भरता;

(ऋ) लेखन पर लिखन रखने के लिए नियमों का संबंधीयां;

(छ) कर्मचारियों की भर्ती तथा उनका विभिन्न प्रशिक्षण।

(२) नौकरशाही संगठन के अच्छे प्रबंध में बाधक एक व्याप्तिक रूप में—लास्की के अनुसार नौकरशाही की विशेषताएं हैं: "प्रशासन में दैनिक कार्यों के लिए जोर, शासन करने के लिए लाइलेपन का उत्साह, निर्मय देने में विलम्ब तथा प्रयोग हाथ में लेने से इनकार।" इस प्रकार नौकरशाही की पहचान है एक कठोर, यहूदी, काटरर, अमानुषिक और अपाराक्षक तथा आत्माराहित उपागम।

(३) नौकरशाही ‘बड़ी तरकार’ के अर्थ में—"हम बड़ी संस्थाओं के युग में रह रहे हैं। सरकारी, निगम, व्यापार, मजबूत संघ तथा राजनीतिक दल की विशेषता है उनकी विशाल आकार तथा प्रवर्तन का विशाल क्षेत्र। अकेला आकार ही कदाचित नौकरशाही का बुनियादी कारण है। जहाँ भी बड़े पैमाने का उदाहरण है बड़ी नौकरशाही अवश्य मिलेगी।" बड़ी सरकार के देर सारे कार्यों

3 “Bureaucracy is the systematic organisation of tasks and individuals into a pattern which can most effectively achieve the ends of collective effort.”—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 40.

4 “We live in the era of the big institution. Governments, corporations, trade unions, and political parties alike are characterised by vast size and scope of operation. Size alone is perhaps the basic cause of bureaucracy. Where large-scale enterprise exists, there bureaucracy will be found.”—Pfiffner and Presthus: op. cit., p. 40.
नौकरशाही तथा अर्जनिक सेवा | 301

का पालन करने के लिए एक बड़ी महत्त्व आवश्यक होती है। इसका अर्थ है सरकार की नियामक तथा प्रशासनिक शाखा की अधिक महत्व देना। तो फिर इसमें आश्चर्य की बात नहीं है यदि आधुनिक ‘कल्याण’ या ‘सेवा’ को प्रशासनिक राज्य कहा गया है।

(४) नौकरशाही स्वतंत्रता को सवा ही अंग पर रोग के रूप में—नौकरशाही के विषय में कहा गया है कि यह अर्जनिक सेवा द्वारा चलाई गयी ऐसी सरकार है जिसका उद्देश्य स्वयं की उपस्थिति करना है। लास्करी ने नौकरशाही की परिभाषा की है: “सरकार की एक प्रणाली जिसका नियन्त्रण इतने पूर्ण रूप से अधिकारियों के हाथ में है कि उनकी शक्ति सामाजिक नागरिकों की स्वतंत्रता को संरक्षण में बाल देती है।”

इस प्रकार, संशोधन में, नौकरशाही का प्रयोग एक प्रकार के प्रशासनिक संगठन के अर्थ में या अर्जनिक सेवकों की ऐसी सरकार के अर्थ में जिसका उद्देश्य स्वयं की उपस्थिति हो, या विशेष रूप से स्वायत्त अर्जनिक सेवा के अर्थ में किया जा सकता है। अतिरिक्त अर्थ में नौकरशाही आधुनिक सरकार के लिए आपसी है और वह सार्वजनिक तथा व्यक्तिगत दोनों ही प्रबन्धों के अत्यन्त काम करता है। विलोबी, भी नौकरशाही कर्मचारीय गंधर्व स्वायत्तता के तीन रूपों अर्थन्यान नौकरशाही (जैसा प्रशासन में है), कुलीनतन्त्री (जैसा १६६४ से पूर्व ब्रिटेन में था) और प्रजातन्त्री (जैसा संयुक्त राज्य अमेरिका में है) में से एक है। प्रशासन का अर्जनिक सेवाओं से, नी तो भी, उसकी पदावधि सुनिश्चित है। उसके प्रशिक्षण का समूचा प्रभाव था; इसमें कोई अनुशासन था; और वह समाज में गुणक तथा विशेषतः प्राप्ति बाग बनाना जाता था। १६६६ में जाताहरी की ब्रिटिश अर्जनिक सेवा इस अर्थ में कुलीनतन्त्री की कर्मचारीय गंधर्व स्वायत्तता के तीन भेद हैं, जो निम्न भेदों से उत्पन्न थे और जिनमें श्रेणी तक पहुँचना आसान न था। प्रत्येक श्रेणी एक विशेष आयु-बाग तथा वैज्ञानिक योग्यता के लिए थी। अर्जनिक सेवा की ऐसी पुर्वक्रांत थोड़ी-जबर्दस्त बाज़ार भी ठहरी है यद्यपि उसका रूप उत्तम की अगर नहीं है। आर्थिक अर्जनिक सेवा, परम्परा से, कोई व्यवसाय भी है। वहाँ ऐसी सेवा के लिए अधिक लोग आ जाते हैं और आयु सीमा के विषय में कोई विषयवस्तु होता है और न किसी संस्था विशेषतः प्रेमजीतों को ही कोई प्राप्त करने के लिए अधिकतम दिया जाता है। निस्संदेह अब स्थिति बदल रही है और संयुक्त राज्य अमेरिका में भी अर्जनिक सेवा बाज़ू ही पेश कर रही है। फिर भी उच्चतम स्तर के पदों का कुछ हिस्सा अब भी अर्जनिक सेवा के पहुँच से बाहर है।

नौकरशाही के प्रकार—मार्कूस के अनुसार नौकरशाही चार प्रकार की होती है: (१) अभियुक्त नौकरशाही; (२) जातीय नौकरशाही;
(3) संरक्षक नौकरशाही; तथा (4) गुणों पर आधारित नौकरशाही। ‘अभिभावक नौकरशाही’ के दो उदाहरण उद्धृत करते हैं—पहली चीनी नौकरशाही सुम्फ़काल (१६५०-१८५०) के उदय तक और १६४० से १७५० तक प्रशा (Prussia) की असाइनिक सेवा। इस प्रकार की नौकरशाही की परिभाषा इस प्रकार की गयी है: “ऐसे विद्वानों का आधिपत्य जो शास्त्रीय आचरण में दीक्षित है।” ऐसी असाइनिक सेवा अपने आपको लोक हित का अभिकर्ता मानती थी किन्तु वह लोकमत से स्वतंत्र थी तथा उसका ध्यान नहीं रखती थी। यह एक और तो व्याप्तिक, मुद्दा, कार्यकुशल, दक्ष तथा उपकारी थी किन्तु दूसरी ओर अनुतरदायी तथा अविभाज्य होती थी।

जातीय नौकरशाही का आधार एक वर्ग होता है और “उन लोगों के वर्गीय समूहों से पैदा होती है जो नियमण के मुख्य स्थानों पर रहते हैं।” (मार्क्स)। ऐसी नौकरशाही अल्पसंख्य सामाजिक प्रणालियों में स्वतंत्र रूप से प्रचलित है। ऐसी प्रणालियों में केबल वे लोग ही सरकारी अविभाज्य हो सकते हैं जो उच्चतर वर्गों तथा उच्चतर जातियों के हैं। इस प्रकार, भारत में केबल ब्राह्मण और भाषाएं ही उच्चवर्गीय हो सकते थे। एक ऐसे रूप में भी यह नौकरशाही प्रकट होती है, वह है “उच्चतर पदों के लिए, ऐसी अहंतात्मा निर्धारित कर दी जाती है कि उससे एक विशेष वर्ग को ही प्राथमिक मिलता है।” (मार्क्स)। इसी को विलोबी ने कुलनन्तन कहा है जो कुछ समय पूर्व तक इंग्लैंड में मोजूद रहा। ब्रिटिश शासकों ने भारतीय असाइनिक सेवा में भी वर्ग में दूसरा वर्ग दिया। सिविल लाइनों, जहाँ राज्यमें सभी ‘शिष्ट लोग’ (civilian) रहते थे, उस सेनावास (cantonment) का ही प्रतिरूप था जहाँ सेनाएं रहती थीं। नगर से दूर एक ही बस्ती में विशाल बंगलों में अधिकारियों का रहना, जनता से दूर उनके कब्र, उनका अफसराना वर्तमान, पूर्ववर्ती, गुप्ता तथा अपनारिकता से उनका प्रेम जो है के सब कुछ तो भारतीय असाइनिक सेवा की वर्ग सम्बन्धी विषयता को प्रकट करते थे। आज भी भारत की असाइनिक सेवा अपने इस प्रवक्त से पूर्णतः नहीं निकल सकी है। ऐसाइनिक के शब्दों में: “कर्मचारी वर्ग.........अत्यन्त दु:ह ‘वर्गों’ में तथा अत्यन्त दु:ह और अनेक विशेष ‘सेवाओं’ में स्वयं ही बैठ गए हैं और उनके वर्गों तथा पदों के बीच भेद की ऊँची दीवार रहती है.........वे अपनी श्रेणी, वर्ग, उपाधि तथा नौकरी के स्थान के प्रति अर्थात रूप से निर्देश जागृतक बने रहते हैं और जनता की सेवा के सम्बन्ध में अत्यन्त कम जागृतक रहते हैं.........”

5 Marx, F. M. : The Administrative State, Chapter 4.
6 Personnel...........are arranged self-consciously in too firm (Contd.)
संरक्षक नौकरशाही का दुसरा नाम है ‘लूट पट्टित’। इसका प्रम्परागत पर तो संयुक्त राज्य अमरीका रहा है, यद्यपि 1792 से सदी के मध्य तक यूनाइटेड किंगडम में भी इसका बोलबाला रहा। इस तरह की अंशिन सेवा का अभित्व बहुत होता है जहाँ सरकारी पद किसी व्यक्ति गत अनुग्रह या राजनीतिक पुरस्कार के रूप में दिये जाते हैं। यह मनोरंजक बात है कि इस प्रणाली ने उपयुक्त दोनों देशों में भिन्न-भिन्न रूपों में काम किया। यूनाइटेड किंगडम में संरक्षक नौकरशाही कुलीनतम समाज के समानार्थ चली और उसने अपना उद्देश्य पूरा कर लिया। ब्रिटेन में संरक्षक नौकरशाही का प्रयोग केवल अमरीका वर्ग के बच्चों के लाभ के लिए होता था। इसके विपरीत, संयुक्त राज्य अमरीका में यह प्रणाली विलकुल भिन्न प्रकार से काम करती थी और ये पद विजेता राजनीतिक दल की लूट के माल से मिलते करते थे। इस प्रकार यह संरक्षक ‘प्रजातन्त्र’ का एक प्रयोग जैसा था। “यह लूट प्रणाली वालिगटन, जेफर्सन तथा एडम्स के साथ छोटे रूप में आरम्भ हुई। 1826 में जब जेफर्सन सरकार हुई तो यह धारा जैसी प्रवाहित होने लगी और उस समय से 1883 तक बिना किसी आधार या शक्ति के सरकार के सभी कार्यालयों में होने लगी रही और इसमें किसी प्रकार के नैतिक अवरोध भी सामने नहीं आये।” इस लूट प्रणाली का पक्षपात राष्ट्रपति जेफर्सन ने 1826 में कांग्रेस को दिये गये अपने प्रथम वार्षिक संदेश में बहुत निपुणता से किया: “सभी सरकारी पदाधिकारियों के कर्त्तात्व इतने साफ तथा साफ हैं, या कम से कम मान लिया जाय कि ऐसे बनाए जा रहे हैं कि बुद्धिमान आदमी शीर्षक ही अपने को उनके मानने योग्य बना सकते हैं; और मंदिर सिद्ध है कि विद किसी पद पर कोई बहुत काल तक बना रहता हो तो उनके अनुभव से जितना कुछ प्राप्त होता है उससे कहीं अधिक नुकसान होता है।………….किसी भी आदमी की अन्य आदमी की अपेक्षा सरकारी पद पर अधिक समय तक रहने का अधिकार नहीं है।” किन्तु यह प्रणाली कोई ऐसी अंशिन सेवा उपयुक्त नहीं कर सकी जो इतनी कुशल होती कि वैश्विक क्रांति आरम्भ हो जाने के पश्चात् सरकारी कार्यों की निरंतर बढ़ती हुई जटिलताओं से पार पा सकती। “प्रवाहित कुशलता की कमी, हीले अनुशासन, प्रचंड वालापारिता, बुटिपुर्ण मार्ग, इसकी पश्-“classes’ and too firm and too many special ‘services’ with barriers between classes and services too high......there is too much and too constant consciousness of rank, class, title and service membership, too little consciousness of membership in ‘the’ public service......”—Appleby, Paul H. : Report of a Survey, Government of India, 1953, p. 11.
लोक प्रशासन

पोषकता तथा उत्साह की कमी के कारण इस सरकार के नीकरशाही को समय की एक भूत कहकर निन्दित किया गया।’”

गुणों पर आधारित नीकरशाही का आधार सरकारी अधिकारी के गुण होते हैं और इसका लक्ष्य होता है असरीक सेवा की कुशलता। इसका लक्ष्य है “प्रतिक्रिया के लिए खुला हुआ रहेगा।” इस्तेमाल इसका प्रयत्न यह रहता है कि लोक सेवा के लिए स्वतंत्रता लोग भरती किये जांच जिनके गुण (merit) बस्तुनिष्ठ मापदंडों द्वारा जा चेक गये हों। सभी समय देशों में यहूदी रीति प्रचलित है। सरकारी नीकरी में नियुक्ति अब वर्गीकरण सम्बन्धी विचारों पर आधारित नहीं है और अब यह भेंट या अनुप्रयोजन भी नहीं रह गयी है। और न सरकारी नीकर (Public servant) अब लोगों का स्वयं नियुक्त अभिभावक ही है। आधुनिक प्रजातंत्र में असरीक कर्मचारी वास्तव में लोगों की सेवा में नियुक्त एक अधिकारी है और उसकी भरती निचरित योग्यताओं के आधार पर निचरित उद्धृत से की जाती है। वह अपने कार्य के लिए अपने उद्योग, बुद्धिमत्ता तथा भाग्य के अतिरिक्त अत्य भी किसी का ऊँचाई नहीं।

नीकरशाही की आध्यात्मिकता

नीकरशाही के विरुद्ध विवेचन प्रकार की अनेक आलोचनाएं की जाती हैं। रेमजे म्यूर रेमजे म्यूर (Ramsay Muir) नीकरशाही का सबसे बड़ा आलोचक था, जिसने अपनी पुस्तक ‘How Britain is Governed?’ (ब्रिटेन का शासन कैसे किया जाता है?) में नीकरशाही के स्वरूप का हाहाकार किया। “संदर्भ में, हमारी शासन प्रणाली में नीकरशाही की शक्ति अर्थव्यवस्था बड़ी हुई है, चाहे वह शासन में हो, हादेश विवाद में हो या वित्त व्यवस्था में हो। प्रजातंत्र के आवरण के नींव पर यह जला-फूल तथा बड़ा हुआ है, और यह दर्दनाक बढ़ गया कि प्रेसिडेंट द्वारा शासन की मूर्ति कमी-कमी तो यह अपने जमानत को ही निगमता प्रतिकृत होता है…………….। हमारी शासन प्रणाली में यह बहुत महत्वपूर्ण तथा विशेष तरह बन गया है, यद्यपि विवेचन की दृष्टि में शायद ही इसके पास कोई औपचारिक सत्ता है।” नीकरशाही के और भी आलोचना है। इस प्रकार लाई इलेवन नीकरशाही की सत्ता तथा शक्ति को नवीन स्वेच्छाचारिता का नाम देता है। इसके विरुद्ध कुछ मुख्य आलोचनाएं निम्न प्रकार हैं:

7 “The patronage system stood condemned as an anachronism for its lack of technical competence, its slipshod discipline, its concealed rapaciousness, its erratic ways, its partisanship, and its want of spirit.”—Marx, F. M.: The Administrative State, p. 64.
नीकरशाही तथा असैनिक सेवा | 305

(अ) जनसाधारण की मांगों तथा इच्छाओं की उपेक्षा—नीकरशाही, जैसा दिखाया गया है, अपने आपको लोक लिख का स्वयं नियुक्त अभिभावक तथा व्याख्याकार मानता है। जनता की भलाई महत्वपूर्ण है न कि लोक मत। किन्तु यह दोपहरोपण कुछ अंत की ओर बढ़ता प्रतीत होता है। पिपरर और प्रेसिडेंस के अनुसार नीकरशाही “……..उन मामलों के प्रति, जिनमें इस जनताब्दी की लोक नीति के महान उद्देश्य निहित है …….अनिश्चित तो है पर उनकी ओर ध्यान अवश्य देती है। संयुक्त राज्य अमरीका तथा ब्रिटेन दोनों में नब संविधान (New Deal) के सामाजिक कार्यक्रम तथा एटली की सरकार दोनों ही की कार्यान्वयन किया गया।” अपने देश में ही हमारी अपनी असैनिक सेवा ने स्वतन्त्रता के पश्चात हुए बढ़े परिवर्तन के साथ अपने को अनुकूल बना लिया।

(आ) लालफीता या अनवश्यक औपचारिकता—लालफीते की परिभाषा यह की गयी है कि यह “विनियमों के पालन में आवश्यकता से अधिक बारीक” है। दुर्भाग्य से यह बात सत्य है कि नीकरशाही कदाचित ‘समुचित मायों से ही लोक की गधी कार्यवाही’ (procedure through proper channel) तथा पूर्वाधिकार पर लिपिबद्ध बाल देता है। यदि इसे अपने पर ही छोड़ दिया जाय तो यह लालफीते को बढ़ता बला जाता है और अन्त में प्रायः स्वयं अपना ही गला घोंट लेता है। जैसा कि कांग्रेस के संसदीय दल की एक विशेष समिति के विविध प्रतिबद्ध में भाषणशाही बंग से इतिहास गया गया था, केंद्रीय सरकार द्वारा प्रयुक्त लालफीते की लम्बाई १९५५-५६ में १६,६५,१२५ गज थी जो १९५६-६० में बढ़कर ५५ लाख गज हो गयी। नीकरशाही इस बात को भूलती-सी प्रतीत होती है कि जनता प्रपत्र भरने या विनियमों का पालन करने के लिए नहीं है बल्कि प्रपत्र और विनियम ही जनता की सेवा के लिए हैं। फिर भी यह बात मान लेना चाहिए कि कुछ लालफीते तो आवश्यक सुरक्षा तथा नियन्त्रण के लिए नितांत आवश्यक है। कानूनों पर आधारित सरकार के लिए यह आवश्यक है कि यह व्यापक प्रक्रियाओं तथा वैधिक विनियमों के विकलुक अनुकूल काम करे।

(इ) नीकरशाही स्वतः शाश्वत है—अब तो हम सब पाकिस्तान के नियमों अनैतिक नीकरशाही के पालकों के उठते हुए पिरामिड में परिचित हो गये है।

8 The Hindustan Times, August 10, 1959, p. 6.
पाकिस्तान की गवेषणाएँ प्रतिवर्ष ५.७५ प्रतिशत औसत वृद्धि को प्रकट करती हैं। वे उदाहरण के रूप में, औपनिवेशिक कार्यालय के अंक देते हैं :

<table>
<thead>
<tr>
<th>वर्ष</th>
<th>कार्यालयवर्ग</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>१६३५</td>
<td>३७२</td>
</tr>
<tr>
<td>१६३६</td>
<td>४५०</td>
</tr>
<tr>
<td>१६४२</td>
<td>५१७</td>
</tr>
<tr>
<td>१६४७</td>
<td>१,१२६</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५४</td>
<td>१,६६२</td>
</tr>
</tbody>
</table>

इस प्रकार, इस तथ्य के होते हुए भी कि कार्यालय का कार्य एक के बाद दूसरे औपनिवेश के स्वतंत्र होते जाने के कारण निर्माण स्वरूप से घट रहा है, औपनिवेशिक कार्यालय के कर्मचारीवर्ग में निर्तल वृद्धि होती रही है।

पाकिस्तान समझाते हैं कि ऐसा “अधिकारी एक दूसरे के लिए काम पैदा करते हैं” इस नियम के कारण होता है।

(ई) आत्म-समुन्नय—ऐसा कहा जाता है कि शक्ति के सूचने अधिकारी-गणों में शक्ति की प्रबल इमक्का रहती है, “स्थायी अर्थनिक सेवा प्रजातन्त्र, जिसकी आड़ में वह कार्य कर रही है, के बनावट चेहरे को देखकर, निर्दर्श अभीन होती जा रही है और विभागों की शक्ति में निर्तल वृद्धि के लिए संसद के रूपों एवं मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के सुविधाजनक सिद्धान्त का प्रयोग करने में अधिकारिक कौशल प्रदर्शित करती जा रही है।

(उ) विभागवाद या साधारण-निर्माण—नौकरशाही, सरकार के कार्यों को बहुत से पृथक तथा स्वाधिन खण्डों में तोड़ने की बुराई की प्रशंसा किया है। वे प्रत्येक खण्ड विना किसी समुचित आपसी सम्बन्ध के अपने-अपने उद्देश्यों का अनुभव करते हैं। इस दृष्टिकोण में अपने आपको स्वतंत्रता तथा पृथक दृष्टि काम करने की प्रबृत्ति विकसित हो जाती है। वे यह भूलते नहीं हैं कि वे किसी बड़े समय की केवल भाग मात्र हैं और अपने निजी छोटे अधिकार-श्रेणी को ही अपनी अल्म सीमा मानते हैं।

(उ) नौकरशाही परम्परा प्रप्राप्त है तथा पुरातनपथ की प्रतिनिधि है—बर्डर रसेल के अनुसार नौकरशाही हर जगह “एक निषेधात्मक मनोविश्वास को, जिसका शुरूवात निर्तल नियमों की ओर रहता है,” विकसित करने की प्रवृत्ति रखता है।

संक्षेप में, नौकरशाही को पीड़ित करने वाली व्यवस्थायें ये हैं : दंभ, आत्म-प्रतिस्थापन या निर्यातम तथा नियन्त्रणों में व्यस्तता जिसका फल होता है मानवीय पहलू की
नौकरशाही तथा असैन्य सेवा

अभेद्यता, संकुचित स्थानीय अभिमृत्ति, दृष्टिकोण में कठोरता तथा प्रजातन्त्रीय संस्थाओं और प्रक्रियाओं के प्रति उदासीनता।

नौकरशाही के गुण

प्रत्यक्षत: नौकरशाही शब्द का प्रयोग दोष देने या निन्दा करने के अर्थ में नहीं करना चाहिए। सरकारी प्रशासन में इसका योगदान कुछ कम महत्व का नहीं है। सच तो यह है कि इसने प्रशासन को पहले की अंपूर्ति अधिक क्षमता, विभेदकशील, निष्ठा तथा संघटन बना दिया है। जैसा इसी खण्ड में पहले कहीं निर्देश किया जा चुका है, नौकरशाही अपरिहार्य है। समाज मनोविश्वास के विषय में हुए अनुसंधानों तथा विभिन्न नौकरशाहीयों के कार्यों के परिणाम स्वरूप नौकरशाही संगठनों के पूर्व कार्य के विशेषता का परिणाम हुआ है। हरवर्द्ध मॉरिसन के इलोड़ों में "नौकरशाही संसदीय प्रजातन्त्र का मूल्य है।"

नौकरशाही के अद्वितीय तथा बुरे दोषों पहलुओं को लांच मॉरिसन ने, जो उन दिनों भारत सचिव थे, भारतीय प्रशासन की प्रकृति के विषय में किये गए। अपनी प्रशासनीय व्याख्या में महत्त्व प्राप्त किया है: "यदि हमारा प्रशासन कुछ कम कुशल हो जाय तथा कितियों लोग जीवित हो जाय तो यह बहुत काफी लोक-प्रिय बन जाएगा। एक विशेष नौकरशाही, जो कुशल, समझौता, व्यावसायिक, परिस्थितियों के साथ ही कुछ यत्नवान, कुछ जीवन शैलीत, कुछ आत्मा रहता भी हो, हमारे लिए लतरानक बन सकती है। संकेत से, नौकरशाही अपने आप में कोई बुरी वस्तु नहीं है, वस्तु ही: इसका कुछ तब तो अपरिहार्य है। आवश्यकता इस बात की है कि इसके विशेष दोषों से विचार किया जाय और इसकी सदा अनुदेशित तथा प्रभावशाली समालोचना की जाती रहें। सारांश यह है कि नौकरशाही को निर्यातन में रखना आवश्यक है। किसी ने उपयुक्त ही कहा है कि नौकरशाही आग की भावित है जो सेवक के रूप में तो असूचित है किन्तु स्वामी के रूप में विचर्चक।

असैन्य सेवा

(Civil Service)

महत्व

आयुर्विज्ञान संस्थान में असैन्य सेवा (Civil Service) का महत्व आं (Ogg) ने संकेत में इस प्रकार बताया है: "सरकार का कार्य कभी भी पुरानी नहीं हो यदि इसके साधन तथा विनियमों के अनुसार, योजनाक प्राप्ति, संसदीय अवृत्तिक, किनारे अधिकारियों, तथा शिष्ट अधिकारियों—अन्य शब्दों में मनोक्रान्त—ही केवल उसके विपक्ष करने वाले हों। इन समन्वयों से यह प्रत्याशा कभी नहीं की जा सकती कि वे कर बसूल करेंगे, लेखाओं की परीक्षा करेंगे, कार्यालयों का किराया करेंगे, ज्ञानना आदि करेंगे, हिसाब-फिताब
रहने, डाक बाँटने और समाचार ले जाने की तो बात ही दूर रही। ऐसे बहुमुखी कार्य तो उन अधिकारियों तथा कर्मचारियों के ऊपर पड़ते हैं जिन्हें स्थायी असर्विक सेवक कहा जाता है……। स्ट्रीया तथा पुरुषों का यह विशाल समूह ही कानून का पालन देने के एक छोर से दूसरे छोर तक कराता है और राज्य की सरकार की जनसाधारण के नित्य के समय में लाता है। जनता के दृष्टि में इस निकाय का महत्त्व में ही कम हो किंतु मनोविलय के लिए तो काम करने वालों की यह सेना सरकार के उन उद्देश्यों को, जिनके लिए सरकार बिचमान है, पुरा करने के लिए कम आवश्यक नहीं है।”

अर्थ

शब्द असर्विक सेवा (सिविल सेवस) राज्य की प्रशासकीय सेवा की असर्विक शाखाओं की ओर संकेत करता है। ब्रिटेन में इस शब्द की परिभाषा इस प्रकार की गयी है: “राजनीतिक या स्थायिक पदों पर आस्था लोगों को छोड़कर ताज के वे सेवक जो नागरिक अभियान में सेवायोजित किये गये हैं और जिनका पारिसंपन्न पूर्णता तथा प्रतिव्रद्ध: उस घन में से दिया जाता है जिसके लिए संसद द्वारा मत दिये गये हैं।” इस परिभाषा का विश्लेषण प्रकट करता है कि इस शब्द में उन लोगों को नहीं लिया गया जो प्रतिनिधि सेनाओं में हैं, जो राजनीतिक या स्थायिक पद प्रह्लाद किये हुए हैं तथा वे लोग जो सरकार के लिए अवैद्यिक क्षमता में कार्य करते हैं और जिनके लोक राजस्व में से वेतन नहीं दिया जाता। तात्पर्य यह है कि असर्विक सेवा “अधिकारियों का एक स्थायिक निकाय है जो स्थायी है, वेतनभोगी है तथा कार्यकुशल है।” (फाइनर)

10 “The work of the government would never be done if there were only the secretaries of state and other heads of departments, the presidents of board, parliamentary under-secretaries, junior lords, and civil lords—in other words, the ministers—to do it. These people cannot be expected to collect taxes, audit accounts, inspect factories, take censuses, to say nothing of keeping accounts, delivering mail, and carrying messages. Such manifold tasks fall, rather, to the body of officials and employees known as the permanent civil service……It is this great body of men and women that translates law into action from one end of the country to the other and brings the national government into its daily contacts with the rank and file in country—less in the public eye than the ministry, this army of functionaries is not a whit less necessary to the realisation of the purposes for which government exists.”—Ogg, Frederic Austin: English Government and Politics, New York, The Macmillan Company, 1947, p. 202.
हाल में ही असैनिक सेवा में एक नया प्रवर्धन—आधोगिक कर्मचारी—जोड़ा गया है। जैसे-जैसे अधिक उद्योग—आधोगिक तथा व्यापारिक—सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत आते जाते हैं, ऐसे कर्मचारियों की संख्या बढ़ती जाती है। हरमन फाइनर ने ब्रिटिश असैनिक सेवा को तीन प्रवर्धन में वर्गीकृत किया है: प्रशासनीय, प्राधिकरण तथा प्रहस्तनीय (manipulation)। प्रशासनीय पदाधिकारी नीतियों के संविधान तथा उनके नियमादन में मदद देने के सामाजिक कार्य में लगे रहते हैं। प्राधिकरण अधिकारी विषयों के बैठकाने जानते हैं तथा विज्ञान में मदद देते हैं, जैसे डाक्टर तथा इंजीनियर। प्रहस्तनीय अधिकारी पहले दो बंगाल द्वारा दिया गया आदेशों का नियमादन सामाजिक धारित्रिक कार्य करते हैं।

कार्य

आज असैनिक सेवा के कर्तव्य अनेक तथा कई प्रकार के हैं और इनमें नीति सम्बंधी सभी मामलों पर मतभेदों को मन्त्रणा देना; सरकारी वैज्ञानिक अनुसंधान के सभी पहलुओं का पर्यवेक्षण करना; समाज सेवाएं कार्यान्वयन करना और कर बुलाना; हिसाब-फिताब रखना तथा डाक के टिकट बेचना जैसे बहुत-से नैतिक कार्य सम्मिलित हैं। सरकारी अधिकारी आज विभिन्न प्रकार के कार्यों का पालन करते हैं। उनका पहला कार्य है सरकार की नीतियों का परिपालन। इससे, उन्हें आभास-विधायी (प्रत्यावृत्ति विधान) तथा आभास-व्याख्यात (प्रशासनीय अभिनिर्देश) कार्य करते होते हैं। तीसरे, उच्चतर तल पर वे नीति सम्बंधी मामलों पर राजनीतिक नियन्त्रण को मन्त्रणा देते हैं। चौथे, लोक सम्बन्ध सरकारी कर्मचारियों के कर्तव्यों के एक महत्वपूर्ण भाग बन गये हैं। इसके अतिरिक्त किन्हीं-किन्हीं अधिकारियों से प्रत्याशा की जाती है कि वे लोगों को सरकार की नीति समझायें और उस नीति के परिपालन में उन लोगों का सहयोग प्राप्त करेंगे। लोक अधिकारी के ये सभी कार्य भारत में संसदीय प्रजातत्त्व के प्रसंग में प्रयोग में लाये जाते हैं और वह प्रत्यक्ष: राजनीतिक नियामक और परोक्ष: उसी राजनीतिक नियामक के जरिए संसद तथा जनता के प्रति उत्तरदायी रहता है।

अन्यत्र

वे गुण जो एक असैनिक सेवक में होने चाहिए, वे हैं—मस्तिष्क, व्यक्तित्व, प्रभावशीतलता, निर्णय, पूर्णता तथा मानव सहायता। ये सभी गुण जिसकी एक प्रक्रिया द्वारा किसी स्वस्थ सत्तुलित व्यक्ति में पूर्णता: ढूळ-मिले होने चाहिए।

आधुनिक प्रवृत्तियाँ

आधुनिक समय में अनेक देशों की असैनिक सेवाओं में पाँच मुख्य प्रवृत्तियाँ
दीख पड़ती हैं : (अ) संस्थात्मक शक्ति में तेजी से बढ़ी, (आ) अधिकारिक विषयों तथा प्रतिभिषों की नियुक्तियों के कारण बढ़ती हुई विभिन्नता, (इ) असैनिक सेवा की शक्तियों में निरंतर प्रसार, (ई) नकारात्मक से सकारात्मक कार्य की ओर आगमन, (उ) असैनिक सेवा के स्तरों की परम्परागत अवधारणा में परिवर्तन, (ऊ) नैतिक तथा व्यावसायिक स्तरों पर अधिक बल। इन प्रक्रियाओं द्वारा उत्पन्न समस्याओं को हल करने के लिए किसी गतिविधि कर्मचारीबल प्रशासन को साधन निकालने पड़ते हैं। अब हम इन प्रक्रियाओं की एक-एक करके चर्चा करेंगे।

संस्थात्मक शक्ति

हम सभी पार्किसन के नियम (Parkinson's Law) या 'नीकरशाही के ऊपर उठते हुए पिरामिड' से परिचित हैं। पार्किसन के अनुसंधान प्रतिवर्ष ५०३५ प्रतिशत बीसस वृद्धि की ओर सक्रिय करते हैं।।। नीचे लिखे अंक, जो ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत की असैनिक सेवा में वृद्धि से सम्बन्धित हैं, हम बात का सप्तर रखेंगे।

नीचे लिखे अंक ब्रिटेन में १९३७ तथा १९५७ के बीच ब्रिटेन की गैर-औद्योगिक असैनिक सेवाओं में होने वाली वृद्धि प्रकट करते हैं:

<table>
<thead>
<tr>
<th>वर्ष</th>
<th>वृद्धि</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>१९३७</td>
<td>१६,०००</td>
</tr>
<tr>
<td>१९४७</td>
<td>२,५१,०००</td>
</tr>
<tr>
<td>१९५८</td>
<td>४,१८,०००</td>
</tr>
<tr>
<td>१९७४</td>
<td>३,३५,०००</td>
</tr>
<tr>
<td>१९७५</td>
<td>७,०१,०००</td>
</tr>
<tr>
<td>१९७६</td>
<td>६,३७,४२३</td>
</tr>
</tbody>
</table>

संयुक्त राज्य अमेरिका के विषय में हम देखते हैं कि १८५३ में जब मुनरो राज्यपाल हुए, संघीय कर्मचारियों की संख्या ६,५०० से अधिक न थी। किन्तु १६५७ में जब मुनरो राज्यपाल ब्रिटेन राज्य भारत अपने पद की शपथ ग्रहण की तो संघीय कर्मचारियों की संख्या बढ़कर २३,००,००० पर पहुँच गई। इस प्रकार मई, १६५७ के अन्त में संघीय कर्मचारियों का योग २२,५१,२३५ तथा जिनमें से करीब आधे लग गिरे प्रतिरक्षा कार्यालयों में काम करने थे।

जहां तक भारत का प्रश्न है, द्वितीय वेतन आयोग के प्रतिवेदन के अनुसार ।

केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों की संख्या 1 अप्रैल, १९४० को १५,४५,०५० थी। ३० जून, १९५७ को यह संख्या बढ़कर १७,७३,५७० हो गयी। इससे ६ वर्षों से कुछ अधिक काल में २३% वृद्धि प्रकट होती है अर्थात वापिक औसत वृद्धि २.५% रही। इन नौ वर्षों में केंद्रीय सरकार के अधीन सेवायोजन की वृद्धि का विवरण नीचे दिया जाता है: ।

### सारणी १

| विभाग       | संख्या | योग का प्रतिशत | संख्या | योग का प्रतिशत |
|--------------|--------|----------------|--------|----------------|-------|
| रेलवे       | ५,५०,२२८ | ५५.२% | ६,६७,३६२ | ५६.२%         | +१७.२% |
| डाक तथा तार विभाग | १,४३,२५० | ६६.६% | २,०४,५४० | ५८.३%         | +५२.६% |
| प्रतिरक्षा मंत्रालय के अधीन असैनिक कर्मचारीगण | २,५४,६५६ | २०.४% | २,७०,६५२ | ११.६%         | -२.०%  |
| अन्य मंत्रालय | १,८६,५१२ | १०.६% | ३,००,५५६ | १६.६%         | +६५.४% |
| **योग**       | १४,४५,०५० | १००.०% | १७,७३,५७० | १००.०%         | +२२.७% |

मंत्रालयों तथा बंगों में वर्तमान संख्या के विभाजन का विवरण सारणी २ में पृष्ठ ३२२ पर दिया गया है।

### प्रति विधेयक तथा विशेषक

रिपोर्ट के कार्यों की प्रकृति में परिवर्तन होने के साथ ही लोक सेवा में अधिकारिक विभेदों, प्रतिरक्षा तथा दक्षताओं के नियुक्त होने के कारण लोक-सेवा के भीतर अनेक अनुपातों देखने में आ रही है। सरकार अब केवल विभिन्न तथा सामान्यवादियों को ही काम नहीं देती, वह अब अधिकारिक बैज्ञानिकों, डाकॉरों, इंजीनियरों, मनोवैज्ञानिकों, मनोविकासकर्मियों, इत्यादिविभागों, क्रियाविभागों, विद्यालयों, अर्थशास्त्रविभागों, संस्थाएं, न्यायविभागों, शिक्षाविभागों को नियुक्त कर रही है। इस प्रकार भारत में हमारे पास बैज्ञानिक, अभियांत्रिकी, चिकित्सा सम्बन्धी तथा लोक स्वास्थ्य के कर्मचारीगण, अर्थशास्त्रविभाग तथा

---

<table>
<thead>
<tr>
<th>लाइट</th>
<th>शुल्क</th>
<th>राशि - नं.</th>
<th>राशि</th>
<th>राशि - नं.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>23.3</td>
<td>23.4</td>
<td>23.5</td>
<td>23.6</td>
<td>23.7</td>
</tr>
<tr>
<td>23.8</td>
<td>23.9</td>
<td>23.10</td>
<td>23.11</td>
<td>23.12</td>
</tr>
<tr>
<td>23.13</td>
<td>23.14</td>
<td>23.15</td>
<td>23.16</td>
<td>23.17</td>
</tr>
<tr>
<td>23.18</td>
<td>23.19</td>
<td>23.20</td>
<td>23.21</td>
<td>23.22</td>
</tr>
<tr>
<td>23.23</td>
<td>23.24</td>
<td>23.25</td>
<td>23.26</td>
<td>23.27</td>
</tr>
</tbody>
</table>

इस तालिका में उल्लिखित राशियों के संबंधत तकनीकी जानकारी प्रदान की गई है।
नौकरशाही तथा अस्तित्व सेवा | 313

सांख्यिक, निम्नलिखित का कर्मचारीवर्ग, आग बुझाने वाला कर्मचारीवर्ग, विशेष कर्मचारीवर्ग इत्यादि हैं।

<table>
<thead>
<tr>
<th>कर्मचारीवर्ग</th>
<th>संख्या</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>वैज्ञानिक</td>
<td>7,126</td>
</tr>
<tr>
<td>अभियांत्रिकी</td>
<td>42,637</td>
</tr>
<tr>
<td>भौतिक तथा लोक-स्वास्थ्य</td>
<td>6,132</td>
</tr>
<tr>
<td>अर्थशास्त्रविद्या तथा सांख्यिक</td>
<td>1,547</td>
</tr>
<tr>
<td>निम्नलिखित</td>
<td>4,677</td>
</tr>
<tr>
<td>संग्रहालय</td>
<td>1,022</td>
</tr>
<tr>
<td>आग बुझाने वाला</td>
<td>1,262</td>
</tr>
<tr>
<td>विशेष</td>
<td>1,024</td>
</tr>
<tr>
<td>योग</td>
<td>5,354,276</td>
</tr>
</tbody>
</table>

यह संख्या १६५७ के कर्मचारियों की संख्या के योग के एक-तिहाई के लगभग है।

बढ़ती हुई शक्तियाँ

लॉक प्रशासन का गत १०० वर्षों में, विशेषकर प्रथम विश्वयुद्ध के बाद से लॉक प्रशासन का एक अत्यन्त विलक्षण पहलू सामने आया है कि अर्थिक तथा अन्याय की शक्तियों, कार्यों तथा प्रभाव में अत्यधिक वृद्धि हो गयी है। इस पहलू की ओर संकेत करते हुए पिपनर तथा प्रेस्लस लिखते हैं: "सरकार के कार्य की नकारात्मक अवधारणा, जो जैक्सन काल (Jacksonian period) में आरम्भ हुआ था और जिसे बड़े-बड़े हुए समकालीन इंग्लैंड से विरासत में पाया था, बहुमत के हित में प्रयुक्त की जाने वाली लॉक शक्ति के प्रसार के सामने पीछे हट गया। सरकार अगर अर्थ-व्यवस्था के बड़े-बड़े आधिक खण्डों की शक्ति की समानता पर लाने का अधिकारिक साधन बन गयी। इसलिए तो कुछ, फिर ख्यात मैदान में आकर व्यापार तथा वाणिज्य के हितों की पिछली प्रभुता की चुनौती देने लगे। नौकरियों के लिए उनकी मांगों ने अपरिहार्यत: सरकार के आकर तथा क्षेत्र को बढ़ा दिया। इसी बीच जब अमरीका में देहाती अर्थ-व्यवस्था से उत्तरकर करके एक नागरिक तथा औद्योगिक समाज विकसित हुआ, जिसमें औद्योगिकरण और शहरी जीवन की जटिल समस्याएं भरी पहुँच गयीं, तो प्रशासन का स्वरूप भी बदल गया। परिणाम यह हुआ कि लोक

13 Figures have been taken from the Second Central Pay Commission Report, 1960.
प्रशासन का विस्तार बढ़ा और इसका कार्य अधिकारिक प्रविधिक हो गया। ये सारे परिवर्तन द्वितीय विश्वयुद्ध की मांगों के कारण और भी गतिवान हो गये। संबंधी व्यय जो १९४५ में ६ विलियन डॉलर हो गया था, युद्धकाल में बढ़कर १९४७ में ६५ विलियन डॉलर की चरम सीमा पर जा पहुँचे। महायुद्ध के पश्चात भी सरकारी कार्यकलाप आशामुक्त रूप से कम नहीं रोके जा सके क्योंकि उस समय अन्तरराष्ट्रीय स्थिति बड़ी बदलता रही थी जिसके फलस्वरूप संबंधी व्यय शान्तिकालीन व्यय की तुलना में असाधारण रूप से बढ़ गया और १९५२ का कुल व्यय ६६ विलियन से भी ऊपर था।

ये विभिन्न बातें जिन्हींने बढ़ते हुए लोक प्रशासन को एक ढाँचा दिया, संकेत में हिड टाकेविले (De Tocqueville) ने बुद्धिमानी से वर्णित की हैं:

"......समय की गति केंद्रीय सरकार के आगे निरंतर कार्य के नये-नये क्षेत्र खोलती रहती है......समाज, जो विकास की पूरी गति पर है, निरंतर नयी आवश्यकताओं को जमा देता है और उनमें से प्रत्येक आवश्यकता सरकार के लिए शक्ति का एक स्रोत है, क्योंकि अकेली सरकार ही ऐसी स्थिति में रहती है, जो उनकी निगरानी कर सके......सरकार का क्षेत्र गतिपूर्ण है और यह स्वयं समय के साथ विकसित होती जाती है।"  

ब्रिटेन में भी ऐसी स्थिति है। रेम्जे म्योर ने अपनी पुस्तक 'How Britain is Governed ?' ('ब्रिटेन कैसे शासित होता है ?') में ब्रिटेन की सरकार में असर्वेसिक सेवा का कार्य कहा है जहाँ अच्छी प्रकार प्रक्रिया है। "संबंधी में, हमारी शासन प्रणाली में नौकरशाही अत्यधिक शक्तिशाली है......माननीय उत्तरदायित्व तथा माननीय संपत्ति के अधिनायकता के आवरण में यह फलस्वरूप है और इतना बढ़ गया है कि कभी-कभी ऐसा जाते होते यह लगता है कि फ्रैंकेनस्टीन के दानव (Frankenstein's monster) की भूमिका कहीं यह अपने रचयिता को ही न जाता हैयहूँ हमारी शासन प्रणाली में यह अति महत्वपूर्ण तथा शक्तिशाली तत्व बन गया है......इस नौकरशाही अर्थात स्वयं असर्वेसिक सेवा के लिए रचयिता अकेले प्रशासन में ही नहीं मिलते बल्कि विधान तथा विधि में भी प्राप्त होते हैं; यह केवल विधियों को लागू है।

14 "......the passage of time constantly opens to the central government new fields of action...Society, which is in full progress of development, constantly gives birth to new needs and each one of them is for the government a source of power ; for it alone is in a position to satisfy them......the sphere of government is mobile and never ceases to grow with civilisation itself."—Pffiffer and Presthus : Public Administration, p. 34.
नहीं करता बल्कि प्रायः उन्हें रूप भी देता है। यह कर के इच्छा का केवल व्यय ही नहीं करता बल्कि प्रायः यह भी निष्ठित करता है कि कितना कर एकान्त करना है और किस प्रकार करना है।”

भारत में भी असैनिक सेवा ने इसी कार्य का अनुगमन किया है। स्वतंत्रता समय ने अत्यधिक भारत की आधिकता तथा सामाजिक मजबूतीयों ने ऐसे कल्याण राज्य तथा समाजवादी समाज की प्राप्ति की अवधारणा को जन्म दिया है जो एक योजनाबद्ध प्रक्रिया द्वारा प्राप्त किया जाना है। स्वतंत्रता के पश्चात सरकार द्वारा नये-नये कार्य तथा उत्तराधिकार राष्ट्र किये जाने के साथ ही असैनिक सेवा का महत्व बढ़ गया है। अब हमारा असैनिक कर्मचारी (Civil Servant) पहले जैसा केवल पुलिस या राजस्व अधिकारी नहीं रह गया है, वह तो अनेक प्रकार के विकासी कार्यों में लगा हुआ है, और देश के विभिन्न भागों में स्थित सहभागिता विकासाधारण के परिपालन में जुटा हुआ है। हमारी योजनाओं की सफलता वातावरण में इस बात पर निर्भर है कि असैनिक सेवक कितनी अच्छी प्रकार अपना कार्य पालन करता है।

असैनिक सेवा के सकारात्मक प्रकृति

असैनिक सेवा के उपागम में एक बड़ा परिवर्तन आ गया है। पुराने नकारात्मक उपागम के स्थान पर अब सकारात्मक उपागम काम करने लगा है। १४६वीं शताब्दी की असैनिक सेवा समस्त अवधारणा के दौरान नकारात्मक थी। पहले तो चूँकि सरकार स्थिति परिवर्तन की दीर्घता पर भावान्त में असैनिक सेवा के कार्य प्रायः स्वभाव से विचार (Preventive) थे। इससे, कर्मचारी प्रशासन का मुख्य सबक लोग सेवकों के अधिकारों की रक्षा करना तथा संरक्षण तथा “सूट” से असैनिक सेवा की रक्षा करना था।

अन्य कर्मचारीवर्ग के प्रशासन का अधिक सकारात्मक सिद्धांत सामने आया है जो अधिकारियों में सकारात्मक अभिप्रेय उपलब्ध करने में विवरणीय सकारात्मक प्रकृति तथा वे लोग सेवा में अच्छा से अच्छा कार्य कर सकें। इसका लक्ष्य यह है कि लोग अधिकारी कुशल, वफादार, संतुलन तथा अपने कार्य में सच रहने वाले बनें। विद्यमान अन्यों पर चाहता सफल निर्भर है तो नये तरीके का प्रशासन भी तैयार करना होगा। नये दंग का वह प्रशासक उस सीमा तक कार्य करने वाला होना चाहिए कि योजनाओं को आगे धकेलने के लिए वह आक्रामक रूप भी धारण कर ले; मानव-सम्बन्धों की पुनरावलोकन किया जाना हो, अर्थात, विनिमयों तथा प्रक्रियाओं के अधिक जनसंबंधित काम करने, ‘गतिविधि’ हो, अर्थात वेतन नारसिकों को आगे बढ़ाने से ही सन्तुलन न हो, लोग भावना बालो हो अर्थात सदा लोकहित का ध्यान रखें; और अनुमिती हो अर्थात जनता का अनुमोदन, सहमति तथा सहयोग प्राप्त करने में समय हो। असैनिक सेवक
अब लोगों की आदेश नहीं दे सकता, अब तो उसे लोगों से आप्रवाश करना है और उनकी सहमति प्राप्त करनी है।

असैनिक सेवा की तद्देशता

असैनिक सेवा का परम्परागत गुण तद्देशता रहा है। मास्टरमैन समिति (Masterman Committee) के शब्दो में, "बहुविश्वास जो बहुत काल से ब्रिटिश प्रशासन में रही है और जो उसकी एक विशिष्ट विशेषता रही है, वह है, उसकी नियंत्रण। सांस्कृतिक श्रम में उसकी विशेषता है उसका बहु मस्तिक जो राजनीतिक पूर्व प्रभाव को आभा दिये है।" असैनिक सेवा की तद्देशता की ब्रिटिश अवधारणा से मुख्य संगतिक इस प्रकार है: "(१) जनता का यह विश्वास कि असैनिक सेवा सभी प्रकार की राजनीतिक पक्षपात से स्वतंत्र है; (२) मन्त्रियों का यह विश्वास कि वे कोई भी दल सताना हो, असैनिक सेवक की निष्ठा उन्हें प्राप्त होती है; (३) कर्मचारीवर्ग का इस विश्वास पर आधारित उच्च नौकर तथा अन्य पुरस्कार राजनीतिक मूल या पक्षपोषी कार्य पर निर्भर नहीं बल्कि केवल गुण पर निर्भर है।" असैनिक सेवा की तद्देशता के विषय में हृदर आयोग के द्वारा निर्मित अमरीकी अवधारणा निम्न प्रकार है:

"भी सभी राजनीतिक क्रियाकलापों से बचे रहें। नीति सम्बन्धी मामलों में अपनी तद्देशता बनाये रखें......"।

"इसका अर्थ यह है कि र दिसी प्रशासन की नीतियों के प्रति ऐसी भावनात्मक संपर्क से बचे जिनके कारण वे किसी परिवर्तन को या नये नेताओं के साथ सामर्थ्य से काम न कर सकें।"।

"वरिष्ठ असैनिक सेवकों की आवश्यक रूप से सभी ऐसे राजनीतिक क्रियाकलापों से दूर रहना चाहिए जो उचित रूप से काम कर सकने की ।

15 The main ingredients of the British concept of Civil Service neutrality may be listed as: "(1) public confidence in the freedom of the Civil Service from all political bias; (2) ministers' confidence in obtaining loyal service from the civil servants irrespective of what political party is in power; (3) high staff morale based on confidence that promotions and other rewards do not depend upon political origins or partisan activity but on merit alone."—Lall, S.: Civil Service Neutrality, I.J.P.A., Vol. IV, No. 1, January-March, 1958, pp. 4-5.
उनकी योग्यता पर ऊत्तर प्रमाव दालें, या जिससे ऐसा ज्ञात होने लगे कि वे किसी राजनीतिक दल या उसकी राजनीति से सम्बन्ध रखते हैं।

“वरिष्ठ असैन्य सेवक विवाद औपचारिक वक्तव्य को छोड़कर प्रेस को कोई भी सार्वजनिक या निजी वक्तव्य न दें। उसे राजनीतिक या विवादास्पद तरीके के सार्वजनिक भावना नहीं देने चाहिए।”

फिर भी तदस्तिता की परम्परागत अवधारणा को कई आधारों पर चुनौती दी गयी है। पहले तो यह अवधारणा “राजनीति, प्रशासन की युग-शालिता” के विषय पर आधारित है। अब यह परम्परागत विचार कि मन्त्रीगण या राजनीतिक कार्यालयक नीतियों निर्धारित करें और असैन्य सेवक या स्वायत्त नियोजक उनका पालन करें, मात्र नहीं होता। असैन्य सेवक का कार्य बदल रहा है। अब उन्हें राजनीतिक कार्यालयक का अभिव्यक्ति मात्र नहीं रहा गया है, बल्कि वह उसका सहयोग बन गया है। आज नीति का संविधान एक सर्वव्यापी प्रक्रिया तथा एक सहकारी प्रयास बन गया है।

इसके बाद, यह अवधारणा दलीय राजनीति तथा नीति सम्बन्धी राजनीति के बीच पैदा हुए संघर्ष पर आधारित है। लोक अधिकारी को दलीय राजनीति से तो हर प्रकार बचे ही रहना चाहिए, किन्तु नीति सम्बन्धी राजनीति से नहीं। जैसा कि ऐपल्बी ने दिखाया है, आज सभी प्रशासन राजनीतिक है क्योंकि लोकहित के प्रति उत्तरदायी होना उसके लिए आवश्यक है। आधुनिक लोक अधिकारी के महत्वपूर्ण कर्तव्य में से एक है सरकारी नीतियों के विपय में जनता का अनुमोदन प्राप्त करना तथा उनके परिपालन में जनता का सहयोग प्राप्त करना।

“‘लोक प्रशासन कोई अलग बस्तु नहीं है बल्कि

16 “They should keep clear of all political activity, preserve their neutrality in matters of policies....

“This means that they must avoid such emotional attachment to the policies of any administration that they cannot accept change and work in harmony with new leaders....

“Senior civil servants would necessarily refrain from all political activities that would affect adversely their ability to perform their official duties fairly, or that would tend to identify them personally with a political party or its policies.

“The senior civil servant should make no public or private statements to the press except of a purely formal nature. He should make no public speeches of a political or controversial character.” — Hoover Commission, pp. 39-41.
लोकप्रिय सरकार तथा प्रजातन्त्रीय आदर्शों की समय व्यवस्था से अलग नहीं बल्कि उसका एक अभिव्यक्ति अंग है।

तीसरे, अर्थात नेतृत्व का कार्य उसी प्रकार बदल गया है जैसे सरकार का स्वभाव तथा उद्देश्य नकारात्मक से बदलकर सकारात्मक हो गया है। आज राज्य कल्याणकारी समाज की रचना में लगा हुआ है और अर्थात् विकसित देशों में इसका अर्थ है योजनाबद्ध प्रयास। इस प्रयास की सफलता के लिए नये नमूने के सकारात्मक मस्तिष्क बाले, नये तरीके से कार्य करने वाले तथा सदृश प्रवृत्ति वाले लोक अधिकारियों की आवश्यकता है। “इन दोनों प्रकार के हत्याओं—विकास तथा प्रजातन्त्रीकरण—को सफलता के साथ कार्ययोग्यता बनाने के लिए, केवल पहल करने, नेतृत्व करने तथा उत्तरदायित्व प्रदान करने के योग्य प्रशासक की ही आवश्यकता नहीं है बल्कि प्रजातन्त्रीय सामाजिक मूल्यों में भावनात्मक तथा वैदिक एकीकरण की भी आवश्यकता है।”

17 इसे कृत्यों का भली प्रकार पालन वे अधिकारी कठिनता से कर सकते हैं जो केवल कठिन परिस्थितियाँ करने वाले, प्रक्रिया का अनुरोध करने वाले, नियम तथा नैतिकता ने कहा है। कार्यक्रमों को समय पर समाप्त करने के लिए इससे कुछ अधिक की आवश्यकता है जैसे नीतियों तथा कार्यक्रमों का साथ भावनात्मक एकीकरण की भावना तथा जनसामाजिक अनुकूलन के लिए।

18 “Public Administration is not something set apart from, but is an integral part of the whole system of popular government and democratic ideals.”—Anderson, W. and Gans, J.M. : Research in Public Administration, Chicago, 1945, p. 136.

18 “The successful carrying out of tasks of both types—development and democratization—requires on the part of Administrators not only qualities of initiative, leadership and taking of responsibility but also an emotional and intellectual integration into what may be called democratic social values.”

—Lall, S. : op. cit., p. 3.
पालक होशहवाश में वैसे किसी व्यक्ति को कोई पद न सौंपेगा। कोई भी सरकार, जिसमें ऐसे कर्मचारियों भरे हो जो भावनात्मक लगाव से बचते हैं ऐसे डाक्टरों और नसर के अस्त्ताल जैसी हैं जिन्हें इस बात की चित्रा नहीं कि उनके रोशी मरते हैं या जी रहें हैं और जो केवल यही ध्यान रखते हैं कि उनके घरे की उचित प्रक्रियाओं का अनुसरण किया जा रहा है………
नत्तत्तता पर अत्यधिक बल देने से सम्पूर्ण सरकार तटस्थ बन जायगी।”

राजनीतिक तटस्थता के प्रश्न पर ऐसी ही आलोचना सोमर (Somer) ने की है: “‘भावनात्मक लगाव’ का अनुमोदन न करना सरल है। किन्तु ‘बौद्ध लगाव’ या ‘यथासांत्य लगाव’ या ‘नैतिक लगाव’ के विषय में क्या होगा? क्या अस्तिक सेवक के लिए ये भी कोई बुरी बात हैं? किसी समुचित अस्तिक सेवक का ऐसा विचार तो अक्षराहोन होगा और साथ ही उसको बौछारा भी संबिंध होगी। प्रबन्ध के उद्देश्यों के प्रति उदासीन तथा राजनीतिक के सामाजिक परिसरों से तटस्थ होकर अस्तिक सेवा में ‘अच्छे प्रबन्ध’ की आशा करने का अर्थ लोकप्रशासन को शुष्कवादी नहीं हो तो अनुभूर्व बना देना, जिसके फलस्वरूप ऐसी सम्भावना नहीं कि प्रतिवेदन के आशाओं के अनुरूप दक्षता, इसकी ओर आकर्षित हो सके।”

19 “......how on earth can a senior government official avoid emotional attachment to the policies of any administration? For...grown men working on matters like these, the avoidance of emotional attachment is nonsense...A Senior Civil Service that took literally what the Hoover Commission has said about political neutrality would be a pool of eunuchs, a special breed of Americans who stay out of trouble by staying out of sight. No political executive in his right mind would want one of them assigned to his office. A Government stuffed with people who ‘avoided emotional attachment’ would be like a hospital full of doctors and nurses who did not care whether their patients lived or died, just so that proper professional procedures were followed...Too much emphasis on neutrality would shift the whole government into neutral.”—Cleveland, H. : Political, op. cit.

20 “It is easy to disapprove of ‘emotional attachment’. But how about ‘intellectual attachment’ or ‘professional attachment’ or perhaps even ‘moral attachment’? Are these also bad for a civil servant? Such a picture of a proper civil servant is rather lacking in charm as well as of dubious validity. To identify ‘good management’ in the Civil Service with indifference to the objects of management (Contd.)
अर्थात् सेवा की तदस्यता का सबसे महत्वपूर्ण पहलू वह स्थिरता है जो अर्थात् सेवक राजनीतिक क्रियाकलापों के सम्बन्ध में प्राप्त करते हैं। यहाँ जो समस्या है वह दो विरोधी हितों के बीच निपटने के लिए रखने की हैः (१) किसी प्रावर्षीय समाज में यह वांछनीय है कि राज्य के मामलों में सभी नागरिकों को बोलने का अधिकार हो और अधिक से अधिक लोग सार्वजनिक जीवन में क्रियात्मक रूप से भाग ले सकें, तथा (२) लोक हित की माँग है कि अर्थात् सेवा में राजनीतिक निपटाना बनी रहे वह उस निपटाना में, सरकार के डॉल्चे के एक आवश्यक अंग के रूप में, विधि बना रहे।"\[21\]

इस उल्लेख से निकलने के लिए विभिन्न देशों में विभिन्न उपाय काम में लाये गये हैं और ऐसा करते समय उन्होंने सामान्यतः लोक कर्मचारियों के विभिन्न प्रवणों के बीच में तदनुक्रमिति कर दिया है। अब 'लोक कर्मचारी' में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के कर्मचारी, स्थानीय निकायों के अधिकारी तथा अधिकारिक कार्यकर्ताओं आते हैं। अब लोक उद्योगों के कर्मचारियों के रूप में एक नया प्रवण इसमें जोड़ दिया गया है। अब संसार के अन्य भागों के कुछ महत्वपूर्ण देशों में विधि मान स्थिरता पर एक दृष्टि दालें और तब भारत में विधि मान स्थिरता का विश्लेषण करें।

ग्रेट ब्रिटेन—इस देश में लोक कर्मचारीयों को राजनीतिक कार्यों में भाग लेने की संभवता सबसे अधिक मुख्याधिक भी है। यहाँ अंतरराष्ट्रीय सेवाओं के लिए प्रवाणों में बौटा गया हैः (३) सभी प्रकार की राजनीतिक गतिविधियों के लिए ‘स्वतन्त्र’ क्षेत्र, जिसमें ‘लोक विधि’ का उल्लंघन न होगा। इस क्षेत्र में ६२ प्रतिशत अर्थात्

and unconcern with the social consequences of politics is to make of public administration a barren, if not nihilistic, affair which seems unlikely to attract the kind of imaginative competence which the Report hopes for.”—Somers, H. M.: Some Reservations about the Senior Civil Service, Washington D. C. Personnel Administration, January-February, 1956, p. 11.

(i) In a democratic society it is desirable for all citizens to have a voice in the affairs of the state and for as many as possible to play an active part in public life, and (ii) the public interest demands the maintenance of political impartiality in the Civil Service and of confidence in that impartiality as an essential part of the structure of Government.” —Report of the Committee on the Political Activities of Civil Servants (Masterman Committee), London, H.M.S.O. (C.M.D. 7718), June 1949, p. 12.

\[21\]
सेवक हैं, जैसे औचित्यिक अर्थव्यवस्था अर्थव्यवस्था, डाक कार्यालय में प्रहस्तनीय श्रेणी के लोग और कुछ निम्न श्रेणी के लोग जैसे सेवावाहक तथा सफाई करने वाले।

(आ) "एक अन्तर्बांध" समूह जिसको संसद के लिए चुनाव लड़ने के अधिकार सभी प्रकार की राजनीतिक क्रियाओं में भाग लेने की अनुमति प्राप्त है। फिर भी राजनीतिक विपन्नों पर सार्वजनिक रूप से बोलते समय उन्हें कुछ बातें का ध्यान रखना पड़ता है। इस समूह में २२ प्रतिशत लोक सेवक हैं और मोटे तौर पर मध्यम श्रेणी की सेवा के लोग जैसे मुद्रेलेखक, लिपिक, सहायक, डाकखाने के प्रहस्तनीय पर्यवेक्षक अधिकारी इत्यादि भी इसमें आते हैं।

(इ) एक "आयनिक़" (restricted) प्रवर्ग जो मत देने तथा दल की संशोधन सदस्यता का छोड़कर सभी राजनीतिक अधिकारों से बचत है। इतने पर भी इन्हें स्वतंत्र शासन तथा स्वतंत्र श्रेणि में राजनीतिक क्रियाओं में भाग लेने की अधिकतम अधिकारियों में भाग लेने की अधिकतम संभाव्य सीमा तक छूट दी जाती है। अधिदल केवल इतना है कि वे स्वतंत्र शासन तथा स्वतंत्र संगठन से काम लेंगे और इस वात का ध्यान रखेंगे कि अपने आपको ऐसे राजनीतिक प्रतिरूप के मामलों में न फंसाएं जो स्वतंत्र शासन के न होकर राष्ट्रीय महत्व के हैं। इस प्रवर्ग में १६ प्रतिशत लोक अधिकारी आते हैं जो उच्चतर श्रेणी के होते हैं।

जहां तक औचित्यिक कर्मचारियों का सम्बन्ध है उन पर कोई, किसी प्रकार का बन्धन नहीं है और वे लोक निगमों के कर्मचारियों के रूप में भाग लेने के लिए स्वतंत्र हैं। अर्थव्यवस्था के बिन्दु उन पर लागू नहीं होते और निगमों ने अपने कर्मचारियों के राजनीतिक अधिकारों पर कोई बन्धन नहीं लगाये हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका—ब्रिटेन के विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका अर्थव्यवस्था के राजनीतिक कार्यों पर कठोर बन्धन लगाता है। इस प्रकार कानून किसी संबूंची कर्मचारी को न केवल अपनी सरकारी सत्ता या प्रभाव को किसी बुनावत में हस्तक्षेप करने या उसके परिणाम को प्रभावित करने के लिए प्रयोग में लाने से रोकता है बल्कि राजनीतिक प्रबंध या राजनीतिक अभियानों में क्रियात्मक भाग लेने से भी रोकता है। इसमें सस्ते ही कि वह अपनी राज्य सभी राजनीतिक विपन्नों तथा उम्मीदवारों के विषय में प्रकट करने में स्वतंत्र है, किन्तु इस अधिकार पर भी बहुत से बन्धन है।

उच्चतम न्यायालय के अधीन जेटिस ब्लैक के शब्दों में, जो उन्होंने UPWA वनाम Mitchel के मामले में अपनी विरोधी राज्य प्रकट करते हुए कहे थे: "सरकार कर्मचारियों को प्राप्त राजनीतिक विवशेषताकार सारांग……….." में ये जान पड़ते हैं: वे मौन रूप से मतदान कर सकते हैं; वे सावधानी से
तथा शान्ति से कोई भी राजनीतिक विचार स्वयं को संकट में डालकर ही प्रकट कर सकते हैं; तथा वे चुनाव अभियान की सभाओं में "...दर्शक बन सकते हैं।" इन बन्धुओं को केवल अर्थात सेवा आयोग द्वारा बनाये गये नियमों का ही संमोदन प्राप्त नहीं है बल्कि कांग्रेस के हैंच अधिनियम, १९३९ (Hatch Act of 1939) का भी संमोदन प्राप्त है। इन नियमों का उल्लेखन करते पर कठोर दण्ड दिया जाता है। कम से कम ६० दिन भिन्न बेतन के मुक्तित कर दिया जाता है और अधिक से अधिक दण्ड है, सेवा से हटाया जाना। ये बन्धु सभी सेवाओं, अभिकरणों तथा संघीय सरकार के नियमों में कार्य कर रहे व्यापारिक अर्थात सेवकों के अधिकार प्राप्त रहे हैं और किसी राज या स्वातन्त्र अभिकरण के उन कर्मचारियों पर भी लागू होते हैं जिनका मुख्य कार्य किसी ऐसी क्रिया से सम्बन्धित है जिसका पूर्ण या आंशिक व्यक्तिगत सरकार से प्राप्त छोटा क्रिया अनुदान से चलता है। ये बन्धु उन लोक अधिकारियों के सम्बन्ध में भी लागू होते हैं जो अन्य लोगों के साथ गुप्त या प्रकट सहयोग से काम कर रहे हैं।

कुछ विशिष्ट अपवाद रखे गये हैं जिनमें अभिकरणों के प्रधान तथा सहायक प्रधान, हाउट हाउस स्टाफ के सदस्य तथा वे अधिकारी, जो राष्ट्रीय नीति तय करते हैं और जिनकी नियुक्ति सीटों की सहमति से राष्ट्रपति द्वारा होती है, सम्मिलित हैं। उन संघीय कर्मचारियों के लिए आंशिक छूट है जो देश की राजधानी के पड़ोस के समुदायों में रहते हैं तथा उन अन्य समुदायों में रहते हैं जिनके अधिकारी एवं दाता संघीय सरकार द्वारा नौकरी पर रख लिये जाते हैं। अपवादी कर्मचारी राजनीतिक कार्य के मामलों में अपने अभिकरण के प्रधान के अधिकार के अन्तर्गत आते हैं।

अन्य प्रजातन्त्र—पश्चिमी यूरोप तथा स्पेनके इस्तेमाल देशों में अर्थात सेवक राजनीतिक क्रियाकलापों में भाग लेने के लिए स्वतंत्र हैं। इसी प्रकार व्यापार ज्ञात तथा हैं। इसी प्रकार संसदीय चुनावों में भाग लेने के लिए स्वतंत्र हैं, जिसे चुने जाने पर उन्हें अपने पद ठगाने पड़ते हैं। फॉर्म इससे भी आगे बढ़ गया है। वह अपने अर्थात सेवक को अपने पद पर चुने जाने को अनुमति दे देता है और यदि वह चुनाव हार जाता है या संसदीय पद से ठगाने पड़ता है तो उसके दोहराते तथा निर्मलता बतने के अधिकार ज्ञात देते हैं। इस प्रकार पश्चिमी यूरोप में संघीय विधान मण्डल के लिए चुने जाने पर अर्थात सेवक को ठगाने के हेतु पड़ता है। फिर भी वह चुनाव लड़ सकता है, चुनाव अभियान में भाग लेकर सकता है; और हार जाने पर फिर अपने पद पर आ सकता है। इसे जाने पर वह पेश करने पर सेवा निबंध हो सकता है और संघीय विधान मण्डल
की सदस्यता खो देने की दशा में बहु अपने पद द्वारा लौटने के लिए प्राथमिक रूप से सक्ता है।

इसके विपरीत राष्ट्रीय मंडलीय देश के असैनिक सेवकों के राजनीतिक अधिकारों पर कठोर बनना है। कानवा नियम के लिए राजनीति में भाग लेना बंजर है। आर्थिक और न्यूजीलैंड में जबकि असैनिक सेवकों को चुनाव लड़ने की कुछ स्वतंत्रता है, राजनीतिक मामलों में उनकी नियन्त्रण तथा तटस्थता पर बहुत बल दिया गया है।

भारत—हमारे देश में असैनिक सेवा के आचरण-नियम सरकारी कर्मचारियों को राजनीतिक कार्यों में क्रियात्मक रूप से भाग लेने का निषेध करते हैं। उदाहरण के लिए, केंद्रीय असैनिक सेवा (आचरण) नियम १९५५ का नियम ४ किसी भी सरकारी सेवक को किसी राजनीतिक संगठन का सदस्य होने से तथा किसी राजनीतिक आंदोलन या कार्य में भाग लेने या उसके लिए चल्ला देने या उसे किसी प्रकार सहायता देने की मनाही करता है। विदायनमंडल या स्वातन्त्र शासन के किसी चुनाव में भाग लेना भी उसके लिए निषिद्ध है। इस घोर बनने में केवल इतना अपवाद है कि वह चुनाव में नष्ट दे सकता है। नियम ५ तथा ६ अधिकारों को विशेष साहित्यिक, कला सम्बन्धी या वैकाशिक मामलों को छोड़कर अन्य सभी मामलों पर विचार प्रकट करने तक की स्वतंत्रता नहीं देते। ऐसे ही प्राधिकार रेलवे सेवा (आचरण) नियम १९५६ तथा अंशियल भारतीय सेवा (आचरण) नियम १९५५ में भी है। राज्य सरकारें तथा लोक निकाय भी केंद्रीय सरकार के भाग का अनुगमन करते हैं। हाल ही में बहुत से स्वातन्त्र निकायों ने और विश्वविद्यालय जैसी प्रौद्योगिकी संस्थाओं तक ने नियम बनाये हैं कि उनके कर्मचारी किसी विधान मंडल के पद के लिए खड़े नहीं हो सकेंगे। लेकिन उदाहरण के विषय में सरकार की नीति उनके कर्मचारियों के साथ इस सम्बन्ध में सरकारी अधिकारियों के समान ही व्यवहार करने की है। इस प्रकार गुल मदद के सीमित अधिकार के सिवा कोई भी सरकारी कर्मचारी किसी भी प्रकार से किसी भी राजनीतिक आंदोलन या कार्य में और चुनाव अभियान में भाग नहीं ले

22 "Similarly, in West Germany, the civil servant has to resign his post on his election to the federal legislature; he can, however, seek election, participate in the election campaign, and may revert to his post in case of defeat: he may retire on pension in case he is elected and may request reinstatement in the event of his losing the membership of the federal legislature." —Hiscocks, R.: Democracy in Western Germany, London, O.U.P., 1957, p. 206.
लोक प्रशासन

सकता। वह किसी भी राजनीतिक दल में निष्क्रय सदस्य तक के नाते सम्मिलित नहीं हो सकता और उसके कोई में वित्तीय सहायता दे सकता है; वह राजनीतिक मामलों पर कोई राय प्रकट नहीं कर सकता, और वह किसी विधान सभने के पद के लिए चुनाव में दख्ता नहीं हो सकता। हाँ, सरकार की पूर्वानुमति पर किसी अधिकारी को किसी स्थानीय पद के लिए चुनाव के लिए का प्राप्तव्य है, किन्तु व्यवहार में यह प्राप्तव्य मूल पत्र जैसा रहा है।

उपर का वर्णन प्रकट करता है कि लोक कर्मचारियों के समन्वय में कोई एक जैसी पदवी नहीं है। फास्ता तथा जर्मनी जैसे कुछ देश अंतर्दर्श हैं। और कडालिंद ही कोई वर्णन लगते हैं जबकि संयुक्त राज्य अमरीका जैसे वर्षा नागरिक के सिवाय अन्य कोई अधिकार नहीं है। भारत अमरीका की श्रेणी में आता है। चुनाव लड़ने का अधिकार तथा अन्य राजनीतिक अधिकार उदारता पुर्वक देने के पक्ष में दो मुख्य तरक्ष हैं। पहले तो एक प्रजातन्त्र में राजनीतिक गतिविधियों में प्रत्येक नागरिक के भाग ले सकने के अधिकार की दलील दी जाती है। प्रश्न उदारता है कि क्या यह बात प्रजातन्त्र के अनुसार है कि निर्लोच बढ़ने वाली लोक सेवकों की संख्या को इस अधिकार से बंदित रखा जाय ? लोक कर्मचारियों की भायन देने तथा विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता के अधिकार से बंदित रखने का अर्थ है उन्हें पूर्ण नागरिक से कम समझना। लोक सेवकों के शीघ्रता से बढ़ते जाने का भार भी यह तरक्ष पर काफी पड़ता है। उदाहरण के लिए, अम वेल भारतीय संघ सरकार में सरकारी सेवकों की संख्या लगभग २२ लाख है। यदि इसमें राज्य सरकारों, स्वायत्त निकायों तथा राज्य के उद्यमों के कर्मचारियों को भी जोड़ दें तो संख्या कई लाख तक पहुँच जायेगी। क्या यह उचित है कि इन लाखों लोगों को लोक जीवन के मुख्य प्रवाह से अलग राखा जाय ? दूसरे, ऐसे बनने वेश के हिलों को भी हासिल पहुँचा सकते हैं। यह तो मान ही लिया जायेगा कि भारत में अर्थशास्त्रीय सेवक समाज के एक उच्च शिक्षा प्राप्त तथा बुद्धि मान लोग हैं। क्या उन्हें लोक जीवन से अलग रखना हानिकारक नहीं है, विशेषतः ऐसे समय जब नागरिक नेतृत्व की आवश्यकता की है?

दूसरे पक्ष के तरक्ष भी इससे कम शक्तिशाली नहीं है। पहले तो कोई भी विचारचर्चा कराकर अर्थशास्त्रीय सेवकों की राजनीतिक तटस्थता तथा नियंत्रण के बनाये रखने के महत्व तथा आवश्यकता दे सकते नहीं कर सकता। मार्गदर्शन समिति भी जो सामान्यत: विचार मान आयोगों के विश्वस्त उद्धृत की जाती है, स्वीकार करती है: “लोक मत एक ऐसे संवेदनशील बैरिस्टर की भूमिका है जो अर्थशास्त्रीय सेवा की परम्परागत नियंत्रण किसी भी रूप में भंग होने देखकर
तीव्र प्रतिक्रिया प्रारम्भ कर देता है। इन विचारों के महत्व की अतिशयोक्ति तो आज ऐसे समय कदाचित ही की जा सकती है जब सामाजिक लाभों के दारों, कर-निर्धारण, राष्ट्रीय सेवा के विभिन्न रूपों के उत्तरदायित्व, किशी राशन की चीजों के स्वामित्वाधिकार तथा दैनिक जीवन के अन्य अनेक पहलुओं पर महत्वपूर्ण नियंत्रण देने प्राय: सामाजिक अभिकारियों के जिनमें ही रहता है। चाहे हुम रोजगार के तत्व में घूमने बाले व्यक्ति की बात सोचना या किसी ऐसे व्यक्ति की बात सोचना जिसका अंतर्गत ही अतिरिक्त पेट्रोल के लिए आवेदन करता है, या ध्यान समुदाय के सदस्य की जो अर्थात सेवा द्वारा इस समय चलाये जाने वाले विभिन्न आधिक नियन्त्रणों से लेनदेन कर रहा है। हम देखेंगे कि हर दशा में प्रत्येक नागरिक का जीवन पदार्थाधिकारियों की सभी अंशियों द्वारा अनुशंसक: अत्यधिक प्रभावित होता रहता है। ऐसी परिस्थितियों में यदि एक भी अर्थात सेवक के विविध में यह पता चल जाय या सदैव हो जाय, चाहे वह सच हो या झूठ, कि उसमें किसी दल के प्रति ज्ञात है तो अर्थात सेवा के अर्जनात्मक एवं नियन्त्रण कृतिकोण से जनता का विश्वास पूर्णत: उठ जायेगा।\(^{23}\)

दूसरे, यह सकेत किया जाय है कि आयतन अधिकार स्वयं लोक सेवा के हित में है। अमेरिकी प्रथा का इस आधार पर समर्थन किया जाता है कि १८७३ के अर्थात सेवा अधिनियम (Civil Service Act of 1873) तथा

\(^{23}\) “Public opinion is a sensitive barometer reacting sharply to any breaches of the traditional impartiality of the Civil Service. The importance of these considerations can hardly be exaggerated today when vital decisions on claims for social benefits, assessment to tax, liability to various forms of national service, entitlement to certain rationed commodities, and many other aspects of daily life are being taken by officials often of humble rank. Whether we consider the man-in-the-street seeking employment the professional, man applying for a supplementary allowance of petrol or the member of the business community dealing with the various economic controls now operated by the Civil Service, the life every citizen is being directly and acutely affected by all grades of the hierarchy. In these circumstances, public faith in the non-political and impartial attitude of the Civil Service as a whole would be quickly shaken if individual civil servants were known or even suspected, rightly or wrongly, to be not in fact detached from party allegiance.”
१६३६ के हैव अधिनियम (Hatch Act of 1939) “संघीय कर्मचारी को राजनीतिक बिचारों के प्रभावों से, जो उसके कुल की पदावधि को संकट में डाल सकते हैं, मुक्त रखता है। वे कर्मचारी की राजनीतिक ‘प्रतिशोध’ से एक प्रकार की रक्षा करते हैं......” क्योंकि वे ऐसे प्रतिशोध के कारणों को कम करते हैं। इसी कारण सरकार कर्मचारियों के अमरीकी संघ (American Federation of Government Employees) तथा संघीय कर्मचारियों के राष्ट्रीय संघ (National Federation of Federal Employees) दोनों ही हैव अधिनियम (Hatch Act) में किसी भी प्रकार के परिवर्तन का विरोध करते हैं। 24 मानसून समिति ने भी यह बात पर बल दिया “यदि व्यक्तिगत रूप से अस्तित्व वस्त्रों के राजनीतिक प्रत्यक्ष अधिकारियों तथा साधनों को सामान्यता: जात भर जाय तो अंत में यह सोचना पड़ता है कि उसका हानिकारक प्रभाव स्वयं उनकी सेवा पर क्या पड़ेगा। यदि कोई मन्त्री यह लोग पढ़ने लगे कि ‘अ’ व्यक्ति चूकी उसी के दल के बिचारों का है अत: ‘ब’ की अपेक्षा उसी की नीति को अधिक अच्छी तरह कार्यान्वित कर सकेगा, तो फिर ‘ब’ की उपयोगिता सीमित हो जाएगी और ‘अ’ के लिए अनुभव रूप से अब भी वह जाएगा। जैसे ही यह बात खुली कि हवा के रूप के अनुकूल बाहर ढील करने की प्रवृति पैदा हो जाएगी। इसरों परिणाम होगा वादो- प्रति के कारणों के प्रति विरोध, जो नैतिक उत्साह के लिए धातु सिद्ध होता है। कोई यह समझे कि हमने इस बात के विषय में अतिशयोक्ति की है तो हम उन बेड़ों का अनुभव पेश कर सकते हैं जो हमारे मानों से भिन्न मानों अनुसार का परिणाम भोग रहें हैं। हमारा विश्वास है कि यह बात हाल के अनुसरण है। सम्भव है कि प्राधिकृत में केवल छोटे-छोटे लक्ष्यों भी होते हैं और इनमें से जिसका प्रभाव बाहर बाहर का है उहा सम्भवतः कोई भी विश्वास का वातावरण शीर्ष हो फूल नहीं होता है और कार्य के प्रबन्ध पर प्रभाव डाल सकता है तथा संगठन की कुशलता को हानि पहुँचा सकता है।

तीसरे, यह तर्क उपस्थित किया जाता है कि अस्तित्व वस्त्रों में प्रवेश स्वभाव से होता है और यह व्यक्ति इसमें प्रवेश करता है उसे अपने आचरण पर लगाये गये आयंत्रणों के प्रति शिकायत नहीं करनी चाहिए। विना कोई

24 Vide the evidence given by their spokesman in 1957 before a Committee of the Congress considering changes in the Hatch Act.
के गुलाब के फूल नहीं मिलते। लोक सेवा में विशेषाधिकार है तो साथ ही कर्मियों भी हैं। मास्टरमैन समिति के प्रति विद्वेदन के शब्दों में: “असैनिक सेवा में प्रवेश एक स्वच्छंद कार्य है। यदि इस सेवा की गरीबों में कुछ आयतन शामिल है तो उनकी शिकायत का कोई तर्कपूर्ण कारण नहीं।” अन्य व्यक्तियों तथा नियोजितों में भी कुछ आयतन होते हैं। द्वितीय वेतन आयोग सभी सम्बन्धित तत्वों के विचार में पूर्ण: विचार-विमर्श कर चुके के पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि: ग्रेट ब्रिटेन जैसे किसी सरकारी समुदाय बाले देश में, जहां प्रजातन्त्र सरकार की परम्परा बहुत काल से स्थापित है, जो बात सुसंगत तथा साध्य है। बहुत बात भारत में आवश्यक रूप से सुसंगत तथा साध्य नहीं हो सकती। उस कर्मचारीर्वर्ग के सेवा के हितों तथा गुण-प्रणाली के लिए एक भावना सकड़ उपस्थित हो जायेगा, यदि वे राजनीतिक विषयों में भाग लेने लंगे। असैनिक सेवकों के राजनीतिक अधिकारों पर लगे विवाद सामाजिक रूप से नहीं। विवाद में आयतनों में कोई भी परिवर्तन या शिकायत तो हित और न स्वर्ण कर्मचारियों के हित में होगी।” फिर भी आयोग ने स्वतंत्रतापूर्वक विचार प्रकट करने के अधिकार में उदारता बरतने की सिफारिश की है: “बौद्धिक अभिव्यक्ति की सामान्य स्वतंत्रता तो मान ही लेनी चाहिए और केवल वे ही आयतन उस पर लगाये जाने चाहिए जो जनता की आवश्यकताएं पूरी करने के लिए हो जाए हैं।”

नैतिक स्तर, नौतित शास्त्र तथा व्यावसायिक मापदंड (Morale, Ethics and Professional Standards)

नैतिक स्तर

प्रजातन्त्र में कार्यकूशलता लाने में जो तत्व सहायक होते हैं उनमें लोक अधिकारियों का नैतिक स्तर एक महत्वपूर्ण तत्व है। ऐसा कहा जाता है कि नेपोलियन का विचार था कि युद्ध-कौशल में सबसे बड़े तर्कों—संघटा, हीरोइयर, प्रशिक्षण तथा नैतिक स्तर—के कुल योगदान में ५५% योगदान तो केवल नैतिक स्तर का ही रहता है। फिर भी किसी भी देश में किसी भी काल में एक नियत अवधि तक लोक कर्मचारीर्वर्ग की सभी अभिव्यक्तियों में उच्च नैतिक स्तर बनाये रखना कोई सरल कार्य नहीं है। यह तो प्रबन्ध का उत्तरदायित्व है कि यह नैतिक स्तर का महत्व समझे, उसे मापने के लिए साधन निर्मित करे और उसे बढ़ाने तथा बनाये रखने के तरीके खोजता रहे।

नैतिक स्तर एक अस्पष्ट तथा अनिश्चित-सी अवस्था है, ब्यौरा कि यह एक आत्मिक सीड़ी है। यह व्यक्तियों तथा समूहों के मन में अभिव्यक्तियों में तथा भवनों में निवास करता है। इसकी परिभाषा करते हुए कहा गया है कि यह किसी सामान्य प्रयोजन की लोही में लोगों के एक समूह की निरतर
तथा लगन के साथ मिलकर कार्य करने की शक्ति है। यह (क) कर्मचारियों में ‘अपनत्व’ (belongingness) या एककर्ता की एक भावना, (ख) सहकारी या सामुहिक सफलताओं में स्वभावित का एक विचार, तथा (ग) संगठन के उद्देश्यों तथा प्रयोजनों को पूरा करने तथा आगे बढ़ाने के प्रयत्न में दृढ़ निश्चय तथा लगन की एक भावना है।

नैतिक स्तर को कभी-कभी अभिप्रेता तथा अभिवृत्ति समझ लिया जाता है। अभिप्रेता मुख्यतः “उस आंतरिक प्रेरणा को कहा जाता है, जो किसी व्यक्ति को कार्य के लिए प्रेरित करती है, इसे एक कल्पना परिणाम के लिए भी लागू किया जाता है जिसकी अभिलाषा व्यक्ति को प्रेरित करती है।” अभिवृत्ति की परिभाषा करते हुए कहा गया है कि “यह उस मानसिक दशा का एक संकेत है जो किसी व्यक्ति या व्यक्तियों के समूह में किसी स्थिति या परिस्थितियों के प्रति विश्वास रहती है।” नैतिक स्तर का सम्मत्व संगठन के कर्मचारियों की अभिप्रेतता तथा अभिवृत्ति की समस्या से होता है। नैतिक स्तर तथा उत्साह में जो अन्तर है उसे भी प्रकट कर देना आवश्यक है। इन दोनों शब्दों में भी प्रायः भ्रम हो सकता है। “जब कोई शर्म या अवधारणाय ग्रस्तता को निर्यातित कर लेता है” तब उसे उत्साह कहा जाता है; जबकि नैतिक स्तर प्रस्तात, आव-विश्वास, उत्साह इत्यादि से सम्बन्धित एक नैतिक या मानसिक दशा है। उत्साह स्वभाव से हो श्राचक होता है जबकि नैतिक स्तर मन की अधिक स्वच्छ दशा को प्रकट करता है। कुछ भी हो, उत्साह को अधिक नैतिक स्तर का दर्पण कहा जा सकता है।

किसी भी संगठन में कर्मचारियों के नैतिक स्तर को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण तत्व यह है:

(क) प्रशासनीय नेतृत्व, जो कर्मचारियों में भागदारी तथा समुचित मानव सम्बन्धों की भावना को ऊंचा उठाता है; तथा उन्हें मान्यता तथा प्रोक्तिक इंतजार करता है;

(ख) सेविकता सामंजस्य नीतियों तथा प्रथाओं, जिनका सम्भव दर्शन सम्बन्धी के नीतिक, मानसिक तथा भावनात्मक पहलुओं से होता है;

(ग) संगठन के भीतर आंतरिक सम्बन्धता तथा संबंध; तथा;

(घ) अर्थात नीतियों के प्रति राजनीतिक निर्वाचनों, विधायकों तथा जनता की अभिवृत्ति।

प्रशासन में नीतिशास्त्र

यह बात तुर्क स्वीकार की जा सकती है कि हमारे देश में लोक कर्मचारियों के नैतिक व्यवहार वेदन स्तर काफी ऊंचे नहीं हैं और उनमें काफी सुधार की आवश्यकता है। हाल में सामने आये “मामलों” (affairs)
तथा 'काण्ड' (scandals) से, जिनमें राजनीतिक तथा स्थायी निष्पादक दोनों ही शामिल हैं, जनता की आस्था अपने शासकों की मौतितता तथा ईमान-दारी पर से हङ गयी है। अह्न्ताचार, पक्षपात, सम्मतियों के प्रति पक्षपात जैसे दोषारोपणों से वातावरण पूर्ण है, और ऐसे मामलों को निपटाने के लिए स्वतंत्र न्यायाधिकरण की स्थापना या जनतित के रक्षकों की नियुक्ति की खुली मांग होने लगी है। सरकार का बढ़ता हुआ आकार और लोगों के जीवनों पर उसका बढ़ता हुआ प्रभाव—इन सबके कारण सरकार के कार्यालयों के नैतिक और आदर्श घटनायों से प्रत्यक्ष की जाती है कि वे ठीक व्यवहार के उदाहरण प्रस्तुत करें, क्योंकि ताजा चरित्र पर उनके कार्यों का प्रभाव अवश्य होता है।

यहाँ पहली उल्लेखनीय बात है इस अवधारणा की अस्पष्टता। सदृश गुण की भूमिका धन-विन्दु शायद ही असंभव होती है। इस प्रकार भारतीय प्रशासन के दो विशिष्ट संपादक—गोरवाला तथा एपल्बी भारत में विद्यमान अह्न्ताचार के सम्बन्ध में दो विरोधी निष्कर्षों पर पहुँचते हैं। गोरवाला के अनुसार "तथापि, इन सभी (कम करके दिखायी गयी परिस्थितियों) पर भती प्रकार से विचार कर लेने पर भी वे शरि में ईमानदारी की कमी के सम्बन्ध में लगाये गये, बहुत से आरोपों में, तथ्यों का कुछ अंश अवश्य है।" 25 इसके विपरीत, एपल्बी ने अपने प्रतिबंधन में लिखा नीतिशास्त्र के समस्त अंश में उल्लोचना तथा पक्षपात के प्रचलन के सम्बन्ध में कोई भी बहुत अधिक नहीं जान सकता। प्रशासन में नीतिशास्त्र की उल्लेखनीय बात सामान्य जनता के आगे यह बात दांवे के साथ कह सकता है कि यहाँ की सरकार में प्रशासनिक वर्ग में अन्य किसी भी व्यक्ति या नियोजित संगठन की अपेक्षा अधिक ईमान-दारी तथा निष्कर्ष भूमिका पायी जाती है। प्रशासन में सम्बन्ध में यहाँ की संस्था सामान्य आदर्श की अवधारणा कहीं अधिक अच्छी है।" 26 प्रशासन में नीतिशास्त्र की उल्लेखनीय बात सामान्य अंश में उल्लेखनीय बात सामान्य जनता के आगे यह बात दांवे के साथ कह सकता है कि यहाँ की सरकार में प्रशासनिक वर्ग में अन्य किसी भी व्यक्ति या नियोजित संगठन की अपेक्षा अधिक ईमान-दारी तथा निष्कर्ष भूमिका पायी जाती है। प्रशासन में सम्बन्ध में यहाँ की संस्था सामान्य आदर्श की अवधारणा कहीं अधिक अच्छी है।" 26 प्रशासन में नीतिशास्त्र की उल्लेखनीय बात सामान्य अंश में उल्लेखनीय बात सामान्य जनता के आगे यह बात दांवे के साथ कह सकता है कि यहाँ की सरकार में प्रशासनिक वर्ग में अन्य किसी भी व्यक्ति या नियोजित संगठन की अपेक्षा अधिक ईमान-दारी तथा निष्कर्ष भूमिका पायी जाती है। प्रशासन में सम्बन्ध में यहाँ की संस्था सामान्य आदर्श की अवधारणा कहीं अधिक अच्छी है।" 26 प्रशासन में नीतिशास्त्र की उल्लेखनीय बात सामान्य अंश में उल्लेखनीय बात सामान्य जनता के आगे यह बात दांवे के साथ कह सकता है कि यहाँ की सरकार में प्रशासनिक वर्ग में अन्य किसी भी व्यक्ति या नियोजित संगठन की अपेक्षा अधिक ईमान-दारी तथा निष्कर्ष भूमिका पायी जाती ह।
के० बेली (Stephen K. Bailey) ने भर्ति-प्रकार समाशया है : "यह कथन, वस्तुतः, विविध में भर्ति प्रकार समात किया जा सकता है। सभी मागंदर्शनों, निमात्रों, कहावतों, कहानियों (तथा उनके विवेकपूर्ण अनुवादों) को जिन्हें हमारी आत्मा कार्यों का जीवित सिद्ध करने या मागंदर्शन के लिए चुन लेती है, सूचीबद्ध करने के प्रयत्न का तात्पर्य स्पष्ट बात तथा रहस्यपूर्ण बात का असीम तथा स्वरूप्यता वर्णन, और अन्त में ऐसा वर्णन हमें स्वयं हमारी आत्मा के समक्ष में कुछ न बतायेगा। अंहुँ की भावना बालो आत्मा ? अन्त में, क्या दयावाण बनना अधिक ईमानदारी की बात है या ईमानदार बनना अधिक दयापूर्ण है ? क्या झुठ की अपेक्षा अर्थ-सत्य ही सत्य का अधिक बुरा शब्द है ? क्या सिधित बदलने पर प्रतिज्ञाओं का पालन किया जाना चाहिए (और वह बदलती कब नहीं) ? क्या ऐसे मिश्रों के समक्ष में, जिन्हें आप प्रयास: अच्छा ही समझते हैं और जानते हैं कि वे कदाचित फिर ऐसा न करेंगे, शिकायत की जानी चाहिए ? यदि आपको यह विवाद हो जाय कि दंड काफी कठोर है और इतना लचीला नहीं है कि न्याय हो सके, तो क्या आप किसी को गलत कार्य का परिणाम भोगने देंगे ? यह बहाना करना कि ऐसे प्रश्नों के स्पष्ट धार्मिक, नैतिक या वैज्ञानिक उत्तर मौजूद है, सभी प्रकार की संबंधनतमक नैतिक जांच को ध्यान बताता है।"27

I feel that the general condition with respect to honesty here is much better than the common criticism would suggest."—Appleby, Paul H.: Public Administration in India, Report of a Survey, O & M Division, New Delhi, 1957 reprint, p. 6.

27 "This statement, of course, the essay could well end. Any attempt to list all of the precepts, proverbs, fables (and their rationalised versions) which conscience pick to guide or to justify actions would lead to an endless and formless recitation of the obvious and the inscrutable. And ultimately such a recitation would tell us nothing about conscience itself; that ego-tempered kind? Ultimately, is it more honest to be kind to be honest? Is a half-truth a worse enemy of the truth than falsehood? Should promises be kept if the situation changes (and when doesn’t it change)? Should friends be reported if you know them to be mostly good and you know that they probably will not do it again? Should you subject someone to the consequences of wrongdoing if you are reasonably sure that the penalty is sufficiently harsh and inelastic as to be inequitable? To pretend that there are clear religious, moral, or legal answers to such (Contd.)
दूसरी ध्यान देने की बात यह है कि प्रशासकीय निर्णय शायद ही उदार तथा कोरे नैतिक सिद्धांतों के आधार पर दिये जाते हों। और ऐसा भी नहीं है कि वे प्रायः दबाव के प्रभाव, अभिव्यक्ति, उल्लोचक तथा अन्य ऐसे ही दावेदारण से परे ही रहते हों। ऐसा होता है कि निर्णय प्रायः जल्दवाजी से तथ्यों का पूर्ण ज्ञान प्राप्त किये बिना ही दे दिये जाते हैं। कार्य सीमाओं तथा अम्लीय सीमाओं से प्रशासकीय कार्य के बारे में सुविधापूर्वक व्यवस्था करना अस्मित नहीं हो कठिन अवस्था ही जाता है। इस समस्या का तीसरा पहलू व्यक्तिगतता तथा सार्वजनिक नीतिशास्त्र (private and public ethics) से सम्बद्ध है। इस प्रसंग में बेली (Bailey) ने जो जर्न बनडेन्उ शा (George Bernard Shaw) को एक आलोचक उद्देश्य की है—“शाओं की पता लगा कि अभिमान दल के एक उम्मीदवार (candidate) ने जिसका नाम जोसेफ बर्जेस था, किसी मामले पर समस्या करने से मना कर दिया और उसके कारण संसद (parliament) में अपना स्थान खो दिया। शाओं ने इस की कठोर ठीक की कि:

“जब मैं स्वयं अपने उद्ध्योगों के प्रिय में सोचता हूँ जो समस्याति से दूर रहा है, अवसरवादिता के कारण सड़ गया है, जिसके अंतिम अवसर या कीटाश पर रहे हैं, जो बरो (Borough), परियोजना तथा बेटरसी (Battersea) निर्माणों के दलदल में होकर चली गया है, जिसका रूप राजनीति की खींचतान में विकुट हो गया है, जो सड़ गया है, जो एक इंच स्थान प्राप्त करने के लिए पत्रीय वर्चस व्यक्तियों के बीच बिचयािे जाने से बचने के जीतोड़ परिस्थिति के कारण जीती गया है, तब मेरा स्वास्थ्य है कि जो (Joe) ने उन लोगों दीनुक्सियों की खातिर—जिनका इस कारण कोई चरित्र नहीं है, क्योंकि उनका संसद में कोई मित्र नहीं है—अपने सफेद कपड़ों पर एक या दो घरों स्थान कर लिये हैं। अरे, ये तड़क महंगे बाहेर नैतिक लोग, ये बाहरी संस्कार, ये बैठे व्यक्ति फिर भी, कौन है वह जो (Joe), जो हम जैसा की भीति बार-बार अपनी आत्मा को जोखिम में न डाले?”

अन्त में, यह बात ध्यान देने की है कि नैतिक दोषों की समभावना “सरकार के सेवा कोशियों” की अपेक्षा “कार्यमंत्र के दबे” कोशियों में ही अधिक होती है। इस “प्रकार जहाँ सरकार वहुत से नामरितों के लिए विश्वस्त सेवाओं का पालन करती है, किंतु किसी एक व्यक्ति के नाम किसी बड़ी धनराशि का अनुदान questions is to fly in the face of all sensitive moral inquiry.”
—Bailey, S. K.: Ethics and the Politician, published by the Centre for the Study of Democratic Institutions, Santa Barbara, California, U.S.A.
लोक प्रशासन

नहीं करती, बहुत कार्य प्रायः ईमानदारी के साथ होता है। जैसे स्कूल अध्यापक,
डाकिया तथा फायरमैन। पुलिस मिलाही इसका अपवाद है। नैतिक कठिनाइयों
तथा असफलताएँ वही होती हैं जहाँ सरकार अपने कार्य या अकार्य द्वारा लोगों
या निगरानों को समृद्धि बना सकती या उन्हें बिगाड़ सकती हैं।'" 28 संशोधन में वे
स्थितियों, जहाँ अष्टांतार हो सकता है, ये हैं: (१) प्रशासनीय कार्य का वह
क्षेत्र जहाँ अधिकारियों को ऊर्जा से स्वभाव का प्रयोग किया जाता है;
(२) जहाँ कार्यविधियाँ, नियम, आदेश या परम्पराएँ ही नहीं या यदि हैं तो
समृद्धि रीति से स्थापित नहीं हैं; (३) प्रशासन की नियामक उपक्रमों में;
(४) प्रशासनीय अधिनियम के क्षेत्रों में; (५) आपातकाल तथा संकट के
समय में; तथा (६) छोटे-छोटे समुदायों में। अधिक ठीक यह है कि प्रशासन के
कुछ ऐसे क्षेत्र, जिनमें अभिनवत्व की समस्या होती है, ये हैं—लोक सेवाओं
के लिए भर्ती तथा पदोपार्श्व, लाभसेंस दिया जाना, परमिट, ठेके तथा निविदा,
रेलवे के डिक्स्यू का बंटन, परिवहन तथा संचार के नये साधन, परियोजनाओं
का स्थिति निर्धारण, स्थापना या वृद्धि उद्देश्यदृष्टि द्वारा। डाकलस के अनुसार लोक
अधिकारियों को नेहरू के मार्ग से विचारित करने वाली बातें हैं ये हैं: भेंटें या
पुरस्कार, स्वच्छल दावाओं, अक्षम तथा भारी रोजगार, प्रभाव का विक्रय, तथा
वैज्ञानिक लाभ के लिए सरकारी पद का प्रयोग। इसी में द्रोण तथा राजनीतिक
दबाव को शामिल किया जा सकता है।

अष्टांतार को पूर्णतः नष्ट करना एक बड़ा तथा कठिन कार्य है। फिर
भी हमारी सरकार इस समस्या के विषय में सचेत है और, इस दुराये को
जड़ से उखाड़ सकने के लिए अच्छे साधन प्राप्त करने के विषय में हाल में
एक सार्वजनिक बादियावाद चल रहा है। यह याद रखना चाहिए कि अष्टांतार
का हमारी सामाजिक तथा सांस्कृतिक विरोध, नैतिक मूल्यों तथा परम्पराओं
तथा पर्यावरण समस्या प्रभावों के साथ गहरा सम्बन्ध है। इन सभी वस्तुओं
में जानुकी आदि द्वारा परिवर्तन नहीं किये जा सकते। वैसे हमारे नैतिक आदेश,
मूल्य तथा स्तरों के विषय में बर्तमान भ्रम तथा सोच-विचार इस बात के

28 "Thus, where the government performs widely distributed
services for many citizens, but without any large amount
being granted to any one person the work is usually done
honestly, e.g., school teachers, postmen and firemen; police-
men are exceptions to it. The ethical difficulties and failures
occur where the government by its action or inaction can
make or lose fortunes for individual men or corporations.”
—Douglas, P. H. : Ethics in Government, Harvard University
परिणाम है कि हम एक ऐसी संस्कृति से गुजर रहे हैं जिसके द्वारा पुराने परम्परागत देहाती समाज के स्थान पर नवीन सहराई, ऑडियोगिक, वैज्ञानिक तथा प्रौद्योगिकी समाज की स्थापना हो रही है। एक बार जब परिवर्तन का यह कार्य शुरू हो जायेगा और स्थायित्व आ जायेगा तभी अधिकारियों के आकर्षण में एक निश्चित सुधार की प्रत्याशा की जा सकती है। भ्रष्टाचार को रोकने के विषय में छात्रों प्रभावशाली उपाय यह हो सकता है कि लोक मत इस प्रकार सजग, संगठित तथा स्पष्टवादी हो जाय कि अपने कर्त्तव्यों तथा अधिकारों के प्रति जागरूक रहें और कर्त्तव्य में प्रति सावधान रहें। यह भी एक लम्बा रास्ता है और ऐसा होने में काफी समय लगेगा। इस कारण हम कुछ ऐसे सांगठनिक तथा कार्यविधि सम्बन्धी परिवर्तनों के विषय में विचार करेंगे, जो धोड़े समय में ही कार्यान्वित किये जा सकते हैं। वे निम्न प्रकार हैं:

(1) स्वेच्छा से घिरे जाने वाले निर्णयों के क्षेत्र में कमी—यह विधि मानव नियमों की कार्यान्वित करने, प्रक्रियाओं के अधिक नियम वनक्त, अचरण के आदर्श स्थापित करने और परम्पराओं तथा हृदयों को स्थापित करने की क्रिया जा सकता है। परिचालन अनुसंधान (operations research), कार्य अध्ययन (working study) जैसी नयी तकनीकों और ऑ.स. तथा एम.ओ. (O & M) भी इस विषय में सहायक हिस्से होंगे। फिर भी इनमें ध्यान रखना होगा कि अत्यधिक संख्या में नवीन नियमों की जोड़कर विधिमान लालचास में रोग न दिया जाय। इस कारण अनावश्यक नियमों तथा विनियमों को हटाने का कार्य भी साथ-साथ चलते रहना चाहिए। इस लक्ष्य को प्राप्त करने का इससे मामला यह हो सकता है कि लोग सेवाओं के लिए भर्ती जैसे महत्वपूर्ण मामलों में निर्णय की जाती एक व्यक्ति की अपेक्षा अधिक व्यक्तियों के हाथों में सौपी जाय। फिर भी इस युक्ति का प्रयोग सीमित ही रहना आवश्यक है।

(2) मंत्रणा निर्णयों तथा समन्वयों का प्रयोग अधिकारिक हो—इससे यह निश्चित हो जायेगा कि निर्णय पर पहुँचने से पूर्व भिड़ते दृष्टिकोणों पर विचार-विमर्श किया जा सकता है। प्रणाली ने मैर-सरकारी लोगों के समन्वय में जो निर्णय किया है उसके स्पष्ट होने में इससे सहायता मिलेगी। इस युक्ति की कुछ अन्य समस्याएं हैं, जैसे, निर्णयों में विलम्ब।

(3) बाह्य दबाओं से अधिकारियों की रक्षा—प्रजातंत्र में अधिकारियों पर राजनीतिक दबाओं, अधिक संघों तथा अन्य अध-सरकारियों या मैर-सरकारी संगठनों का दबाव पड़ने की समस्या रहती है। कभी-कभी तो सरकार की नीति बदलती है तो अधिकारियों को अपने कार्य को अद्यतन सिद्ध करने के लिए जवाब भी देना पड़ता है। पुराने निर्णयों को फिर से प्रारम्भ करने तथा प्रसंग के बाहर उनकी जोड़ करने की इस प्रवृत्ति को रोकना चाहिए। ऐसे दबाव
अधिकारी को डंपक बना देते हैं और पहल करने की उसकी योग्यता और निर्णय देने की स्वतंत्रता समाप्त हो जाती है।

(४) जवाबकारी (Accountability)—एक अधिकारी के अनुचित आचरण का सबसे बड़ा रोग यह है कि संबंध है कि उसे प्रत्यक्ष: अपने वरिष्ठ अधिकारी के आगे और अप्रत्यक्ष: मंत्री के जरिए संसद के आगे अपने आचरण का औद्योगिक सिद्ध करना पड़े। उन क्षेत्रों में, जहाँ अभिनित की सम्बन्धता अधिक है, निर्णयों का प्रकाशन भी इस कार्य में सहायक हो सकता है। उदाहरण के लिए, उन लोगों की सूची का प्रकाशन जिन्हें अनुसूचियाँ (permits), अनुमो- दितियाँ (licences), निविदा (tender) तथा रेप्ले दिये गए हैं। ऐसा होने से अधिकारी के कार्य की सार्वजनिक परिनति क्षति हो सकती है। भेद बुझाने का भय स्वतंत्र: एक रोग का कार्य करता है। सार्वजनिक परिनति के लिए बहुत बड़ी संस्थाओं में सरकारी अभिलेखों की खुला छोड़ देना तथा अधिकारियों द्वारा अपनायी गयी स्थिति के मामले में सिविल विचारण प्राप्त करना भी इसमें सहायक हो सकता है।

(५) हितों की दंपक की धारा (Conflict of interest clause)—यह न्यायिक सिद्धांत, कि कोई भी व्यक्ति अपने किसी भी मामले में जज नहीं बनेगा और यह सिद्धांत कि न्याय किया ही न जाय, बल्क उपसंह्य स्वतंत्र: तथा असंविदाश स्वतंत्र: तथा लोगों को ऐसा भात होने लगे कि वस्तुतः न्याय किया गया है, प्रशासकीय अधिकारियों पर भी लागू किया जा सकता है। इस प्रकार यदि किसी निर्णय में किसी अधिकारी के आचरण तथा उनके हित तथा उस मामले की निपटाने में वह अधिकारी अधिकारी के मामले में डोंगर दिया जाना चाहिए। इसी प्रकार यदि समस्या पहुँच गई तो उस किसी भी प्रकाशन का संबंध है तो भी ऐसा ही होना चाहिए, क्योंकि उस दशा में अधिकारी अभिनित के विना कार्य कर सकेगा इसकी समस्या कम हो रहती है। साथ ही उसके अधीनस्थ अधिकारी भी इन सिद्धांतों की परिधि में लिये जा सकते हैं।

(६) भरती तथा प्रशिक्षण—लोक सेवाओं में से अन्याय उखाड़ फेंकने के समान, भरती तथा प्रशिक्षण की अच्छी प्रणाली काफी काम कर सकती है। हमारी सरकार ने मध्य तथा चोटी के तलों के निर्धारकों के विकास के लिए लंबे पैमाने पर एक प्रशिक्षण कार्यक्रम पहले से ही आरम्भ कर दिया है। किंतु जो अधिकारी पहली पंकट में नीतियों के बाह्यिक परिपातत में जुड़े हुए हैं, उनके प्रशिक्षण के लिए काफी काम नहीं किया गया है। यहीं वह तल है, जहाँ समुचित अभिमोदन तथा वस्तुनिष्ठ अभिवृत्ति सबसे अधिक आवश्यक हैं।

उपर्युक्त रोधक उपायों के अतिरिक्त कुछ शोधक उपाय भी काम में लाये।
जाने चाहिए। देश में यह एक सामान्य विकास है कि प्रभाव अधिकारियों को विशेषतः चोटी के तल के अधिकारियों को, दशड़ देने के लिए प्रशासकीय तन्त्र प्रभावशाली नहीं है। इसके लिए सतर्कता तथा अभ्यासाचार-विरोधी निकायों को शक्तिशाली तथा मान्यता बनाया जाना आवश्यक है, और अभ्यासाचार के दम्पति का कानून भी अवधिक रोकथाम करने की आवश्यकता है। प्रभाव आश्वस्त तथा शक्तिशाली और मजबूत प्रशासन के बीच किसी भी प्रकार के विरोध की आवश्यकता नहीं। यदि आवश्यक हो तो उल्कोच तथा अभ्यासाचार के मामलों को निपटाने के लिए एक विशेष अभिकरण की स्थापना की जा सकती है।

गोरखाला का मुताबिक है कि एक तथ्य बोधी तब तक एक विभाजित सरकार के खिलाफ राज्य सरकार के लिे राज्यपाल करे। इस प्रकार के विभाजित सरकार का कार्य अभ्यासाचार के मामलों के पूर्वाभास तथा अनुसंधान और तथ्यों को स्थापित करना होना चाहिए। कुछ समय पूर्व सी.वी. डी. शर्मा ने अधिकारियों, मन्त्रियों तथा विधायकों के समन्वय से अभिकरण अथवा अधिकारियों के मामलों को तैल करने के लिए एक निष्पादक, विशेष विभाजित संस्था की स्थापना करने का मुताबिक बिहान था।

विभिन्न दलों के प्रसिद्ध व्यक्तियों द्वारा एक भिन्न प्रकार का भिन्न विषय दिया गया है। वे अनुसंधान का रूपांतरण करने हेतु भारत में जनहित-रक्षक (Ombudsman) संस्था की रचना करने का बकायान करते हैं। जनहित-रक्षक (Ombudsman) को एक स्पेशर्निस्टियन संस्था कहा जा सकता है।

स्वीडन में यह संस्था १५० वर्षों से भी अधिक आयक से विख्यात है। स्वीडन में जनहित रक्षक (Ombudsman) का शाब्दिक अर्थ है एक वकील या प्रतिनिधि। उत्तरी हिंगल्यों के आर्थिक में स्वीडन के लिए जब एक नये संविधान की रचना की गयी तो एक जनहित-रक्षक के नियुक्ति के लिए विशेष रूप से प्रावधान किया गया। उसका कार्य था कि वह "इस बात को देखें कि अदालतों तथा लोक अधिकारियों और कर्मचारियों द्वारा परिनियमों तथा विनियमों का पालन किया जा रहा है अथवा नहीं।" जनहित-रक्षक असैनिक सेवकों के विषय लागू गये कुछ शासन के आरोपों का अनुसंधान करता है और कमी-कमी, अन्याय के मामलों में जब पीड़ितों को खोजने पर राष्ट्र नहीं होता तब निवारण के लिए सरकार से आम्रह करने के लिए हस्तक्षेप कर सकता है। डेनमार्क में सबसे पहले १६९४ में जनहित-रक्षक की नियुक्ति की गयी और नार्वें में १६९१ में। यह संस्था उन नागरिकों को, जिन्हें असैनिक सेवा के विषय कोई शिकायत है, "जनहित-रक्षक" से सहायता की याचना करने, अपने करों को प्रकाश में लाने तथा उनकी जाँच करने का मौका देता है। जनहित-रक्षक की प्रतिष्ठा ऊँची रहती है और प्रायः वह
एक ऐसा व्यक्ति होता है जो एक प्रसिद्ध न्यायाधीश की हो तथा सर्वोच्च न्यायालय के एक जज के बराबर बताता हो।

इसी के अर्थ में एक पद सहितियां में विविध मूल्य है। इस पदाधिकारी को महान अविष्कार (Procurator General) कहते हैं। सभी मनुष्य तथा उनके अधीनस्थ संस्थाएँ और साथ ही अधिकारी तथा नागरिकजन कानून, का कठोरता से पालन करें, इसके लिए उनके पास पर्यवेक्षण की सर्वोच्च शक्ति रहती है। इस महान अविष्कार की नियुक्ति सात वर्ष के लिए सर्वोच्च सोहवति द्वारा की जाती है। गणतंत्रों, प्रदेशों तथा प्रान्तों में भी ऐसे पदाधिकारी होते हैं जिन्हें अभिक्षित (Procurators) कहते हैं। इससे भी नीचे क्षेत्र, जिला तथा नगर के अभिक्षित होते हैं।

व्यवसायिक मापदंड

लोक अधिकारियों में उच्च नैतिक स्तर तथा इमानदारी वनावे रक्षने के लिए एक प्रभावशाली मार्ग यह है कि अर्थात् व्यवसायिक मापदंड स्थापित कर दिये जायें। इससे भी अधिकारियों के आचरण का नैतिक स्तर ऊँचा उठने में महानता मिलेगी। यह सच है कि अर्थात् सेवा अभी तक पूर्णत: से व्यवसायीकृत नहीं हो सकी है किन्तु अग्रेक ती महान दशा को अगर तेजी से बढ़ रही है। पहली बात तो यह है कि हम अधिकारिक बिशिष्ट्दीकृत सेवाओं प्राप्त करते हं, जिनमें ऐसे ही लोगों को प्रवेश भिड़ता है जिनों विशिष्ट्दीकृत ज्ञान तथा आवश्यक ज्ञान नहीं प्राप्त है। सामान्यतावादी सर्वप्रयोजन (generative all purpose) प्रशासक अब कम होते लगे हैं और इन तो एक प्रबन्धित सेवा (management service) तक की मांग होते लगी है। इसी के, अर्थात् सेवाओं के निर्माण का महत्व सब मानने लगे हैं और अगर देश में बहुत-सी प्रशिक्षण संस्थाएँ खड़ी हो गई हैं। एक बार भी यदि अर्थात् सेवा विषय, चिकित्सा तथा प्रकारिता की मांग व्यवसाय बन जायगी तो व्यवसायिक मापदंड तथा आचरण की संहिताएँ शीर्ष ही स्थापित हो जायेंगी। ऐसे मापदंड और संहिताएँ तो व्यवसायिक संगठनों, जैसे वकीलों की सभाओं, चिकित्सा परिषदों, समाचारपत्र समाधान के संगठनों इत्यादि द्वारा स्वयं ही सामान्यत: स्थापित कर लिये जाते हैं। किन्तु आज तो अर्थात् लोक सेवा के लिए ऐसा कोई भी कारण नहीं है। विविध अभी नैतिक सेवा संस्था तो प्राय: अपने सदस्यों की सेवा देंगे मुखरे तथा उनके कठोर कृतबंध को इसी सम्बन्ध रखते हैं। लोक कर्मचारियों के अधिकारियों के अधिकारपत्र (Charter of Rights) की व्यवस्था तो बहुत मुश्किल जाती है, किन्तु सरकारी कर्मचारियों के कर्त्ताओं का अधिकारपत्र निर्धारित करने का किसी को भिन्न नहीं है। हम केवल यही आशा कर सकते हैं कि इस महत्वपूर्ण तथा अत्यन्त आवश्यक
नीकरशाही तथा अस्तनिक सेवा

कार्य को तो अस्तनिक सेवकों का कोई व्यवसायिक संगठन ही अपने हाथ में लेगा। इन्डियन इंस्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (Indian Institute of Public Administration) ही एक ऐसा संगठन दीख पड़ता है जो इस दिशा में कदम उठा सके। सरकार भी इस मामले में नियमों तथा नियमावलियों द्वारा कुछ कर सकती है। व्यवसायिक मापदंड के कुछ तत्वों, जैसे सामाजिक मापदंड तथा नीतिशस्त्र, श्रेष्ठ प्रशासनों द्वारा स्थापित परम्पराएँ; लोक कर्मचारियों में व्यवसायिक जागृति फैलाने के उद्देश्य से चलने वाले प्रशिक्षण कार्यक्रम; मन्त्रियों तथा विधायकों द्वारा स्थापित उदाहरण तथा प्रशासन द्वारा अनुशासनात्मक नियन्त्रण की प्रभावशीलता द्वारा निश्चित किये जाते हैं।

इस प्रकार यह कोई सरल कार्य नहीं है और व्यवसायिक मापदंड कोई रात भर में स्थापित किये नहीं जा सकते। फिर भी, अत्तरिम उपाय के रूप में यह वास्तवीकरण होगा कि लोक अधिकारियों के लिए आचरण की एक सहीता बनायी जाय। लोक अधिकारियों के मुद्दों में ये विचार सर्वोपरि होने चाहिए:

1. लोक अधिकारी के रूप में क्या मेरा अपना आचरण इस प्रकार का है कि किसी भी समय किसी भी सरकारी कार्य या कार्य को समन्वय करने में असफलता के लिए विना हिचकिचाहट मस्तलता से मैं उत्तर दे सकता हूँ?

2. क्या मेरी कर्त्तव्य की भावना इतनी काफी बलवती है कि वह मेरी व्यक्तिगत या अन्य निष्ठाओं पर विचार पा सकती है?

3. क्या मेरे कार्य से किसी व्यक्ति, समूह या हित के साथ लोकहित की कीमत पर पक्षपात होगा?

4. कार्य में या कार्य के बाहर क्या भीतर व्यक्तिगत आचरण एक लोक अधिकारी के रूप में मेरी प्रभावशीलता की साइ घटा है?

5. क्या मेरे या मेरे अधीनस्थों द्वारा स्वीकार की गयी कोई मेंट, सेवा, दावत या अन्य कृपा लोकहित, संगठन या मेरे पद पर घातक प्रभाव डालने?
भर्ती
(RECRUITMENT)

प्रशासकीय ढाँचे के लिए भर्ती का बड़ा महत्व है क्योंकि यही लोक सेवाओं का स्तर तथा योग्यता निश्चित करता है और मेलिडन के शब्दों में, "प्रशासकीय तत्त्व—जिसमें मानवीय तत्त्व कार्यरत रहते हैं—की उपयोगिता की मात्रा तथा प्रकृति" 1 इसी पर निर्भर है। भर्ती शक्तिशाली लोकसेवा की कुंजी है और जैसा स्टाल (Stahl) बताते हैं, "यह सम्पूर्ण लोक कर्मचारियों के ढाँचे की आधारशिला है।" 2 दो पूर्णभर्ती की नीति प्रशासन में स्थायी रूप से दुर्बलता ला देती है और इससे प्रशासन वास्तव में काहिलों तथा अकृतिलों का आधार-स्थान बन जाता है। उन्हें कितना ही प्रशिक्षण दिया जाय कितने वे कुशल नहीं बनने पाते और न चमक पाते हैं। इस प्रकार के अलग-मैल भर्ती की नीति की आवश्यकता स्पष्टतः बांछनीय है। संयुक्त राज्य की समाज विज्ञान गैलिसिया परिषद (Social Science Research Council of the United States) द्वारा नियुक्त लोकसेवा कर्मचारीवर्ग विश्वक जाच आयोग ने १९३५ में ठीक ही अवलोकन किया कि "आजीविका की नीतिका का कोई भी तत्त्व भर्ती की नीति से अधिक महत्वपूर्ण नहीं।" 3 प्रस्तावना: यह ध्यान में रखना उचित होगा कि भर्ती तथा लोक प्रशासन निजी प्रशासन से बहुत अधिक भिन्नता रखता है। लोक प्रशासन के क्षेत्र में भर्ती की नीति देश की संबंधानिक

1 "The nature and degree of usefulness of the administrative machinery to the service of which the human elements are dedicated."—Gladden, E. N.: The Civil Service: Its Problems and Future, London, Staples Press, 1945, p. 64.
अवश्यकताओं तथा राजनीतिक दृष्टिकोण के अनुकूल होना आवश्यक है। वैयक्तिक प्रशासन के सामने ये सीमितताएँ नहीं रहतीं।

भर्टी की ठोस नीति की आवश्यकता उत्तराधिकार के विस्तार योग्यता के सिद्धांत का अपनाया जाना बास्तव में भर्टी की ठोस नीति की मायनता को प्रतिविभक्त करता है। आधुनिक समय में प्रशा अनुभव वह देख है जिसने ठोस भर्टी प्रणाली का उद्धीकासन किया। भारत में योग्यता का सिद्धांत (merit principle) 1853 से ही चला आ रहा है। ब्रिटेन ने इसे 1857 में स्वीकार किया।

भर्टी के योग्यता-सिद्धांत ने लूट-सिद्धांत का स्थान ले लिया। फिर भी यह परिवर्तन हुआ था। यह प्रभाव वह बीच से तथा खुद भी है। ब्रिटेन में यह परिवर्तन 1870 में पूरा हो गया, तथापि सरकार ने विभागों द्वारा मनोरीत अभ्यासियों की जांच के लिए अस्तित्व सेवा आयोग की स्थापना 1875 में ही कर दी थी। स्पष्टतः संरक्षण का एक तथा अव भी उत्कृष्ट कर रहा था। 1870 में खुली प्रतियोगिता की वर्तमान प्रणाली को भर्टी की सामान्य प्रणाली के रूप में मान्यता दी गयी।

यहां यह बता देना आवश्यक है कि यह मुख्य नार्थकोट-ट्रेवलियन प्रतिवेदन (Northcote-Trevelyan Report) का कृति है जो 1853 में प्रकाशित हुआ और जिसने खुली प्रतियोगिता द्वारा योग्यता प्रणाली को स्वीकार करने की प्रशंसा की थी। संयुक्त राज्य में लूट-प्रणाली (spoils system) का बहुत लम्बा इतिहास है। यहां योग्यता-सिद्धांत का स्वीकार अस्तित्व सेवा अधिनियम, 1853 द्वारा हुआ जिसके द्वारा पहली बार सिविल सेवा आयोग की स्थापना की गयी। एक निराश वेरोजगार व्यक्ति द्वारा राष्ट्रपति गार्फिल्ड (Garfield) की हत्या (1881) इसकी स्थापना का तूर्त कारण था। उसकी इस निराशाका कारण उन दिनों प्रचलित लूट प्रणाली ही थी।

लूट प्रणाली की व्याख्या इतनी ज्वलन तथा गहरी थी कि उसे उखाड़ फंकने के लिए अस्तित्व सेवा आयोगों का निर्माण किया गया। इस प्रकार की योजना नकारात्मक शर्तों में बनायी गयी क्योंकि कार्य मुख्यतः ‘भूतों को बाहर रखने’ तक सीमित था। यह विश्वास किया गया कि यदि एक बार ऐसा हो गया तो लोक सेवाओं में नीतिकी के लिए कुशल व्यक्ति आने लगेंगे, किन्तु यह अप्रत्यक्ष भाकाय धर्म का थी। 1872 डॉनाल्ड कस्टले ने इस परिस्थिति के विषय में ठीक ही लिखा है: “सम्भवतः भूत बाहर कर दिये गये हैं, किन्तु दूर-दूरता तथा योग्यता बच्चे बहुत से लोग भी बाहर कर दिये गये हैं।” अतः आवश्यकता है योग्य व्यक्तियों को लोक सेवाओं की ओर आकर्षित करने के प्रयत्न की। भर्टी की नीतियों सकारात्मक हों और संरक्षण तथा सबसे अधिक कुशल व्यक्ति को आकर्षित करने के योग्य हों। तीत्र गति से
बढ़ते हुए शासन कार्य को दृष्टि में रखते हुए यह उपायम सर्वोत्तम महत्व रखता है। जैसा फिरफर तथा प्रेस्सस कहते हैं: “श्रीसरी शताव्दी के उत्तरार्ध के लिए सेविवर्ग की भर्ती न्यायिक (nuclear) भौतिकी के जगत के अनुरूप, जिसमें मानव समस्याओं के समाधान के लिए अत्यन्त अमानवीय कुशलता की मांग होगी, करनी होगी। बल केवल उनके सीजन पर ही न दिया जायगा बलात्कार ऐसे आदमी के निर्माण करने पर भी बल दिया जायगा जो जितना ही रहे संस्थाओं का समक्ष करने के जटिल कार्य का पालन करने में समर्थ हों। स्पष्ट, ऐसे जगत में धूमिक को बाहर रखने पर इतना बल नहीं दिया जायगा जितना इन बातों पर कि राज्य की सेवा करने के लिए कैसे सर्वोत्तम व्यक्तियों को प्रोटोसाहित्य किया जाय, कैसे उनकी योग्यताओं को ऐसा निर्भरत नियामित किया गया जब कि यह मजबूत हो जाय कि प्रत्येक व्यक्ति उसी स्थान को प्राप्त करेगा जिसके योग्य वह है।”  

भर्ती की एक सकारात्मक नीति के उद्देश्य का आवश्यकता के विषय में अब कोई समर्थ नहीं रह गया है। ऐसी नीति के मौलिक तत्वों में निम्न बातें समस्त मानिए हैं; या होनी चाहिए।

(अ) लोक सेवाओं के पदों के लिए रोजगार बाजार की खोज तथा उसका संबंधन;
(आ) भर्ती सम्बन्धी आकर्षक साहित्य तथा प्रकाशन का प्रयोग;
(ई) अभ्यासियों की योग्यता का निश्चयन करने के लिए वैज्ञानिक परीक्षणों का प्रयोग;
(उ) स्थापना कार्यक्रम जो ठीक व्यक्ति को ठीक क्षेत्र सुसंगत है; तथा
(ओ) भर्ती की प्रक्रिया के अविचित्र अंग के रूप में प्रशिक्षण का कोई कार्यक्रम।

4 “Personnel recruitment for the second half of the twentieth century will have to be geared to a nuclear physical world in which the solutions of human problems will demand the utmost in human competence. The emphasis will be not only on finding, but on building, men who are capable of performing the complex tasks of co-ordinating institutions growing ever more complex. Clearly, in such a world emphasis will fall not so much upon ‘keeping the rascals out, but on how to induce the best to serve the state and how to so assess their abilities to ensure that each will be placed where he belongs.”—Pfiffner, John M. and Presthus, R. Vance : op. cit., p. 294.
5 Stahl, O Glenn : op. cit., p. 60.
भत्ती की समस्या

भत्ती की समस्या में अनेक तत्त्व आते हैं जिनका सारांश नींदे तोर पर निम्न प्रकार दिया जा सकता हैः

(अ) भत्ती करने वाली सत्ता का निश्चय;
(आ) भीतर से भत्ती बनाम बाहर से भत्ती;
(इ) कमंचारियों की अहंताएँ;
(ई) अहंताएँ निश्चित करने की रीतियाँ;
(उ) अहंताओं का निश्चय करने के लिए प्रशासनिक तत्त्व।

(अ) भत्ती करने वाली सत्ता का निश्चय

भत्ती करने वाली सत्ता का निश्चय सेविवर्ग प्रणाली के अनिवार्य तत्त्वों में से एक है। वस्तुतः यह समस्या इतना सामान्य महत्त्व रखती है कि देश के संविधान द्वारा ही भत्ती करने वाली सत्ता का निश्चय किया जाता है। सामाजिक शब्दों में इस पहलू के विवाद में दो मत हैं। एक मत के अनुसार भत्ती करने की शक्ति उस निविदाकार वर्ग में निहित होनी चाहिए जो सरकार के सारी महत्त्वपूर्ण पदाधिकारियों का निर्वाचित करती है। ये पदाधिकारी थोड़ी अधिक के लिए चुने जाने चाहिए। निश्चय है कि वास्तव में यह प्रणाली समृद्धि शब्दों में निर्वाचित प्रणाली होनी न चाहिए कि भत्ती प्रणाली। इस प्रणाली की भी आलोचना की जा सकती है। पहले तो जब बड़ी संख्या में अधिकारी चुनने होते हैं तो सम्भव है कि लोग बुझकना चाहिए न करें। इसलिए, व्यक्तिगत स्वायत्तें के प्रवाह में लोगों का बहु जाने सम्भव है। तीसरे, सरकारी अधिकारियों की केवल एक निश्चित संख्या ही नीति निर्धारण के कार्य करती है और इसके ऊपर राजनीतिक नियंत्रण होना आवश्यक है। उनकी एक बड़ी संख्या तो नीतियों के परिपालन में लगी रहती है। इसके अतिरिक्त इन्हें भत्ती की प्रक्रिया द्वारा चुना जा सकता है। दूसरा दृष्टिकोण, जो ऐसी ही दलील देता है, सिफारिश करता है कि केवल मुख्य कार्यपालिका तथा विधान मंडलों के सदस्य ही चुने जाने चाहिए; और अन्य लोग भत्ती की एक निश्चित प्रणाली द्वारा नियुक्त किये जाने चाहिए। भत्ती करने की शक्ति सरकार की किसी शाखा में निहित रहती है। औपचारिक रूप से तो यह शाखा है मुख्य कार्यपालिका किन्तु वस्तुतः यह है लोक सेवा आयोग।

(आ) भत्ती की रीति

भत्ती की दो रीतियाँ हैं—अन्तर्दर से भत्ती तथा बाहर से भत्ती। पहली रीति वास्तव में पदोप्राप्ति है और दूसरी शब्द के सच्चे अर्थों में भत्ती है। इनमें से कोई एक रीति ही पय्यालत नहीं है। सभी सरकारें अपनी सेविवर्ग सम्बन्धी आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए इन दोनों का ही सहायता लेती हैं। वस्तुतः
समस्या का सर्वोत्तम समाधान यह है कि प्रशासकीय अनुमति तथा सामान्य राजनीतिक स्थितिके क्रमशः में इन दोनों का सुखद समाध्य हो। फिर भी यह बता देना उचित है कि निम्न तलों पर प्रत्येक भूमि का नियम होना चाहिए; मध्यम तलों के लिए प्रत्येक भूमि के साथ पदोपनित की एक उदार प्रणाली का सम्मिलन हो; और चौथे के स्थानों के लिए पदोपनित की एक सुनिश्चित प्रणाली होनी चाहिए। इस प्रकार यह समस्या मुख्यः लोक सेवाओं की मध्यम श्रेणियों से सम्बन्धित है।

भूमि की इन दोनों रीतियों के सापेक्ष गुणों तथा दोनों का विश्लेषण कर देना ठीक होगा। सेविश्रुंग की प्रत्येक भूमि के पक्ष में नीचे लिखे लाम वताये गये हैं:

(अ) यह प्रजातन्त्र के मिलाके के बिनकुल अनुपस्थ है। यह सबके लिए समान अवसर प्रदान करती है। चाहे वे पहले से लोक सेवाओं में हों या न हों। इस प्रकार प्रकटः यह ऐसी उचित प्रणाली है जिसमें किसी प्रकार का भेदभाव नहीं बरता जाता।

(आ) सेविश्रुंग सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सरकार के पास विस्तृत क्षेत्र है। भौति से भूमि किये जाने पर इसका क्षेत्र उन कर्मचारियों तक सीमित हो जाता है जो पहले से लोक सेवाओं में काम कर रहे हैं।

(इ) सरकार योग्य युवकों को अपनी ओर आकर्षित कर सकती है। यदि वह ऐसा न करेंगी तो वे युवक अन्य क्षेत्रों में लग जायेंगे। इस प्रकार सरकार विश्वविद्यालयों तथा शिक्षण संस्थाओं के सर्वोत्तम उपयोग के अपने उस हिस्से से वंचित रह जायेंगे जिसकी वह हकदार है।

(ई) प्रत्येक भूमि से योग्यता तथा कुशलता बाले ताजे लोगों का निर्दर प्रदान निलिखित हो जाता है। यह वाल प्रविधिक तथा व्यावसायिक क्षेत्रों में, जहाँ नयी प्रबिधियों तथा नयी विद्यु प्रदर प्रत्यारूपित से समाने आते रहते हैं, होना विशेष आवश्यक है। इस प्रकार सरकारी कार्य विभिन्न क्षेत्रों में हुई प्रगति के साथ कदम मिलाकर चलने के योग्य हो जाते हैं।

(उ) चूँकि प्रत्येक भूमि के कारण सरकार में नौजवान प्रविधिक निर्मित रूप से आते रहते हैं, लोक सेवाएँ देश की बदलती हुई सामाजिक दशाओं के अनुसूचक रखी जाती है। इस प्रकार यह प्रणाली अवरुद्धता तथा परस्परवादी आदेशों के विकास को रोक देती है।

इस प्रणाली के लाभ दूसरी रीति अर्थात भौति से भूमि की रीति की बुटियों के रूप में उद्धृत किए गये हैं और इसके विपरीत पहली प्रणाली की बुटियों दूसरी प्रणाली के लाभ हो सकते हैं। भौति से भूमि की प्रणाली के
निम्न लाभ वताये जाते हैं (जो प्रत्यक्ष भर्ती की प्रणाली की बुद्धियाँ के रूप में उद्धृत किये जाते हैं) :

(अ) इस प्रणाली से यह मुनिशिष्ट हो जाता है कि वे व्यक्ति, जो उच्चवर्ग स्थानों पर नियुक्त किये गये हैं, उनके पास प्रशासन तथा सरकारी कार्य का पहले से पर्याप्त अनुभव है। यह अनुभव उन्हें अपने नवीन उत्तर-दायियों को योग्यता तथा विभाग के साथ निम्नाने में सहायता देता है।

(आ) यह कर्मचारियों को आगे बढ़ने के लिए बहुत से अवसर प्रदान करता है। कर्मचारी भर्ती प्रकार जानते हैं कि यदि वे कुशलता तथा निष्ठा के साथ काम करते रहेंगे तो पदोन्नति पाते रहेंगे। इस प्रकार यह प्रणाली कर्मचारियों को भर्ती प्रकार काम करने के लिए प्रोत्साहित करती रहती है। इस प्रणाली में पुरस्कार और दण्ड दोनों ही मिलते हैं। पुरस्कार कार्य-दक्षता के लिए और दण्ड कार्य-दक्षता में कम होने पर।

(इ) जब पदोन्नति पाकर व्यक्ति उच्चतर पदों पर जाते हैं तो उनके पास सरकारी कार्य का भान पहले से रहता ही है। अतः उन्हें लम्बे प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं रहती। परिणाम: सरकार इस अतिरिक्त बोझ और व्यय से बच जाती है। यह लोक सेवा आयोग तथा भर्ती के अधिकारियों के भार को भी ह्रदय कर देती है, जिन्हें अन्य भारतीयों की एक सेना का ही परीक्षण करना पड़ता।

(ई) यदि कर्मचारियों को पदोन्नति के योग्यता अवसर प्राप्त होते रहें तो वे लोक सेवाओं में सदा बने रहना पसंद करेंगे। भविष्य में उद्धृत की यह आशा लोक सेवाओं को आकर्षक बनानी है। समझा है कि सरकार सेवाओं की निजी श्रेणियों में कम वेतन दे। इतने पर भी लोग इस आशा से कि उबित समय आने पर वे पदोन्नत कर दिये जायें, उन नौकरियों की स्वीकार कर लें। संयुक्त राष्ट्र सरकार में, जहाँ यह प्रणाली सामान्यतः विदेश में नहीं है, कर्मचारियों का भारी व्यापारार्थन होता रहता है। सरकारी कर्मचारी समझते हैं कि उनके सामने एक मुद्रा दीवार खड़ी है, और इस भावना के परिणामस्वरूप वे नज़र उद्धरम में लिस्ट जाते हैं। कर्मचारियों की यह विशाल निकासी प्रशासन की स्वस्थ्य के लिए शायद ही लाभदायक है।

(उ) प्रत्यक्ष भर्ती की प्रणाली के अन्तर्गत आवश्यक रूप से परीक्षा में यात्रा/यात्रा समस्त-मैट्रिक्स का सहारा लिया जाता है। प्रावधिकारियों की योग्यताओं के निर्णय की ऐसी सुविधाओं से सदैव योग्य कर्मचारी ही बुनें जाते हैं ऐसी बात नहीं। उद्देश्य का काम ही उनके इन गुणों को स्पष्ट करेगा। इस इसीलिए भीतर से भर्ती की प्रणाली से कम से कम यह तो मुनिशिष्ट हो जाता है कि उन्हें उत्तरदायित्व कुशल व्यक्तियों को ही सिंच जाएगे। कुछ भी हो, यह
प्रणाली प्रत्यक्ष भर्ती की प्रणाली की अंपंक अधिक भरोसे की है। कोई भी सरकार उच्चतर उत्तरदायित्व के पदों पर अनुमोदन लोगों को नियुक्त करने का साधन न लेने ही वे उपर से कुशल बीतते हैं।

(इ) यह प्रणाली पेशें की नीतियाँ का एक अपरीस्थ्य तत्त्व है और इसके विषय में ब्लाइट ने कहा है कि यह "एक धन्य है जिसे कोई व्यक्ति इस प्रत्याशा से कि वह आगे प्रगति करारा जायगा, से युवावस्था में इसे ग्रहण कर लेता है और इसमें यह पदनिर्वाचन तक लगा रहता है।" 6 जैसा संयुक्त राज्य अमरीका की समाज विज्ञान गृहविधि परियोजना द्वारा नियुक्त लोक सेवा सेवकों विषयक परियोजना आयोग ने अपने प्रतिबद्ध (Better Government Personnel, 1935) में टीका की है: "यदि चोटी के पद सामान्यतः बाहर से उन लोगों में से भर्ती करके भरे जायं जो कार्य को समापति ही नहीं तथा यदि ऐसे ही से महत्त्व की जाय के सेवा के भरताल से ऊपर चोटी तक पहुँचने में कोई बड़ी भाव उपस्थित होती है—तो पेशें (career) का अस्तित्व है ऐसा नहीं कहा जा सकता।" 7

इस प्रणाली की मुख्य बुद्धियाँ निम्न हैं:

(अ) भेदभाव का प्रयोग करके यह चुनाव का क्षेत्र संयुक्त कर देती है।
(आ) यह एक बन्द लोक सेवा की व्यवस्था करता है और 'पाकड़ी विवेक' को अन्तत हल्लोसाइटिः करता है। फलतः निर्देश एक अभिव वृक्कियों प्राप्त होता रहता है।

(इ) यह अनुभव को महत्व देता है और विश्वविद्यालय के लिए प्राप्त प्रतिभापूर्वीय ड्रॉकी की अवहेलना करता है। इस प्रकार यह प्रणाली मध्यम योग्यता वालों का पक्ष लेती है।

शासन में सेवकों के चुनाव के लिए दोनों में से केवल एक प्रणाली ही स्वीकार नहीं की जा सकती। सर्वोत्तम परियोजना प्राप्त करने के लिए व्यवहार में भर्ती की नीतियाँ में युवावस्था अनुमान में दोनों ही पद्धतियाँ का प्रयोग किया जाता है। भारत में प्रत्यक्ष भर्ती प्रत्येक सेवा के निम्नतम स्थानों तथा 6 "An occupation which one normally takes up in youth with the expectation of advancement and pursues until retirement."—White, L. D.: Government Career Service, Chicago, University of Chicago Press, 1935, p. 7.
7 "A career cannot be said to be exist if top positions are generally recruited from outside, from men who do not understand the work, and in such a way as to create an effective barrier to advancement from the bottom to the top of the service itself."—Better Government Personnel, 1935, p. 28.
It is necessary to explain that recruitment to Class I is made primarily through a competitive examination held by the Public Service Commission (and occasionally by selection by them) and to a lesser extent by promotion (with the concurrence of the Public Service Commission) from Class II. Class II also is in many cases recruited through a competitive examination held by the Public Service Commission (or by selection by them). The proportion of men promoted to Class II from lower rank is, however, larger than in the case of promotions to Class I; in some departments Class II is entirely filled by promotion.

परिक्षा का आयोजन करके प्रत्यक्ष बना दिया गया है। किन्तु कुछ पद पदोन्नति पाने वालों को ही मिलते हैं। भारतीय प्रशासन सेवा (I.A.S.) में ये पदोन्नति व्यक्ति राज्यों के निष्ठादक कार्यालयों से भी आते हैं। प्रथम श्रेणी की सेवाओं के विभाग में २५ से ३० स्थानों को निम्न सेवाओं से पदोन्नति व्यक्ति के लिए सुरक्षित रखने की प्रणाली है। फिर भी निम्न सेवाओं से पदोन्नति की एक सीमा है। यह अत्यन्त महत्व की बात है कि बरिष्ट सेवाओं का मौलिक स्वरूप लोगों की पदोन्नति करने की प्रक्रिया में जरा भी नहीं बदल जाना चाहिए। निम्न सेवाओं में काम करने वाले लोगों में कुछ ऐसे गुण तथा आदर्श विकास पा जाती हैं जो उच्च सेवा वालों से एकदम भिन्न होती हैं। इससे पदोन्नति की प्रणाली की सीमा का निर्धारण किया जाना चाहिए।

(ह) कर्मचारियों की आवश्यक अहंताएँ

अहंताओं का प्रश्न, जो लोक कर्मचारियों के लिए आवश्यक है, अत्यन्त महत्व रखता है, क्योंकि इत्यादि अहंताओं पर लोक सेवाओं की सामाजिक कृपालुता बढ़ाने निर्भर रहती है। उनके लिए जो अहंता, होना आवश्यक है वे दो प्रकार की हैं—सामाजिक तथा विशेष। सामाजिक अहंताएँ तो सभी लोक कर्मचारियों पर लागू होती हैं और इस प्रकार वे व्यापक प्रयोग के लिए हैं। वे असैनसिक स्तर, अधिवास, लिंग भेद तथा आयु से सम्बन्ध रहती हैं। विशेष अहंताएँ शिक्षा, अनुभव, प्रबन्धित ज्ञान तथा वैज्ञानिक विशेषताओं से सम्बन्ध रहती हैं। आगे हम संशोधन में इन कई अहंताओं की चर्चा करेंगे।

सामाजिक अहंताएँ

(अ) नागरिकता—लोक सेवाएँ के लिए आवश्यक कर्मचारियों को राज्य का नागरिक होना आवश्यक है। विदेशियों को कोई भी लोक पद नहीं दिये जाते हैं। यदि कोई विदेशी भी नियुक्त कर लिया जाता है तो उसका सेवा योजन बदल के लिए ही होता है। भारत में नेपाल तथा सिक्किम के प्रजाजनों के लिए भी लोक पद सुलेख हैं। क्योंकि भारत के साथ इसके ऐतिहासिक संबंध बहुत दृढ़ हैं।

(आ) अधिवास (domicile) या निवास (residence)—अधिवास की अहंता पहले-पहल संयुक्त राज्य द्वारा मान्य की गयी थी। वहाँ आज भी बिल्कुल राज्यों को राष्ट्रीय सेवाओं में यथोचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है।

भारत में अधिवास नियम अभी कुछ दिन पहले तक लागू थे। राज्य के पुनरसंगठन-आयोग ने राज्य की लोक सेवाओं की पात्रता निर्धारित करने वाले इन प्रावधानों पर बड़ी आपत्ति उठायी है। "स्वातंत्र्य लोगों की यह इच्छा कि राज्य की सेवाओं में मुख्यतः उसी राज्य के सूची की नियुक्ति होनी चाहिए।"
बैंसे ठीक है किन्तु किसी बिन्दू तक ही। जब अधिवास नियमों जैसी सुनिक्ताओं लोक सेवाओं को राज्य के वहुमत के भाया समूह के लिए ही रक्तित कर देंगे तो अन्य समूहों में असतोष पैदा हो जाना अनिवार्य है। और तब प्रतिभा का स्वतन्त्र प्रवाह भी एक जायगा और साथ ही प्रशासकीय कुशलता भी विगड़ती चली जायगी।

"हमें यह देखकर बड़ी चिंता हुई कि एक राज्य में अधिवास नियम लोक सेवाओं की निषुकता के लिए पाबंदा निश्चित करने के विषय में ही नहीं लागू
किये गये बल्कि महत्त्व मानने, नदी के घाट, बुंदी के पुल, बांध तथा आवश्यक की दूरकार के ढेर या अधिकार देने के सम्बन्ध में भी लागू किये।"

"हमारी राय में ये सब केवल संविधान के अनुच्छेद १५, १६ तथा १६ से ही असंगत नहीं हैं बल्कि भारतीय सागरकता की अवधारणा तक के विरुध्द हैं।
इन बन्धनों-के विश्व और नागरिकों के विषय में कुछ कहने की हमारी इच्छा
नहीं है किन्तु हमें यह संदेह नहीं है कि उनका पुरा प्रभाव संविधान का जैसा
अभिप्रय था उसके विपरीत है।"  

अधिवास नियमों के आरोप के फलस्वरूप केंद्रीय सरकार ने लोक सेवा-
योजना (नियम के प्रति अवश्यकता) अधिनियम १५५७ [Public
Employment (Requirement as to Residence) Act 1857] बनाया। यह
अधिनियम वास के सरकार की भर्ती की नीति में बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि
यह लोक नियुक्तियों के अधिवास आयन्त्रण का अत्य विचार देता है। यह
अधिनियम देश की प्रशासकीय एकता को लोक सेवाओं में प्रवेश पाने के सम्बन्ध
में सभी नागरिकों के वास्तविक रूप से समान अवसर प्रदान करके देश की
प्रशासकीय आवश्यकता को सुनिश्चित करता है।

(इ) लिखित—बहुत दिन नहीं हुए जब बहुत से देशों में स्त्रियों का लोक सेवाओं में नौकरी करना निशिद्ध माना जाता था। समय की गति के
अनुसार अब यह बनना नहीं रहा और अब अधिकार देश लोक सेवाओं में
उन्हें नौकरी देते हैं। भारत में संविधान स्पष्ट रूप से निर्णयित करता है कि

9. "Such stipulations, in our opinion, are not only inconsistent with Articles 15, 16 and 19 of the Constitution but go against the very conception of an Indian citizenship. We do not feel called upon to pronounce on the purely legal aspects of these restrictions, but we have no doubt whatsoever that their total effect is the exact opposite of what was intended by the Constitution."—Report of the States Reorganisation Commission, 1955, paras 849-51, p. 230.
“सभी नागरिकों के लिए राज्य के अन्तर्गत किसी पद पर नियुक्ति या नियुक्ति सबबधि मामलों में समान अवसर होंगे।” 10 इस प्रकार स्त्रियाँ लोक सेवाओं में प्रवेश पाए रही हैं। लगभग बीस हजार स्त्रियाँ इस समय केन्द्रीय सरकार में सेवायुक्त हैं जिनमें से अधिकतर निम्न तलों में काम कर रही हैं। विवाहित स्त्रियों को सामाय्यक स्त्रीसाक्षात पद प्रदान करने की अनुमति बहुत दी जाती है।

(ई) आयु—जब हम इस पहलू पर गौर करते हैं जो सामाय्य शब्दों में हमें दो विभाजर ने पता चलता है। भारत, ब्रिटेन इत्यादि जैसे देश लोक सेवाओं के लिए नवयुक्त किए गए हैं। इसके विभिन्न संयुक्त राज्य अमेरिका अधिक परिपक्व स्त्री-पुरुषों को नौकरी में लेते हैं। इन प्रायोगिक सरकार के सेवाविधि सम्बन्धी धार्मिक परिवहन पर हो आम्ट प्रभाव छोड़ देते हैं। किसी निम्न शब्दों में इस प्रभाव का विशेषण करते हैं: “लोक सौदी के समक्ष में केवल दो समतास्वरुपियों हैं, यद्यपि व्यवहार में वे न्यूनालापणीय मानवीय एक दूसरे से मिली हुई हो सकती हैं। इस प्रकार है कि नवयुक्तों के लोक और विश्वविद्यालयों से उनकी पहलों के आधार पर भर्ती किया जाय या अधिक परिपक्व आयु के स्त्री-पुरुषों को उनके कार्य के अनुसार संख्यात प्रायोगिक परिवर्तन के आधार पर भर्ती किया जाय। पहले विकल्प का अनुसरण सूची में, विशेषतः मैनचेस्टर में विशेष रूप से प्रयोग में लाया गया है और इसके विकल्प का अनुसरण संयुक्त राज्य अमेरिका में किया गया है। पहले विकल्प में पद-परम्परा या सीमाओं का अस्तित्व दिया हुआ है, जिन पर अधिक होनार्ड पदाधिकारी अपने जीवन भर बढ़ते रहते हैं। इसके विकल्प से यह मान लिया गया है कि अर्थात से समान अधिक स्थापना बाला ऐसे पदों का एक समूह हो जिनके कार्य विवेचन के लिए सम्मिलित अह्न्वालों के आधार पर भर जाना चाहिए। पहला विकल्प पदार्पण वर्ष पर बल देता है और उसका परिणाम होता है प्रवाशी या चलित सेवा। दूसरा विकल्प प्रवेश के समय तकनीक पर बल देता है और उसका परिणाम होता है अधिक प्रयोगी सेवा। पहला विकल्प होनार्ड नवयुक्त का पद लेता है, दूसरा बहुध्या परिपक्व अवस्था बाले साधारण लोगों का पद लेता है। पहला अर्थात सेवा को जैस्मिक प्रणाली से सम्बन्ध करता है। दूसरा इसे निम्न उद्देश्य में रोरगार के आकार के उत्तर-विचार से सम्बन्ध करता है।…”

10 “There shall be equality of opportunity for all citizens in matters relating to employment or appointment to any office under the State.”—Article 16 (1).
"There are only two feasible systems of public recruitment although in practice they may be combined in varying degrees. The alternatives are to recruit young people direct from schools and university upon the basis of academic examinations, or to recruit more mature men and women upon the basis of practical tests related to their work experience. The first alternative has been widely followed in Europe notably in England; the second, in the United States. The first presupposes the existence of a number of career hierarchies or ladders, up which the more promising officers move throughout their public lives. The second tends to regard the civil service as a collection of more or less discrete positions to be filled on the basis of technical qualifications for the particular job. The first emphasises promotion and results in a fluid or mobile service. The second emphasises techniques at entry and results in a more static service. The first favours the promising youngster; the second too often favours mediocre maturity. The first gears the civil service to the educational system. The second gears it to the ebb and flow of employment volume in private industry......Neither one of these systems, considered as extremes, is adequate to the requirements of the modern public service, and any satisfactory schemes of recruitment must combine elements of both."—Kingsley, J. Donald: Quoted in Nigro, op. cit., pp. 233-34.
है।”\textsuperscript{12} अमरीकी भर्ती प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता यह है कि “कोई भी व्यक्ति अमरीकी लोक-सेवा में लगभग किसी भी तल पर तथा लगभग किसी भी आयु में प्रवेश पा सकता है।”\textsuperscript{13}

विशेष अहंताएँ

(अ) शिक्षा सम्बन्धी अहंताएँ—यहाँ भी हमें दो तरह के रिवाज दीख पड़ेगे। इंग्लिश प्रणाली में लोक-सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए नियमित शिक्षा सम्बन्धी योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं। भारतीय प्रणाली भी इंग्लिश नमूने पर बनी हुई है। इंग्लिश में लोक-सेवाओं की चार मुख्य श्रेणियाँ हैं—प्रशासकीय श्रेणी, निर्माणशहरी, विलिक श्रेणी, तथा मूल लेखन श्रेणी। इन चार मुख्य श्रेणियों में प्रवेश पाने के प्रमुख मुद्दों की योजना ऐसी बनायी जाती है कि वह इंग्लिश शिक्षा प्रणाली के निश्चित तरीक़े से मेल लाये। साथ ही प्रत्येक वर्ष में प्रवेश की आयु विद्यालय तथा महाविद्यालय छोटे की आयुसे निकटता से समायोजित रहती है। इस प्रकार एक व्यक्ति प्रशासकीय श्रेणी में विद्यालय तथा महाविद्यालय के छित्री तल की परीक्षा तथा साकारकार के पश्चात २१ से २४ वर्ष की आयु तक प्रवेश पा सकता है। निर्माणशहरी में १५ और १६ वर्ष के बीच देखा जाता है और उसकी भर्ती माध्यमिक व्याकरण शैक्षणिक के छठे दशक में से होती है। विलिक श्रेणी शिक्षा के सामान्य प्रशासकीय के पश्चात १६-१७ वर्ष की आयु वालों के लिए लूटी हुई है।

इंग्लिश रिवाज में जहाँ मुख्य श्रेणियों में प्रवेश पाने के लिए शिक्षा सम्बन्धी निष्कर्ष योग्यताएँ और आयु सीमाएँ निर्धारित हैं, वहीं इसके विपरीत भारतीय प्रणाली में न्यूटम शिक्षा सम्बन्धी अहंता की कोई सीमा निर्धारित नहीं करती। यहाँ कोई भी व्यक्ति प्रतियोगी परीक्षाओं में योग्यताओं होने के पश्चात लोक सेवा में प्रवेश पा सकता है।

भारतीय प्रणाली पर इंग्लिश प्रणाली की छाप है। मोटे तौर पर प्रशासकीय शेष सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए भारत में अनिवार्य निम्नतम अहंता कला

\textsuperscript{12} “The American recruiting system is stacked heavily against the promising younger and in favour of the mediocre mature person. This is due to the fact than entry to tests requires specific periods of experience in work similar to the position for which the test is given.”—Piﬀner and Presthus: op. cit., p. 173.

\textsuperscript{13} “One may enter the American public service at almost any level and at almost any age.”—Piper, Paul Van: ‘Adapting a British Political Invention to American Needs”, Public Administration, Winter, 1953, pp. 321-22.
भारत में लोक सेवा के लिए प्रचलित भर्ती की प्रणाली के विरोध में सामान्य आलोचना यह रही है कि यह अर्थव्यक्ति लोगों को विश्वविद्यालय की डिग्री के हेतु अध्ययन करने के लिए प्रोत्साहन देती है। परिणाम यह होता है कि विश्वविद्यालयों में विचारियों की भरमार हो जाती है और अन्त में शैक्षणिक स्तर गिर जाता है। इसके अतिरिक्त विश्वविद्यालय की निक्षा निपादकीय या लिपिक सेवाओं के लिए कठिन हो उपयोगी होता है। इस प्रकार यह नवजुकों के समय और शक्ति के बराबरी ही है। यदि इन सेवाओं में कुछ निम्न शैक्षणिक तल के लोग प्रवेश पाने के योग्य हो सकें तो बुद्धिमत्ता में ही उस कार्य के लिए आवश्यक ज्ञान चाहिए।।

वातावरण में यह बात इतनी व्यापकता से अनुभव की जा रही है कि केंद्रीय सरकार ने अप्रैल १९९५ में लोक सेवा (भर्ती के लिए अहंताएँ) समिति की स्थापना की, जो यह जाँच करती है कि लोक सेवाओं की भर्ती के लिए किस सीमा तक और किन तलों तक विश्वविद्यालय की डिग्री आवश्यक है। समिति का एक कार्य यह विचार करता था कि परीक्षणों के निर्धारित सीमाओं पर अभ्यासियों के पास विश्वविद्यालय की कोई डिग्री न होने की स्थिति में अभ्यासियों की सापेक्ष योग्यता को निर्धारित करने के लिए वस्तुनिष्ठ पर निर्धारित किया जाय, और यह भी कि सरकार के अधीन सेवाओं तथा पदों के लिए स्पष्ट करने वाले अभ्यासियों की योग्यता की सीमा नहीं बढ़ती देने के लिए कौन-कौन से उपयोग काम में लाये जायें। सरकार ने कुछ संशोधनों के साथ समिति की निर्धारित स्थिति को लागू कर ली। सरकार द्वारा लिये गये निर्णयों के अनुसार लिपियों, केंद्रीय वर्ग तुल्यता तथा राज्य के अधीनस्थ गैर-लिपियों के पद के लिए किसी विश्वविद्यालय की डिग्री कोई आवश्यक नहीं रही। उच्च वर्ग लिपिकांक तथा केंद्रीय तुल्यता वर्ग के गैर-लिपिकांक के पदों के लिए अवैद्यक तथा अधीनस्थ वर्ग के पद के लिए आवेदन करने वाले अभ्यासियों के पास इनस्ट्रुमेंट, सीनियर केंड्रिय या उच्चवर्ग-मात्रिक प्रमाण पत्र होना चाहिए। विश्वविद्यालय की डिग्री अवधियों तथा केंद्रीय वर्ग प्रथम (Central Class I), केंद्रीय वर्ग द्वितीय (Central Class II), राजपत्रित तथा अराजपत्रित, राज्य वर्ग द्वितीय (State Class II) (राजपत्रित) तथा राज्य की अधीनस्थ (State subordinate) (राजपत्रित) सेवाओं के लिए आवश्यक है। केंद्रीय वर्ग द्वितीय अराजपत्रित तथा राज्य की अधीनस्थ (राजपत्रित) सेवाओं के लिए आवृत सीमा २० से २४ वर्ग और राज्य वर्ग
लोक प्रशासन

(आ) अनुभव—संयुक्त राज्य अमेरिका में जहाँ लोक सेवाओं में किसी भी आयु में प्रवेश किया जा सकता है, कार्य के वास्तविक अनुभव का बहुत अधिक महत्व रहता है तथा उसी की मांग भी बहुत अधिक है। भारतीय प्रशासन में महाविद्यालयों तथा विश्वविद्यालयों से निकले युवकों की भर्ती की जाती है। फिर भी प्रविष्टिक सेवाओं के लिए अनुभव एक बांछनीय योग्यता समझी जाती है।

(इ) व्यक्तिगत अहंकार—लोक सेवक में निष्पादन योग्यता, चारुता, युक्ति, ईमानदारी, ऊर्जा, सम्बंधाओं के साथ मिल-जुलकर काम करने की क्षमता होना चाहिए। उसे आदर का नेता होना चाहिए तथा लोक हित समेत कूट-कूट कर मरा हो। उसका चाल-चलन आलोचना तथा लांघन से ऊपर हो, और सीजर की पत्नी की भूति संज्ञा से परे हो। वह किसी के प्रति दुम्मचना न रखता हो। क्यूंकि वह अति जटिल प्रशासनीय संगठन का एक भाग है, उसमें पिकरता तथा प्रेस्प्रेस द्वारा मिलायी गयी कुशलता होनी चाहिए।

"1. विचार का लोकदार किल्ला अनिवार्य: वैज्ञानिक हंग जो समस्यावर की आवश्यकता को मानता दे।"

"2. संगठन तथा प्रवन्ध की विषय-वस्तु का जान।"

"3. समस्या का समाधान करने में सुगमता।"

"4. पढ़ने-लिखने की तार्किक विकसित योग्यता।"

"5. उल्लासपूर्ण स्थितियों को अन्तर्विकटीय सम्पर्क द्वारा तय करने की योग्यता।"14

(उ) प्रविष्टिक अनुभव—सरकार अव अर्थशास्त्रविदों, साहित्यिकों

14 "1. A flexible, but essentially scientific, mode of thought, characterised by a recognition of the need for co-ordination."

"2. Familiarity with the subject-matter of organisation and management.

"3. Facility at problem-solving.

"4. A highly developed reading and writing ability.

"5. Ability to settle vexing situations through inter-personal contact."—Pfiffner and Presthus : op. cit., p. 295.
लेखापाठों, कानूनी परामर्शदाताओं, इंजीनियरों, वैज्ञानिकों तथा ऐसे ही प्रबन्धित कर्मचारियों को अधिकारिक काम में लगा रही है। हमारे जैसे जिसी भी प्रसारीशुल सरकार को, बहुत बड़ी संख्या में सामान्यवादी प्रशासकों तथा प्रबन्धित प्रशासकों को भर्ती करना तथा उन्हें प्रशिक्षित बनाना आवश्यक होता है। फिर भी उन्हें काम दिये जाने से इन प्रबन्धित तथा प्रशासकीय सेविस के बीच समुच्छित सम्बन्ध का प्रस्ताव उठता है। अभी तक इसका कोई संतोषजनक उत्तर नहीं मिल पाया है। इसी दौरान में 'प्रबन्धितों' की जिकायतें निरंतर बढ़ती जा रही हैं। यह सम्बन्धत: सच है कि प्रबन्धित लोग 'एक विचार' वाले होते हैं और मामलों में विस्तृत दृष्टिकोण अपनाने के योग्य नहीं होते। फिर भी हमारा जैसा विकासी प्रशासन बहुत समय तक उनकी अपेक्षा कर सकता। प्रबन्धितों के महत्व को उचित मान्यता देकर सामान्यवादियों तथा विशेषज्ञों—दोनों के ही दावों का समाधान किया जाना चाहिए। इस विषय में द्वितीय वेतन आयोग (१९५१-५५) की सिफारिश का अवलोकन करना ठीक होगा। "जहाँ भारत सरकार के मुख्य-लयों पर किसी भी विभाग का कार्य मुख्यतः प्रबन्धिक है वही हमारे विचार में यह वांछनीय है कि सचिव कोई ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो प्रशासकीय योग्यता रखते हुए तथा मामलों का विस्तृत ज्ञान वाला प्रशासकीय योग्यता रखते हुए भी क्षेत्र विशेष में कोई प्रबन्धित जान रखता हो। ऐसे किसी विभाग में, जिसमें पर्याप्त मात्रा में प्रबन्धित तथा प्रशासकीय कार्य हो, सचिव या तो कोई प्रशासकीय ज्ञान वाला प्रबन्धित पदाधिकारी हो या सामान्यवादी प्रशासक हो। प्रबन्धित पदाधिकारी प्राध्यापक का ध्यान में रखकर चुने जाने से वंचित नहीं किये जाने चाहिए, बल्कि पुर्ण के आचार पर उनका चुनाव होना चाहिए। इसके अलावा, चोटि के प्रबन्धित सलाहकारों या विभागों के प्रणयों को इस बात का पूरा अवसर दिया जाना चाहिए कि विभाग के सचिव के दृष्टिकोणों के साथ ही उनके दृष्टिकोणों पर मनोरंजन किया जाना चाहिए। और जब कभी सचिव तथा प्रबन्धित-प्रशासन के बीच मतभेद उत्पन्न हो गया हो तो मनोरंजन साथ संयुक्त चर्चा करके निर्देशित किया जा सकता है। इन दोनों के पारस्परिक सम्बन्धों का नियंत्रण इस मायने पर आयोजित होना चाहिए कि उच्चतम सरकारी तत्त्व पर कार्यक्रमों तथा नीतियों की रचना में प्रबन्धित प्रशासन का वास्तविक अभिप्रेरणा हो।"  

15 "Where the work of a Department at the Headquarters of the Government of India is mainly technical, it is desirable in our view, that the Secretary should be a person who, (Contd.)"
(ई) अहंताएँ निषिद्ध करने की रीति

प्रशासकीय तथा बहुत-सी निष्पादकीय सेवाओं के लिए प्रत्येक भर्ती मोटे तौर पर संचिक लोक सेवा आयोग द्वारा संचालित प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर होती है। इस परीक्षा में निम्न बातें सम्मलित होती हैं:

(अ) कुछ विषयों (ऐच्छिक प्रश्नपत्र) में लिखित परीक्षा द्वारा बौद्धिक योग्यता एवं ज्ञान भण्डार की जाँच।

(आ) आकलन, विचार-क्षमता, व्यवस्था का ज्ञान, विचारों को स्पष्ट तथा बुद्धिमानी से व्यक्त करने की शक्ति तथा सामान्य ज्ञान (अनिवार्य प्रश्न-पत्र) की जाँच करने के लिए आयोजित एक लिखित परीक्षण जो सभी अभ्यर्थियों को समान रूप से देना होता है।

(इ) अभ्यर्थी के व्यक्तिगत गुणों का तथा कुछ ऐसे बौद्धिक गुणों का जो लिखित परीक्षण द्वारा नहीं जाँच जा सकते, निर्धारण करने के लिए साधारणकार।

प्रशासकीय या निष्पादकीय सेवाओं में प्रवेश के लिए किन विशेषताओं की जाँच की जानी चाहिए इसके सम्बन्ध में जो तीन दृष्टिकोण हैं, परीक्षा की यह योजना उन्हीं का संस्थान है। पहले दृष्टिकोण का यह विवेचना है कि विविध तत्त्वों सरकारी कार्य की ओर स्थानांतरित की जा सकती है।

while possessing administrative ability and capable of taking a broad Government-wide view of matters, has a technical background in the particular field. In a Department which has a considerable amount of technical as well as administrative work, the secretary may be either a technical officer, with proved administrative capacity, or a generalist administrator; technical officers should not be excluded from the field of choice, on a priori considerations, but should be considered on merits. Further, the top technical advisers or heads of Departments should have full opportunity to have their views considered by the minister, along with any views which the Secretary of the Department may have; for which a suitable arrangement may be a joint discussion with the minister, whenever there is an unresolved difference of opinion between the technical head and the Secretary. The basic idea governing the relationship between the two must be the recognition that the former should have an effective share in the framing of policies and programmes at the highest official level.”—Report of the Commission of Enquiry on the Emoluments and Conditions of Service of Central Government Employees, 1957-59, Ministry of Finance, Government of India, p. 111.
मेरीने १८५३ में बड़े प्रतिभाशाली कंग पर इसे प्रस्तावित किया था:
"मुझे ऐसा शान होता है कि इसके समान इससे अधिक साक्ष्यों द्वारा प्रमाणित कभी भी कोई तथ्य या अनुमान न था; "कि वे लोग जो अपनी युवावस्था में अपने समकालीनों की अपेक्षा विशिष्ट रहते हैं लगभग सदा ही अपने जीवन के अन्त तक नैसर्गिक ही प्रसंरक्षित बनाये रखते हैं जो वे प्राप्त कर लेते हैं।"16 अगर भी उन्होंने तर्क उपस्थित किया "वे लोग जो एक, दो तथा बीस वर्ष तक ऐसे अध्ययनों में जुटे रहे हैं जिसका किसी भी व्यवसाय के कार्य से एकदम सम्बन्ध नहीं है और जिसका प्रभाव केवल मस्तिष्क को खोलना, शक्तिशाली तथा समुद्र बनाना है, सामान्यतः प्राकृतिक व्यवसाय के कार्य में उन लोगों से श्रेष्ठ होगे जो अटार हो उसीस वर्ष की आयु में अपनी आजीविका के विशिष्ट अध्ययन में जुटे हैं। बास्तव में बिजनी तथा साहित्य में प्रारम्भिक श्रेष्ठता सामान्यतः यह प्रकट करती है कि उसके अन्दर ऐसे गुण विश्वास हैं जो व्यापा, उद्योग, आत्म-निर्भर, विवेक आदि के लिए हैं, एक सम्मानित विशिष्टता पाने की सदिशाक्ष, मियों तथा सम्बन्धियों का समूहमोड़ प्राप्त करने की इससे भी अधिक सदिशाक्ष के विशुद्ध उसकी अमनत हैं। इसलिए हम सोचते हैं कि वैदिक परीक्षण व्यवहार में सबूततम सम्बन्ध नैसर्गिक परीक्षण भी विद्यमान होगा।"17 इससे दृष्टिकोण ऊपर वर्णित पहले दृष्टिकोण के एकदम

16 "It seems to me that there never was a fact proved by a large mass of evidence, or a more unvaried experience than this: that men who distinguish themselves in their youth above their contemporaries almost always keep to the end of their lives the start which they have gained."—Finer, Herman: Theory and Practice of Modern Government, New York, Henry Holt and Co., 1949, p. 762.

17 "Men who have been engaged, up to one and two and twenty, in studies which have no immediate connection with the business of any profession, and the effect of which is merely to open, to invigorate and to enrich the mind, will generally be found, in the business of every profession, superior to men who have, at eighteen or nineteen, devoted themselves to the special studies of their calling. Indeed, early superiority in literature and science generally indicates the existence of some qualities which are securities against vice—industry, self denial, a test for pleasures not sensual, a laudable desire of honourable distinction, a still more laudable desire to obtain the approbation of friends and relations. We, therefore, think that the intellectual test will be found in practice to be also the best moral test that can be devised."—Ibid., pp. 763-64.
बिपरीत है। इसके अनुसार चुनाव का उद्देश्य प्रार्थियों के समूह का व्यक्तित्व का आकलन करना और चुने हुए व्यक्ति की निविड़ सेवा के कार्य के अनुकूल बनाना है। इस प्रकार की भर्ती का उद्देश्य ब्रिटेन की प्रशासकीय व्यवस्था की भर्ती के लिए अपनायी गयी पढ़ति-2 है। तीसरा दूसरी अवधारणाओं के बीच का पड़ता है और फास की भर्ती-प्रणाली उसी पर आधारित है। इसका अभिक्रियाय है कि ऐसे व्यक्तियों का चुना जाय जो बौद्धिक रूप से योग्य तथा व्यक्तिगत हों, किन्तु जिनकी बौद्धिक प्रशिक्षण उन विषयों में रहा तो जो असैन्य सेवा के लिए आवश्यक पृष्ठभूमि तथा जान प्रदान करते हैं। यदि हम पुनः भारत में प्रचलित परीक्षा की योजना पर विचार करे तो कहना होगा कि ऐसे मात्रपत्र अभ्यासों की बौद्धिक सज्जा तथा जान की जाँच करते हैं, अन्तर्वर्त्ती प्रशिक्षण संकुलित विषयीय विश्लेषकरण के बोधों का प्रतिकार करते हैं और साथ ही संपर्क सेवा के कार्य के लिए योग्यताओं का जाँच करते हैं। व्यक्तित्व के परीक्षण का उद्देश्य अभ्यासों की व्यक्तिगत विशेषताओं की जाँच करना होता है।

अब हम भारत में प्रशासकीय तथा उच्चतर सेवाओं के लिए भर्ती की रीति का संपर्क में बजर्न करें। जैसा पहले बताया जा चुका है कि यह भर्ती केन्द्रीय सरकार संपर्क लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर करती है।

यह परीक्षा आई.ए.ए.ए. के ए.ए.सी.ई. आई.ए.ए. ए.आई.ए. के ए.ए.सी.ई. जैसे कई मैत्रों के लिए संकूलन रूप से आयोजित की जाती है। इस परीक्षा में वैज्ञानिक के लिए अभ्यास की आयु 21 से 24 वर्ष के बीच होनी चाहिए। इसमें केवल विश्लेषकरण का स्नातक (बी.ए. या बी.एस.वी. या इसके समक्ष उपबोधी प्राप्त) ही बौद्धिक सक्त है। इंजीनियरिंग, मेडिकल तथा टेक्निकल क्षेत्रों के अनु स्नातक परीक्षा में नहीं बौद्धिक सक्त। इस परीक्षा में एक तो ऊपर स्तर का लिखित परीक्षण होता है और इससे व्यक्तिगत साधारण प्राप्त के रूप में संपर्क लोक सेवा आयोग ‘व्यक्तित्व का परीक्षण’ भी करता है। पहले परीक्षण का उद्देश्य बुढ़ा तथा व्यक्तिगत जान का तल जाँचना है। इस परीक्षण व्यक्तित्व तथा आचरण समस्तत् मुखों की भाषा लेने का प्रयत्न करता है। परीक्षा प्रणाली बहुत कुछ अंग्रेज़ों के “सामाजिक” नमूने पर बनी है न कि अमरीकी के “विज्ञान” नमूने पर।

लिखित परीक्षा में कुल अंक १५५० रहते हैं जो अनिवार्य तथा ऐच्छिक विषयों में बौद्धिक हैं। अनिवार्य विषय हैं: अंग्रेज़ी-निबंध, सामाजिक अंग्रेज़ी तथा सामाजिक जान जिनमें से प्रत्येक में २५ अंक रहते हैं और इस प्रकार इनके अंकों का कुल योग ५५० रहता है। २७ ऐच्छिक विषयों में से (जिनमें
सभी आधुनिक, प्राकृतिक तथा सामाजिक विज्ञान, मानवशास्त्र तथा शास्त्रीय भाषाएँ हैं। अभ्यर्थी को कोई तीन चुनने पड़ते हैं जिनमें से प्रत्येक में २०० अंक हैं। और इस प्रकार कुल योग ६०० रहता है। इसके अतिरिक्त विदेश-सेवा तथा प्रशासन देवा के अभ्यर्थी को ऊंचे प्रकार के कोई दो विषय और लेने पड़ते हैं जिनमें से प्रत्येक में २०० अंक होते हैं और इस प्रकार ४०० अंक और हो जाते हैं। इन अतिरिक्त विषयों के लिए बी० प० (आनसं) के समक्ष की योग्यता की आशा की जाती है, जबकि अन्य ऐतिहासिक विषयों के लिए केवल बी० प० की आवश्यकता रहती है। लिखित परीक्षा के अतिरिक्त २०० अंकों का मौलिक या व्यक्तित्व परीक्षण होता है (अन्य सेवाओं के लिए केवल २०० अंक हैं)। इस परीक्षा का संचालन संगठित लोक सेवा आयोग करता है। इसमें व्यक्तिगत साक्षात्कार होता है, जो सामयिक: २५ से ३० मिनट तक चलता है। अभ्यर्थी के पीछे जीवन, बुद्धि तथा व्यक्तिगत गुणों के लिए अंक दिये जाते हैं। जबकि ब्रिटेन में सभी अभ्यर्थियों के लिए मौलिक परीक्षण में सम्मिलित होता अनिवार्य है, भारत में इसके विपरीत, साक्षात्कार अत्यंत मौलिक परीक्षण के लिए वे ही अभ्यर्थी आमंत्रित किए जाते हैं जिन्होंने लिखित परीक्षा में एक निश्चित स्तर की प्रवेशना दिखायी है। इसके अतिरिक्त निम्नतम आवश्यक अंक प्रतिवेध बदल सकते हैं अंतु साध्यतन: वे लिखित परीक्षा के लिए नियत अंकों के योग का ५०% रहते हैं। पहले कोई भी अभ्यर्थी, जो कम से कम ३२% अंक व्यक्तित्व-परीक्षण में पा जाता था, चुन लिया जाता था। अब सरकार ने साक्षात्कार के लिए आवश्यक निम्नतम अंक की गर्व समाप्त कर दी है। अब तो साक्षात्कार में अभ्यर्थी जो अंक पाते हैं वे लिखित परीक्षण में पाए अंकों के साथ जोड़ दिये जाते हैं और इस आधार पर अन्तिम अंक सूची तैयार कर दी जाती है। योग्यता का क्रम (order of merit) लिखित तथा मौलिक परीक्षणों में प्राप्त अंकों के योग द्वारा निश्चित किया जाता है। सफल अभ्यर्थियों की सूची, जो योग्यता का क्रम के अनुसार बनायी जाती है, संघीय लोक सेवा आयोग द्वारा शृंखल प्रशासन विभाग के मन्त्रालय को भेज दी जाती है। चुनाव का पहला अंतर सरपंच विभाग के मन्त्रालय को दिया जाता है और जब वह विदेश सेवा के लिए आवश्यक अंक छोटे लेता है तब शृंखल मन्त्रालय आई० प० एस० का चुनाव करता है। इसके पश्चात एक निश्चित क्रम में अन्य विभाग आते हैं। वस्तुतः चुनाव करते समय अभ्यर्थी द्वारा आवेदनपत्रों में प्रकट लिखे गए प्राथमिक ध्यान में रखे जाते हैं।

परीक्षा की उपयुक्त प्राप्ति के सम्बन्ध में बहुत अधिक आलोचना की जाती है। पहले तो मौलिक परीक्षा में दिये गये अंक कितने विश्वसनीय हैं।
इस पर ही सन्देह प्रकट किया गया है और हमें यह बात स्वीकार करनी पड़ेगी कि इस अवसर पर संयोग तथा भाव जैसे तत्त्वों के लिए काफी मुश्किल है। साक्षात्कार मण्डल के कमंडरीवर्ग पर, परीक्षणों की बदलती हुई मनस्थितियों पर, अभ्यासियों से पूछे गये प्रश्नों की प्रक्रिया के अन्तर्गत पर और अब बहुत-सी बातों पर भी बहुत कुछ निर्भर रहता है। यह भी पूछा जा सकता है कि १५ या २० मिनट तक विभिन्न विषयों पर निर्देशित वार्तालाप क्या अभ्यासियों में आवश्यक विशेषताओं का अनुमान लगाने में और उन गुणों को लेकर विश्वसनीय अभ्यासियों के तुलनात्मक मूल्यांकन करने में समर्थ होता है। फिर भी, इस प्रकार की कमी केवल भारत में ही नहीं है। जैसा फाइनर संकेत करते हैं कि अस्तित्व के लोक की मौलिक परीक्षणों की जो जांच अन्तरराष्ट्रीय संस्था परीक्षण परियुक्त (International Institute Examination Enquiry) ने की उससे यह पता चला कि उन्होंने विषयों के विषय में विभिन्न मण्डलों द्वारा ६२ से लेकर ३२ अंकों तक का अन्तर दिखाया और जबकि कुल अंक २०० से तो औसत अंक ३७ अंक का था। अलग-अलग परीक्षणों द्वारा दिये गये अंकों में मण्डलों से मूल्यांकक हुए उप बांध परीक्षणों की तुलना में कहीं अधिक सहजता थी। एक ही अभ्यासी को एक मण्डल ने प्रथम स्थान दिया और दूसरे मण्डल ने उसे बोसबान स्थान दिया। इस बात का मुख्य डेट है कि भारत में विश्वसनीय साक्षात्कार प्रणाली के स्थान पर मनोवैज्ञानिक परीक्षण हो ए० डी० गोर्वाला बताते हैं: "मनोवैज्ञानिक परीक्षणों का महत्व समझा जाना चाहिए और करें: उनको मौलिक परीक्षणों का स्थान ले लेना चाहिए। एक अनदेखी व्यक्ति के साथ पद्धत मिनट वार्तालाप, भले ही लोक सेवा आयुक्तों को बनाता अनुभव ही, किसी ऐसे दक मनोवैज्ञानिक परीक्षण का स्थानांतर नहीं हो सकता कि अभ्यासी के बोलिक तथा भावनात्मक बनावट के समबन्ध में वैज्ञानिक अल्पगिरि प्रदान करने के लिए आकलित किया गया है। इस तरह अवसाद है कि ऐसे परीक्षणों में व्यवहार तथा साक्षात्कार चाहिए कि वह अतिरिक्त व्यवहार ठीक ही हुआ।" भारत में अभी

19 "The importance of psychological tests must be realised and they must gradually replace the viva voce. A fifteen minutes conversation with layman, although possessing the wide experience of the Public Service Commission, can be no substitute for an expert psychological examination designed to give a scientific insight into the candidate's mental (Contd.)
तक ब्रिटिश लोगों जैसी 'श्रृंख-गोष्ठी' या 'सप्ताहान्त' के नमूने की मुलाकात (जिनमें अनेक परीक्षण लिये जाते हैं, जो लगभग अड़तालीस घण्टों तक चलते हैं) अभी तक अपनायी नहीं गयी है। हाँ, प्रतिरक्षा सेवाओं में पदाधिकारियों के चुनाव के लिए ऐसा अवसर होता है।

लिखित परीक्षण की भी आयोजना हुई है। लिखित परीक्षण की कमजोरी दिखाते हुए गोरवाला कहते हैं: "ऐसी भी शिकायतें बहुत लोगों का जाता है कि ऐनिक्य विषयों के लिए बनाये गये पत्रों का स्तर नीचा है और उन विषयों को लेने वाले उम्मीदवारों को उनसे अनुज्ञित लाभ मिलता है। समय-समय पर ऐसा होना अपरिस्थत है; किन्तु जहाँ तक समय हो, सबको यथासम्भव समान अवसर प्रदान करने के लिए परीक्षा के जो पत्र सभी उम्मीदवारों के लिए समान हैं वर्तमान समय में अधिक अनुपात में होना चाहिए जिससे सांपेक्ष गुण अधिक ठीक-ठीक जाने जा सकें।" 20 चुनाव प्रश्नाली की साधारण अनुप्रयुक्तता पर रिपोर्ट देते हुए एपिली विशेष रूप से कहते हैं: "जिस मानदंड को लेकर अवधि सेवा आयोग कमेंटर्स ने चुनाव करते हैं वह उपयुक्त नहीं; और परीक्षा लेने का झगड़ा जहां यूनियन करने की तकनीकों को आधुनिक नहीं है। चुनाव प्राप्त: एक विशेष नमूने के लोगों द्वारा होता है जो स्वभावित: अपने उस विशेष नमूने को यथायथ रखना चाहता है। चुनाव विद्यालय अभिलेखों-तथा अनुभवी परीक्षाकों के मूल्यांकनों के रूप में ही अधिक होता है और लोक प्रशासन में अस्तित्व महत्यूँ पहुंचने में अनुयोगी महत्यूँ वह पहलुओं के रूप में तो बहुत ही कम।……... चुनाव में और किसी बात पर तो नहीं के बराबर ध्यान दिया जाता है किन्तु सबसे अधिक ध्यान विकास की उसकी क्षमता की ओर दिया जाता है।" 21

and emotional make up. The holding of such tests will of course cost more but if thereby the services get better material, and there is no reason to suppose that they will not, the extra money will have been well spent."—Gorwala, A. D.: Report on Public Administration, 1951, p. 64.

20 "There are also often complaints about the low standard of some of the papers set for optional subjects and it is felt that candidates taking those subjects have an unfair advantage. This is inevitable from time to time, but in order to give as equal a chance as possible, that part of the examination which is common to all candidates must from a larger proportion of the whole than at present, enabling relative merit to be more properly judged."—Gorwala, A. D.: op. cit.

21 "The criteria by which personnel are selected by the Public Service Commissions are not up-to-date, and examining and appraising techniques are far from modern.

(Contd.)
(३) अहंतात्त्व निरीक्षण करने के लिए प्रशासकीय तत्त्व

भारत में लोक सेवाओं के विषय में कोई भी वर्णन तब तक पूरा नहीं हो सकता जब तक संबंधी लोक सेवा आयोग के विषय में कुछ उल्लेख न किया जाय।

भारत में वरिष्ठ अर्थनिक सेवाओं के शाही आयोग (Royal Commission of Superior Civil Services in India) (ली आयोग) ने १६२४ में लिखा था : “जो कुछ प्रजातन्त्रीय संस्थाएँ विधामान है, अनुभव ने यह प्रकट कर दिया है कि यदि कुशल अर्थनिक सेवा प्राप्त करनी है तो आवश्यक है कि जहाँ तक सम्मव हो राजनीतिक तथा व्यवस्थागत प्रभावों से इसकी रक्षा की जाय और इसकी वस्थिति तथा सुरक्षा दे दी जाय जो निपटण तथा कुशल साधनों के रूप में इसके सफलतापूर्वक कार्य करने के लिए आवश्यक है और जिन साधनों के द्वारा सरकारें, चाहे वे किसी प्रकार की हों, अपनी नीतियों को लागू कर सकें। ऐसे देशों में, जहाँ इस सिद्धांत की अवहेलना की गयी है और जहाँ तुलनात्मक स्वास जमाये हुए हैं, अकुशल तथा असमंजित अर्थनिक सेवा ही अपरिहार्य रूप से प्राप्त होती रही है ।” अतः प्रथम प्रजातन्त्र देश ने लोक सेवाओं के लिए भर्ती का कार्य सामान्यतः अर्थनिक सेवा आयोग जैसे किती स्वतन्त्र निकाय को, जैसा संघीत राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन में है, सोप दिया है। भारत में १६२६ के भारत सरकार अर्थनिक (Government of India Act, 1919) द्वारा पहले-पहल एक लोक सेवा आयोग की स्थापना की गयी। १६३६ के भारत सरकार अर्थनिक (Government of India Act, 1936) ने केवल संबंधी लोक सेवा आयोग की ही व्यवस्था नहीं की बल्क भारत में लोक सेवा आयोग को व्यवस्था कर दी। संविधान ने यह व्यवस्था ज्ञान की थी बनाये रखी है (अनुवाद ३६५)। संविधान द्वारा ही रचित होने के कारण भारत में लोक सेवा आयोग संघीत राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन के अर्थनिक सेवा आयोगों की अपेक्षा बस्तुत: अधिक शक्तिशाली स्थिति में है, क्योंकि वहाँ अर्थनिक सेवा आयोग विधानमंडलों को रचनाएँ मात्र हैं और फलस्वरूप एक अधीनस्त निकाय है।

Selection tends to be by one type of person, which naturally perpetuates its own type. Selection is too much in terms of academic records and appraisals by experienced academic examiners, too little in terms of many other considerations highly important in public administration... too little attention in selection is given to any but the most subjective and incidental attention to capacity for growth.”
संरचना

संविधान में संघीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं की गयी है। यह विवाद राष्ट्रपति के स्वाबिक पर छोड़ दिया गया है। इस समय आयोग में एक अध्यक्ष तथा अन्य सदस्य है जिनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करते हैं। इन सदस्यों में कम से कम आचे वे व्यक्ति होंगे जिनकी कम से कम 10 वर्ष का सरकारी सेवा का अनुभव है। इसकी पदवार्धिक 6 वर्ष की है या सदस्य 65 वर्ष की अवस्था तक इसमें रह सकते हैं। कोई भी सदस्य दिवालिया होने, मानसिक या शारीरिक निर्भरता होने या अपने पद के बाहर किसी वैतनिक नोकरी में होने की स्थिति में केवल राष्ट्रपति के आदेश द्वारा ही अपनाया जा सकता है। यदि उच्चतम न्यायालय द्वारा जॉन किये जाने के बाद न्यायालय ने उसके हटाये जाने के कारण सम्बन्धित है। संविधान में आयोग प्रत्यक्ष किया गया है कि भारत सरकार द्वारा किये गये किसी समीक्षक या अनुवाद से सम्बन्ध या रचन रखने या उससे प्राप्त होने वाले लाभ में भाग लेने पर वृत्तिवाहक के पर्याप्त समय माने जायेंगे। सदस्यों की सेवा की अन्य राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति की गयी है। किन्तु ये राष्ट्र द्वारा नियुक्ति की पदवार्धिक में परिवर्तन करके उनके लिए हानिकार करने की संख्या है जा सकती। आयोग के सम्पूर्ण व्यय, जिनमें सदस्यों के बोतन भी सम्मिलित है, भारत की संस्थित निर्धारन में से दिये जाते हैं। इसका अर्थ है कि इस नीति के लिए समय में मदद की आवश्यकता नहीं। सदस्यों की नियुक्ति तथा स्वतन्त्रता सुनिश्चित करने के लिए संविधान में व्यवस्था है कि कोई भी पदवार्धिक नियुक्ति नियुक्ति से सुलझा हो जाने पर सबके सम्पूर्ण व्यवस्था ने कोई भी पद पर नियुक्त होने के योग्य न रहेगा। हाँ, उसी आयोग में यह उच्चतम नियुक्ति अवस्था पर सकता है।

कार्य

आयोग के कार्य संस्थाप में निम्न प्रकार हैं:

(१) भर्ती की रीति से सम्बन्धित तथा असैनिक सेवाओं के लिए सीधे नियुक्तियाँ या पदवार्धिता द्वारा नियुक्तियाँ करने में अनुमन किये जाने वाले सिद्धांतों से सम्बन्धित सभी मामलों पर सरकार को परामर्श देना।

(२) अंतर्राष्ट्रीय तथा संघीय सेवाओं के लिए नियुक्ति करने के लिए परीक्षाओं का संचालन करना। इसमें से कुछ महत्वपूर्ण परीक्षाएँ हैं: आई एफ एस ५०, आई एफ ५०, आई ५० पी ५० ५०, आई ५० एस ५० डी ५० तथा अन्य संघीय सेवाएं, ज्वाइन असिस्टेंट विग परीक्षा, इंजीनियरिंग सर्विस
परिशोध तथा मिनिस्टरियल सचिव परिशोध। संचालित विभिन्न परिषारों के सम्बन्ध में संघीय लोक सेवा आयोग की हाल की एक रिपोर्ट के अनुसार उम्मीदवारों की संख्या का योग लगभग २५,००० था। इनमें से लगभग १५,००० से आयोग ने साक्षात्कार किया।

(३) सीधी भर्ती के लिए उम्मीदवारों से साक्षात्कार करना। १९४५-४६ में संकटकालीन भर्ती के विषय में ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। इस सम्बन्ध में २०,००० से ऊपर आवेदनपत्र आये और १,५०० स्थान भरने के ६,००० से अधिक उम्मीदवारों से साक्षात्कार किया गया।

(४) उम्मीदवारों की उपयुक्तता देखना। उनकी पदोन्नति तथा स्थानान्तरण के लिए सरकार को परामर्श देना। ऐसी पदोन्नतियों के लिए सिफारिशें तलमबन्धी विभाग द्वारा ही की जाती हैं और आयोग से उनका सम्मोहन करने की प्रार्थना की जाती है। आयोग औसतन लगभग ४,००० मामले प्रतिवर्ष देखता है।

(५) आयोग के अस्थायी नियुक्तियाँ—जो एक वर्ष से अधिक हों। किनतु तीन वर्ष से अधिक न हों—जैसे मामलों पर, सेवा काल बढ़ाने की मंजूरी तथा कुछ सेवा निवृत्त सेवकों के पुनर्सेवायोजन के सम्बन्ध में भी परामर्श लिया जाता है। लगभग १,००० ऐसे मामले हर साल आते हैं।

(६) असैनिक सेवकों से सम्बन्धित अनुशासन सम्बन्धी मामलों पर सरकार को परामर्श देना। इस प्रकार के लगभग सौ मामले आयोग को प्रतिवर्ष भेजे जाते हैं।

(७) आयोग के निम्न विषयों पर भी परामर्श किया जाता है, जैसे—मिनिस्टरियल का विश्लेषण, सेवा-निर्बंधित-वेतन की मांग के दावे, सरकारी कर्मचारियों द्वारा अपने सरकारी कर्तव्यों के निकटाधि किये गये कार्यों के सम्बन्ध में उनके विरोध की गयी कार्यवाही के बवाल में किये गये बैठक व्यवस्थापक की बुलेटी के दावे, निर्बंधित वेतन करने के समय लगे चोटों के सम्बन्ध में शासन प्रति या निर्बंधित-वेतन के लिए दावे।

(८) राष्ट्रपति द्वारा विशेष रूप से भेजे गये किसी अन्य मामले पर सरकार को परामर्श देना।

इसके अतिरिक्त संचालन में इस सम्बन्ध में एक प्राधिक सम्बन्ध में एक आयोग द्वारा की गई कार्यों के वृद्धि करने का प्रारंभिक प्रतिबद्धता प्रस्तुत करे। सरकार ने आयोग की सिफारिशों पर क्या कार्यवाही की,
इसे स्पष्ट करने बाले एक स्मृतिपत्र के साथ वह प्रतिवेदन संसद के सामने पेश किया जाता है। यदि किसी मामलों में सरकार ने आयोग की सिफारिशें को स्वीकार नहीं किया तो ‘ऐसा क्यों किया गया’, स्मृतिपत्र में उसके कारण स्पष्ट किये जाने चाहिए। कुछ भी हो, यह समझ लेना चाहिए कि आयोग केवल मन्त्रणा निकाय है और इस बीच सिफारिशें सरकार को बाध्य नहीं कर सकती। फिर भी यह बता देना आवश्यक है कि आयोग की सिफारिशें थोड़े-बहुत रूप में सरकार द्वारा स्वीकार कर ही ली जाती है। नीचे की सारणी उन मामलों की संख्या प्रकट करती है जिनमें सरकार ने आयोग की मन्त्रणा स्वीकार नहीं की:

<table>
<thead>
<tr>
<th>वर्ष</th>
<th>मामलों की संख्या</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>१६५०-५१</td>
<td>६२२</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५१-५२</td>
<td>२२३</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५२-५३</td>
<td>२२४</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५३-५४</td>
<td>२२५</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५४-५५</td>
<td>२२६</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५५-५६</td>
<td>२२७</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५६-५७</td>
<td>२२८</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५७-५८</td>
<td>कोई नहीं २२९</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५८-५९</td>
<td>कोई नहीं ३०</td>
</tr>
<tr>
<td>१६५९-६०</td>
<td>१३१</td>
</tr>
<tr>
<td>१६६०-६१</td>
<td>१</td>
</tr>
<tr>
<td>१६६१-६२</td>
<td>२</td>
</tr>
<tr>
<td>१६६२-६३</td>
<td>१</td>
</tr>
</tbody>
</table>

22 First Report of the Union Public Service Commission, paras 18, 29, 35, 38, 40.
23 Second Report, para 33.
25 Fourth Report, 1953-54, para 34.
30 Ninth Report, 1958-59, para 34.
31 Tenth Report, 1959-60, para 33.
पिछड़े वर्गों, अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण

सेवाओं में साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व

ब्रिटिश शासन में “साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व” का सिद्धांत अर्थात सेवा में भी लागू किया गया था और मुसलमानों, अनुसूचित जातियों तथा आंतक-भारतीयों—जैसे अल्पसंख्यक समुदायों के लिए एक निश्चित अनुपात में स्थान आरक्षित कर दिये गये थे। इस प्रकार, भर्ती कुछ तो गुण के आधार पर होती थी और कुछ सामाजिक (सामुदायिक) प्रतिनिधित्व के आधार पर।

परम्परा अनुसार कलिता से मिलती है और यद्यपि नये संविधान ने साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व के सिद्धांत का अन्त कर दिया है, फिर भी संविधान ‘बनने समय कुछ पिछड़े समुदायों के लिए सेवाओं में प्रतिनिधित्व की मांग की गयी। विभिन्न वर्गों को जनसंख्या के आधार पर सेवाओं में प्रतिनिधित्व के लिए दूली देते हुए पी० एस० देशमुख ने, जो इस समय संघ सरकार में मंत्री थे, संविधान बनाने वाली समा में एक वादविवाद के दौरान में कहा था: “एक के बाद एक ऐसे विभाग मिलेंगे जहाँ ६०% या इससे भी अधिक पदाधिकारियों की विभिन्न समुदाय के हैं। समूह भारत में १५% साक्षर है। लगभग आधा दर्जन समुदायों में तो साक्षरता का प्रारंभ ६०% है और अन्य समुदाय ६०% तक परिक्रमित है।” संविधान सभा के कुछ सदस्यों ने प्रारंभिक समुदायों के लिए सेवाओं में प्रतिनिधित्व की मांग इस दृष्टि से की कि नगर के समुदायों की तुलना में वे ही सामान्यतः पिछड़े हुए हैं। अतः यह मनोज्ञ है कि केवल निष्ठुर वर्गों और अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित किये जायें (शब्द अनुसूचित जातियों सामान्यतः उन जातियों के लिए प्रस्तुत किया गया है जो पहले अछूत या दरियादिवारी कहनाती थीं और शब्द अनुसूचित जनजातियों आदिम या आदिवासी कहलाते हों), इस प्रकार संविधान लोक सेवाओं के बियार में “अवसर की समानता” की गारंटी देते हुए भी (अनुच्छेद १६-५) राज्य को अनुमति देता है कि वह अपने अधीन सेवाओं में “नागरिकों के किसी पिछड़े वर्ग के पक्ष में स्थानों या नियुक्तियों को आरक्षित रक्षा करता है (अनुच्छेद १६-५)। शब्द “पिछड़ा हुआ” की यथाप्रस्तुत संविधान में परिभाषा नहीं की गयी है, किन्तु संविधान द्वारा वाली सम्मिल के अनुसार ही। आर० अवंतिकर ने इसका अर्थ अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों ही लगाया, अन्य कोई अन्तर-संघ समुदाय नहीं। इसके अतिरिक्त संविधान (अनुच्छेद ३३५) संघीय तथा राज्य सरकारों के लिए एक सामान्य निर्देश देता है कि प्रशासन की कुशलता
बनाये रखते हुए सेवाओं में इन वर्गों के सदस्यों के प्रति विशेष रियायत की जाय। इसका यह अर्थ है कि इन वर्गों के अन्य घरियों में विभिन्न सेवाओं के लिए आवश्यक निम्नतम शिक्षा सम्बन्धी तथा अन्य अहूँताएँ होनी आवश्यक है। यह भी जान लेना आवश्यक है कि संविधान में इन समस्तों के लिए पदों के प्रतिशत का कोई नियम नहीं किया गया है। यह रियायत कब तक चलती रहेगी इसकी भी कोई अवधि नियित नहीं की गयी है। अन्य शब्दों में, सरकार से यह प्रत्याशा की जाती है कि यह ऐसा व्यवहार तब तक चलने देगी जब तक ये समुदाय शिक्षा तथा आर्थिक स्थिति में इस्तीफ़ादे पर्याप्त उस्तादता न कर लें और येह भारतीय समाज के साथ निजी विज्ञान समानता के तल पर न पहुँच जाय।

संविधान के उपरिवर्त व्यवहार के प्रकाश में भारत सरकार ने अपनी नीति निर्धारित की और ऐसे नियम बनाये जिनके अनुसार अर्थित भारतीय सेवाओं के लिए इन सेवाओं का भाग लुली प्रतियोगिता के आधार पर नौनेसेकन और प्रत्यक्ष भर्तियों के लिए 93.3% निषिद्ध हुआ। इसके अतिरिक्त नियुक्ति के लिए निहित अधिकतम आयु सीमा इसके लिए 3 वर्ष बढ़ा दी गयी है। 1952 में यह नियम और भी अधिक नियित था, इसके लिए आयु सीमा अन्य लोगों के लिए नियित अधिकतम आयु सीमा की अपेक्षा 1 वर्ष अधिक रही गयी।

दूसरी छूट जो इन वर्गों को दी गयी वह यह है कि आवेदनपत्र शुल्क देने से या तो ये बिलकुल मुक्त है या ऐसे शुल्क में भारी कमी कर दी गयी है। इन छूटों का परिणाम यह हुआ कि अनुसूचित जातियों के उभरी वर्गों की संख्या जो आई.ए.एस. की परीक्षा में बैठी इतनी बढ़ गयी है कि जहाँ 1952 में 23 संख्या थी वहाँ 1953 में 27 हुई, 1954 में 30 और 1955 में 33 पर जा पहुँची।

आई.ए.एस. का हाल की नियमित भर्ती के अध्ययन से प्रकट होता है कि अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए प्रतिनिधित्व के प्रतिशत का भौतिक क्रम 2.1 तथा 1.1 है जो सरकारी अभिमुक्तन के अनुसार नियित 12.5% और 5% के आर्रण से बहुत कम है।

आंग्ल-भारतीय

दूसरा समुदाय जिसे इस सम्बन्ध में विशेष रियायत दी गयी थी, आंग्ल-भारतीय समुदाय है (अनुक्रेन्द्र 336)।

आंग्ल-भारतीयों को संविधान के अनुक्रेन्ड 336 (2) के अंतर्गत विज्ञान

32 Indigram, April 6, 1956, p, 3.
रक्षण तथा विशेषाधिकार प्राप्त थे। अनुकूल ३२१ तथा ३३३ ने संसद के लिए दो अंग-भारतीय और राज्य विधानमंडलों के लिए एक या अधिक अंग-भारतीय मनोनीत किये जाने का प्रबंध किया। अनुकूल ३३६ ने रेलवे, सीमाःशुल्क तथा वाह-तार सेवाओं में सेवा आरक्षण का उपवच रख दिया है फिर भी अनुकूल ३३६ (१) (ब) विबंधन: प्रकट करता है कि ये रक्षण "इस वर्ष की अवधि के पश्चात समाप्त हो जायेंगे।" परिवर्तनस्वरूप अंग-भारतीयों के विविधि विशेषाधिकार समाप्त हो चुके हैं। अनुकूल ३४० (१) के प्रारंभिकों के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त पिछड़े वर्गों के आयोग (१६५५) ने बताया कि "जिन कठिनाइयों में वे (अंग-भारतीय) काम करते हैं वे वास्तविक होने के स्थान पर मनोवैज्ञानिक अधिक हैं . . . . . " हम विश्वास करते हैं कि यह एक गुजरता हुआ वर्ण है। सीमाबंध से उनकी एक बड़ी संख्या स्वयं को भारत के साथ एक अभ्यर्थी कर रही है और समय की गति के साथ दोनों और की सदृशानाओं से उनकी समस्याएँ सम्बन्धित हुए हो जाएंगी। ।

प्रावेशिक प्रतिनिधित्व तथा भाषा-सम्बन्धी विचार

संघ के रूप में भारत के सामने सेवाओं की भर्ती की ऐसी समस्याएं हैं जो सभी संघीय संविधानों के सामने आती हैं। किसी संघीय राज्य में इस समस्या के तीन पहलू होते हैं। संघीय सेवाओं में प्रतिनिधित्व के लिए प्रावेशिक मामलों; उस राज्य के नागरिक होने के नाते या/या उस राज्य में प्रमुख भाषा समूह के सदस्य होने के नाते राज्य के अन्दर संघीय मामलों का प्रशासन कर रहे संघीय पदाधिकारियों की वांछनीयता; और संघीय सेवाओं के लिए मापदंडों का निर्धारण जिसमें केवल सदस्य राज्यों की भाषा सम्बन्धी विभिन्नताओं का ही ध्यान नहीं रक्षा जाता विभिन्न राज्य की असमैक्य सेवाओं के विभिन्न स्तरों तथा उनकी विश्वास सम्बन्धी प्रशासनियों पर भी ध्यान रखा जाता है। ३३ "रिवाज (संयुक्त राज्य), परिनियम (कनाडा), या संविधानीय प्रावधान (वायमर Weimar) किसी के भी द्वारा संघीय शासन-व्यवस्था में प्राय: प्रावधान किया जाता है कि किसी भी राज्य में संघीय मामलों का प्रशासन करने वाले असमैक्य से हो उस राज्य के नागरिक होने तथा/या उस अधिकार क्षेत्र में प्रमुख भाषा समूह के सदस्य होने। ३४

---


३४ "By either custom (United States), statue (Canada), or constitutional provision (Weimar), federal systems have usually provided that civil servants administering federal (Contd.)
भारत में भी केंद्रीय सेवाओं में क्षेत्रीय या प्रादेशिक प्रतिनिधित्व तथा राज्य सेवाओं के लिए स्थानीय उम्मीदवारों को प्राध्यन्त देने के सम्बन्ध में मांग की गयी थी। किसी भी राज्य की सेवाओं के विषय में उस राज्य के नागरिकों के लिए प्राथमिक का प्रत्यक्ष संबंध समा में उस समय उठाया गया जब "सरकारी नौकरियों के मामलों में अवसर की समानता" के विषय में मौलिक अधिकारों की समिति के प्रतिवेदन (Report of the Committee on Fundamental Rights) पर वहस चल रही थी, भारत संघ के भूतपूर्ब महानिद्र म्यागी ने उस अवसर पर बोलते हुए कहा : "मेरा व्याख्या है कि सब अथों में स्वशासन शुरू करने के लिए, यह अत्यंत आवश्यक है कि संसार के किसी भी भाग में उसी भाग के निवासी सरकारी नौकर होने का साधन हो। यदि एक प्रान्त के निवासियों को दूसरे प्रान्त में सेवा करने के लिए अवश्यकता प्राप्त है तो इसका यह अर्थ है कि उस प्रान्त के निवासी स्वशासन का उत्प्रेरक ही न कर सकेगे।"35 बाद में लोक सेवा आयोगों का बात को अधिक उल्टाकर के साथ उठाया : "भारत एक विशाल देश है और जहां तक शिक्षा का सम्बन्ध है इसके सभी क्षेत्र सर्वाधिक समान रूप से विकसित नहीं हैं और सदन का ध्यान विशेषतः पंजाब की ओर आकर्षित करना चाहता है।" इस प्रान्त ने शिक्षा की दौड़ अन्य प्रान्तों से 70 वर्ष बाद आरम्भ की स्वभावतः यदि क्षेत्रीयता की पूर्णता अवहेलना कर दी जाय, तो पंजाब से यह आशा नहीं की जा सकती कि वह अन्य प्रान्तों के साथ स्थाप्त कर सके। केंद्रीय संचालन तो पहले से मेरामो, स्वामियों तथा आयोगों (यहां दलित से आने वाले लोगों से तालमेल है) से भरा हुआ है, और योग से ही वर्षों में हम देखेंगे कि प्रान्तों में इतने महत्वपूर्ण युवक भर जायेगे जो स्थानीय प्रसारों या रीति रिवाजों से पथित परिवर्तित भी न होंगे। स्थानीय समस्याओं की कड़ी नहीं की जायगी। उस घर्स्ती के बेरोज़ा को उल्लिपित किया जायेगा और नये पूर्वापूर्व उठ लड़े होंगे।"35 यदि क्षेत्रीय भरती

affairs within a State shall be citizens of that State and/or members of the linguistic group dominant within that jurisdiction."—Bowie and Friedrich: op. cit., p. 75.

35 "I think, to establish self-government in the true sense of the world, it is most essential that in any part of the world, only the resident of that part should be government servants. If there are open chances for the residents of one province to serve in another, it means that the residents of that province shall not be able to enjoy self-government."—Constituent Assembly Debates, 1946-47, p. 434.
को प्रतिसाहन नहीं दिया जायगा तो िछिढ़े हुए क्षेत्र शिक्षा में आगे बढ़े हुए प्रदेशों के उपनिवेश वनकर रह जायेंगे।”

ऐसी स्थानीय मारी ने संविधान रचना पर कुछ प्रभाव डाला अवश्य और प्रारूप समिति के एक प्रसिद्ध सदस्य अलादी हुंगासवामी को मान लेना पड़ा “किस राज्य के अन्तर्गत नियुक्तियाँ के सम्बन्ध में ऐसा प्रदेश करना आवश्यक है कि राज्य के द्वारा तथा राज्य में नियुक्ति के लिए राज्य के भीतर निवास का होना आवश्यक योग्यताता मानी जाय।”

36 “India is a vast country and regions are not equally developed so far as education is concerned......I want to draw the attention of the House particularly to the Punjab. This province started in the race of education 70 years after the others had begun......Naturally the Punjab......cannot be expected to compete with other provinces if regional considerations are ignored altogether......Already the Central Secretariat is full of Menons, Swamis and Ayyangars (reference here is to the people from the South). And in a few years we will see the provinces would be flooded with ambitious young men who would not be so familiar with the local usages or customs. Local problems would not be appreciated. The sons of the soil would be squeezed out and there would be fresh prejudices......If no impetus is given to regional recruitment, the backward areas would become colonies for the educationally advanced regions of the country.”—Ibid., August 22, 1949.

37 “That in case of appointments under the State......it may be necessary to provide the residence within the State is a necessary qualification for appointment by and within the State.”—Constituent Assembly Debates, 1949, p. 33.
नियुक्त किया जाना चाहिए। जबकि यह बात सच है कि इसका अर्थ होगा कि उनमें स्थानीय ज्ञान का अभाव होगा और कहीं-कहीं तो उन्हें नयी भाषाओं को सीखने की आवश्यकता होगी, फिर भी ऐसा स्वाभाविक है कि इन लाभों के अन्तरिक्ष एक बड़ा लाभ यह है कि इससे प्रारंभ में नियुक्त होने के फलस्वरूप स्थानीय लोगों में मुक्ति रहती है। "38 ऐसी परिस्थितियों में विवाद की कोई संभावना नहीं, क्योंकि व्यक्तिगत परिवर्तन होने पर सब स्थान एक जैसे हो जाते हैं। इसके अन्तर्गत इससे प्रायः भारतीय अन्य सहयोग मिलेगा।"[38] यह दृष्टिकोण सरकार में अभी भी व्यवहार है और आज की नीति यह है कि भर्ती के क्रम से तक आधे लोग अपने राज्यों की अपेक्षा अन्य राज्यों में सेवा करने भेज दिये जाते हैं। जहाँ तक भर्ती किये गये लोगों का सम्बन्ध है व्यवस्थित उपचार आदेशपत्र भारत सरकार में वह जाना चाहिए। उनके नाम प्रथम के क्रम से वह डेटा है और साधारणतः नियुक्ति करने समय में प्रथम प्राथमिक दोस्ती के समय वह भारत में सेवा करने वालों को देखा गया था जब १६४४-४६ ई. में इस सेवा के लिए प्रथम आपत भर्ती (emergency recruitment) के समय राज्य की विभाजनीय भर्तियां के कुछ अवधारणा पदोन्नति के आधार पर आई० ए० एस० की श्रेणी तक पहुँच जाये गये थे।

जहाँ तक भाषा सम्बन्धी विचार का प्रश्न है, देश के विभिन्न भाषाओं में प्रयोग की जा रही १४ विभिन्न भाषाएँ एक जंतर मंत्र संवहन वैदा करती हैं। व्यवस्थित यह है कि जहाँ तक राज्य के अर्थव्यवस्थित सेवकों का सम्बन्ध है, उन्हें सरकारी भाषा या संवैधानिक भाषा की भाषा में विभाजनीय परीक्षा पास करनी होती है। केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के सम्बन्ध में ऐसा है कि उन्हें हिंदी का ज्ञान होना आवश्यक है तथा उन्हें इसमें एक विभाजनीय परीक्षा पास

38 "There is a considerable body of opinion both among the services and among non-officials which holds that it is desirable that officers should as far as possible be allotted to provinces other than those of their birth. While it is true that this may mean less local knowledge and in some cases necessitate the learning of new languages, yet it is felt that these advantages are more than outweighed by the independence from localities which follows from service outside one's own province. In such circumstances there is as a rule no conflict, as private virtue has no sphere of operation. Moreover, such allotment would make a valuable contribution to the cause of national unity."—Gorwala, A. D.: Report on Public Administration, pp. 64-65.
करनी होती है। संविधान के अनुच्छेद ३४३ के अन्तर्गत हिंदी को देश की राष्ट्रभाषा स्वीकार कर लिया गया है। अखिल भारतीय सेवाओं के सम्बन्ध में ऐसा है कि पदाधिकारियों को हिंदी में और साथ ही जिस राज्य में उनकी नियुक्ति हुई है उस राज्य की सरकारी भाषा में भी एक परीक्षा पास करनी आवश्यक है। देश के विभिन्न भागों में प्रचलित शिक्षा की विभिन्न प्रणालियों द्वारा उत्पन्न हुई कठिनाइयों के सम्बन्ध में तो भारत में कोई समस्या नहीं है। शिक्षा की प्रणाली देश भर में बहुत कुछ एक जैसी है। फिर भी उन राज्यों के निवासियों को, जहाँ बहुत पहले से शिक्षा सम्बन्धी सूचियाएं हैं, उन राज्यों के निवासियों की अपेक्षा जहाँ शिक्षा सम्बन्धी सूचियाएं बहुत समय पश्चात आरम्भ हुईं, प्रतियोगी परीक्षाओं में लाभ मिलता ही है।
लोक सेवकों का शिक्षण तथा प्रशिक्षण लोक सेवाओं के कुशल परिचालन में सहायक होता है। भर्ती की नीति के कारण प्रशिक्षण की समस्या का महत्व बढ़ता ही जा रहा है क्योंकि भर्ती की नीति में सामान्य योग्यताओं को प्राथमिक दिया जाता है और शासन के प्रसार के साथ ही इसके कार्य अस्तित्व प्रविधिक, विशिष्टीकृत तथा जटिल होते जा रहे हैं। प्रशिक्षण की मुख्य बात यह संकल्प है कि इन कृतियों के लिए लोक कर्मचारियों को भर्ती प्रकार तैयार किया जाय। फिर भी यह सच है कि प्रशिक्षण केवल पेशा सम्बन्धी शान तथा कौशल की वृद्धि करने के लिए ही सीमित न रहेगा; इसे जो अन्य उद्देश्य अधिक विस्तृत करना चाहिए और साथ ही यह उद्देश्य एक विस्तृत पूर्णवैभव तथा आराधना भी हो। इस प्रकार प्रशिक्षण का महत्व विकसित स्थिति है। सच्चमुच यह शासकीय सिद्धांतों का एक अभिन्न अंग बनाता जा रहा है। इस बात को सभी देशों में समान जाने लगा है जिसका संकेत इसी से मिलता है कि अनेक देशों में उपयुक्त प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाये जा रहे हैं। अन्तर्राष्ट्रीय तल पर भी इसके महत्व को समझा गया है; ज्याँ कि संयुक्त राष्ट्र (United Nations) की सामान्य सभा (General Assembly) ने दिसंबर १९४५ में पारित अपने एक स्पष्टाय में कहा है:

"सामान्य सभा यह मानते हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय सुबिधाएं जो ऐसे योग्य उम्मीदवारों की बढ़ती हुई संख्या के लिए उपयुक्त प्रशिक्षण प्राप्त करेंगी, जो एक विस्तृत भौगोलिक आधार पर कितने मुश्किल: ऐसे देशों में से भर्ती की जायेगी, जिन्हें आधुनिक प्रशासन के सिद्धांतों, प्रक्रियाओं तथा रीतियों की जबसे बढ़ी आवश्यकता है—आवश्यक हैं; संकल्प करती है कि लोक प्रशासन में प्रशिक्षण के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय केन्द्र संयुक्त राष्ट्रसंघ के संचालन के अन्तर्गत स्थापित किया जायगा।"

फिर भी लोक सेवकों के प्रशिक्षण के प्रति अभी हाल तक सभी जगह
वहुत लापरवाही बताती जा रही थी। भारत भी इसका कोई अपवाद नहीं है।

"बिल्कुल आज भी सामान्यतः इसकी गणना लोक सेविज्ञ प्रशासन के कम
विकसित क्षेत्रों में की जाती है अर्थात् यहाँ अभी बहुत कुछ करना शेष है।" \(^{1}\)

लिखा और प्रशिक्षण के बीच क्या भेद है, यह ध्यान में रखना आवश्यक है। प्रशिक्षण एक अधिक विशिष्ट वस्तु है और उसका क्षेत्र अंप्रेक्षाइत संकुचित है। इसके विपरीत प्रशिक्षण का तात्पर्य है "व्यक्ति का बचपन से लेकर पूरा पोषण, चरित्र का, आदर्शों तथा तरीकों का और साथ ही बौद्धिक तथा शारीरिक क्षमता का निर्माण।" \(^{2}\) फिर भी दोनों निकटता से परस्पर सम्बन्धित हैं और एक दूसरे का अतिच्छादन तक कर लेते हैं।

प्रशिक्षण के उद्देश्य

बिलियम जी. हॉकार्ट ने प्रशिक्षण की परिभाषा करते हुए कहा है कि यह
"कर्मचारियों में चुड़ताएँ", आदर्श, ज्ञान तथा दृष्टिकोण विकसित करने
की एक प्रक्रिया है जिसमें कर्मचारियों की उनकी बर्तमान सरकारी स्थितियों
में प्रभावशीलता बढ़ा जाय और साथ ही कर्मचारी भावी सरकारी स्थितियों
के लिए तैयार किये जा सकें।" \(^{3}\) यह लोक सेवाओं में व्यवसायिक ज्ञान,
अधिक विस्तृत दृष्टि तथा ठीक प्रकार के व्यवहार, आदर्शों तथा अभिवृत्तियों
का प्रसार करने के लिए लोक सेवाओं में अधिक कुशलता लाने का एक सूचनात
प्रयास है। यह निरंतर पैदा होने वाली आवश्यकता के लिए एक निरंतर
प्रक्रिया है जा होनी चाहिए। इसे केवल लोक सेवा में नया प्रेम चाहिए वाले
लोगों तक ही सीमित न रहना चाहिए। प्रारम्भिक प्रशिक्षण के साथ ही
विशेष पाठ्यक्रमों तथा अभिनव पाठ्यक्रमों की भी व्यवस्था होनी चाहिए।

---

1. "Even now it is still generally considered one of the lesser
developed areas of public personnel administration—one in
which much remains to be done."—Nigro, Felix A. : Public
Personnel Administration, New York, Henry Holt & Co., 1959,
p. 226.

2. "The complete upbringing of the individual from the
childhood, the formation of character, and of habits and
manners, and of mental and physical aptitude."—Tickner,
E. J. : Modern Staff Training, London, London University,
1952, p. 9.

3. "The process of developing skills, habits, knowledge, and
attitudes in employees for the purpose of increasing the
effectiveness of employee in their present government posi-
tions as well as preparing employees for future government
positions."—Torpey, William G. : Public Personnel Man-
agement, New York, D. Van Nostrand Company, Inc., 1953,
p. 154.
शिक्षण तथा प्रशिक्षण

और इनमें वे लोग भी बहुधा आमंत्रित किये जाने चाहिए जो पहले से नौकरियों में हैं। असैनिक सेवकों के प्रशिक्षण के सम्बन्ध में बनी समिति के प्रतिबंधन में (इस समिति के सम्बन्ध सलाम असले थे, उन्हों के नाम पर यह एश्टन समिति प्रतिवेदन नाम से प्रसिद्ध है) इस प्रशिक्षण के कार्य का अच्छा विश्लेषण किया गया है। यह प्रतिवेदन ब्रिटिश चांसलर अफ्य एक्सेंडर के समय १६४४ में प्रस्तुत की गयी थी। 'प्रारम्भ में ही हमने अपने से यह प्रश्न पूछा: 'प्रशिक्षण का उद्देश्य क्या है?' यदि इसका उत्तर है अधिकतम समस्त मान्यता में कुशलता प्राप्त करना, तब तो 'कुशलता' की अधिक गहरी परिभाषा करनी आवश्यक है। किसी भी बड़े पैमाने के संगठन में कुशलता दो तरहों पर निर्भर होती है: सोचे गये विलेय कार्य को ध्यान में रखने के लिए व्यक्ति की प्रशिक्षित कुशलता, तथा किसी निकाय के सदस्यों के सामूहिक उत्साह एवं दृष्टिकोण से प्राप्त अव्यक्त-सी कुशलता। प्रशिक्षण में दोनों ही तरहों का ध्यान रखना आवश्यक है।

"पाँच मुख्य लक्ष्य सामने आते हैं।

"पहला, प्रशिक्षण का प्रयाश ऐसा असैनिक सेवक उपाय करना हो जो कार्य में निश्चित रूप से स्पष्टता तथा सुधारता ला सके।

"दूसरे, असैनिक सेवक उन कृतियों के अनुकूल हो, जिनके पालन का भार इस परिसरोंकी जगत में उसके ऊपर दाला जायगा। असैनिक सेवा के लिए आवश्यक है कि वह समय के परिवर्तन तथा नवीन आवश्यकताओं के अनुसार आई सौंप दृष्टिकोण तथा तरीके निरंतर बदल सके।

"तीसरे, इस बात की आवश्यकता है कि असैनिक सेवक नौकरशाही की मदद में पड़ कर कहीं यथीक्त न हो जाय इससे बचने के उपाय किये जाय। हमें अपने सामने उच्चतम कुशलता का लक्ष्य रखना चाहिए किन्तु हमारा प्रयोजन मदनी के समान असैनिक सेवा का निर्माण करना नहीं है। भर्ती किये जाने वाले व्यक्ति को पहले से उसके कार्य के सम्बन्ध में यह चैतन्य कर देना चाहिए कि उसके कार्य के द्वारा उसका विभाग समाज को क्या सेवा प्रदान करेगा। यदि वह वह देश पाता है जिसकी बड़े संस्थाओं में वह स्वयं व्या भाग अदा कर रहा है, तो उसका कार्य केवल उसके विभाग के लिए ही मूल्यवान नहीं होगा बल्कि उसके अपने लिए भी उद्देश्य का काम करेगा। अतः उसके निर्माण के कार्य के पालन के लिए उसे दिये जाने वाले व्यवसायिक प्रशिक्षण के अतिरिक्त उसे विस्तृत आचार पर अनुदेश दिया जाना चाहिए और साथ ही उसे अपनी निजी शिक्षा का विकास करने का प्रोत्साहन भी देना चाहिए।

"तोड़े, जहाँ तक व्यवसायिक प्रशिक्षण का सम्बन्ध है केवल सामने स्थित
"At the outset we asked ourselves the question: 'What is the object of training?' If the answer is to attain the greatest possible degree of efficiency, then the word efficiency seems to need some closer definition. In any large scale organisation, efficiency depends on two elements: the technical efficiency of the individual to do the particular work allotted to him, and the less tangible efficiency of the organisation as a corporate body derived from the collective spirit and outlook of the individuals of which the body is composed. Training must have regard to both elements.

"Five main aims present themselves.

"First, training should endeavour to produce a civil servant whose precision and clarity in the transaction of business can be taken for granted.

"In the second place, the civil servant must be allowed to the tasks which he will be called upon to perform in a changing world. The Civil Service must continuously, and boldly adjust its outlook and its methods to the new needs of new times.

"Thirdly, there is a need to develop resistance to the danger of the civil servant becoming mechanised by the machine; whilst we must aim at the highest possible standard of efficiency, our purpose is not to produce a robot-like, mechanically-perfect Civil Service. The recruit from the first should be made aware of his work to the service rendered by his Department to the community. The capacity to see what he is doing in a wider setting will make the work not only more valuable to his Department but more stimulating to himself. In addition, therefore, to purely vocational training directed to the proper perfor-

(Contd.)
किसी प्रजातन्त्र देश में प्रशिक्षण के मुख्य लक्ष्यों का यह एक सून्दर स्पष्टीकरण है। किसी प्रजातन्त्र देश में अर्थव्यवस्थित सेवकों की प्रशिक्षण देने के लिए ये ही उद्देश्य होने चाहिए और इसलिए ये यहाँ शब्द: उद्देश्य किये गये हैं।

अर्थव्यवस्थित सेवकों के लिए प्रशिक्षण के कार्यक्रम के लक्ष्यों तथा उद्देश्यों का कुछ अधिक गहराई से विश्लेषण कर देना ठीक रहेगा। इनका सारांश नीचे दिया जा रहा है:

(1) प्रशिक्षण प्रवेश पाने वाले को चटुरता तथा शान देखकर तथा सम्बन्धित विभाग के उद्देश्यों से और विभागीय लक्ष्य को आगे बढ़ाने में उसके योगदान से उसे परिचित कराके सहायता प्रदान करता है।

(2) विभागों के लक्ष्यों तथा प्रविष्टियों में निरंतर परिवर्तन होते रहते हैं। विभिन्न लक्ष्यों की परिभाषा विभाग द्वारा की जाती है, और इसलिए कमी-कभी वे परिवर्तित तथा संशोधित किये जाते हैं। प्रशिक्षण कर्मचारियों को नवीन पर्यावरण के अनुरूप बनाता है।

(3) प्रशिक्षण भर्ती किये गये लोगों की कमी पूरी करता है। लोक सेवाओं को अपनी सेविकर्म सम्बन्धि आवश्यकताएं विभाग में प्रदान से पूरी करनी पड़ती है। प्रशिक्षण विभाग सामग्री को ठोक-पीट कर किसी अच्छे प्रशासन के लिए बाह्यितिक उपकरण का रूप दे देता है। इस प्रकार नये कर्मचारियों की कमी उन्हें आवश्यक प्रशिक्षण देकर ठीक की जा सकती है।

(4) सरकार को ऐसे क्रिया-कलापों तथा व्यवसायों में प्रशिक्षण देना चाहिए जो उसकी अपनी विशेष और जो निजी उद्देश्यों में नहीं होती। जैसे

mance of his day-to-day work, he should receive instruction on a broader basis as well as encouragement to persevere with his own educational development.

"Fourthly, even as regards vocational training it is not sufficient to train solely for the job which lies immediately at hand. Training must by directed not only to enabling an individual to perform his current work more efficiently, but also to fitting him for other duties and, where appropriate, developing his capacity for higher work and greater responsibilities.

"Fifthly, even these ends are not in themselves enough. Large numbers of people have inevitably to spend most of their working lives upon tasks of a routine character, and with this human problem ever in the background, training plans, to be successful, must pay substantial regard to staff morale."—Report of the Committee on the Training of Civil Servants, London, H.M.S.O., 1944, pp. 10-11.
इजन में कोयला झांकने वाले (fireman), पुलिस के सिपाही, धान निरीक्त करने वाले। सरकार को चाहिए कि वह कर्मचारियों को इन विवेचनाओं में प्रशिक्षित करे।

(५) एक ऐसे ग्रुप में जबकि जान के शेषों में अत्यन्त पूर्व गति हो रही है, प्रशिक्षण से कर्मचारियों को उसके शेष विवेचन में नबीमत विकासों की सुधारना मिलती रहती है और इस प्रकार उसका जान आधुनिक बनाना रहता है।

(६) प्रशिक्षण से कर्मचारीगण जनता के निरत के नवीन दृष्टिकोण अपनाने में समर्थ होते हैं। प्रशिक्षण का एक उद्देश्य यह है या यह होना चाहिए कि कर्मचारियों में सामान्य जनता के प्रति सम्मान का भाव पैदा हो। उन्हें भावनात्मक रूप से समुदाय के साथ एकीकृत हो जाना चाहिए। एपेंट समिति (१९४२) के निम्न अवलोकन को दुर्दा देना यहाँ उचित जाना पड़ता है: "इससे भी अधिक दुमारियाँ वाल और क्या होगी कि अति अति नियम से तथा जनता अपने आपको दो पृथक विभागों में बैठा हुआ समान हो जाता। अतः जनता के प्रति तथा अपने कार्य के प्रति ठीक अभिवृत्ति का संचार अति अति सेवा प्रशिक्षण (Civil Service Training) का एक प्रशान्त लक्ष्य होना चाहिए।" ५

(७) प्रशिक्षण से कर्मचारियों का दृष्टिकोण विस्तृत होने में सहायता मिलती है, ज्योंकि प्रशिक्षण के समय अधिक विस्तृत राष्ट्रीय उद्देश्य तथा उन उद्देश्यों की प्राप्ति में उनका क्या कार्य योगदान है यह निर्देश उन्हें बताया जाता है। जैसा निम्न कहते हैं, "प्रशिक्षण का कार्य है कि वह कर्मचारियों को केवल युद्धदृष्टि कुशलता के प्रदूषकों से ही ही बल्कि उस विशाल दृष्टिकोण के अर्थ में भी उत्तरदायक देखने में सहायता दे जिसकी आवश्यकता लोग खोजते हैं।" ६ "प्रशिक्षण का उद्देश्य मस्तिक को विस्तृत करना होना चाहिए।" ७

(८) प्रशिक्षण उन लोगों को जो पहले से लोक सेवाओं में हैं, उन्हें चुभतर

---

5 “Nothing could be more disastrous than the Civil Service and the public should think of themselves as in two separate camps. The inculcation of the right attitude towards the public and towards business should, therefore, be one of the principal aims of Civil Service Training.”—Report of the Committee on the Training of Civil Servants, p. 11.

6 “The function of training is to help employees grow, not only from the standpoint of mechanical efficiency but also in terms of the broad outlook and perspective which public servants need.”—Nigro, Felix A.: Public Administration—Readings and Documents, pp. 253-54.

7 “Training must aim at broadening the mind.”—Report of the Committee on the Training of Civil Servants, p. 15.
पदों तथा उन बृहत्तर उत्तरदायित्वों के लिए सजित करता है जो विद्यालयान
सेविंग्स पर आधुनिक सरकार के प्रसारोन्मूल कार्य तथा लोक सेवाओं में
अधिक कुशलता की मांग के कारण अपरिहार्यतः आ पहुंचे हैं ।
(१०) पेशे की नौकरी (career service) के लिए प्रशिक्षण अति महत्व-
पूर्ण है। इससे नयी आयु के व्यक्तियों की भत्ती तथा उनकी आगामी पदोन्नतियों
के लिए व्यवस्था की जाती है। यह उन्हें ऐसी प्रभाव के लिए योग्य बनाता
है। वस्तुतः पेशे की नौकरी की धारणा में यह बात अन्तर्निहित है कि भत्ती किये
गये लोगों की क्षमता का विकास करने के लिए निरंतर प्रयाल किये जाएँगे।
(११) प्रशिक्षण संगठनों की उत्कृष्टता तथा उनका स्तर निश्चित करता
है। जैसे-जैसे यह कर्मचारियों की क्षमताओं का विकास करके उनकी कार्य-
कुशलता बढ़ा देता है वैसे-वैसे विभाग की कुशलता तथा प्रशिक्षण बढ़ती जाती
है। कार्य केवल भली प्रकार ही नहीं होता बल्कि शीर्षता से तथा लोगों के
लिए संतोषजनक भी होता है।
(१२) प्रशिक्षण लोक कर्मचारियों में सार्वजनिक तथा निजी आचरण के
प्रश्नों के प्रति ठीक दृष्टिकोण प्रदान करके उनमें उत्साह तथा निष्ठा बनाये
रखने में सहायता देता है। यह आवश्यक है कि अधिकृत सेवाएँ समुदाय में
सामान्यतः प्रचलित स्तर से कमी से स्तर की निष्ठा का निर्माण करें।
प्रशिक्षण के प्रकार
प्रशिक्षण ओप्शनालिक या ऑनलाइन का हो सकता है। ऑनलाइन प्रशिक्षण
वह प्रशिक्षण है जिसमें कार्य करके बूट के सीखकर अभ्यास के
जरिये प्रशासनिक कुशलता प्राप्त की जाती है। वैसे प्रशिक्षण अप्रयोग रूप से
दिया जाता है यह पाने बाले के मन पर गहरे प्रभाव छोड़ देता है। यह
प्रशिक्षण "कर्मचारी तथा उसके वरिष्ठ अधिकारी के बीच के दैनिक
सम्बन्धों से, समाचारों तथा कर्मचारियों के बैठकों से, कर्मचारियों के समाचार
पत्रों तथा संगठन के प्रकाशितों से, व्यवसायिक संस्थों की बैठकों से तथा उस
साहित्य के पढ़ने तथा अध्ययन से जो कर्मचारी स्वयं अपने संकल्प से या अपने
पर्यावरण के सुझाव से व्यय में लाता है, हो जाता है। चूँकि ऐसे प्रशिक्षण का
सम्बन्ध कर्मचारी के नियमित क्रियाएं से है अतः वह अपने निजी अनुभव के
साथ संबंधित डंग से लाभ उठा सकता है। चूँकि इसके सम्बन्ध में कोई
वाध्यता नहीं है अतः उसकी प्रबुद्ध सकारात्मक होती है। इसका प्रभाव, अच्छा
हो या बुरा, होता गहरा है।”8 वस्तु इस नमूने का प्रशिक्षण ही अंग्रेज़ों ने भारत में अपनाया था। नव-नियुक्त अस्तित्वीक सेवक को प्रीतसहित रखना था कि वह प्रायः कलक्टर के निवास-स्थान पर जाया करे और वैश्विक सम्पर्क बढ़ाये। वह नया अधिकारी प्रायः जाता और अपनी सेवा को आरम्भ में कुछ दिनों कलक्टर के साथ रहता था। दौरे के समय किसी वरिष्ठ अधिकारी के साथ हो लेता था तथा किसी वरिष्ठ बंदोबस्त अधिकारी के मार्गदर्शण में लगाने बंदोबस्त के मामलों में भाग लेता था। इस प्रकार उसे प्रशिक्षण की कला को बस्तु: प्रयोग लाकर और साथ ही उसका प्रयोग होता देखकर उसे अंगीकार करने का अवसर दिया जाता था। प्रायः अनंतर में ही वह कुछ आदर्चनित तथा मापदंड अपना लेता था। कलक्टर वास्तव में उसका गुरु होता था। गोरखला के शब्दों में, “एक अच्छा कलक्टर का निवास-स्थान नये सहायक कलक्टर के लिए दुःखित होता था।” वे वैश्विक सम्पर्क उपक्रमण तथा प्रशिक्षणीय नेतृत्व के गुणों को उशीरोध करने, साथ ही उत्तराधिकारिता अनुभव करने तथा उसके अनुभूति उठाने की क्षमता प्राप्त करने में सहायता देते थे। प्रशिक्षण की ऐसी प्राचीनता की प्रशंसा करते हुए ऐसे वास्तविक ने, जिसका नाम भारतीय अस्तित्वीक सेवा के विकास तथा उत्कृष्टता के साथ अभिनव रूप से जुड़ा हुआ है, कहा कि “(भारत में) अस्तित्वीक सेवक की वास्तविक विश्वा स हम उत्तर-दायित्व में निहित है जो उस पर उस छोटी-सी आयु में पड़ता है जब मनुष्य के अन्दर की जो कुछ भी अच्छाई है प्रकट हुए बिना नहीं रहती; साथ ही सेवा पर समस्त नाश बाला कोई काम न करने के उसके दायित्व पर; उसके कर्मों के विविधता तथा आकर्षक स्वरूप पर और उसके अन वरिष्ठों के उदाहरणों तथा उपदेशों में भी निहित है जो उसे एक आधिकारिक अधिकारी की अपेक्षा एक छोटे भाई के रूप में ही अधिक मानते हैं।”

फिर भी अनौपचारिक प्रशिक्षण की अंतिम सफलता उच्च पदाधिकारियों की

8 “Occurs in the day-to-day relationships of employee and superior, in conferences and staff meetings, in employee newspapers and organisation publications, at meetings of professional associations, and in the reading and study that the employee undertakes at his own volition or at his supervisor’s suggestion. Because such training is connected with the regular tasks of the employee, he can best integrate with his own experience and thereby profit from it. Since here is no compulsion, connected with it, his motivation is positive. Its influence, whether good or bad, is profound.”—Mandell, Milton M. : “Personnel Standards” in Marx (Ed.) Elements of Public Administration, p. 568.
विद्याभूमि तथा अनुभव पर तथा नवीनियुक्त अधिकारी के प्रति उसकी रुचि पर
निर्भर है। सरकारी कार्यों में असाधारण बूढ़े होने के फलस्वरूप विद्याभूमि
अधिकारी अब इतने व्यस्त रहते हैं कि व्यवहारिक प्रशिक्षण के लिए भेजे गये
युवक अधिकारियों पर बड़े व्यस्तता तथा समय नहीं दे पाते। परिणामतः नये
अधिकारी अपने विद्याभूमि साधारणों के अनुभव का लाभ नहीं कर पाते; विरोध
होता है उन्हें योग्यता तथा बुद्धि की रीति द्वारा ही सीखना पड़ता है। यह रूप से
स्थिति उल्लघन्त नहीं है। हम गोरवाला के इस सुझाव के सहमत हैं कि "समृद्धि
विद्याभूमि अधिकारी, उनकी विद्याभूमि के लिए अवृद्ध भी, कुछ जिलों में इस विचार
से भेजे जाने चाहिए कि इन जिलों के लिए प्रशिक्षण श्रेष्ठ बनाया
जा सके।" 9

आपूर्तिक राजस्व का उद्देश्य मनुष्य के पेशे में समृद्धि चरणों पर
गुणित पत्तांकों द्वारा राजस्वाधीनता का संचार करना है। इस पर
अव विद्याभूमि प्रशिक्षण दिया जा रहा है बोधिक अव राजस्वाधीनों की संख्या बढ़ाते
तथा उन्हें उत्साह करने की आवश्यकता अनुभव की जा रही है। परिणामतः
आपूर्तिक राजस्व प्रशिक्षण का पूर्ति आवश्यक रूप से आपूर्तिक प्रशिक्षण द्वारा
की जानी चाहिए। यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण की योजनाएँ आपूर्तिक
अनुदेश जारी करके बढ़ा दी जायें। ये अनुदेश व्याख्यान तथा समूह-बूढ़ा,
सेविक वर्ग के राजस्व के लिए विभिन्न भूमि पत्तांकों, वित्तीय प्रबंध, सम्बन्ध,
निर्माणशास्त्र तथा गोष्टियों का आयोजन करके दिये जा सकते हैं।

आपूर्तिक राजस्व को निम्न चार वर्गों में बांटा जा सकता है : (१)
प्रवेश-पूर्वक प्रशिक्षण (Pre-entry training), (२) प्रवेश-पूर्वक प्रशिक्षण
(Orientation training), (३) सेवी-कालीन प्रशिक्षण (In-service
training), तथा (४) प्रवेश-पूर्वक प्रशिक्षण (Post-entry training)।

(१) प्रवेश-पूर्वक प्रशिक्षण (Pre-entry training)—यह लोक सेवा में
प्रवेश के लिए किसी मेहराबी उम्मीदवार को तैयार करता है। यदि इस प्रकाश
में देखा जाय तो स्कूलों तथा विश्वविद्यालयों में दी जाने वाली शिक्षा भी
p्रवेश-पूर्वक प्रशिक्षण है, बोधिक यह प्रारंभिक को सभी प्रवेश के कृत्यों, जिनमें
सरकारी कृत्य भी सम्मिलित हैं, के योग्य बनाती है। शब्द "प्रवेश-पूर्वक प्रशिक्षण"
किसी धार्मिक या व्यवसाय का संकेत नहीं करता। भारत में कदाचित ही कोई

9 “Suitable senior officers should be posted to some districts,
despite their seniority, with a view to make these districts
training grounds for the young.”—Gorwalla, A. D. : The
Role of the Administrator : Past, Present and Future, Poona,
Gokhale Institute of Politics and Economics, 1955, p. 27.
शिल्पिशिष्याधार (apprenticeship) तथा स्कूली सहावस (internship) के रूप में प्रशासकीय तथा प्रबन्धकीय स्थाएँ के लिए प्रवेश-पूर्व प्रशिक्षण की एक व्यापक प्राणायामी अपनायी है। "स्कूली सहावस (internship) कार्यक्रम का देना करार का तरीका है जो विभिन्न तरीके से चुनें गये तथा विशेष रूप से प्रारंभिक प्रशिक्षण पाने वालों के लिए लॉक प्रशासन में प्रशासकीय तथा नीति संबंधी पेशें (careers) के लिए नीचे लिखे तरीके से तैयारी का व्यवहार करता है: (1) इन प्रशिक्षण पाने वालों को सहायता किया जाय कि वे अपनी पिछली शिक्षा तथा नौकरी का प्रयोग नक्की कार्य में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेकर समझने के कार्य में योजनाबद्ध तथा निर्देशित आधार पर प्रशिक्षण पाने वालों की विशेष रुचियों के अनुरूप करें, (2) यदि उत्तम जान पड़े तो अनुपश्चात, विशेष तथा व्यावसायिक विषयों में प्रशिक्षण पाने वालों के भाग ग्रहण की अधिकता कर दी जाय। इससे उनके विकास में आगे सहायता मिलेगी।"¹⁰ स्कूली सहावस (internship) प्रशासी ने काफी अच्छी संख्या में उत्कृष्ट नववकालों को लोकसेवा में लाकर लाइफ कर दिया है और इसने स्कूली संस्थाओं तथा सरकार को अधिक निकटता दिया है।

¹⁰ "An internship programme is an educational method providing specially selected and specially supervised trainees with preparation for administrative and policy careers in public affairs by: (1) encouraging these trainees to apply previous academic and employment experience to new, concrete job situations through direct participation, on a systematically planned and scheduled basis in the work of organisations appropriate to the particular interests of trainees and sponsor; (2) providing, if appropriate, for trainees' participation in supplementary, academic, and professional activities that will contribute further to their development."—Guide for Internship Training in the Federal Service, Washington, U.S. Civil Service Commission, 1952, Pamphlet No. 46, p. 1.
में भिन्न है कि इसका सम्बन्ध व्यापार या शिल्प कौशल से है जबकि स्कूली सहावास का सम्बन्ध प्रशासनिक या व्यावसायिक कार्य से है।

(२) पुनरावलोकन प्रशिक्षण (Orientation training)—पुनरावलोकन प्रशिक्षण का उद्देश्य नियुक्त व्यक्ति को कृत्य की बुनियादी अवधारणाओं, कार्य के नवीन परिवर्तन, समानता तथा उसके लक्ष्य से परिचित कराना है। पुनरावलोकन का महत्व माना जाता है कि 'प्रशासनिक राज्य' की कार्यवांत्र कुशलता में महत्वपूर्ण प्रगतियों की तब तक आशा नहीं की जा सकती जब तक प्रशासनिक पद्धति के कार्य करने के कांग में तदनुसार परिवर्तन नहीं होते। इस सम्बन्ध में सम्बन्ध: सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि उच्चतर असैन्य सेवा में भी उसके कार्य में फिर से पुनरावलोकन किया जाना स्वीकार कर लिया गया है। वोटी की श्रेणी के लोगों के लिए आवश्यक है कि वे अपना ध्यान 'प्रक्रियाओं' को केवल देखने से हटाकर प्रक्रियाओं के प्रभाव की माप करने, 'वस्तुओं को पूरा कराने' के स्थान पर प्रस्तुत नागरिकों को उसका यथोरुप देने में प्रशासन की प्रामाणिकी से हटाकर सामान्य जनता पर उसके प्रभाव की ओर, उपयोगिता से हटाकर आचार में लगाएं। क्या कहा जा रहा है, नहीं बल्कि 'क्या किया जा रहा है' ही निश्चय करेगा कि 'प्रशासनिक राज्य' अंत में उपकारी सिद्ध की जा सकता है उसका अधिक भाग उसे ही करना चाहिए।

12 "It is clear that significant advances in the functional efficiency of the 'administrative state' cannot be expected without corresponding changes in the working style of the administrative system. In this respect perhaps, the most important thing is the acceptance within the higher civil service of a re-orientation towards its role. The men of the top cadre must shift their attention from watching 'processes' to measuring their impact, from 'getting things done' to giving each citizen his due, from the technology of administration to its effect upon the general public, from utility to ethics. Not what is being said but what is being done will decide whether the 'administrative state' will stand out eventually as a benefactor or as a destroyer. It is for the civil servant to realise that much of what can be done must be his doing." —Marx, Fritz Morstein: The Administrative State, Chicago, University of Chicago Press, 1957, pp. 186-87.
सामने आ रही प्राम्य नौकरशाही, नवीन उत्तरदायित्वों से स्वर मिलाकर चल सके। मूर्तियों में सामूहिक विकास में अध्ययन तथा अनुसंधान का केंद्रीय विवरण विशेषज्ञ द्वारा स्थापित किया जा सकता है।

(३) सेवाकालीन प्रशिक्षण (In-service training)—सेवाकालीन प्रशिक्षण के एक साथ दो लक्ष्य हैं—पहला, कर्मचारी को अच्छे से बच्चे प्रयत्न करने के लिए प्रोत्साहित करना; और दूसरा, उसके कार्य-पालन को सुधारने में उसकी सहायता करना। भारत की भर्ती प्रणाली, जिसके अंतर्गत सामान्य योग्यताएं रखने वाले नवजुड़क लोक सेवाओं के लिए चुने जाते हैं, में उच्चतर सेवाओं के लिए सेवाकालीन प्रशिक्षण का एक व्यापक योजना की व्यवस्था की गयी है; और वस्तुतः कुछ ही वर्षों में उच्चतर सेवाओं के लिए प्रशिक्षण कार्य-क्रमों का एक जाल-ना बिछ गया है।

(४) प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण (Post-entry training)—प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण तथा सेवाकालीन प्रशिक्षण के बीच स्पष्ट भेद नहीं जान पड़ता और मिल्टन एम. एडवर्ड ने इस भेद का वर्णन इस प्रकार किया है: "प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण, व्यापक बहुत अंशों में कर्मचारी के कार्य से प्रस्ताव: समर्थन नहीं है, किन्तु एक संगठन के लिए सहायता की वस्तु अवश्य है। लोक निर्माण या राजपत्र विभाग में विशेषज्ञ किसी कर्मचारी के लिए अभियात्रिकी में प्रशिक्षण इसका एक उदाहरण है। इस दृष्टांत में कर्मचारियों से सम्बन्धित कार्य या लोक प्रशासन में दिये गये प्रशिक्षण को सेवाकालीन प्रशिक्षण समाज में जायगा; फिर भी हमारे इस उदाहरण में अभियात्रिकी में प्रशिक्षण में प्रस्थत अवधि निकटता से सम्बन्धित कार्य मूल्यवान होगे।" 13 यद्यपि प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण का सीधा संबंध कर्मचारी के कार्य से एकदम नहीं है फिर भी यह संगठन के बड़े काम की वस्तु है। भारत में प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण की आवश्यकता का अधिकाधिक अनुभव किया जा रहा है। इस भावना का मोटा संकेत इस बात से मिलता है कि केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों के लिए अध्ययन के लिए छोटी से सम्बन्धित प्रावधान उदार बना दिये गये हैं। १९६१ में केंद्रीय सरकार ने निश्चित

13 "Post-entry training, while for the most part not directly related to the work of the employee, is definitely of help to an organisation. An example would be training in engineering for a personnel specialist in a public works or highway department. Training in personnel work or public administration in this instance would be considered in-service training; yet training in engineering in our example might be as valuable to the employee as the more closely related work in personnel administration."—Mandell, Milton M.: op. cit., p. 573.
किया था कि अध्ययन के लिए छह उन अध्ययनों के लिए दी जा सकती है जो चाहे सरकारी नीति के कार्य से निकट या सीधा सम्बन्ध न रखते हों, किन्तु असैन्य सेवक के रूप में उसकी योग्यताओं में सुधार करते हों और उसे इस योग्य करते हों कि वह लोक सेवा की अन्य शाखाओं में सेवायोजित लोगों को सहयोग दे सके।

उपर का विवेचना लोक सेवा के लोगों की उद्देश्यांक्षाओं के प्रति जागरूकता तथा कुशल बनाने के किसी महत्व में लोक सेवकों के प्रशिक्षण के उच्चत्व पर प्रचुर प्रकाश डालता है। प्रशिक्षण नवजातों को ही दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त जो लोग पहले से सेवा में हैं उनके लिए, कभी-कभी रिफ़रेंस कीयों तथा विशेष कीयों में उपस्थित होना आवश्यक कर दिया जाना चाहिए। ऐसा सुझाव देना अथवा हार्फ कहना नहीं कि ऐसे कीयों सेवा के सारे कार्य में समृद्धित अन्तर से व्यवस्थित किये जाना चाहिए। इस बात में प्रकार भी समझ लेने चाहिए कि किसी भी प्रशिक्षण कार्यक्रम की अन्तित सफलता भर्ती की बुद्धिमत्ता पूर्ण नीति पर निर्भर है क्योंकि शून्य भूमि को प्रशिक्षण सुधार नहीं सकता और न प्रशिक्षण उपभोक्ताओं में प्रशासन के लिए बाँटी रहता कार्य का संचार ही कर सकता है। इस रूप से उद्धृत तो किया जा सकता है किन्तु इसे प्राप्त करने की समस्या नहीं किया जा सकता। यह सभी जनजाति वस्तु होती है। इस प्रकार प्रशिक्षण की तल पूर्ण सीमाएं हैं। इन सीमाओं के होते हुए भी प्रशिक्षण आज लोक प्रशासन की सर्वोपरि आवश्यकता है। प्रशिक्षण कार्यक्रमों के पालन-पालन की आवश्यकता को समझ लेने के पश्चात् हमें अब रूप से कुछ पूर्ण पूर्ण चाहिए और उनके उत्तर देना का प्रयत्न करना चाहिए।

प्रशिक्षण कौन हों?

हमें कर्मचारियों के लिए एक समृद्ध प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाने के समय इस महत्वपूर्ण बात को ध्यान में रखना चाहिए कि किस विषय की प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए लोगों को विश्वविद्यालय के प्राथमिक हो। जहां तक समाज बिजनेस तथा अन्य महत्वपूर्ण विषयों में प्रशिक्षण में सम्बंध है विश्व-विद्यालय के प्राथमिक करें विषयों को और अर्थशास्त्र, अर्थ गहराई तथा व्यापकता से संबंधित है। यह अवश्य सम्बन्ध है कि उनके शिक्षा वार्तालाप के अंतर्गत निकट न हो। इस कार्य के लिए तो अनुभवी प्रशिक्षक की अस्तित्त्व आवश्यकता है। बस्तुत: प्रशिक्षण पाने वालों के लिए यह बड़ा उद्दल होगा यदि उन्हें ऐसे प्रशिक्षकों के अंतर्गत सीधे शिक्षा दी जाय। संतोषजनक समाधान यह है कि विश्वविद्यालय के अध्यापक तथा अनुभवी प्रशिक्षक दोनों ही इस कार्य को करें। इस ओर भी प्रयत्न होने चाहिए कि शिक्षाविद को ऐसे अवसर भी प्रदान किये जायं कि वह प्रशासनीय समस्याओं
सेप्रयक्षतः परिचय प्राप्त कर सके। प्रशासन में धोड़े-धोड़े समय के लिए कार्य देकर तथा मन्त्रणा और परमांशदात्री समितियों में, जाँच के आयोगों आदि में उसे नियुक्त करके ऐसा किया जा सकता है।

प्रशिक्षण की ‘विषय वस्तु’ क्या हो?

समाज-वृत्तकर बनाया गया कार्यक्रम बहुमुखी होना चाहिए। इसे इसी अवस्था में पहले बतायी गयी विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करने बाला भी होना चाहिए। भारतीय पौड़ा, जहाँ रामायणस्तरी रायानातों को प्रायम्य दिया जाता है, प्रशिक्षण कार्यक्रम को चाहिए कि वह संघेपर अपने कार्य का समस्युक्त जान तथा समस्य का संचार करे। सभी विभिन्न आवश्यक बातें प्रशिक्षण कार्यक्रम में स्थापने बतायी जानी चाहिए तथापि प्रशिक्षण कार्यक्रम में सबसे बड़ा महत्त्व इस बात का है कि प्रशिक्षण कार्यक्रम में सामाजिक विज्ञानों का समुचित प्रावधान हो। सामाजिक विज्ञान की पयात्त पृथ्वीय प्रशासक के लिए, बहुत जरूरी है। प्रशासक को ट्यूक ‘कार्यरत सामाजिक वैज्ञानिक’ कहा गया है। उसे (प्रशासक) विचारों की आवश्यकता है, और इन विचारों से समर्थ रहने बाले अनुसारों को भी महत्त्व दिया जाना चाहिए। एक लेखक ने ट्यूक ही बताया है: "अव चूँकि प्रबंध की समस्याओं का क्षेत्र बढ़ा रहा है। वह मान करना ट्यूक होगा कि परम्परागत अनुशासन, जो विचारों से समबन्ध रहते हैं, प्रबंधकों की शिक्षा के बहुलत बड़ा भाग बन जाते हैं। प्रबंधकों के लिए सहायता के साधन का यह क्षेत्र जितना बड़ा होगा। उससे पैदा होने बाले विचार भी उतने ही अवधिक तथा बेहतर होंगे।" 14 बनधै वेर्क भी इसी प्रकार लिखते हैं: "भी भी इस बात को एक गलती मानता हैं कि ग्रीक तथा लैटिन भाषाएं अब ऐसे विषय नहीं रहे गये हैं, जिसके सब विचार लोगों को लेना चाहिए। सी - सीं एन - एन बाइडेन माने बड़े से ग्रीक तथा लैटिन भाषा के प्राकृत, प्रायम्य मूल रूप में पड़े और लैटिन में तो में बूढ़ा बात-बीत कर सकता था। इन दोनों भाषाओं के मेरे अध्ययन के हमारी समस्या की साँस्कृतिक पृथ्वीय समस्या में मुख्य सहायता दी। यदि मैंने ये भाषाएं न

14 “Now that the range is widening for management problems, we shall do well to demand that the traditional disciplines, which have dealt in ideas as they interact, in situations as wide as the artist's view of life, become a major part of education for managers. The greater this range of resource for the minds of management, the more and better will be the ideas that emerge.”—Pamp, Frederic E. : “Liberal Arts as Training for Business”, *Harward Business Review*, Vol. XXXIII, No. 3, May-June, 1955, p. 47.
पढ़ी होती है तो वह ज्ञान मुखे कभी न प्राप्त होता।” 15 यदि भारतीय प्रसंग में इसे प्रतिरोपित किया जाय तो, इसका अर्थ है भारतीय इतिहास, संस्कृति, परम्पराओं, नैतिक आदर्श, रोति-रिवाजों इत्यादि से परिचय प्राप्त करना। इतिहास, संस्कृति तथा भारतीय समाज की समस्याओं का ज्ञान इन लड़ों का समझने में सहायक होगा। इसके आगे भी, यदि लोक प्रशासन की बुनियादी अवधारणाओं में प्रशासकों की पहुँच नहीं है तो उनका प्रशिक्षण अधूरा ही रहेगा। अतः, इस बात पर भी बल दिया जा सकता है कि विभिन्न सेवाओं के लिए भर्ती किये गये लोगों का प्रशिक्षण भी भला ही होना चाहिए, क्योंकि प्रशक्ति से सेवा के कार्य की प्रक्रिया भला होती है। इसका सम्बन्ध आचरण रूप से प्रवेशोत्तर अवस्थाओं से भी होना चाहिए और साथ ही उन कत्वर्तों के भी होना चाहिए जिनका पालन कर्मचारियों का करना पड़ता है। लोक सेवकों के लिए प्रशिक्षण की कोई प्रणाली होना आवश्यक है। विषयमत: यह भर्ती की किसी ऐसी प्रणाली में तो आवश्यक है हो जो नवयुगी को चुनिता है और “किसी विशेष समयों के अंतर्गत सामान्य समयों को प्रशासन देती है। फिर भी सेवावर्ग प्रशासन में प्रशिक्षण की अवलोकना ही की जाती रहती है। केवल हाल में ही इस पर अधिक ध्यान दिया जाने लगा है, यद्यपि स्थिति अधिक संतोषजनक नहीं दीख पड़ती।

ब्रिटेन में प्रशिक्षण

प्रशिक्षण की ब्रिटेन प्रणाली ‘कार्य करने के प्रशिक्षण’ और चुनितों से सीखने के सिद्धांत पर आधारित है। यह विस्तृत रूप से कहा जाता है कि प्रशासनीय कौशल आवश्यक रूप से अनुभवबहु बहुत है और वह सीधांतिक या अन्य किसी प्रकार के प्रशिक्षण से प्राप्त होने की अपेक्षा प्रयोग से प्राप्त होती है। जब तक इस धारणा से बड़कर कोई अन्य बेहतर धारणा, कि यह कौशल सरलता से प्राप्त किया जा सकता है और मुख्य के पेशे में समुचित सीमाओं पर उपयुक्त कार्यों द्वारा इस प्रक्रिया की गति बढ़ाई जा सकती है, इसके स्थान पर नहीं आ जाती तब तक असैनसिक सेवकों के प्रशिक्षण का भविष्य उजबेल नहीं दीख पड़ता। सामान्यतः होता यह है कि असैनसिक सेवाओं में प्रवेश के

15 “I also believe it a mistake that Greek and Latin are no longer subjects that all students must take. At C.C.N.Y. I read most of the Greak and Latin classics in the original and could carry on a conversation in Latin. My study of both languages gave me an appreciation of the cultural background of our civilisation which I never would have had otherwise.” —Baruch, Bernard: My Own Story, New York, Henry Holt & Co., 1957, p. 56.
पश्चात् तो नहीं के बराबर औपचारिक प्रशिक्षण होता है। सबसे पहले इस प्रश्न की छोटे एपेटो समिति ने १६४५ में की थी। समिति द्वारा यह गयी विस्फोट अनुसार शिक्षण तथा प्रशिक्षण का एक समाहार कोयाकार में बना दिया गया है जो प्रशिक्षण का समन्वय करता है, व्यावसायिक तथा भौतिक तत्त्वों के द्वारा परिभाषित सोनाओं पर केन्द्रीय कोसों की शिक्षा देता है, और विभागीय अनुदेशकों तथा अन्य कुछ समूहों को प्रशिक्षित करता है। जैसे लोगों के लिए शिक्षागण के अन्दर ही प्रशिक्षण दिया जाता है, जो ऐसा विश्वास है उनकी विशेष आवश्यकताओं को अधिक अनुपयोगी तथा समस्या सुलझाना है। सभी शिक्षागण में एक प्रशिक्षण पदार्थकारी तथा कुछ अनुदेशक होते हैं जो प्रशिक्षण और सामान्य कोसों का आयोजन करते हैं।

१६४५ में प्रशासनीय वर्गों में नये-नये आने वालों को प्रशिक्षण देने के लिए एक स्कूल स्थापित किया गया था किन्तु आराम्भिक कारणों से १६५१ में वह बंद कर दिया गया। इस प्रकार उत्तर-मध्य भारत में प्रशिक्षण को प्रशिक्षित करने के लिए अन्य कोई विशेष स्कूल नहीं हैं। इसके अतिरिक्त अर्थात् अर्थव्यवस्था की विशेषता: प्रशासनीय वर्ग से सम्बन्धित स्तर पर रहने वाले अर्थव्यवस्था के प्रशिक्षण में अधिक व्यापक दिया जा रहा है। कोर्ट-बर्ग के एक कालेज में टेस्ट पर सवाल होने में जिसकी स्थापना १६४५ में हुई थी, कोर्ट की व्यवस्थाएं हैं। "हेनले का प्रशासनीय वर्ग का कालेज इस विश्वास से उत्पन्न हुआ कि आधुनिक औद्योगिक तथा व्यावसायिक उद्योगों तथा सरकारी कार्यों के प्रभाव और भूमिका के प्रशासनीय तथा प्रशासनीय कार्यों को बढ़ाते पहुँचे हों दिया है। अपने निजी व्यवसायिक विकास के उत्तर में तथा प्रशासनीय अध्ययन-विभागीय विचार-गतिविधियों को बढ़ाते पहुँचे हों दिया है। उद्धेश्य "प्रमुखतः जन का प्रशासन या प्रशासन करना नहीं है, बल्कि प्रशिक्षण पाने बालों में प्रशासनीय कोशल तथा प्रशिक्षण बढ़ाना तथा वैज्ञानिक कार्यों का विकास कराना है। इससे उन्हें उनके कर्तव्यों के समाधान में सहायता मिलेगी और बदले में उनके दृष्टिकोण का विस्तार होगा और समस्या बढ़ेगी।" १६ इसके अतिरिक्त विश्वविद्यालय से संलग्न रहकर भी काम होता।

16 "The Administrative Staff College at Henley grew out of the belief that the scale and complexity of modern industrial and commercial enterprises and government functions had outstripped managerial and administrative practices. In the
शिक्षण तथा प्रशिक्षण | 387

है। प्रति साल वर्ष फैलोशिप मिलती है, प्रविधिक विषयों तथा अधिक विस्तृत विषयों जैसे प्रबन्ध तथा पर्यवेक्षण के लिए रिपोर्ट करें, गोपिनाथ सम्मेलन होते हैं। 'निर्मलतावी लोक सेवाओं के लिए विशिष्ट प्रशिक्षण का प्रबन्ध स्वयं सेवा के ही भीतर विचारमात्र रहता है। 'बाद अध्ययन' (Case-study) की प्रणाली प्रशिक्षण कार्यक्रमों में अधिकारिक स्थान प्राप्त करती जा रही है। सब कुछ कहलाते हैं। प्रशिक्षण उपलब्ध होता है। यह व्यवस्थित नहीं है, और न किसी पर लागू ही की जा सकती है। कारण यह है कि आज भी वहीं बहुत: कार्य करके प्रशिक्षण पाने के लिए धारण का प्रभाव काम कर रहा है। यह प्रत्येक करीबी की जाति है कि नवीनता अधिकारी किसी अनुभवी ध्यानसक के अनलगत कार्य करके कुशलता तथा अनुभव प्राप्त कर लेगा। यह उलझ होता है जो सकता जब विश्वास अभी कुछ समय पहले तक भारत में अर्थीक कर्मचारियों के प्रशिक्षण की धारणा को प्रभावित करता रहा।

भारत में प्रशिक्षण

आज भारत में अर्थीक सेवाओं के शिक्षण तथा प्रशिक्षण की समस्या ने विशेष महत्व धारण कर लिया है। सरकार की मार्गदर्शन निर्देश बढ़ते तथा फल-स्वरूप नयी-नयी सेवाएँ की रचना करने की आवश्यकता होने एवं स्वतंत्रता की प्राप्ति के पश्चात सरकारी कार्य की प्रबृत्ति में परिवर्तन होने के साथ ही सरकार के लिए लोक प्रशासन में शिक्षण तथा प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों (courses) की समुच्चयक योजना बनाना आवश्यक हो गया है। इस सम्बन्ध में योजना आयोग के निम्न कदम की ओर ध्यान देना ठीक होगा: "भारत के बाद प्रशासनीय कुशलता पर सेवाओं के प्रशिक्षण का काफी प्रभाव पड़ता है। सरकार के कार्य के प्रयोग के कारण उसके अनुरूप ही प्रशिक्षण के कार्य- क्रम की आवश्यकता होती है। सामान्यतः प्रशासन की सभी शाखाओं में यह आवश्यक है कि सेवावर्ग के प्रशिक्षण के लिए सेवा के आरम्भ में ही प्रबन्ध

interests of their own professional development and for widening of administrative insights, there was, it was felt, a need for men and women of experience, engaged in different aspects of public life, to meet together to study the problems they had in common. The object......is not primarily to extend or impart knowledge but to cultivate administrative skills and talents and to develop an awareness in the trainees which would help them to tackle their own jobs, on return, with a broader vision and deeper understanding.” — Adams, J.W.L.: ‘Henley and Hyderabad,’ Indian Journal of Public Administration, Vol. IV, No. 1, Jan.-March, 1958, pp. 66-67.
Next to recruitment, the training of personnel has considerable bearing on administrative efficiency. Each type of work in the government requires a programme of training suited to it. In general, in all branches of administration it is necessary to provide for the training of personnel at the commencement of service as well as at appropriate intervals in later years. In this connection, we would emphasise the importance of careful grounding in revenue and development administration for recruits to the Indian administrative service and the State administrative services.”—Planning Commission: Administration and Public Cooperation, Delhi, Manager of Publications, 1954, p. 121.

“For a country like India, with a tradition of thousands years of authoritative paternal administration, the transition to Parliamentary Democracy has involved a revolutionary change in the physiology of the body politic. It calls for a radical adjustment of attitude on the part of its operative organs, viz., the higher administrative personnel.”—Bapat, S. B.: Training of the Indian Administrative Service,’ Indian Journal of Public Administration, Vol. I, No. 2, April-June, 1955, p. 123.
शिक्षण तथा प्रशिक्षण | 386

व्यवस्था के प्रति अपना लगाव रखना चाहिए और उसे बनाये रखने के लिए उसे परिश्रम करना चाहिए।

(२) प्रशिक्षण का लक्ष्य आवश्यक रूप से राष्ट्रीय वृद्धि को प्रोत्साहन देना होना चाहिए और ऐसा करने की प्रक्रिया में उसे प्रादेशिकता, साम्राज्याधिकार, जातिवाद, इत्यादि से टकराते रहना चाहिए।

(३) इसे लोगों के साथ भावनात्मक एकीकरण को प्रोत्साहित करना चाहिए। ‘शास्त्र’ और ‘शासित’ के बीच चौहाड़ खाई को देखते हुए यह वात अस्त्यंत महत्वपूर्ण है।

(४) चूँकि अर्निक सेवाओं में प्रायः नगर के लोग ही भरे जाते हैं, जिन्हें गाँव के जीवन तथा गाँव की समस्याओं का ज्ञान नहीं के बराबर होता है, प्रशिक्षण कार्यक्रम में इस वात को बिशेष रूप से ध्यान में रखना चाहिए, ताकि ग्रामीण श्रेष्ठों की स्थिति की वास्तविकताओं के प्रति कर्मचारी लापरवाही न दिखा सकें। कर्मचारीयों में प्रशिक्षण द्वारा ग्रामीण श्रेष्ठों के प्रति झुकाव पैदा किया जाना चाहिए।

(५) भारत का भाग्य क्रमबद्ध पंचवर्षीय योजनाओं के सफल परिणाम के साथ जुड़ा हुआ है। प्रशिक्षण का यह एक महत्वपूर्ण लक्ष्य होना चाहिए कि वह कर्मचारियों को ‘कार्यक्रम के प्रति अनुस्वापित’ (Programme oriented) बना दे।

भारत में अर्निक सेवाओं की प्रशिक्षण समस्या के समाधान को ब्रिटिश विचारधारा ने बहुत सीमा तक प्रभावित किया था। यह समाधान इस प्रकार रहा है कि युवक अधिकारी किसी बरिसी पदाधिकारी के पर्यवेक्षण के अधीन स्वयं कार्य करके कृत्य सीखे। इस समाधान में कोई कर्मी नहीं दीलती थी व्यावहारिक सरकार के कार्य शाति और व्यवस्था बनाये रखना तथा राजस्व इकट्ठा करना तक ही सीमित थे। किन्तु १९४७ के बाद जब भारतीय प्रशासन को नये लक्ष्यों तथा उद्देश्यों के अनुकूल बनाया गया तो इसके काम चलना असंभव हो गया है और इसके बाद सरकारी कार्यों का तीव्र प्रसार होते लगा। इस प्रकार अर्निक सेवाओं के प्रशिक्षण का कार्य आवश्यक रूप से स्वतन्त्रता के पश्चात की घटना है। इस पर केवल ध्यान ही अधिक नहीं दिया जा रहा बल्कि इसका आधार विद्युत करने के प्रयत्न भी चल रहे हैं। योजना आयोग ने ऐसे ही प्रशिक्षण की आवश्यकता को मानना दी। जब उसमें आई५० ए५० प्रशिक्षण, स्कूल की विभिन्न सेवाओं के पदाधिकारियों के सम्मिलित प्रशिक्षण के लिए एक प्रकार के स्टाफ कालेज में परिणत कर देने की सिफारिश की। आयोग ने ऐसे प्रशिक्षण संचालक नियुक्त किये जाने का भी प्रस्ताव किया जिसे कर्मचारियों की विभिन्न श्रेणियों के लिए अभिव
पाठचर्यां (Refresher courses) तथा व्यवस्थित प्रशिक्षण कार्यक्रम संगठित करने का उत्तरदायित्व सीधे दिया जाय। इस सम्बन्ध में एसे के संदर्भ के अवलोकन उल्लेखनीय हैं:

“किसी सेवा में व्यवस्थित प्रशिक्षण तो बसता: उन कुछों को, जिनके लिए वह सेवा है, करके ही होती है। कार्य को करके सीखने की प्रक्रिया को संविधान तथा सुविधाजनक बनाने के लिए कुछ बुनियादी प्रशिक्षण प्रदान करके बहुत-सा समय तथा बहुत बचाया जा सकता है। ऐसा बुनियादी प्रशिक्षण सामाज्य’ (अर्थात् जो सभी उच्चतर लोक सेवकों पर लागू हो) तथा ‘विशिष्ट’ (अर्थात् जो किसी विशेष सेवाओं की आवश्यकताओं से सम्बन्ध हो) दोनों ही प्रकार का होना चाहिए। ‘सामाज्य’ में वह मौलिक ज्ञान आता है जो सभी उच्चतर लोक सेवकों में चाहिए, उदाहरण के लिए संविधान के मुख्य सिद्धांत, किसी संस्थानीय प्रजातन्त्र में लोक सेवकों के कार्य, केंद्र तथा राज्यों में शासनतंत्र का संगठन, लोक प्रशासन तथा कर्मचारीप्रबंध प्रवण के सिद्धांत और लोक सम्बन्धों की प्रविधियां। इससे सामाज्य रूप से अर्थशास्त्र का तथा विशेष रूप से भारतीय अर्थशास्त्र का ज्ञान समीक्षित हो और साथ ही भारत की सामाजिक तथा आर्थिक समस्याओं को भी स्पष्ट दिया जाना चाहिए।

बुनियादी प्रशिक्षण के ‘विशिष्ट’ भाग में किसी विशेष सेवा से सम्बन्धित नियमों तथा अवधियों का तथा विभागीय कार्यप्रणाली का अध्ययन समीक्षित है। आई.सी.ए. एसो प्रशिक्षण स्कूल की पाठ्यक्रम (कोर्स) में बुनियादी प्रशिक्षण के सामाज्य तथा विशिष्ट दोनों ही भाग, जिनकी आई.सी.ए. एसो पदाधिकारियों को आवश्यकता रहती है, समीक्षित है। बख्त-परिसंति सेवा, आय-कर, रेलवे, इत्यादि के पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए तत्कालीन मंत्रालय प्रबंध करते हैं, किन्तु ये बहुत: प्रशिक्षण के विशिष्ट भाग तक ही सीमित हैं। यदि प्रतिवर्ष उच्चतर सेवाओं के नये रंगनहाट ६ मास के लिए केंद्रीय सरकार में किसी नाम पर प्रशिक्षण के “सामाज्य” भाग को सीखने के लिए इकट्ठे बुलाये जाये करें तो बहुत लाभ हो। इससे भारत के विभिन्न भागों के ज्ञान वालों पदाधिकारियों की आपस में एक दूसरे के निकट सम्पर्क में आने का भी अवसर प्राप्त होगा जिससे वे लाभ उठाएं और सेवा सम्बन्धी चेतना कम होने का मार्ग सुलगा। इससे कुछ पदाधिकारियों को जो अपने स्वभाव या अन्य किसी कारणों से उस सेवा के अनुपयुक्त सिद्ध हुए, जो आरम्भ में उन्हें सीधी गयी थी, पुनः दूसरे कार्य सीपने में सहायता मिल सकती है।”

विशिष्ट सेवाओं के सदस्यों को दिये जाने वाले ‘सामाज्य प्रशिक्षण’ से सम्बन्धित चन्द्र के गुंडा-मन्त्रालय सहमत हो गया और १६५४ के
आरम्भ में गृह-मन्त्रालय ने सभी सरकारों को आदेश दे दिये जिनमें अखिल भारतीय सेवाओं तथा केंद्रीय सेवाओं (वर्ग प्रथम) के पदाधिकारियों को अभिनव पाठ्यक्रमों (Refresher courses) का प्रवेश करने के सम्बन्ध में एक योजना बनाई गयी थी। तबनुसार प्रस्तावित योजना में भाग लेने के लिए उन्हें आमंत्रित किया गया ताकि सेवा सम्बन्धी पुनरावलोकन की भावना दूर होने में सहायता मिले, और अभिनव पाठ्यक्रम के पाठ्यक्रम में समर्पित किये जाने वाले प्रस्तावित विषयों की चर्चा तथा अध्ययन की उपयोगिता को बढ़ाया जा सके। 1957 में इस दिशा में प्रारंभिक पत्र उठाया गया और लिस्ट में ६ से १० वर्ष तक की नौकरी वाले आई।५०२००, एस।५०२०० पदाधिकारियों के लिए, आई।५०२००, एस।५०२०० स्टाफ़ कालेज (I. A. S. Staff College) में अभिनव पाठ्यक्रम (Refresher course) आरम्भ कर दी गयी। बाद में १५ अप्रैल १९५८ को लोक सभा में दिये गये अपने बयान में गृह-मन्त्री ने अपना निर्णय घोषित किया कि “प्रशिक्षण की एक राष्ट्रीय अकादमी (A National Academy of Training) स्थापित की जायगी ताकि सेवाएँ, जो कहीं प्रशासनिक पदाधिकारियों के रूप में या लेखाकार या राजक्षेत्र पदाधिकारियों के रूप में कार्य कर रही हैं, अपने अंदर सच्ची भावना भर सकें और अपने कर्त्तव्यों का ऐसे डंग से पालन करें जिससे उनकी कार्य-कुशलता में वृद्धि हो, और उनमें तथा जनाता में पूर्ण रूप से ऐसी की स्थापना हो।” इसके पश्चात विभिन्न मन्त्रालयों को आमंत्रित किया गया कि वे विभिन्न सेवाओं के पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए एक अकादमी स्थापित करने की योजना में भाग लें। लगभग सभी मन्त्रालय विभागों ने ऐसा किया कि कस्थ की स्थापना पर सहमत हो गये और जुलाई 1957 से दिल्ली में आई।५०२००, एस।५०२०० प्रशिक्षण स्कूल में एक संयुक्त पाठ्यक्रम आरम्भ कर दी गयी जिसमें निम्न प्रमुखों के पदाधिकारी भाग लेते हैं:

(१) भारतीय प्रशासनिक सेवा (Indian Administrative Service)
(२) भारतीय विदेश सेवा (Indian Foreign Service)
(३) भारतीय लेखा परीक्षा तथा लेखा सेवा (Indian Audit and Accounts Service)
(४) भारतीय रक्षा लेखा सेवा (Indian Defence Accounts Service)
(५) भारतीय डाक सेवा (Indian Postal Service)
(६) भारतीय आय-कर सेवा (Indian Income-Tax Service)
(७) भारतीय आयातकर तथा आयकारी सेवा (Indian Customs and Excise Service)
बुनियादी पाठ्य का आरम्भ होने के तुरंत पश्चात गृह-प्रशासन मंत्रालय ने निष्ठुर किया कि आई.० ए० एस.० प्रशिक्षण स्कूल, दिल्ली तथा आई.० ए० एस.० स्टॉफ, कालेज शिमला दोनों ही संस्थाओं को आंपस में मिला दिया जाय और मसूरी में प्रशासन की एक राष्ट्रीय अकादमी खोल दी जाय। १ सितंबर, १९५६ से मसूरी में यह अकादमी काम करने लगी।

पहली बुनियादी पाठ्य का नवम्बर, १९५६ में समाप्त हुई। इस पाठ्य के दौरान में जो अनुभव प्राप्त हुआ उसके आधार पर गृह-प्रशासन मंत्रालय को सुझाव दिया गया कि भारती पाठ्य पाठ्ययां (अ) सभी सेवाओं के लिए एक ही समय में आरम्भ हों; (आ) वे पांच माह तक चलें, तथा (ह) उनमें भारती पुलिस सेवा के नये भर्ती किये गये लोग भी, जो पहली पाठ्य से समय अधिक हो दे सके थे, समय अधिक हों। गृह-प्रशासन मंत्रालय ने इस सभी मुद्दों का मान लिया है। अंतिम भारती तथा केंद्रीय सेवाओं के नये भर्ती किये गये लोगों के प्रशिक्षण का वार्तालाप फिलहाल केंद्रीय सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल, जो केंद्रीय सचिवालय सेवाओं के नये भर्ती के लोगों के लिए है, तथा प्रशासन की राष्ट्रीय अकादमी जो आई.० ए० एस.० के परीवीक्षाधीन (probationer) अधिकारियों के लिए है, कार्यान्वित कर रहा है। अन्य अंतिम भारती तथा केंद्रीय सेवाओं के नये भर्ती के लोगों को इस महाविद्यालय में पांच महीने की बुनियादी पाठ्य की जाती है और फिर वे अपनी प्रशिक्षण संस्थाओं में बनाने जाते हैं। बुनियादी पाठ्य को विभिन्न सेवाओं के नये भर्ती के लोगों में यह महत्वपूर्ण है कि वे एक सामान्य लोक सेवा से सम्बन्ध रखते हैं और उनका व्यवस्थित रूप से एक सामान्य वृद्धि दायित्व होना चाहिए। इस पांच महीने के बुनियादी पाठ्य को पूरा करने के पश्चात आई.० ए० एस.० को छोड़कर अन्य सेवाओं के परीवीक्षाधीन अधिकारी सांस्कृतिक प्रशिक्षण पाने के लिए अपने अपने प्रशिक्षण केंद्रों को चलाने जाते हैं और आई.० ए० एस.० के परीवीक्षाधीन व्यक्ति इसी अकादमी में आगे भी प्रशिक्षण पाते हैं। अंतिम बारिश पदाधिकारियों, साधारणतः जिनकी सेवा नागरिक १५ वर्ष की हो चौकी है, के लाभ के लिए यह अकादमी छोटी-छोटी पाठ्ययां, गोष्टियां, समस्त, आदि का आयोजन कर सकती है। इन पाठ्ययां का सामान्य सरकार के उच्चतर समस्त संस्थाओं या विशेष विषयों जैसे सामान्य अनुशासन, विशेष नीति, योजना अन्तरराष्ट्रीय समस्त इलाज के लिए हो सकता है। इन पाठ्ययां के लिए प्रविधिक तथा प्रशासकीय दोनों ही प्रकार के परीवीक्षाधीन आमंत्रित किये जा सकते हैं।
इस अकादमी में निम्नलिखित तीन प्रकार की पाठ्यपुस्तकें 19 की व्यवस्था हैः

(1) अंत्तिम भारतीय परिवेशाधीन व्यक्तियों के अंतिम परीक्षा नियमों
(All India Services Probationer Final Examination Rules) के अन्तर्गत मान्य किया गया पाठ्यक्रम पूरा करने के लिए आई๐ ए० एस० पदाधिकारियों के लिए एक्विपीय पाठ्यपुस्तकें।

(2) १० से १५ वर्ष तक के वरिष्ठ पदाधिकारियों के लिए ६ सप्ताह की अन्वेषण पाठ्यपुस्तकें। आरम्भ में यह प्रक्रिया किया गया कि यह पाठ्यपुस्तक आई๐ ए० एस० के पदाधिकारियों के लिए चलायी जाय और समय आश्वासन पर अन्य सेवाओं के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए भी इसे खोल दिया जाय।

(६) बुनियादी विषयों में प्रशिक्षण देने के लिए सभी अंत्तिम भारतीय सेवाओं तथा केंद्रीय सेवाओं के वर्ग प्रथम के लिए पाँच महीने की संयुक्त पाठ्यपुस्तकें।

इन पाठ्यपुस्तकें का उद्देश्य प्रशिक्षण पाने वालों को पूर्वकोष को विस्तृत करना है। पाठ्यपुस्तक सामान्यवादी प्रकृति की है और विशेषतः विनियमी प्रकृति वाले पदों के लिए भर्ती किये गए सेवकों की उदार कलाओं में सामान्य शिक्षा देने का प्रवर्तन करती है। यह एक बड़े रिक्त स्थान, जो पहले विचारमात्र था, की पूर्ति करती है और ठीक दिशा में लिया गया कदम है।

भारतीय प्रशासकीय सेवाओं के लिए प्रशिक्षण

अकादमी में एक वर्ष प्रशिक्षण कर लेने के पश्चात आई० ए० एस० के वरिष्ठ पदाधिकारियों व्यक्तिके एक परीक्षा में बैठते हैं जिसका संचालन संचालक लोक सेवा संस्थान करता है। इस परीक्षा में सफलता प्राप्त करने तथा एक वर्ष या अधिक महीने (प्रत्येक राज्य का वास्तविक काल विश्लेषित होता है) की सेवा पूरी कर लेने के पश्चात ही सेवाओं में स्थायित्व प्रदान किया जाता है।

यह ध्यान में रखना चाहिए कि अकादमी में अध्ययन के विषयों का प्रशासन के व्यवहारिक क्षेत्रों जो आई० ए० एस० के सदस्य को करने पड़ते हैं—के साथ कोई प्रत्यक्ष या तुरंत का सम्बन्ध नहीं होता। अतः उसे और प्रशिक्षण दिया जाता है। यह प्रशिक्षण काम पर होता है और इसमें पहले वर्ष प्रशिक्षण का एक नियमित कार्यक्रम रहता है। इसके पश्चात उसे एक अनुभवी सौंप दिया जाता है। उसके अनुभव को समृद्ध करने तथा उसके विचारशाला लाने के लिए प्रति दो वर्ष काम कर लेने के बाद उसका स्थानान्तरण एक जिले।

19 The Academy also organised a two months' course for the special recruits to the I. A. S. under the Emergency recruitment scheme of 1956.
से दूसरे जिले में कर दिया जाता है और अवर-सचिव के रूप में लगभग अठारह महीने के लिए उसे सत्ववालय भी भेज दिया जाता है। यह सब कुछ उसे अंत में जिलाधीन बनाने के लिए भूमिका है। और इस प्रकार यह है सबवालित पदाधिकारी का प्रशिक्षण। फिर भी, पहले वर्ष या पहले अठारह महीने एक नियमित प्रशिक्षण कार्यक्रम रखकर प्रशिक्षण पहलू को विशेष महत्व दिया जाता है। यह प्रशिक्षण परिवीक्षाधीन अधिकारी को लेना ही पड़ता है। सामान्यतः सेवा के छठे वर्ष में आई० ए० एस०० के सदस्य से आशा की जाती है कि वह जिलाधीन का पद या अथवा उसके समान उत्तराधिकार वाला कोई पद संभालने के योग्य हो गया है। अंत में यह कहा जा सकता है कि विभिन्न रायों में परिवीक्षाधीन व्यक्तियों को दिये गये प्रशिक्षण एक जैसा उत्तम नहीं होता और उसमें भूत कुछ कमी रह जाती है। सुझाव है कि भारत सरकार भी राज्यों में प्रशिक्षण के कार्यक्रम में अधिक रंग प्रदान करे।

भारतीय विदेश सेवा के लिए प्रशिक्षण

आई० एफ० एस०० की नयी भर्ती का व्यक्ति तीन वर्ष की अवधि वाले प्रशिक्षण कार्यक्रम से होकर गुजरता है। कुछ समय के लिए यह किसी जिले से संगठन कर दिया जाता है ताकि वह व्यवहारिक कार्य के सम्पर्क में आये गये हो जाय। साथ ही वह कुछ समय के लिए सत्ववालय का प्रशिक्षण भी प्राप्त करता है। फिर भी आई० एफ० एस०० के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम में भाषाओं (हिंदी तथा एक विदेशी भाषा) के अध्ययन पर और साथ ही ऐसे विषयों के अध्ययन पर भी बल दिया जाता है, जिनका जान प्राप्त करना एक आई० एफ० एस०० सदस्य के लिए आवश्यक समझा जाता है।

भारतीय पुलिस सेवा के लिए प्रशिक्षण

आई० पी० एस०० में प्रवेश पाने वालों को केंद्रीय पुलिस प्रशिक्षण कालेज, माउंट आबू में प्रशिक्षण दिया जाता है। अध्ययन के विषयों तथा क्राहण, हस्तियों के प्रयोग इत्यादि प्रशिक्षण का सीखा सम्बन्ध एक पुलिस पदाधिकारी के सामान्य कार्य से रहता है। प्रशिक्षण के पादयोग्रंथ में अपराध मनोविज्ञान, अपराध का पता लगाने में सहायक वैज्ञानिक उपकरणों, भड़काव से मुकाबला करने की रीतियों तथा अभियोग और अपाल वक्ता का अध्ययन रहता है। एक वर्ष का प्रशिक्षण पूरा करने के पश्चात परिवीक्षाधीन व्यक्ति संस्थी लोक सेवा आयोग (U.P.S.) द्वारा संचालित एक परीक्षा पास करता है। तदनतः उसे सहायक पुलिस अधीक्षक नियुक्त कर दिया जाता है। किन्तु इस नियुक्ति से पूर्व उसे एक वर्ष का प्रशिक्षण कार्यक्रम पूरा करना पड़ता है। यहाँ उससे विभिन्न अधीनस्थ पदाधिकारियों का काम करने के व्यवहारिक प्रशिक्षण दिया जाता है। इसके उपरांत ही उसे सहायक पुलिस अधीक्षक नियुक्त किया जाता है।
भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा-सेवा के लिए प्रशिक्षण

भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा-सेवा में भर्ती किये गये लोग शिक्षा में अपने विभाग के प्रशिक्षण स्कूल में प्रशिक्षण पाते हैं। प्रशिक्षण का पाठ्यक्रम भारतीय प्रशासन सेवा (I.A.S.) से उत्तन ही भिन्न हैं। जितना अध्ययन की पाठ्यक्रमों का सीधा सम्बन्ध उस कार्य से है जो एक भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा-सेवा के सदस्य को पालन करना पड़ता है। इस प्रशिक्षण के अन्तर्गत परिवीक्षणीय व्यक्ति उन विषयों पर एक विभागीय परीक्षा पास करता है जो उसके कार्य से सीधा सम्बन्ध रहते हैं। यह भी स्पष्ट है कि परिवीक्षणीय व्यक्ति को प्रारम्भिक प्रशिक्षण काल में ही एक व्यावहारिक प्रशिक्षण भी दिया जाता है। जिसमें वह महालक्ष्यापाल पंजाब (A.G. Punjab) का कार्य देखता है और उसे किसी जितना कोषागार तथा लोक निर्माण विभाग के सम्बन्धी लेखा कार्यालय से सलाम कर दिया जाता है। इस प्रकार यह काम का प्रशिक्षण है। विभागीय परीक्षा पास कर लेने के बाद परिवीक्षणीय व्यक्ति तुरन्त एक सहायक लेखाकारी के पद पर नियुक्त कर दिया जाता है।

आय-कर सेवा के लिए प्रशिक्षण

आय-कर सेवा के परिवीक्षणीय व्यक्ति नागपुर के प्रशिक्षण स्कूल में प्रशिक्षण पाते हैं। इनके प्रशिक्षण भारतीय लेखा-परीक्षण तथा लेखा-सेवा (I.A. and A.S.) के प्रशिक्षण जैसे ही हैं।

रेलवे स्टाफ कालेज, बड़ौदा

यातायात, परिवहन तथा वाणिज्य विभाग और रेलवे लेखा-सेवा के लिए रंगमणों को प्रशिक्षण देने के अतिरिक्त बड़ौदा का स्टाफ कालेज (Staff College at Baroda) सेवा करने वाले पदाधिकारियों के लिए विशेष तथा अभिनव पाठ्यक्रमों का आयोजन भी करता है। इस स्टाफ कालेज में यातायात परिवहन तथा वाणिज्य विभाग (T.T. and E.D.) साइन तीन महीने का प्रशिक्षण—दो माह आरम्भ में और एक माह प्रशिक्षण के द्वितीय कार्यक्रम के बीच में—प्राप्त करते हैं। भारतीय रेलवे लेखा-सेवा (I.R.A.S.) की भर्ती के लोग आरम्भ में दो माह का प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। प्रशिक्षण का पाठ्यक्रम व्यावहारिक हैं और उसका सीधा सम्बन्ध इन पदाधिकारियों के कार्य से है।

केन्द्रीय संचालित प्रशिक्षण स्कूल, नयी दिल्ली

शाखा-अधिकारियों, सहायकों तथा निम्न वर्गीय लिपियों के लिए चुने गये लोगों को इस स्कूल में प्रशिक्षण दिया जाता है। इस स्कूल की स्थापना मई, १९४५ में हुई थी। इसमें संगठन तथा रीतियों, कार्यालय की कार्य प्रगति, वित्तीय नियम तथा विनियम इत्यादि का प्रशिक्षण दिया जाता है। इस प्रकार यह प्रशिक्षण कार्यालय के कार्य से निकटता से सम्बन्धित है। प्रशिक्षण अगर
कर लेने के बाद व्यावहारिक प्रशिक्षण के लिए उन्हें विभिन्न मन्त्रालयों में पद दे दिये जाते हैं। उपर की श्रीमानों में पहले से काम कर रहे लोगों के लिए यह स्कूल अधिनन्त्र पाठ्यमार्गों का भी आयोजन करता है।

एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कालेज, हैदराबाद

एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कालेज, हैदराबाद की स्थापना प्रविधिक शिक्षा की अन्वित भारतीय परियोजन की सिफारिश पर १६५७ में की गयी है। यह इंग्लैंड में हेनले के एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कालेज के नमूने पर है। प्रविष्टिया (Prospectus) के अनुसार यह “कालेज ऐसे अध्ययन की व्यवस्था है जो अर्थव्यवस्था जीवन में संगठन तथा प्रशस्तन की प्रविष्टियों तथा सिद्धांतों का अनुसंधान करता है” ……” “कालेज प्रशस्तन की शक्ति के अनुभवी निष्पादकों की आपस में निकट लाने का प्रयत्न करता है, और उन्हें विभिन्न प्रशस्तन कार्य-प्रणाली का प्रभार करने का अवसर प्रदान करता है।” तभी के भविष्य में और भी उद्यमित उत्तरदायित्वों के लिए अपने को तैयार कर सके” ……” और “कालेज विश्वास करता है कि रूप-पुष्टि की जीवन के विभिन्न क्षेत्रों—जैसे, निजी उद्योग, वाणिज्य, तथा लोक सेवा—से एक जगह लाकर अनुभव तथा विचारों के अधिकतम आदर-प्रदान में सुविधा प्रदान करेगा और इस प्रकार इसमें भाग लेने वाले व्यक्तियों के व्यविधत्व को समृद्ध बनायेंगा जिससे विभिन्न उद्यमों में प्रशस्तन कुशलता अधिक बढ़ जायगी और राष्ट्रीय तन पर उनकी उत्तादन क्षमता बढ़ जायगी।” विचार यह है कि आठ से पनख वर्ष तक के व्यावहारिक अनुभव के पश्चात कोई भी मनुष्य जीवन के विभिन्न क्षेत्रों के लोगों के साथ रहने से अपने कृत्य के विषय में एक अलगाव की स्थिति से सोचकर लाभ उठा सकता है और समस्या कि उसे उद्यमित उत्तरदायित्वों के योग्य बनाने के लिए यह एक सर्वोत्तम सफल जीवित का संदर्भ हो। निजी क्षेत्र प्रशस्तन तथा सार्वजनिक क्षेत्र के सदस्यगण द-द की संख्या बाले अभियोजों (Syndicates) में बौद्धिक दिये जाते हैं। प्रवृत्ति अभियोज (Syndicate) में विभिन्न अनुभवों के सदस्यों को एक करने का प्रयत्न किया जाता है। अध्ययनों की पाठ्यपुस्तक के मुख्य भाग हैं: संगठनों की संरचना, आलंकारिक सम्मान, बाह्य सम्बन्ध अथवा धम्म तथा प्रशस्तन तथा जीवन शक्ति बनाये रखने के साथ ऐसा माना जाता है कि यहाँ कोई अप्रतीक्षित विषय नहीं दी जाती, बल्कि कुछ विषयों पर विचार लोग व्यवस्थापन देने हैं। वे विश्व इस प्रकार वर्गीकृत किये जा सकते हैं: (१) अर्थशास्त्र, आधिक संस्थाएं, योजना तथा विकास; (२) व्यापार के सम्बन्ध, धम्म तथा सरकार; (३) संविधान का आर्थिककरण; (४) प्रबंध विज्ञान; (५) सरकार तथा व्यापार में लेने; तथा (६) किसी विशेष उद्योगों के विषय में सूचना।
शिक्षण तथा प्रशिक्षण

शिक्षण की रीति यह है कि सामूहिक चर्चा द्वारा अध्ययन किया जाता है। प्रत्येक विषय के लिए अलग मन्त्री तथा अध्यक्ष होता है। इस प्रकार इन पदों का साक्षर करना अवसर दिया जाता है। प्रत्येक विषय के प्रथम ‘आयोजन’ (organise) परियोजना से पूर्व संचालक स्टाफ का सदस्य समापति तथा संचालक के विषय में संवेदन में बताता है। यह एक सिलसिला संबंधित विवरण होता है जिसके साथ एक अनिवार्यता तथा अतिरिक्त बचाव सूची रखती है। ‘आयोजन’ के परियोजना में अध्ययन की योजना बनायी जाती है और अभियंता के सदस्यों में नियोजनों (assignments) का वितरण कर दिया जाता है। अध्ययन का क्षेत्र अतिम प्रतिवेदन की तुलना में अधिक विस्तृत माना जाता है। क्योंकि अतिम प्रतिवेदन को तो विविध सीमाओं के भीतर सीमित कर देना आवश्यक होता है। अधिकतर विषय सभी अभियंता के लिए एक समान हैं।

उनके प्रतिवेदन उस समय सभा में उपस्थित किये जाते हैं जब प्रत्येक समापति एक सिलसिला भाषण देता है।

स्टाफ कालेज, हैदराबाद के प्रशिक्षण कार्यक्रम के स्वरूप तथा विषय-वस्तु पूर्व प्रमुख बातों पर आधारित हैं। “वे ये हैं: पहली बात यह है कि कुछ सामान्य समस्याएं होती हैं जो सभी प्रशासकों के सामने आती हैं। चाहे वे किसी क्षेत्र में काम करते हैं। दूसरे, प्रशासकों के कार्य करते सार्वजनिकता तथा निजी दोनों ही क्षेत्रों में निष्ट्र ही जितेगे तथा विभिन्तापूर्ण होते जा रहे हैं।” तीसरे, प्रत्येक प्रकार के प्रशासक को उन लोगों की तुलना में, जो उसके निजी क्षेत्र में सब अन्य क्षेत्रों में लगे चुके हैं, तथा क्षेत्र चिह्नों की तुलना में जो यथार्थ भूमिका अदा करनी पड़ती है, उनकी निरंतर समीक्षा की आवश्यकता है। चौथे, अज के अत्यंत विभिन्तापूर्ण प्रजातिक समाज में उद्देश्यों तथा संगठनों की जटिलता में बृद्धि होने के कारण उसके अध्ययन के लिए रुखवारी की अपेक्षा विचारोत्सव एवं लोकतांत्रिक प्रणाली की आवश्यकता है। पौराणिक, अध्ययन की प्रणाली ऐसी ही जो उन गुणों तथा क्षेत्रों को प्रकट कर दे जो ऐसे स्टिमों या पुष्टों के लिए विविध होते हैं, जो अपने अनुभव तथा योग्यता के कारण अपने व्यापार-संस्थाओं के मात्र विकास में एक प्रभावशाली भाग अदा करने के लिए आमंत्रित किये जा सकते हैं।”

(Contd.)

20 “These are : first, there are common problems which all administrators have to face in whatever field they work; second, the duties of administrators in both the public and private sectors are becoming increasingly complex and diverse; third, the exact role which each type of administra-
सामुदायिक विकास विषयक अनुसंधान तथा अध्ययन की केंद्रीय संस्था, मयूरी

सामुदायिक विकास विषयक अनुसंधान तथा अध्ययन की केंद्रीय संस्था की स्थापना जून १९६३ में इस उद्देश्य से की गयी थी कि जिससे विषाल संस्था में ऐसे महत्वपूर्ण कर्मचारी तैयार किये जा सके जिन्हें कार्यक्रम के प्रशासकीय एवं सामाजिकशास्त्रीय पहुँचों का जान हो। सामुदायिक विकास में अध्ययन तथा अनुसंधान करना इस संस्था के कार्य का ऐसा अंग है। अध्ययन के क्षेत्र में इसका एक बुनियादी उद्देश्य पतंजली-पतंजली दिन के पुनरावलोकन पाठ्यालयों (orientation courses) द्वारा यह मुनिशिक्षित करना है कि इसमें भाग लेने वाले लोग एक साथ रहकर तथा काम करके अपने बिचारों तथा अनुभवों का आपस में आदान-प्रदान करने; आदोदित के पिछले इतिहास तथा अभिव्यक्ति विकासों को स्वीकार करने; सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा समग्र राष्ट्रीय योजना के बीच अंतरसंबंध को अच्छी तरह समझने; सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा समग्र राष्ट्रीय योजना के बीच अंतरसंबंध को अच्छी तरह समझने; किस तरह संभाषित शासकीय तथा बालाशास्त्रीय कार्य पृथक-पृथक सामाजिक राष्ट्रीय उद्देश्यों की प्राप्ति में एक-दूसरे के पुरुष होते हैं, यह जानने; और इसके द्वारा सामुदायिक विकास के प्रति पहचानने में सहयोग तथा समन्वय का प्रयोग करने के लिए सहयोगी हो जाने है। पुनरावलोकन पाठ्यालयों सामाजिक प्रशासकीय नमूने के संगठित प्रशिक्षण जैसी नहीं होंगी बल्कि, उनका मुख्य उद्देश्य कार्यक्रम में लोग महत्वपूर्ण कर्मचारियों में बिचारोत्सव कांड करना तथा विचार तथा अनुभवों का आदान-प्रदान करना होता है। संयुक्त राष्ट्र विष्टमण्डल (United Nations Mission) के शहरों में, जहाँ तक अधिकारियों का समन्वय है, "पाठ्यालयों का अभिव्यक्ति है प्रशिक्षण पाने वाले जिसे प्रशासन का एक साहाय्य क्रय समझते हैं उसके प्रति उन्हें एक नया दृष्टिकोण प्रदान करना" उनके कार्य में सामुदायिक विकास कार्यक्रम
tor has to play in relation to others engaged in his own field and in other fields and in relation to the public interest requires a continuous review and appraisal; fourth, the growing complexity of objectives and organisations in the highly diversified democratic society of today requires for its study a method which is flexible and thought-provoking rather than dogmatic: and fifth, the method of study must seek to evoke qualities and skills which are required in men or women who, as a consequence of their experience and abilities, are likely to be called upon to exercise an influential role in the future development of their concerns."— Adams, J. W. L. : 'Henley and Hyderabad', Indian Journal of Public Administration, Jan.-March, 1958, p. 78.
शिक्षण तथा प्रशिक्षण

पुनरावलोकन की पाठचयांत्रिकी में उपस्थित रहने के लिए सामाजिक: निम्न-लिखित अधिकारी भेजे जाते हैं:

(१) विकास आयुक्त, अतिरिक्त, संयुक्त, उप तथा सहायक विकास आयुक्त;
(२) शासन के सचिव तथा उपसचिव;
(३) प्राविधिक (विकास) विभागों के प्राधान, उपप्राधान तथा क्षेत्रीय पदाधिकारी;
(४) संभागों के आयुक्त (Commissioners of Divisions), जिलाधीन तथा अतिरिक्त जिलाधीन;
(५) बरिष्ठ जिला योजना का विकास पदाधिकारी तथा बरिष्ठ अनु-विभागीय अधिकारी (Senior Sub-divisional Officers);
(६) चुने हुए बल विकास अधिकारी;
(७) केन्द्रीय सरकार के मनोभाव अधिकारी, जैसे—संविधायक के अधिकारी,
(८) संसद सदस्य, विधान सभा सदस्य, विधान मंडल सदस्य;
(९) जिला परिषदें के सभापति तथा अन्य अहसासकीय लोग, जिन्हें सामुदायिक विकास कार्यक्रम में रूचि हो;
(१०) चुने हुए प्रधान;
(११) विश्वविद्यालयों के प्रतिनिधित्व;
(१२) अन्य देशों से आकर भाग लेने वाले।

प्रत्येक पाठचयांत्रिकी के कार्यक्रम में निम्न वाते रहती हैं:

(अ) प्रत्येक सदस्य द्वारा 'मेरे क्षेत्र की समस्याएँ' उपस्थित करना;
(आ) चुनी हुई समस्याओं का अभियंतारीय अध्ययन (syndicate study);
(ह) अतिव वक्ताओं द्वारा बातचीत;
(ई) प्रत्येक सदस्य द्वारा पत्र (papers) उपस्थित किया जाना;
(उ) अनुसंधान संबंधी अध्ययनों के परिणामों पर विचार-विमर्श; तथा
(ऊ) पुस्तक समीक्षाएँ।

पुनरावलोकन पाठचयांत्रिकी (orientation course) में अभियंतारीय अध्ययन (syndicate study) ही महत्त्वपूर्ण कार्य है, ये अध्ययन, विभिन्न क्षेत्रीय अनुभवों तथा उनमें निहित नियमों के प्रकाश में क्षेत्रीय समस्याओं के अधिक सम्बंधी परिक्षण को प्रोत्साहित करते हैं। इस प्रकार इनका उद्देश्य दोहरा है; प्रशिक्षण पाने वालों को ठोस पुनरावलोकन प्रदान करना और साथ ही केन्द्रीय
तथा राज्य सरकारों के लिए कच्चा माल तैयार करना जिस पर वे नीति का संबंधित अधिक रूप से विचार कर सकें।

लोक प्रशासन का भारतीय स्कूल

लोक प्रशासन का भारतीय स्कूल लोक प्रशासन की भारतीय संस्था का एक भाग है और लोक प्रशासन में उदार शिक्षा प्रदान करना तथा अनुसंधान की उद्देश्य करना इसके मुख्य उद्देश्य हैं। स्कूल में दी गयी पाठ्यक्रमों की रूप-रेखा इस प्रकार है कि विद्यार्थियों को लोक नीति निर्माण करने की प्रक्रिया का तथा उस नीति के प्रभावशाली कार्यवाहन के लिए अभिकरण, उपकरणों तथा प्रशिक्षणों का ज्ञान मिले। एक या दो वर्ष की स्नातकीय पाठ्यक्रमों—जिनके द्वारा लोक प्रशासन में मास्टर डिलोमा प्राप्त होता है, के अतिरिक्त इस स्कूल में लोक प्रशासन के विभिन्न पहलूओं पर अल्पकालीन पाठ्यक्रमों भी हैं।

डिलोमा पाठ्यक्रमों का विशेष लक्षण यह है कौई भी व्यक्ति, चाहे वह लोक सेवाओं से आये या विश्वविद्यालयों से, अपनी श्रेष्ठ अनुसार किसी भी विशेष पाठ्यक्रम के लिए अपना नाम लिखा सकता है।

अल्पकालीन पाठ्यक्रमों उन लोगों के लिए हैं जो पहले से लोक सेवा या विश्वविद्यालयों के शिक्षण में हैं। सामान्यतः राज्य सरकारों के उप/अवर सचिवों की श्रेणी के व्यक्तियों ने इन पाठ्यक्रमों में भाग लिया है। बहुत मात्र श्रेणी के अधिकारियों के लिए ये अभिव्यक्ति पाठ्यक्रमों लाभकारी सिद्ध हुई हैं।

ऐसी विभिन्न पाठ्यक्रमों का महत्व यह है कि पाठ्यक्रम ऐसे विभिन्न पाठ्यक्रमों के साथ अपनी समस्याओं के विषय में विवाद-विनिमय का अभ्यास प्रदान करने के अतिरिक्त उनके साथ साथ वर्तमान समय के सम्बन्ध में उनके आवश्यकता विचारधारा के संबंध में लाती हैं। यहाँ व्यक्ति सामान्यतः उन अनुभव वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा या विवाद के विषयों द्वारा दिये जाते हैं। उन पदाधिकारियों को केंद्रीय सरकार के कार्यालय दिखाने की भी योग्यता की जाती है ताकि वे काम होता हुआ देखकर अपना ज्ञान तथा अनुभव समूचे करके अपने क्षेत्र पर लीजें।

पूर्वागमी चर्चा के कार्यक्रम विभिन्न सेवाओं द्वारा प्रदान किये जाने वाले संस्थापकृत प्रशिक्षण से है। जिन संस्थाओं में ऐसा संस्थापकृत प्रशिक्षण का कार्यक्रम नहीं है वे काम-पर-प्रशिक्षण प्रदान करती हैं। प्रेमपु द्वारा वाला व्यक्ति उन विभिन्न अवधी में के कार्य को व्यक्ति से देखता है तथा वास्तव में उनका कार्य भी करता है जो उसकी नियुक्ति के माध्यम उसके अन्तर्गत रहता है। इसके अतिरिक्त विविध विषयों पर उसे कुछ सामान्य व्यक्ति भी दिये जाते हैं।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि भारत शीघ्र ही प्रशिक्षण के प्रति चैतन्य होता जा रहा है। संस्थापकृत प्रशिक्षण कार्यक्रम संस्था, श्रेष्ठ तथा प्रकृति में बड़ते
शिक्षण तथा प्रशिक्षण

जा रहे हैं। पुनरावलोकन तथा अभिनव पाठ्यांकों पर अधिकारिक बल दिया जा रहा है। गोष्ठियाँ, निर्माणशालाएँ, समेत आदि अधिकारिक लोकप्रिय होती जा रही हैं। हाल ही में केंद्रीय सरकार ने निश्चय किया है, कि अध्ययन का अवकाश (study leave)—विशेष: वैज्ञानिक, प्राथमिक, तथा प्रशासनीय कर्मचारीबंधन को—उद्देश्यों के साथ दिया जाना चाहिए और उपयुक्त मामलों में कर्मचारीबंधन को ऐसे अवकाश प्राप्त करने के लिए उत्तराधिकार करना या उसे मंथन तक देना चाहिए जिन प्रयोजनों के लिए अध्ययन का अवकाश दिया जा सकता है। उनमें वे अध्ययन भी सम्मिलित कर लेने चाहिए जिनका सम्बन्ध निकटत: तथा प्रश्नक: सरकारी सेवक के कार्य से तो नहीं हैं किंतु जो उसकी बुद्धि ऐसे दंग से विकसित कर सकते हैं कि एक अर्थात सेवक के रूप में वह सम्बन्ध: अपनी योग्यताओं में सुधार कर सके और लोक सेवा की अन्य शासियों में काम करने वाले लोगों के साथ सहयोग करने के लिए अपने को अधिक उपयुक्त बना सके। अध्ययन का अवकाश ऐसी प्रशिक्षण-पाठ्यांकों या अध्ययन सम्बन्धी परीक्षन के लिए भी दिया जा सकता है जिसमें सरकारी सेवक को किसी निर्मित विश्लेषक (academic) या अर्थ-विश्लेषक पाठ्यांकों में न भी जाना पड़े बलत: कि वह प्रशिक्षण-पाठ्यांकों या अध्ययन सम्बन्धी परीक्षन मरीहर की दृष्टि से सरकर के निश्चित लाभ की वस्तु ही है और उसका सम्बन्ध सरकारी सेवक के कर्त्तव्यों के क्षेत्र से हो। अध्ययन सम्बन्धी अवकाश उन अध्ययनों के लिए भी स्वीकार किया जा सकता है जिनका सम्बन्ध लोक प्रशासन की पृष्ठभूमि या बांधे से हो। इस स्वाभाविक अवकाश का अनुभव तथा उसकी दृष्टि विस्तृत करना है। अर्थात सेवक यदि सदा चौकशा रहने का प्रयत्न नहीं करता, तो उसके बच्चे भी किसी खड़े में जा पड़ने, उसमें जंग लगने तथा दृष्टि प्रसार की शक्ति से वैदिक की सम्मानार्थ बनी रहती है। नौकरी करने समय भी अध्ययन के लिए समय निकालना चाहिए और इस प्रकार अपने विषय से सम्बन्धित नवीनतम विचार अंगीकार करते रहना चाहिए। जितने फिर भी नौकरी करने समय बह चाहे जितना ही प्रयत्न करे, रोजमर्रा के जहरीले कार्य के विवाद में उसके दूकान जाने की सम्भावना रहती है। इसीलिए जब कभी निर्यात तथा रोज के वातावरण से दूर रहने का मौका मिले तो अपने भीतर धीर पालन लाभदायक सिद्ध होता है। यहाँ हमारा सुझाव है कि प्रशासकों को अपने पेशे के बीच में अध्ययन के अवकाश के समय विश्वविद्यालयों/संस्थाओं में उच्चतर अध्ययन के लिए भेजना चाहिए। वे कार्य से दूर अवश्य रहेंगे किन्तु उसके विषय में सोचने से बिगाड़ न होंगे।
स्वामी और कर्मचारियों के सम्बन्ध
(EMPLOYER-EMPLOYEE RELATIONS)

केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों (वर्ण तुलीय तथा चतुर्व) की पिछली सामान्य हड़ताल ने, जो जुलाई 1960 में हुई थी और अन्त में जो असफल भी रही, जनता तथा सरकार दोनों का ही ध्यान कर्मचारियों और सरकार के बीच सम्बन्धों को कटोरी समस्या की ओर आकर्षित किया है। सरकार से यह प्रश्नावली की जाती है कि वह एक आदर्श स्वामी हो, और उसका यह कर्तव्य हो कि अपने असैन्यक कर्मचारियों के कारों को निपटाने के लिए समुचित साधनों का विकास करे। निम्न शीर्षों के अन्तर्गत हम इस समस्या की चर्चा करेंगे:

(1) संघ बनाने का अधिकार (Right of association),
(2) हड़ताल करने का अधिकार (Right to strike), तथा
(3) विवादों के सम्बन्ध में वार्ता करने और उन्हें निपटाने के लिए साधन (Machinery for negotiation and settlement of disputes)

संघ बनाने का अधिकार

यहाँ तीन समस्याएँ अन्तर्निहित हैं: (1) क्या लोक सेवक अपने संघ बना सकते हैं?, (2) क्या वे संघ बाहर के ट्रेड यूनियनों से सम्बद्ध हो सकते हैं?, तथा (3) क्या वे राजनीतिक दल में सम्मिलित हो सकते हैं? प्रत्येक देश में अलग-अलग रिज़ल्ट हैं।

ब्रिटेन—असैन्यक कर्मचारी संघ बनाने में सबसे स्वतंत्र हैं और वे ऐसे संघों के सदस्य बने रह सकते हैं। ब्रिटेन बे संघ सरकार से मान्यता-प्राप्त हों या न हों, ऐसा कोई भी संघ अपना वाक्य अधिशेषण के प्रस्ताव द्वारा या अपने सदस्यों के मतदान द्वारा किसी वे ट्रेड यूनियन आंदोलन का माहौल बन सकती है। फिर भी 1897 तथा 1946 के बीच यथाप्राप्त विवाद अधिनियम (Trade Disputes Act) ने स्वामी असैन्यक कर्मचारी को किसी ऐसे संघ से, जिसका कोई भी सम्बन्ध निसी बाहरी ट्रेड यूनियन या किसी
राजनीतिक दल से हो, सम्बन्ध रखने का निषेध न कर दिया था। १६४५ की मद्दूर सरकार ने १६४६ में यह अधिनियम रद्द कर दिया। इसके पश्चात कुछ असैनिक सेवा संघ (Civil Service Unions) ट्रेड यूनियन कांग्रेस (Trade Union Congress) से पुनः सम्बन्ध हो गये। इन संघों में डाक विभाग को लिपिक वर्ग के तथा ऐसे ही अन्य कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करने वाले बड़े-बड़े संघ सम्मिलित थे, किन्तु व्यावसायिक, निपटाकीय तथा प्रशासकीय असैनिक कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करने वाले निकाय इससे अलग रहे हैं। जहां तक राजनीतिक दलों से सम्बन्ध का प्रश्न है, इस विषय में केवल डाक विभाग के कर्मचारियों का संघ ही मद्दूर दल से सम्बन्ध है। अन्य कोई भी संघ किसी दल से सम्बन्ध नहीं है। इसके लिए विभाग नियम तथा शास्त्र सम्मिलित कर दी गयी है। असैनिक सेवा संघों के लिए यह आवश्यक है कि किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित होने से पूर्व एक निश्चित प्रक्रिया में से होकर गुजरे। साथ ही संघ राजनीतिक प्रयोजनों के लिए किसी सामान्य निधि का प्रयोग नहीं कर सकते।

संयुक्त राज्य अमेरिका—संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) में संबंधी कर्मचारियों को किसी भी सेवा संगठन या संघ के तत्कालीन बनने का इस शर्त पर अधिकार है कि उनका वह संगठन या संघ उन्हें सरकार के विभाग द्वारा करने के लिए वांछनीय न करे। यह अधिकार संशोधित लॉयड ला फॉलिट अधिनियम १९१२ (Lloyd La Follette Act of 1912) पर आधारित है।

होता यह रहा है कि असैनिक कर्मचारियों के संघों ने स्वेच्छा से ही अपनी सदस्यता कामगारों के कुछ निश्चित प्रबंध तक ही सीमित कर रखी है। इस प्रकार (१) यह गठनों, बड़ीयों तथा दक्ष व्यापारों के अन्य कर्मचारियों, (२) डाक सेवा के विभिन्न व्यावसायिक समूहों, जैसे पत्र-बाहकों, लिपिकों

1 Section 6 (c) of the Act states: “An employee has the right, without interference, coercion, restraint and fear of discrimination or reprisal, to be member of, or refrain from being member of, any lawful group, organisation, union, or association; and no employee, and no one seeking employment, shall be required, as a condition of employment, transfer, promotion, or retention in the service, to be a member of, or to refrain from being a member of, any lawful employee group, organisation, union, or association, except that agencies, whose functional programmes are concerned with labour relations, may refuse to recognise unions, which are affiliated with organisations involved in controversies with which any such agencies deal.”
तथा डाक पर्यवेक्षकों; (२) संघ के सफेदपोश (white collar) कर्मचारियों के पृथक-पृथक संघ नहीं गये हैं। इस प्रकार वे संघ जिनसे सफेदपोश असैनिक कर्मचारियों का समर्थ है, केवल उसी समूह के कर्मचारियों तक अपनी सदस्यता सीमित रखते हैं। इसी प्रकार सरकारी कर्मचारियों के अमरीकी संघ (American Federation of Government Employees) की सदस्यता या पत्र बाहर के राष्ट्रीय संघ (National Association of Letter Carriers) की सदस्यता सरकारी सेवकों तक ही सीमित है। फिर भी वे निकाय अमरीकी श्रम संघ (American Federation of Labour) से समबद्ध हैं जो निजी क्षेत्र से समवायमुख संस्थाओं से मिलकर बना है। “ऐसा समबद्ध निकायों के संविधान में हदताल के बायांओं को रक्त करके किया गया है।” किन्तु कई ऐसे संघ भी हैं जो समबद्ध नहीं हैं।

भारत—इस समबद्ध में हमारे देश में वर्तमान स्थिति इस प्रकार है कि असैनिक सेवक किसी भी ऐसे सेवा संघ में सममिलित नहीं हो सकते और न उसके सदस्य ही वर्तमान संघ से ही मिलकर बना है। अतः मानना है कि इस संघ की मान्यता व्यक्ति ले ली गयी है। ऐसे संघ की मान्यता नीचे लिखी शर्तों पर दी जाती है:

(अ) कोई भी अधिकारी जो सरकारी कर्मचारी नहीं है, संघ के मामलों से समभागित नहीं है;
(आ) संघ का नियंत्रक केवल सदस्यों में से ही नियुक्त किया जाय;
(इ) सभा किसी अनेक सरकारी सदस्यों के लाभ का पोषण या समर्थन नहीं करेगी;
(ई) यह संघ कोई राजनीतिक निधि नहीं रखेगी या किसी राजनीतिक दल या राजनीतिक कर्मचारी वर्ग के लिए हितों का प्रचार नहीं करेगी। गैर रेलवे और अन्य अन्य कर्मचारी वर्ग या रेलवे कर्मचारी वर्ग (जो केंद्रीय सरकार के अंतर्गत कुल कर्मचारियों के ५० प्रतिशत है) के संघ में नियम अधिक उदार हैं। उद्देश्य के लिए, उनके संघों को राजनीतिक निधि रखने का निषेध नहीं है।

उपर के वर्णन से यह स्पष्ट है कि भारत में असैनिक सेवकों का संघ बनाने का अधिकार कोई भी अधिकारी नहीं दिया गया है। इस प्रकार किसी भी अमरीकी संघ की सदस्यता एक अनुशासनात्मक अपराध है। भारत का संविधान सभी नागरिकों को संघ या बूंदियन बनाने का अधिकार प्रदान करता है। तो फिर सरकारी कर्मचारी इस अधिकार से क्यों विष्कृत रखे जाने चाहिए? उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही केवल इसी कारण क्यों की जानी चाहिए कि वे ऐसे संघों के सदस्य हैं जिन्हें मान्यता प्राप्त
हाल में अर्थात कर्मचारियों द्वारा सरकार के विशेष हड़ताल में भाग लेने या उसे सहायता पहुँचाने के अधिकार के प्रश्न की हमारे देश में परिस्थि

ta हो रही है। जुलाई १९६० में हुई केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों के हड़ताल ने इस महत्वपूर्ण समस्या की ओर

जनता का ध्यान आकर्षित किया है। इस समस्या में वर्तमान देश की स्थिति अलग-अलग है।

ब्रिटेन—यहाँ ऐसा कोई कानून नहीं है जो अर्थात कर्मचारियों को

“That the membership of an unrecognised Association should not as such be a disciplinary offence.....As regards recognition of associations, the rules framed by the Government appear to us to be rather stringent. Reasonable conditions for recognition are essential for successful working of service associations. We, therefore, consider it necessary that the rules of recognition should be conceived (sic) and recognition granted in a liberal spirit.” — Second Pay Commission, p. 540.
प्रदर्शन या हड़ताल करने का निर्देश करता हो। अन्य शब्दों में यदि कोई असैन्य कर्मचारी हड़ताल करता है तो वह कोई दलितवीसी अपराध नहीं करता। फिर भी हड़ताल करना अनुशासनात्मक अपराध है और सरकार हड़ताल की स्थिति के अनुसार कोई भी अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के लिये स्वतंत्र है। वैसे व्यवहार में असैन्य कर्मचारी हड़ताल नहीं करते और न हड़ताल करने की घंटी ही देते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका—असैन्य कर्मचारियों का हड़ताल में भाग लेना यहाँ कानून द्वारा निपित ठहराया गया है। आम प्रबन्ध सम्बन्ध (टफ एंटले) अधिनियम १९४७ [Labour Management Relations (Taft Hartley) Act 1947] संयुक्त राज्य की सरकार के किसी भी कर्मचारी द्वारा या सरकार के किसी अभिकर्ण के कर्मचारियों द्वारा जिनसे सरकारी निगम भी समिलन्त हैं, सरकार के विषय हड़ताल किया जाता अवैध घोषित करता है।

कानून की अवहेलना करने के दशक स्वरूप दोषी को सेवा से हटाया जा सकता है, उससे असैन्य कर्मचारी का स्तर छूट जा सकता है और तीन वर्ष तक फिर से नौकरी करने के अयोग्य घोषित किया जा सकता है। यह निर्देश १९५५ में बनाये गये एक कानून (पत्रिका नो ३३०-३४४ कॉनियस) द्वारा और भी अधिक कठोर बना दिया गया है। इस कानून में प्रबन्ध किया गया है। "कि ऐसा कोई भी व्यक्ति संयुक्त राज्य सरकार या उसके किसी अभिकर्ण या सरकार के निगम में पद स्वीकार नहीं करेगा जो किसी हड़ताल में भाग लेना है या संयुक्त राज्य की सरकार या उसके अभिकरण के विषय हड़ताल करने के अधिकार का दावा करता है, या सरकारी कर्मचारियों के किसी ऐसे सम्बन्ध का एक सदस्य है जो ऐसी हड़ताल करने के अधिकार का दावा करता है।" इस प्रवचन का अतिरिक्त धोर अपराध है और इसके लिए अर्थ दण्ड और/या कैद की सजा दी जा सकती है।

अन्य देश—आस्ट्रेलिया, जापान तथा स्विट्जरलैंड में सरकारी कर्मचारियों का हड़ताल करना अवैध है। आस्ट्रेलिया में इसके दशक स्वरूप सेवा से तुरंत हटा दिया जाता है। कनाडा में स्थिति स्पष्ट नहीं की गयी है। इस तथ्य का कि ट्रेड यूनियन के कानून में संपर्की कर्मचारी नहीं आते, यह अर्थ ही सकता है कि अधिकारों के जिस वैध रूप से गारंटी अभिकरण को दी गयी है वह सरकारी सेवकों को प्राप्त नहीं है। परिवेश प्रांत में सभी परिस्थितियों में हड़तालों का निषेध है। फ़ॉर्स ही पश्चिमी जगत का एक ऐसा महत्वपूर्ण देश दीर्घ पड़ता है जो हड़ताल करने के अधिकार की अनुमान देता है।

भारत—यहाँ की स्थिति ब्रिटेन जैसी है। यहाँ सरकारी सेवकों के लिए हड़ताल करने के सम्बन्ध में कानून द्वारा निषेध नहीं किया गया है; यह तो
केवल अनुशासन का उल्लंघन मान है। इस प्रकार, केंद्रीय अर्थशास्त्रीय सेवा (आचरण) नियम, १९५५ किसी सरकारी सेवक को अपनी सेवा की शर्तों से सम्बन्धित किसी मामलों को लेकर किसी भी प्रदर्शन में भाग लेने या किसी प्रकार की हड़ताल करने का निषेध करता है। यह आचरण गौरू

विनियमक केंद्रीय वर्ग पर लागू होता है जो केंद्रीय सरकार के अत्यंत केंद्रीय वर्ग की संख्या का लगभग 30% प्रतिशत है। फिर भी ऐसे बन्धन रेलवे तथा रेलवे के केंद्रीय वर्ग—विनियमक और अनौपचारिक लोगों—

को छोड़कर अन्य विनियमक केंद्रीय वर्ग पर लागू नहीं हैं। रेलवे के ऐसे केंद्रीय वर्गों की संख्या सारे केंद्रीय कर्मचारियों का कुल ७०% है।

यहां दो बातें सामने आती हैं:

(१) क्या सरकारी सेवक अपनी सेवा की शर्तों से सम्बन्धित किसी मामलों को लेकर किसी भी प्रदर्शन में भाग लेने के लिए या हड़ताल करने के लिए स्वतंत्र है ?, तथा

(२) क्या ऐसी हड़तालों पर कोई कानूनी रोक लगायी जानी चाहिए?

इस बात पर कई प्रकार के विचार प्रकट किये गये हैं, और इसके अंतिम और ही क्या सकता है। इस विषय में तीन दृष्टिकोण हैं। पहला तो इस पक्ष में है कि अर्थशास्त्रीय कर्मचारियों को ट्रॉब्यूलनों के सारे अधिकार, जिनमें हड़ताल करने की अधिकार भी सम्मिलित हैं, प्रदान कर दिये जाय। इसलिए लोकसेवकों द्वारा की गयी सभी हड़तालों पर उपरोक्त रोक लगाने की सिफारिश करता है। इन दो विचारों के बीच तीसरा दृष्टिकोण है जो कुछ विशेष प्रकार की हड़तालों का ही निषेध करता है।

पहले विचार का समर्थन डब्ल्यू. ई. मोशर जैसे प्रसिद्ध लेखकों ने किया है। उनके अनुसार “अर्थशास्त्रीय सेवा विनियमों (Civil Service Regulations) द्वारा हड़ताल का निषेध न तक्षशास्त्र और न राजनीति दर्शन में है। व्यापारिक देश का राजस्व होता है” कर्मचारियों के किसी समूह की असह्य परिस्थितियों के बिघट हड़ताल करने का अधिकार न देना का अर्थ है। उन्होंने दास्तान के स्तर पर इस बात की बजाय कैसा है।” दूसरे, सरकारी कर्मचारियों या निजी उद्योगों के कर्मचारियों के बीच कोई भेद नहीं होना चाहिए। सरकार के कर्मचारियों को अन्य कर्मचारियों की मात्र प्रदर्शन करने का अधिकार प्राप्त होना चाहिए, ताकि वे अपने काम के प्रति लोक चेतना को जागरूक कर सकें और अपने कार्य-विवाद के लिए लोक समर्थन प्राप्त कर सकें। किसी भी कर्मचारी को अपना श्रम स्वतंत्र करने का अंतिम अधिकार प्राप्त होना चाहिए। इस प्रकार यह तरह पेश किया जाता है कि कोई ऐसा संगठन कारण नहीं कि सरकारी सेवकों को अन्य कर्मचारियों जैसे सभी अधिकार प्राप्त न हों
या सरकार पर भी अन्य नियोक्ताओं जैसी सीमाएं न लगायी जायें। एक
नियोक्ता के रूप में राज्य और एक सार्वभौम निकाय के रूप में राज्य के बीच
स्पष्ट भेद किया जाना चाहिए।

विरोधी दृष्टिकोण का समर्थन भी थोस तक हारा किया गया है। पहले
तो यह तक दिया जाता है कि चूँकि राज्य लाभ के लोभ से मुक्त रहता है,
और समाज के किसी भी अंग के शोषण को रोकने के लिए मजबूर है उत्तरदायी
है, इसलिए उस पर यह विवाद किया जा सकता है कि वह अपने कर्मचारियों
के साथ अवश्य ही उचित व्यवहार करेगा। दूसरे, जैसा बी, विश्वास ने संकेत
किया है: “सरकारी कर्मचारियों द्वारा की गयी कोई भी सामान्य हड़ताल,
में ही उसके नेता उसका वर्णन किसी अन्य प्रकार से करें, एक राजनीतिक
हिंदी है। इसके सफल होने का तत्परता है शासन का समाप्त हो जाना,
जिसकी अनुमा कोई भी सरकार नहीं दे सकती।” अर्थात, हर कसरी
कोई भी हड़ताल एक प्रकार की प्रस्ताव है जिसका लक्ष्य वे ही लोग
होते हैं जिनकी सेवा करने के लिए वे कर्मचारी है। तबसे, यह याद रहना
चाहिए कि भारत में असैन्स कर्मचारी, विशेषतः वे लोग जो संघ सरकार की
सेवा कर रहे हैं, लाभों ही बंद किल्लु लगभग उतनी ही योग्यता रखने वाले
व्यक्तियों की तुलना या राज्य में सरकारों के कर्मचारियों तक की तुलना में,
स्वातन्त्र शासन की सेवा करने वालों के विषय में तो कुछ कहना ही नहीं
पहले से ही एक विशेषाधिकारियों बयान के हैं। माँग और पृथ्वी के साधारण लोग
के आवागमन पर भी तो किसी भी असैन्स कर्मचारी के लिए हड़ताल करने का
कोई कारण नहीं होना चाहिए। सरकारी नौकरी कोई भी एक बेहतरीन तौर पर
सीटा है। उसे तो ज्यों का हिन्दी-लाभ सही भी खान इसलिए कर लिया जाना
चाहिए। और बस-बस-बस ऐसा संकेत किया जाता है कि ऐसे अन्तर्गत निर्माण
उद्योगों साधन और असैन्स कर्मचारियों के काम की विश्व की नहीं। ब्रिटेन में
असैन्स कर्मचारियों द्वारा इस अवधारणा के प्रयोग का निर्देश करते हुए डॉगल हॉंटन
(Douglas Houghton) ने लोक प्रशासन की हार्मोनिय संस्था (India
Institute of Public Administration) में दिये गये अपने व्यावहार में
कहा था कि “असैन्स के सेवा में” कोई भी हड़ताल करने के विषय में गंभीरता

3 "A general strike of Government employees, however it
might be described by its leaders, is a political weapon. Its
successes must mean the collapse of the administration and
that no Government can permit."—Staff Councils and Associa-
tions in the U.K. and India, New Delhi, Indian Institute of
Public Administration, 1960, p. 36.
In the civil service no one seriously thinks of strike actions. Civil servants are inhibited by fear of the consequence. (such as loss of a safe job and of accrued pension rights); also by a spirit of self-sacrifice in a common cause. Civil servants had never chosen the path of martyrdom.....Civil servants liked to get results by peaceful means. We have chosen a more civilised way of communication of desires.”—Whitley Councils in the British Civil Service, a lecture delivered by Douglas Houghton, M.P., Chairman, Staff Side, National Whitley Council, Great Britain, on December 10, 1957.

4
"We are definitely of the view that it is wrong that public servants should resort to strike or threaten to do so; and that persons entrusted with the responsibility for operating services essential to the life of the community should seek to disorganise and interrupt those services in order to promote their interests. Apart from these moral aspects, there is little doubt that in Indian conditions, in which there is often a possibility of eruption of indiscipline in an ugly form in one section of the community or another, a strike or even demonstrations by Government servants cannot be a factor making for indiscipline generally."—Second Pay Commission, p. 541, para 15.
है कि कर्मचारियों की स्वयं ही हड़ताल या प्रदर्शन का प्रयोग न लेने का निश्चय करके स्वतः में परिवर्तन लाना चाहिए।

वार्ता के लिए साधन

यदि एक और असामान्य कर्मचारियों को प्रदर्शन या हड़ताल करने का अधिकार नहीं दिया जाता और हूसरी और उनके प्रति गुलामी की स्वभाव भी नहीं किया जाता है तो सरकार और कर्मचारियों के अपनी छांड़े को शान्तिपूर्ण समझौते तथा वार्ता के लिए कुछ उपकरण की आवश्यकता है।

"भारतीय के प्रबन्ध" (Participative Management) तथा "प्रशासन में मानव सम्बन्ध" (Human Relations in Administration) के वर्तमान युग में सरकारी कर्मचारियों को अपनी सेवा की शर्तों से सम्बन्धित मामलों में कुछ कहने का अधिकार होना चाहिए।

अब हम संशोधन में हस्तक्षेप, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत में जो स्थिति है, उसका वर्णन करेंगे।

ब्रिटेन—विहिलेवाद (Whitleyism) क्या है?—बूढ़ेक हमारी स्टॉफ समितियाँ (परिषद्) ब्रिटेन की विहिल्स परिषदों के नमूने की ही है, इसीलिए हमें इन नियमों का संक्षिप्त वर्णन कर देना चाहिए। विहिलेवाद विभिन्न तरीकों पर नियोक्ता के रूप में राज्य के प्रतिनिधियों (सरकारी पक्ष) और कर्मचारियों के रूप में असामीक सेवकों के प्रतिनिधियों (कर्मचारी वर्ग पक्ष) के बीच समय-समय पर होने वाली चर्चाओं की एक प्रणाली है। इसके उद्देश्य है: (अ) प्रबन्ध तथा कर्मचारी वर्ग के बीच इस दृष्टि से पूर्ण सहयोग पैदा करना कि जिससे लोक सेवा की कार्य-कुशलता बढ़े और साथ ही कर्मचारियों की भलाई हो; (आ) शिकायतों का निपटारा करने के उपकरण का प्रबन्ध करना; तथा (इ) समस्याओं का समाधान करने के लिए अनेक प्रकार के असामीक सेवकों के विभिन्न दृष्टिकोणों तथा अनुभव का प्रयोग करना।

विहिलेवाद की भावना यह है कि दोनों पक्ष संयुक्त चर्चा के उपकरण को कायम रखने के लिए और दोनों पक्षों को सलामी देने वाले स्वाभाव

---

6 For writing this topic we have drawn heavily upon: (1) Whitley Councils in the British Civil Service, a lecture delivered by Douglas Houghton, M.P., Chairman, Staff Side, Civil Service, National Whitley Council, Great Britain, at the Indian Institute of Public Administration, New Delhi on December 10, 1957; (2) Whitley Council in the U.K., a lecture delivered by E. H. Cooper, acting Labour Adviser, U. K. High Commission in India at the Indian Institute of Public Administration, New Delhi on August 16, 1960; (3) Second Pay Commission Report, 1959, Chapter L.
समझीते तक मैौदेने पहुँचने के लिए तैयार रहें। विश्वेत परिप्रेक्ष्य की प्रणाली ब्रिटेन की अर्थव्यवस्था में १८१४ में विश्वास है, और अर्थव्यवस्था सेवा की टूटी युग्मिताओं के नेताओं, विभिन्न विभागों तथा सभी विभागीय प्रथाओं की राय में यह प्रणाली सफल सिद्ध हुई है।

संगठन—विश्वेत की व्यवस्था में अर्थव्यवस्था के सामान्य वर्गों के लिए एक राष्ट्रीय विश्वेत परिप्रेक्ष्य (National Whitley Council) और प्रत्येक विभाग के कर्मचारीवर्ग के लिए, पुर्व-पश्चिम विभागीय परिप्रेक्ष्य है। राष्ट्रीय नीच नीच सभी विभागीय संस्थाओं के संबंधों को सम्मोहित करे। राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य को विभाग के उन विकासों से सहित रखा जाता है जो राष्ट्रीय ही हैं। जिसके नीचे बिन्दु जान पड़ते हैं या जिसने प्रतिनिधि सम्बन्धित विभाग से परे हैं। इसके नीचे जितना अधिक नीचे होती है जो देश भर में विभिन्न कर्मचारीवर्ग की स्थायी संस्थाओं से संबंध रखते हैं। राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य के सदस्यों को कुल संख्या ५४ है जो सरकारी या कर्मचारी दोनों पक्षों में समान रूप से बली रहती है। पहले सरकारी सदस्यों की नियुक्ति मन्त्रालय द्वारा की जाती थी, किन्तु आजकल इसके रक्त-स्थान कोषागर द्वारा भरे जाते हैं। सदस्यों को किसी विविध अवधि के लिए नियुक्त नहीं किया जाता और वे तब तक बने रहते हैं जब तक कि वे व्यापक न दे दें या सेवा निवृत्त न हो जायें। सरकारी प्रभार में मुख्यतः विभागों के प्रधान, कुछ घोड़े से उप-प्रधान तथा निम्न श्रेणी के कोषागर पदाधिकारी रहते हैं। विभागीय प्रतिनिधित्व का समृद्ध कृष्ण संस्कृति करने का प्रयत्न किया जाता है। कोषागर तथा अन्य मन्त्रालयों के प्रतिनिधियों के सिवा अन्य सदस्य क्षमता में नियुक्त किये जाते हैं। इस समय जो सदस्य हैं वे सेवारत अर्थव्यवस्था सेवक ही हैं। १६२२ से १६३० तक सरकारी प्रभार में तीन प्रभार संस्कृति के (समाजार्थी दल के) थे, किन्तु अर्थव्यवस्था सम्बन्धी शाही आयोग (Royal Commission on the Civil Service) (१६२२-३१) की सिफारिश पर यह प्रवा बनाए दी गयी। कर्मचारीवर्ग पक्ष की प्रतिनिधि आयोग में कर्मचारीवर्ग संस्कृति के बड़े-बड़े समूहों से जैसे वे १६१५ में विश्वास की जाती थीं किन्तु तब से कर्मचारीवर्ग से समूहों में परिवर्तन आ गया है और तदनुसार कर्मचारीवर्ग पक्ष की रचना में भी परिवर्तन हो गया है। कर्मचारीवर्ग पक्ष रक्त स्थान भरने तथा इसमें प्रतिनिधित्व पाने वाले विभिन्न संस्कारों को दिये जाने वाले स्थानों की संख्या समय-समय पर निर्धारित करने के लिए उल्लंघन करने वाले सदस्यों की नियुक्ति वांछित होती है और प्रायः काफी बड़े अनुपात में इसके सदस्य कर्मचारीवर्ग
के संघ के पूर्वकालिक कर्मचारी होते हैं और शेष सदस्य असैनिक सेवक होते हैं। कभी-कभी कर्मचारीवर्ग के संघ के अधिकारी, जो एम. दी. हो गये हैं, परिषद में बैठे। इस प्रकार को रोकने के लिए परिषदें के संविधान में कुछ व्यवस्था नहीं हैं। परिषद में एक समाप्ति तथा एक उपसमाप्ति होता है। समाप्ति सरकारी पश्चिम से और उपसमाप्ति कर्मचारीवर्ग पश्चिम का होता है। परिषद के लिए चार सचिव होते हैं। प्रथम पश्चिम अपने दो सदस्यों को सचिवों के रूप में काम करने के लिए नियुक्त करता है।

विभागीय परिषद (Departmental Council) में दोनों पक्षों—सरकारी और कर्मचारीवर्ग—का प्रतिनिधित्व रहता है। सरकारी पश्चिम में सामान्यतः तत्समस्थल विभाग में वियर्टर वरिष्ठ श्रेणी के असैनिक सेवक होते हैं। इनमें उस विभाग का स्थान प्राप्त करने तथा समाप्ति भी सम्मिलित है। उनकी नियुक्ति मन्त्री या विभाग का प्रावधान करता है। विभाग का प्रावधान ही प्रायः इसका अध्यक्ष होता है, और स्थान प्राप्त करने के कोई सदस्य प्रायः सचिव होता है। कर्मचारीवर्ग पश्चिम में अपने पहले, विभाग में प्रतिनिधित्व पाने वाली समाजों द्वारा सदस्य नियुक्त किये जाते हैं। विभाग का प्रावधान उन्हें इस प्रस्ताव के लिए इकट्ठा करता है, और उस निश्चय करता है कि समय-समय पर विभिन्न संग्रहों को फिरने स्थान मिले।

कार्यवाहिनी—राष्ट्रीय परिषद (National Council) की सामाजिक वैश्विक संविधान के अनुसार “आवश्यकतानुसार कभी भी हो सकने, और तीन माह में एक बार तो अवश्य होगी। परिषद की एक बैठक समाप्ति या उप-समाप्ति द्वारा आवश्यकतानुसार बुलायी जायगी।” फिर भी व्यवहार में पूरी राष्ट्रीय परिषद की बैठक अब शायद ही कभी हो पाती है। इसके कार्य का सम्पादन मुख्यतः समितियों की है और कार्य का एक बड़ा भाग कर्मचारीवर्ग पश्चिम तथा सरकारी पश्चिम के मुख्य सदस्यों के बीच आपसी सम्पर्कों द्वारा सम्पन्न किया जाता है। सरकारी पश्चिम का प्रतिनिधि ही परिषद या समिति की सभी बैठकों में अध्यक्ष का आसन प्रहार करता है; उसकी अनुप्रस्तुति में सरकारी पश्चिम का ही इससे प्रतिनिधित्व अध्यक्ष बनता है। उपसमाप्ति कर्मचारीवर्ग पश्चिम का इसे बैठकों में अध्यक्ष का आसन प्रहार करता है। परिषदों द्वारा समितियों द्वारा जिन पक्षों पर चर्चा करने का लाभ होता है वे प्रश्न अवधारणा द्वारा अपने रूप में बोलता है। सरकारी पश्चिम विभाग से परे रहता है। यह सरकार का प्रतिनिधित्व करता है और स्थानीय प्रावधान तो केवल ऐसे अभिक्रियाओं के कारण नहीं हो सकता है। परिषदों के लिए दो सदस्यों की नीति को धीरे-धीरे करता है। कर्मचारीवर्ग पश्चिम विभाग से परे है। अतः परिषद में तो कभी कोई मतदान हो भी
नहीं सकता। यदि दोनों पक्ष असहमत हैं तो फ़िहदले की इस व्यवस्था के अन्तर्गत निर्णय हो नहीं नहीं सकता। परिषद के निर्णय दोनों पक्षों के बीच समझौते द्वारा किये जाते हैं और उन अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष द्वारा हस्ताक्षर किया जाना आवश्यक है। तब वे मन्त्रिमंडल को भेजे जाते हैं और मन्त्रिमंडल की सहमति से वे लागू किये जाते हैं। राष्ट्रीय कर्मचारीवर्ग के पक्ष की बैठक नियमपूर्वक महीने में कर से कर एक बार होती है। उसका अपना अलग संविधान है। अलग स्थायी आदेश होते हैं। मत इन बैठकों में ही लिये जाते हैं।

विभागीय परिषदों के समन्वय में भी स्थिति ऐसी ही है। बहुत-से विभागों ने लड़ाई के दौरान में अपनी पूरी परिषदों की नियमित बैठकें बुलाए हुना बन्द कर दिया था और यथा वाद में कुछ विभागों ने उन्हें बुलाना प्रारम्भ कर दिया, किन्तु वर्तमान समय में समिति की प्रक्रिया सम्भवतः अधिक सामान्य है। अधिकांश वे विभागों में शाखा, क्रेयी, स्थानीय या कार्यालय समितियों होती हैं जिसमें उन कस्बों या कार्यालयों के कर्मचारीवर्गों होते हैं जो विशुद्ध घरेलू मामलों पर चर्चा किया करते हैं। वे अपनी सभी कार्यवाहियों मुख्य विभागीय परिषद को या उसकी किसी समिति को अनुसरण के लिए भेज सकते हैं और नहीं भेज सकते हैं। इन कार्यालय समितियों का बहुत महत्व है; क्योंकि वे स्थानीय कार्यालयों को सुमार बनाने में बहुत कुछ कर सकती हैं और कर्मचारीवर्ग के सम्मिलित काजों का निपटारा कर सकती हैं। इन समितियों का लक्ष्य अन्य दलील-कार्य के लिए आवश्यक प्राप्त करना है।

कार्य—राष्ट्रीय परिषद के क्षेत्र में वे सभी मामले, जो कर्मचारी वर्ग की सेवा की शाखों को प्रभावित करते हैं, आ जाते हैं। इसके कार्य ये हैं:

(1) कर्मचारीवर्ग के अनुभव तथा विचारों का उपयोग करने के लिए सबोतम साधनों का प्रवर्तन।

(2) कर्मचारी जिन परिस्थितियों में काम करते हैं उन परिस्थितियों के निर्देशन एवं पालन में कर्मचारियों को अधिक स्थान देने तथा अधिक उत्तरदायित्व सीमित करने के साधन प्राप्त करना।

(3) उन सामान्य सिद्धांतों का निश्चयन, जिन पर सेवा की शाखाओं में, भर्ती, घटना, पदोपकार, अनुमोदन, पदाधिकार, पारंपरिक तथा अधिवासिकी आधारित हैं।

राष्ट्रीय परिषद में पदोपकार की चर्चा, विवाद के सामान्यतः रूपों तथा उन सिद्धांतों तक सीमित है जिन पर सामान्यतः पदोपकारियों निम्नरंग होती है। व्यक्तिगत मामलों पर किसी भी परिस्थितियों में विचार नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रीय परिषद अनुसारांतः कार्यवाही से समबन्धित सामान्य सिद्धांतों
को चर्चा करने के लिए स्वतंत्र है किन्तु धैर्यकीर्ति मामलों पर कोई चर्चा नहीं की जा सकती।

(४) असैनिक सेवकों की आगे की शिक्षा को प्रोत्साहन तथा उज्ज्वल प्रशासन तथा संगठन में उनका प्रभावित करना।

(५) कार्यलय की महीनता तथा संगठन का सुधार और इस विषय पर कर्मचारीवर्ग द्वारा दिये गये मुसावा के पुरा विचार करने के लिए अवसरों का उपयोग।

(६) प्रस्तावित विधान, जहाँ तक इसका प्रभाव असैनिक सेवकों की नीतियों से सम्बन्धित स्थिति पर पड़ता है।

फिर भी परियोजना के कार्य की कुछ महत्त्वाधीन हैं जो निम्न प्रकार हैं:

(अ) हिजलिंगे परियोजना की स्थापना से सरकार को संसद के प्रति उनके उत्तरदायित्व के किसी अंश से छूटकारा नहीं मिलता। सरकार, लोक हित में अपने उत्तरदायित्वों को निभाने तथा अपनी सत्ता का प्रयोग करने में अपनी कार्य स्वतंत्रता का समर्पण नहीं कर सकती। ड.ग्लास हॉलेन के शब्दों में: "(राष्ट्रीय हिजलिंग परियोजना में) समाजीत नहीं होते और तुलनात्मक उनकी आवश्यकताओं को दे दी जाती है समाजीत होने के पहले ही मंगे उन्हें प्राप्त कर देते हैं।

(आ) व्यवहार में, कर्मचारीवर्ग पश्च सेवा में सबौच पदों के क्रम स्थापन की या बेरोजगारी की चर्चा हिजलिंग में द्वारा करने का प्रयत्न नहीं करते। हिजलिंग परियोजना का संभवना तो केवल उन पदाधिकारियों से है जो बेतन के रूप में दो हज़ार पौण्ड प्रति वर्ष तक प्राप्त करते हैं।

(इ) हिजलिंग अधिकार का लक्ष्य कर्मिवर्ग के संघों के साथ सीधी वार्ताओं को निष्प्रभावित करना नहीं है। वास्तव में वर्ष या श्रेणी समाजी पारिष्ठिकक के प्रश्न बहुत हिजलिंग चर्चाओं की अंधकार प्रस्ताव वार्ता द्वारा ही निपटाये जाते हैं। हिजलिंग परियोजना प्राप्त असैनिक सेवा संघ की उसके अन्तर्गत हिजलिंग के मामले पर उसके अन्तर्गत हिजलिंग का कोषारात या बिमाण के साथ प्रस्ताव वार्ता करने से नहीं रोकती; किन्तु वे मामले, जो दो या अधिक संघों में एक जैसे हैं या जो समूह सेवा या समूह विभाग से संभव से समस्त रखते हैं, केवल हिजलिंग परियोजना द्वारा ही निपटाये जा सकते हैं।

(ई) परियोजना ने अपने आपको प्राय: "दल-रोटी के प्रमाण" तक ही सीमित रहा है। वे प्रशासन के बड़े-बड़े मामलों में सत्ता-पूर्ण कर्मचारीवर्ग के सहयोग का अभिकर्षण नहीं रहे हैं और असैनिक सेवा के प्रबन्ध में उन्हें कोई प्रभावशाली भाग प्राप्त नहीं हुआ है। परियोजना ने सामान्यत: प्रशासन की अधिक बड़ी
अनावश्यक समस्याओं में राज्य नहीं दिखाई है। इस प्रकार सुरक्षा के उपायों तथा नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित नीति जैसे मामले सरकार के उल्लंघन की बस्तुएं हैं और हिन्दूत लिपियों के अधिकार क्षेत्र से परे हैं। फिर भी हिन्दूत लिपियों सरकारी निदेशों के डाँड़े के भीतर इस नीति के व्यावहारिक प्रयोग की चर्चा कर सकते हैं।

(उ) परिषद् वैश्विक मामलों पर विचार नहीं करती और न निवेदन मामलों की अपडेटें पर ही चर्चा करती हैं। वे तो केवल ऐसे मामलों में निहित सिद्धांतों पर ही चर्चा कर सकते हैं।

सिविल सेवा ध्वनि निर्णय (The Civil Service Arbitration Tribunal)—इस न्यायाधिकरण की स्थापना आज से कोई 35 वर्ष पूर्व सरकारी पद तथा कर्मचारीवर्ग पद के बीच हुए एक समझौते के फलस्वरूप हुई थी। इसमें एक स्वतंत्र अध्यक्ष होता है। इसका एक सदस्य राज्यकॉप महामात्र (Chancellor of the Exchequer) का प्रतिनिधित्व करने वाली सूची (penal) तथा दो सदस्य राष्ट्रीय हिन्दूत लिपियों परिषद के कर्मचारी-वर्ग पद का प्रतिनिधित्व करने वाली सूची में से लिया जाता है। अध्यक्ष सबकी सहमति से नियुक्त होता है। वह एक प्रभुद वकील होता है। अन्य सदस्य राज्य चाली सुनवाई होती है। तो न्यायाधिकरण में अध्यक्ष तथा प्रत्येक सूची से एक-एक सदस्य लिया जाता है।

न्यायाधिकरण में असहमति होने की स्थिति में अध्यक्ष को निर्णयक मत देने का अधिकार होता है। हालांकि सीना परतूफुर्श शारीरिक शुद्धि, अबकाश तथा कार्य के विषयों पर पंच निर्णय अनिवार्य है। इन तीन विषयों में से किसी भी विषय से सम्बन्धित मामले में असहमति होने पर उसे राष्ट्रीय परिषद के दोनों पक्षों में से किसी भी एक पक्ष द्वारा न्यायाधिकरण को निर्देशित किया जा सकता है। न्यायाधिकरण के किसी भी परिनिष्ठ हो विनिमयाधिकार, कुछ मामलों को छोड़कर, साधारण: प्रयोग में नहीं लाया जाता।

हिन्दुत लिपियों की कार्यप्रणाली—हिन्दुत लिपियों की कार्यप्रणाली की एक विनियोग पर हम की अनौपचारिक भूमिका। हमारी इस प्रकार की भूमिका का वर्णन डेन्स कॉलेज ने 10 दिसंबर, 1957 में लोक प्रशासन के राज्यविभाग (I. I. P. A.) में न्यायाधि देते हुए अत्यंत शर्माता किया था: "हिन्दुत लिपियों के दैनिक कार्य का यदि में वर्णन करें तो मुझे कहना होगा कि बहुत-सी अनौपचारिक समाज हो गयी है। उसमें पय्योश्य अनौपचारिक चर्चा होती है और वास्तविक धृष्टि के जीप रेत में मामले रखे जाते हैं। सरकारी पद के अध्यक्ष को अब मुझे या कर्मचारीवर्ग पद के महासचिव
रामचंद तथा कामचंद रामचंद के सम्बन्ध

तो यह कहने के लिए बुला भेजने में कोई कठिनाई नहीं रहेगी कि किसी विशेष मामले की कथा स्थित है। वह कह सकता है—"मैं आपको पहले से यह बताये देखूँ कि क्यों परिवर्तन लिया गया है, ताकि आप भी इसे खबर अच्छी तरह सीख बिचारे और मैं जो समाचार आपको दे रहा हूँ उसके लिए हमारी अनुपाचरिक समा में लैंड आए। कभी-कभी हम सरकारी पत्र के पास पूर्णत: अनुपाचरिक तथा 'अमिलेक से परे' इसलिए जाते हैं कि हम उनके मताधिकार को लैंड कर सकें वा व्यक्तिगत रूप से दी जा सकते वाली सर्वोत्तम सूचना उन्हें दी जाती है। प्रीस्टले आयोग के प्रतिबन्धन (Priestley Commission's Report) पर हूँद वातावरणों के दौरान में हमने बहुत सारे अनुपाचरिक सलाह-मशारद किये थे। वस्तुतः हम कार्य की पूरा कराने के लिए हर दूसरे दिन मिले। सरकारी पत्र की अन्यथा अस्वीकार करते हैं; और हम लोग अन्यथा देने के लिए व्यक्ति करते हैं। फिर तीसरे प्रतीत या प्राप्त: हम लोग साथ मिलकर अनुपाचरिक बैठकें करते हैं, ताकि हमयुंदे दिन होने वाली अनुपाचरिक समा में हमें भली प्रकार पता रहता कि प्रत्येक पत्र की स्थिति किस प्रकार है, और इस प्रकार हमें हवा में द्रव पैदा मारने में अधिक समय ब्यवहार नहीं गिना चाहिए। जब सरकारी पत्र अपना बयान देता तब तक हमें अनुमान हो जाता है कि इसके पीछे क्या है, और पत्रों वाणिज्य के लिए हां तक गुजारण है। सरकारी पत्र यह कह सकता है कि—"हम आपके प्रस्तावों का स्वीकार नहीं कर सकते। कोई समझौते का मुझाब रखना हमारा काम नहीं है। यदि आप मामले पर जोर रखने और अपने दावे में संयोग कर सकते हैं तो हम कार्य करने पाएगी हो सकते हैं।" जैसे 'कार्य करना' हमारे अनुपाचरिक सम्पर्क में बहुत अप्रयुक्त होते रहते हैं। इसका कारण यह है कि हम सभी वास्तव में कार्य करना चाहते हैं और हम यह आधार बौद्धिकों का माफ करने रहते हैं जिस पर कार्य किया जा सके। कोई चचंद के लिए या चचंद करके हमें सत्यी नहीं हो जाता। कभी-कभी ये बातें निर्देशित करनी पड़ती हैं, क्योंकि सरदार यह जानना चाहते हैं कि उनकी ओर से क्या बात कही गयी है। किन्तु अनुपाचरिक वातावरण तो गुप्त रहती है, और समझौता प्राप्त करने का एक साधन है। अमिलेक तो केवल वातावरण के अधिक अनुपाचरिक पत्र पर ही प्रकार दालते हैं और उसमें कोई अग्रज की बात भी नहीं है। इसलिए तथ्य में तथ्य के बाहर 'अमिलेक से दूर' प्रणाली भी अपनानी चाहिए।

हाँ, एक ध्यान दें की बात यह है कि सरकारी पत्र को चित्र करने लगी रहती है कि वे किस प्रकार कर्मचारीवांग को सलाह करें कि वास्तव में तथ्य किया गया है। इस प्रकार व्यक्तवांग रूप में परिपूर्ण व्यक्तिगत मामलों पर चर्चा
संयुक्त राष्ट्र अमेरिका—इंग्लैंड में जैसी बिल्टे परियों हैं वैसी व्यवस्था संयुक्त राष्ट्र में नहीं है। सरकार और कर्मचारियों के बीच वातावरण के लिए कोई सांस्कृतिक युक्ति निर्मित नहीं की गयी है। फिर भी अन्य तरीकों से नियोजकों और कर्मचारियों के बीच सहयोग बढ़ाने के लिए प्रयास किये गये हैं। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए संगठित कर्मचारी संघों के प्रतिनिधियों से आयोजित कार्यक्रमों में अनेक ऐसे विचार होते हैं। वे नीतियाँ तथा प्रक्रियाएँ सतत प्रकाशित की जाती हैं और सभी कर्मचारियों तथा कर्मचारी संघों को दी जाती हैं।

व्यवहार में "कर्मचारी संघों" को अनुज्ञा दी जाती है कि वे ऐसे किसी भी नीति विनियम, प्रणालीकृत अनुदेश, या विभिन्न संस्थाओं में सेवायोजन को प्रभावित करने वाले कार्यों के सम्बन्ध में सिफारिश तथा प्रस्ताव करें। नियोजकों के अभिकर्मक ऐसी सिफारिशें की इतनी सरलता से उपेक्षा नहीं करते।

ये प्रस्ताव पर साक्षात्कारी के साथ विचार किया जाता है और जब मामले पर पूरी तौर पर उचित विचार कर लिया जाता है तो उस पर आवश्यक कार्यवाही की जाती है।

स्वामी और कर्मचारियों के बीच सहयोग से सम्बन्ध रखने वाले विनियम भी बताते हैं कि कर्मचारी समूह के साथ, काम करने के नियमित घटनाओं के बीच ऐसे समय जो दोनों के लिए मुश्किल हो और अद्वितियाँ बनाए जाते हैं। जिन विषयों पर चर्चा की जाती है उनकी प्रकृति भी पहले से ही बता देनी चाहिए।

सामान्यतः होता यह है कि केवल उन प्रस्तावों पर ही विचार किया जाता।

---

7 It is an organisation which provides representation for members who are employed within the service, in consultation with management, on matters pertinent to their employment.
जो सदस्य कर्मचारियों के विभिन्न प्रवर्गों के हित का प्रतिनिधित्व करने के लिए चुने जाते हैं वे प्रत्यक्ष प्रवर्ग के संगठित कर्मचारी समूहों में से चुने जाते हैं। फिर भी यह भी होता है कि सुरक्षा की दृष्टि से सम्बन्धित विभाग किसी संगठित कर्मचारी समूह के किसी प्रतिनिधि को अलग कर दे। ऐसा समझा जाता है कि सुरक्षा के कारणों को लेकर ऐसे कोई निष्कासन ऐसे मामलों में अवश्यक है जो अभिकरण के कार्यचालन के विवरणों या अभिलेखों से सम्बन्धित सूचना से सम्बन्धित है और जहाँ ऐसी सूचना ऐसे लोगों के आगे प्रकट करना विचित्र विरुद्ध है जो इस प्रकार निष्कासित नहीं किये गये हैं।

कर्मचारियों के प्रतिनिधित्व के लिए समृद्ध इकाई के समन्वय में सामान्यतः ऐसा कहा जाता है कि अवगतकृत कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व, वर्ग, शिल्प प्रशासनीय सम्मान, उपभाषा या किसी ब्यूरो की अन्य उपयुक्त सेवा योजना इकाई द्वारा किया जाया। प्रशासन, अभिकरण, निगम, विभाग के कर्मचारी वर्ग या प्रशासन का उस संगठन को नामजद करने का अधिकार रहता है जो इस नीति के लिए ऐसे सभी कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करेगा। इस प्रकार नामजद किये गये संगठन तत्कालीन सभी कर्मचारियों के लिए तब तक प्रतिनिधि माने जाते हैं जब तक वेतन की दरों, सर्टिफिकेट किरायों को उत्तर देने के तरीकों या मतभेदों के समायोजन जैसे कर्मचारी-प्रशिक्षण, दुर्घटनारोकन, तथा श्रम के प्रबंध में सहयोग या वेतन की दरों को निकाशित करने वाली अनुमोदित, काम के घसट निकाशित करने वाले नियम तथा नियम कार्य प्रणालियों को निम्नित्त करने वाले लिखित समझौते लागू किये जा सकते हैं। यह ध्यान में रखना है कि यदि कर्मचारियों से समझौते की रूपों के समन्वय

Group proposals include recommendations, or complaints made by organised employee groups involving policy, practice or procedure affecting employees on such subjects as working conditions, safety in service, training, employee management, cooperation, methods of appeals, methods of adjustments of grievances, terms of duty, rates of pay, granting of leave, promotion, demotion, removal and reduction in force.
में अपना दृष्टिकोण प्रकट करने का आया है निया गया है तो उन्हें अलग-अलग सुनवाई की अनुमति न दी जायः।

हाल में ही संयुक्त राज्य के असीमित सेवा आयोग ने एक वक्तव्य जारी किया, जिसमें सरकार की निपटावीकी शाखा के विभिन्न अभिकरणों से अर्थशास्त्र की गयी थी कि वे कर्मचारियों के अधिकारों तथा संघीय सदस्यता के सम्बन्ध में अपनी नीति स्पष्ट बतायें।

पूर्वगामी कार्यक्रमों (Paragraphs) से यह स्पष्ट है कि संघीय सेवा में संघीय-प्रबन्ध सम्बन्धों के विषय में विवाद मान प्रायः निजी उद्योगों की प्रायः से भिन्न है। जबकि संघीय कर्मचारियों को सरकार के विरुद्ध हठठाल का प्रयास लेने का कानून द्वारा निषेध कर दिया गया है, और उन पर यह बन्धन लगा दिया गया है कि वे ऐसे संघ के सदस्य नहीं बन सकते जो हठठाल करने के अधिकार का समर्थन करता है, ऐसे कोई भी कानून निजी क्षेत्र के कर्मचारियों की स्वतन्त्रता का हनन नहीं करते।

जबतक संघीय-प्रबन्ध के सम्बन्धों का प्रश्न है, यह प्रत्येक अभिकरण पर छोटा दिया जाता है कि वे यह निषिद्ध कर लें कि किस प्रकार के सम्बन्ध उनके विशिष्ट क्षेत्र कलापों के लिए सबसे उपयोगी हैं। उदाहरण के लिए टिनेसी घाटी सत्ता (Tennessee Valley Authority) तथा बॉर्नेविल्ल शक्ति प्रसारण (Bonneville Power Administration) नियमित रूप से कर्मचारी संख्या के साथ मजबूती, अवकाश, वरिष्ठता, निकायों तथा कार्य करने की शाखा पर परामर्श करते हैं। सभी नियोक्ताओं ने यह अपचारक कार्यप्रणाली नहीं अपनायी है। यहाँ यह बता देना उचित है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) भी इन मामलों में बहुत शर्म लेती है। वह सेविगम से समबन्धित प्रस्तावित विधान से सम्बन्ध रखते बाले संख्या का वृद्धिकारण जानने का प्रयास करता है। असीमित सेवा आयोग ने भी सेविगम कार्यप्रणाली तथा नीतियों के संबंधायत में यही प्राणाली अपनायी है।

सरकारी कर्मचारियों के संघों के उद्देश्य संघीय कर्मचारियों की कार्य करने की परिस्थितियों तथा बैठन में सुधार करना तथा कर्मचारी के अन्य हितों (जैसे, सेवा निर्वृत्ति अधिकार तथा अवकाश सम्बन्धी नियमों) को अग्रें बढ़ाना है। अधिशास्त्रिक संघों के साथ वे इस महत्वपूर्ण मात्रा में मेल नहीं लेते कि उन्हें सरकार के विरुद्ध हठठाल करने के अधिकार नहीं है। यह नियोक्ताओं निम्न लिखित लां ३३०, ५३५वीं कांग्रेस के अनुसार निम्न प्रकार है:

"ऐसा कोई भी व्यक्ति संयुक्त राज्य सरकार में या उसके किसी अभिकरण में—जिसमें सरकार के पूर्ण स्वामित्व के नियम भी सम्मिलित हैं—कोई भी पद या नौकरी स्वीकार या ग्रहण नहीं करेगा जो:
(१) संयुक्त राज्य में हमारी सरकार के संवैधानिक रूप को उलटने का समर्थन करता है;

(२) यह जानते हुए कि अमुक संगठन संयुक्त राज्य में हमारी सरकार के संवैधानिक स्वरूप को उलटने का समर्थन करता है, वह उस संगठन का सदस्य है;

(३) किसी हड़ताल में भाग लेता है या संयुक्त राज्य की सरकार या उसके किसी अभिकरण के विरूद्ध हड़ताल करने के अधिकार की अभियुक्ति करता है; या

(४) यह जानते हुए कि सरकारी कर्मचारियों का अमुक संगठन संयुक्त राज्य सरकार या उसके किसी अभिकरण के विरूद्ध हड़ताल करने के अधिकार की अभियुक्ति करता है, वह उस संगठन का सदस्य है।

कर्मचारी-संघों ने अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विभिन्न साधन निकाले हैं। इनमें से कुछ तरीकों का नीचे उल्लेख किया जा सकता है:

(१) के नवीन कानूनों के मार्ग के लिए कॉमिस ने याचना करने के परिवर्तन करा सकते हैं;

(२) राज्यपति या नियमाधिक अभिकरणों के आगे सीधे अपील कर सकते हैं;

(३) अपने संघ की पत्रिकाओं द्वारा तथा संघ के स्कूल खोलकर अपने विचारों को प्रकाशित कर सकते हैं।

कर्मचारियों के लिए कई सरकारी संघ हैं। कर्मचारी इन संघों में सम्मिलित हो सकते हैं। अतिन्न सेवा आयोग का इन संघों में कोई शासकीय सम्बन्ध नहीं है किन्तु चूँकि ऐसे संगठन ही कर्मचारियों के विचारों की संयुक्त अभियुक्ति के एक मात्र विवधान साधन हैं, उनसे सेविंगों के प्रस्तावों तथा समस्याओं के सम्बन्ध में बहुधा परमेश्वर लिखा जाता है।

भारत—प्रथम वेतन आयोग (वरदाचरियर आयोग) १९४६ में विशेष रूप से कहा गया था कि वह नीकरी की दशा में सम्बन्धित उन प्रश्नों को तय करने के लिए किसी साधन के बारे में प्रतिवेदन दे, जो सरकार और उसके कर्मचारियों के बीच भेद भावों के कारण पैदा हो सकती है। १९४७ में प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया, जिसमें आयोग ने निम्न बांधनों में इस समस्या के प्रति अपना मत प्रकट किया: "सरकार को यह जान आएँ वचाहें कि अपने कर्मचारियों को यह विवाद दिलाना आवश्यक है कि कर्मचारियों की विकासों पर यथोचित विचार नुकसान किया जायगा। इस बात पर विशेष बल ही इस कारण दें कि हमारे साथ जो साधन है उससे यह प्रकट हुआ कि अधिकांश बमों के लोक कर्मचारियों में इस बात के प्रति निराशा ही नहीं बल्कि पूर्णतः
अविश्वास की भावना है कि उनकी शिकायतों पर सरकार कभी ध्यान भी देगी।" आयोग इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि कोई साधन ऐसा भी होना चाहिए जो "कर्मचारी वर्ग तथा सरकार के बीच सहयोग, परामर्श, चर्चा तथा वार्ता करने का।" और इस निष्कर्ष पर भी पहुँचा कि ऐसा सोचना भी गलत है कि छिंटके प्रशासन के बींग को कोई वस्तु लाभकारी बंद पर भारत में लागू नहीं की जा सकती। तद्नुसृत वर्ग प्रबंध के कर्मचारियों को छोड़कर उन्होंने सरकारी कर्मचारियों के लिए छिंटके परिपत्रों के आधार पर संयुक्त परिपत्रों की स्थापना की सिफारिश की। आयोग और आयोग बड़ा और उसने व्यावहारिक एवं प्रामाण्य मात्रों पर आधारित चार मुख्य सिद्धांतों का प्रतिपादन किया:

(अ) राज्य तथा उसके कर्मचारियों के बीच भेद-भावों का समायोजन का स्वाभाविक मार्ग यह है कि ऐसे भेद-भावों को छूड़ने की स्थिति तक पहुँचने से रोका जाय; (आ) यदि कोई प्रश्न पड़े तो यह धारण कर लें कि यह छिंटके के बीच वारंटी बनाती है उसके निर्देशों की निष्पादन या जाना वारंटी है; (इ) फिर भी, यदि, किसी बाहरी सहायता को आवश्यकता दी नहीं तो वह अधिनियम के रूप में होने के प्रवेश में नहीं होने की अपेक्षा महत्वपूर्ण तथा परामर्श के लिए ही होना चाहिए; और अन्त में, (ई) यदि परामर्श के सभी प्रवास असफल हो जायं तो स्थिरात्मक समझौता द्वारा अधिनियम प्राप्त किया जाना चाहिए न कि अनिवार्य सन्दर्भ द्वारा।

द्वितीय वेतन आयोग (जगन्नाथ दास आयोग) ने भी एक उपयुक्त बात के तत्व (Negotiating Machinery) की स्थापना करने के लिए नीचे लिखे शब्दों में जोरदार दस्ती दी:

"हम इस बात को मानते हैं कि सरकार और उसके कर्मचारियों के बीच सम्बन्ध का एक दूसरा तथा उतना ही महत्वपूर्ण पहलू भी है। सरकार निस्तंबतं लाभ की प्रेरणा में मुक्त है; और सरकार के आध्यात्मिक तथा व्यावहारिक उद्देश्यों में भी यह लाभ की प्रेरणा लोकहित के विषय विचारों से नीचे रहती है। किन्तु समुदाय का यह दबाव, कि कर कम किये जायं और सरकार के व्यायमों विवादों में मितव्युत्त बनी बात, भी कभी-भी कैसी ही प्रभाव उत्पन्न कर सकते हैं जो व्यक्तिगत सेवाभावकों में लाभ की उम्मीद करती हैं। यद्यपि दोनों मामलों की प्रेरणा परस्पर विपरीत है किन्तु दोनों ही मामलों में अतिम परिणाम एक जैसा ही हो सकता है: अर्थात् परास्थमिक बड़ाने की व्यायमणी मांगों या सेवा की दशाओं को उत्पन्न करने की उचित मांगों का प्रतिरोध। केंद्रीय सरकार व्यापार तथा उद्योग के कार्य अपने हाथ में लेती जा रही है। यह एक

हूसरा ऐसा तत्त्व है जो उसके अधिकांश कर्मचारियों की आंखों में सेवायोजक के रूप में सरकार तथा अन्य सेवायोजकों के बीच जो में उसको अर्थपूर्ति बनाता जा रहा है। ऐसी परिस्थितियों में यदि यह प्रत्यावर्त, कि सरकारी सेवकों को हड़ताल का प्रयोग नहीं करना चाहिए, एक न्यायपूर्ण आदार प्राप्त करना चाहिए और यदि उस प्रत्यावर्त को कर्मचारियों की सहमति चाहिए तो वातां लिए उनके कद्दू को दूर करने के लिए, और जागरूकों के निपटारे के लिए एक उपयुक्त तन्त्र की स्थापना कर देनी चाहिए । और आगे भी पंच-निर्णय के लिए प्रबन्ध हो ताकि यदि पारिधि या सेवा की अर्थ कोई महत्व-पूर्ण शर्त जैसे अवकाश तथा काम करने के घटने से सम्बन्धित प्रश्न सुलझ न पाये तो पंचनिर्णय से उसे तै कर लिया जाय । केवल यही एक मार्ग है जिसके द्वारा सरकार अपने कर्मचारियों के प्रति अपना दायित्व निभा सकेंगी । यह दायित्व सरकार पर इसलिए आ पड़ता है कि वह कर्मचारियों से मांग करती है कि वे अपने श्रम को अपने पास रखने के अधिकार का प्रतिष्ठाप कर दें । यदि यह बात लोक हित में है कि सरकारी सेवक ऐसा कोई हथियार प्रयोग में न लाएं, जो अन्य कर्मचारियों के लिए सेवायोजन की सन्तोषजनक शर्तें तथा उचित पारिधि प्राप्त करने में एक प्रभावशाली यथा का काम देता है, तो यह बात न्यायपूर्ण है कि सरकारी सेवकों को न्यायपूर्ण व्यवहार देने के लिए कोई अन्य प्रवचन हो । यदि लोक सेवा से हड़तालों और प्रदर्शनों को समाप्त किया जा सकता है और व्यवस्थित तरीकों से लोक सेवकों के प्रति उचित व्यवहार किया जा सकता है तो उनके कद्दू को दूर करने के लिए कोई उपयुक्त साधन—जिसमें अनिवार्य पंच-निर्णय सम्मिलित है—का प्रयोग किया जाना असंगत न होगा ।"  

10 "We, however, recognise that there is another, and equally important, aspect to the relationship between Government and its employees. The Government is no doubt free from the profit motive in the usual sense; and even in Government's industrial and commercial undertakings the profit motive is subordinated to wider considerations of the public interest. But the community's pressure to keep down taxes and the desire for economy in governmental expenditure may sometimes have the same effect as considerations of profit among private employers. Though divergently inspired, the ultimate result in both cases may be identical resistance to reasonable demands for increased remuneration or for improvement in conditions of service. The Central Government are increasingly undertaking business (Contd.)"
कर्मचारी वर्ग समितियों (परिषदें)—प्रथम वेतन आयोग के प्रतिवेदन में शीर्ष कार्यवाही का उल्लेख होते हुए भी पूरे सात वर्षों तक संयुक्त परिषदों की स्थापना से सम्बन्धित उसकी सिफारिशों का कार्यान्वयन करने की दिशा में कोई कार्यवाही नहीं की गयी। इसका कारण यह था विदाया कि केन्द्रीय सचिवालय की सेवाओं की संरचना में हीने वाले परिवर्तनों को दृष्टिगत रखते हुए ऐसी परिषदें की रचना का अभी समय नहीं आया है। १९५४ में यह मन्त्रालय ने यह कार्य अपने हाथ में ले लिया। उसने जुलाई १९५४ में एक गतिक संगठन भेजी और कर्मचारी वर्ग समितियों की स्थापना के लिए सभी मन्त्रालयों पर जोर डाला। मन्त्रि मंडल द्वारा अनुमोदित अनुदेशों के नामने भी कार्यालय के ज्ञापन के साथ भेजे गये जिनमें कर्मचारी वर्ग समितियों की प्रवृत्ति तथा उनके संविधान का उल्लेख किया गया था। मन्त्रालयों को छूँट दे दी गयी कि वे विभिन्न मामलों या विभिन्न परिस्थितियों में छोटे-छोटे आवश्यक संशोधन कर सकते हैं। १९५७ में अंग्रेज़ कदम यह उठाया गया कि मन्त्रालय ने कर्मचारी वर्ग समितियों का नाम बदलकर कर्मचारीवर्ग परिषदें रख दिया।

and industrial functions, which is another factor tending to blur, in the eyes of a considerable proportion of their employees, the distinction between the Government as an employer, and other employers. In the circumstances, if a proposal that Government servants should give up the strike weapon is to have a just basis and is to secure reasoned acceptance by them, there should be set up an adequate machinery for negotiation, redress of grievances and settlement of disputes; and there should, further, be provision for arbitration to which recourse can be had, should a difference on a question of remuneration or some other particularly important condition of service, such as leave and hours of work, remain unresolved. It is only thus the Government would be discharging the obligation towards their employees which they would be assuming by requiring them to give up the right to withhold their labour. If it is in the public interest that Government servants should not use a weapon which, in the hands of other employees, is an effective instrument for securing fair remuneration and satisfactory conditions of employment, it is only just and right that the Government servants should have an alternate arrangement for securing equitable treatment. If strikes and demonstrations can be eliminated from the public servants through orderly processes introduction of an adequate machinery for removal of grievances, including compulsory arbitration, would not be an unreasonable price to pay.”—Second Pay Commission, pp. 541-42.
इसके अतिरिक्त प्रत्येक मन्त्रालय के साथ ब्रिटिश प्रशासन के अंतर पर कमांड अधिकारी संलग्न कर दिये गये। उनके कार्य थे—सामाजिक क्षेत्रों का संगठन, गृहियों, मनोरंजन केंद्र, अश्मंतर और बाढ़ बेलाएँ, व्यवहारिक कार्यों में अल्लाह-मुहम्मद का प्रवचन, कार्य करने की दशाओं तथा स्वास्थ्यकारी दशाओं में सुधार, सरकारी सेवकों को सहायक स्वास्थ्य योजना के सम्बन्ध में सहायता देना, यातायात, बच्चों की शिक्षा, सेवा-निर्मूली-वेतन, उपदान इत्यादि।

इस समय प्रत्येक मन्त्रालय के पास दो कर्मचारीवर्ग-परिषदें हैं—एक बरिष्ट कर्मचारीवर्ग परिषद जो वर्ग द्वितीय और वर्ग तृतीय के कर्मचारियों के लिए है और एक कलिन्ध कर्मचारीवर्ग परिषद जो वर्ग चतुर्थ के कर्मचारियों के लिए है। वर्ग प्रथम के कर्मचारी इस व्यवस्था में नहीं हैं। बरिष्ट कर्मचारीवर्ग परिषद सरकार द्वारा मनोनीत व्यक्तियों तथा शास्त्री के अधिकारियों (Section Officers) के प्रतिनिधियों, सहायकों, आशुतोषकों, लिपिकों पेंचीड़ी से मिलकर बनती है। समन्वित मन्त्रालय प्रशासन का प्रतिनिधित्व करने के लिए कुछ बड़े से पदाधिकारियों को, जो अब चिकित्सक से नीचे की श्रेणी के नहीं होते, और संलग्न कार्य्यों के प्रशासन के उनके मनोनीत व्यक्तियों को मनोनीत करता है। सरकारी पद का प्रतिनिधित्व करने वाले व्यक्तियों का संख्या निश्चित नहीं है।

व्यवहार में इंग्लैंड की भूमि कर्मचारी संघों द्वारा मनोनीत नहीं किये जाते। कर्मचारीवर्ग पद का प्रतिनिधित्व का आधार इस प्रकार है कि किए आस्थित श्रेणियों, जैसे शास्त्री के पदाधिकारियों (Section Officers), सहायकों, आशुतोषिकों तथा लिपिकों, के प्रत्येक बीस सदस्यों में से एक प्रतिनिधि बुध जाता है। आरम्भ में ये व्यक्ति एक वर्ग के लिए चुने जाते थे किन्तु १८५३ से यह अवधि बढ़ाकर दो वर्ग कर दी गयी है। यह सम्बन्ध में एक कलिन्ध यह अवधि दिया गया है कि कर्मचारीवर्ग के प्रतिनिधित्व का समय गड़बड़ होने की सम्भावना रही है।

इस प्रकार यह विलक्कुल सम्बन्ध है कि कुछ शास्त्रीय (sections) के प्रतिनिधि अधिक हो जाएं, कुछ के प्रतिनिधिकों हो या कुछ का प्रतिनिधित्व ही न हो। मन्त्रालय का संचार या कोई सहस्रबिंदु परिषद का समाप्ति होता है। परिषद का संचार कर्मचारीवर्ग के प्रतिनिधियों के परामर्श से समाप्ति द्वारा मनोनीत किया जाता है। कलिन्ध कर्मचारीवर्ग परिषदें की रचना मूल रूप में वरिष्ट कर्मचारीवर्ग परिषदें की रचना से भिन्न नहीं होती। सरकार का प्रतिनिधित्व वे पदाधिकारियों के लिए ही नहीं होते, और परिषद का समाप्ति तो तस्मात् मन्त्रालय का कोई उपाधिकरण ही होता है। कर्मचारीवर्ग के प्रतिनिधियों का सीधा चुनाव वर्ग चतुर्थ के कर्मचारियों के दो
समूहों में से होता है। पहले समूह में दफ्तरी और अभिलेख पूरक कार (record sorters) होते हैं और इससे समूह में चयनासी, जमादार, फरास, शाह, वैसे वाले इत्यादि होते हैं। प्रत्येक समूह को एक अतिरिक्त प्रतिनिधि चुनने की अनुमति दी जाती है, जो किसी ऊपरे वर्ग का कोई सरकारी नौकर हो, किन्तु उसका पद शाखा के अभिकारी (Section Officer) से ऊपर न हो। यह प्रबंध इस कारण है कि कर्मचारीवर्ग का प्रतिनिधि ऐसा हो कि वह परिषद् के आगे अपना बात रख सके। यहाँ भी सभापति कर्मचारीवर्ग के प्रतिनिधियों के प्रारंभ से ही सचिव को मनोनीत करता है।

कार्यवाहियाँ—परिषद् के लिए तीन महीने में कम से कम एक बार बैठक बुलाना आवश्यक है। किन्तु यदि कर्मचारी वर्ग के प्रतिनिधियों का पाँचवाँ बहाग बाहर तो सभापति को बिशेष बैठक भी बुलानी होगी। बैठकों की कार्यवाहियाँ साधी करें करता है और सभासति उसका अनुमोदन करता है। यह कार्यवाहियाँ बैठक होने से तीन दिन पूर्व सदस्यों में परिचालित कर दी जाती है। जो संरचना कार्यवाहियाँ में कोई बात बढ़ाना चाहते हैं, वे बैठक होने से काफी पहले उसकी सुचना सचिव को भली-भारी दे देते हैं। गणपूर्ति के लिए कर्मचारीवर्ग के पक्ष के एक तिहाई सदस्यों हो चाहिएं। परिषद् तभी कोई सिफारिश कर सकती है जब प्रथम पक्ष के सदस्यों का बहुमत उसके सहमत हो और सम्मिलित मन्त्रालय निश्चय करता है कि उस सिफारिश के समस्त से कोई कार्यवाहियाँ की जानी चाहिएं। परिषद् की कार्यवाहियाँ मतदान के सामने पंच की जाती है, और असहमति की बातों पर उसका ध्यान विशेष प्रकार से आकर्षित किया जाता है।

कार्य—नमूने का संविधान (model constitution) जिससे कर्मचारी वर्ग समितियों (परिषद्) की स्थापना की है, इन निकायों के उद्देश्यों की एक प्रभावशाली सूची निम्न प्रकार देता है:

(1) कार्य के स्तर में सुधार करने के लिए सुझावों पर विचार करना;
(2) कर्मचारीवर्ग के सदस्यों के लिए कोई ऐसा साधन प्रदान करना जो सेवा सम्बन्धी उनकी शरीर को प्रभावित करने वाले विषयों के सम्बन्ध में सरकार को उसका दुष्टिकोण बात करा सके;
(3) पदपालिकायों और कर्मचारियों के बीच व्यवहारित सम्बन्ध के साधन पंजा करना ताकि उनमें भ्रमना के सम्बन्ध बढ़ते रहें; और कर्मचारीवर्ग को प्रतिकूल मिलता रहें जबसे वे अपने कार्य में अधिक रुचि दिखाते रहें। उनके कार्यों के सम्बन्ध में नमूने का संविधान (model constitution) बताता है जो 'मंत्रणा निकाय' के रूप में है, किन्तु वे ऐसे मामलों पर चर्चा कर सकते हैं जिनका सम्बन्ध (अ) उन गतियों से है जिनके अंतर्गत कर्मचारीवर्ग के
स्वामी और कर्मचारी के सम्बन्ध

सदस्यों को कार्य करना आवश्यक है; (आ) सेवा की गति को विनियमित करने वाले सामान्य सिद्धान्तों; (ब) कर्मचारी वर्ग के कल्याण; तथा (ज) कार्य के स्तर तथा कार्यक्रमाला में सुधार से है। व्यक्तिगत मामलों पर चर्चा करना इन निकायों के क्षेत्र से बिलकुल बाहर है।

समन्वय समिति—समन्वय समिति गृह, विभाग तथा कार्य, आवास तथा संभरण मंत्रालयों के तीन वरिष्ठ विभागिकरियों से मिलकर हाल ही में बनी है। इसका संगठन ऐसे मामलों के लिए किया गया है जिनका समाधान कर्मचारीवर्ग परिषदों की बैठकों में होने से रह जाता है। यह बात, कि इस समिति के सामने व्या मामलों पेश किये जायें, यह मन्त्रालय तैयार करता है जिसका प्रशासनीय समन्वय कर्मचारीवर्ग परिषद से रहता है। गृहमन्त्रालय ने इसका मानना योग्य सुझाया है कि कोई भी मामला जो अन्य मंत्रालयों से परामर्श लिये बिना इस मंत्रालय द्वारा निपटा नहीं जा सकता, समन्वय समिति को निर्देशित कर दिया जाना चाहिए।

कर्मचारीवर्ग परिषदों की कार्यप्रणाली—जब बीस शिवाराव ने बार-बार प्रश्न किये तो उनके प्रश्न में सरकार ने दिसंबर १९५२ में राज्य सभा की मेज पर एक सारणी विभाग रखा जिसमें कर्मचारीवर्ग परिषदों की स्थापना से लेकर १६५५ के अंत तक हुई बैठकों की संख्या, और स्वीकृत किये गये तथा कार्यविभाग किये गये अभियंताविभाग प्रणाली दशित किये गये थे: 

| वरिष्ठ कर्मचारीवर्ग परिषदः |
|---|---|
| बैठकों की संख्या | २०५ |
| की गयी सिफारिशों की संख्या | ७६३ |
| स्वीकृत सिफारिशों की संख्या | ६०४ |
| कार्यविभाग सिफारिशों की संख्या | ४५८ |

| कमिक वरिष्ठ कर्मचारीवर्ग परिषदः |
|---|---|
| बैठकों की संख्या | १४१ |
| की गयी सिफारिशों की संख्या | ४७७ |
| स्वीकृत सिफारिशों की संख्या | ३६३ |
| कार्यविभाग सिफारिशों की संख्या | ३७२ |

जहाँ तक अलग-अलग मंत्रालयों का सम्बन्ध है, "गृह मंत्रालय में, जो इस पूरी योजना का आयोजक है, २६ बैठकें हुईं, ३०३ सिफारिशों की गयी, जिनमें ६३ स्वीकृत हुईं, और सभी कार्यविभाग की गयी। स्वास्थ्य मंत्रालय में ७३ सिफारिशों की गयी, जिनमें से ६२ स्वीकृत हुईं और सभी कार्यविभाग की गयी। यह यथा सारणी विभाग जो राज्य सभा की मेज पर रखा गया था। इस विभाग से जात हुआ कि विभिन्न मंत्रालयों की कार्य-प्रणाली अलग-अलग थी।
वित्त मंत्रालय की सभी शाखाओं में वरिष्ठ कर्मचारीवर्ग परियोग की २२ बैठक हुई, ५५ सिफारिशें की गयीं, ७४ स्वीकृत हुई और ७१ कार्यान्वित की गयीं। लाख तथा कुल मंत्रालय ने भी अच्छा कार्य किया। इसकी २२ बैठक हुई, जिनमें १५४ सिफारिशें की गयीं, ११५ स्वीकृत हुई और १०६ को कार्यान्वित किया गया। सारणी में विलक्त नीचे प्रतिरक्षा मंत्रालय का उल्लेख था। यहाँ वरिष्ठ कर्मचारीवर्ग परियोग की १५ बैठक हुई, केवल तीन सिफारिशें की गयीं, किन्तु उनमें से एक भी न स्वीकृत हुई और न कार्यान्वित ही।”

उपर का अभिलेख काफी प्रभावशाली दीर्घ पढ़ता है। इस प्रकार वरिष्ठ कर्मचारीवर्ग परियोग ने ७६३ सिफारिशें की जिनमें केवल ५४ स्वीकृत हुए, और स्वीकृत में केवल २९ कार्यान्वित नहीं किये गये। इन निकायों के कार्य से सरकार को भी संतोष हुआ। भीष्म परावर के प्रभु का उत्तर देते हुए गुहामन्त्री ने दिसंबर १६५६ में राज्य सभा में कहा था: “गत १३ वर्षों के अनुयाय ने प्रकट कर दिया है कि पाकर्यों के साधन के सम्बन्ध में प्रथम वेतन आयोग की सिफारिश स्वीकृत करने से किसी की कोई हानि नहीं हुई।” फिर भी कर्मचारीवर्ग समितियाँ (१६५४-५६) कोई प्रभाव डालने में असफल रहीं। यहाँ तक कि १६५७ में डाक-टार विभाग की हड़ताल की धमकी के समय उनके विवाहार होने का जान बाहर के बहुत थोड़े से लोगों को ही था। दूसरी वेतन आयोग ने इन परियोगों के कार्य की समीक्षा की और उसे असन्तोषजनक पाया:

“हमारे सामने जो साक्ष्य है वह प्रकट करता है कि वर्तमान स्थिति के

11 इन्हें सरोकार दिया गया था। यह अध्ययन के लिए सही है।
प्रति एक बहुत बड़ा असंतोष फूला हुआ है। विश्वमान तन्त्र के विषय में कर्म-चारियों के संगठन की ओर से की गयी आलोचना सामान्यतः निम्न पक्षियों के अनुसार थी कि सरकार की इच्छा ‘जगहों को रोकने के लिए एक प्रभावशाली साधन के रूप में संयुक्त परामर्श के सिद्धांत’ को स्वीकार करने की न थी, उन स्थानों पर भी, जहाँ तन्त्र के विषय में भली प्रकार विचार कर लिया गया था, कुशलता के साथ कार्य नहीं किया गया, बैठक निर्मित रूप से नहीं हुई; कुछ अधिकारियों की तो उस तन्त्र के प्रति जिसमें उन्हें कार्य करना था, ठीक रहा भी न था। कर्मचारियों के कुछ संघों ने बेद के साथ कहा कि इस सम्बन्ध में सरकार ने वरदाचारियों लायक की सिफारिश स्वीकार नहीं की थी और जब यह प्रस्ताव करते हुए कि वर्तमान अवस्था उन्हें ऐसे तन्त्र की स्थापना आवश्यक है जो आत्मा में पूर्णता: और स्वरूप में बहुत कुछ ग्रेट ब्रिटेन में स्थित रहने तथा जैसा हो, वे हम ऐसे लगे कि जैसे वे इस्तेमाल करने के संगठनों में दैनिक सामाजिक सम्बन्ध को लेकर आये हैं। कर्मचारियों के कुछ सम्बन्ध तो यह चाहते थे कि प्रशासनीय विचारों तथा प्रबंध में कर्मचारियों का अधिक भाग ले, साथ ही पदोन्नतियों तथा अनुशासन सम्बन्धी मामलों में भी उन्हें बोलना तथा अधिकारियों रहें। परिस्थिति, वातावरण तथा जगहों के निपटारे के लिए एक स्वायत्त तन्त्र का साक्षरों ने बहुत बड़ा समर्पण किया है और वस्तुतः कुछ ही लोगों ने इसका विरोध किया है।’’ कर्मचारीवांग परियोजनाओं के कार्य का अवज्ञान करने से उनके कार्य करने की निम्न सीमाएँ प्रकट होती हैं:

(1) यदि परियोजना के सिफारिश अनेक मामलों में स्वीकार कर ली गयी है, ये मामले अपेक्षाकृत गोरे रहे हैं। इस प्रकार परियोजनाओं का कार्य की दशकों को सुधारते में सफल रहे हैं। उद्देश्य उसे लागू करने के लिए प्राथमिकता के लिए उनके अनुप्रयोग से प्रीमियम क्रतु में मीन के लिए ठण्डे पानी का प्रबन्ध कर दिया गया है, अल्पाहार मुख्यधारा में सुधार कर दिया गया है, जिकिसी समस्ती सहायता के लिए अलग उपाधियों खोलकर तथा मंगलदाता इत्यादि में प्रारंभिक उपचार की पेटिशन का प्रबन्ध करके मुख्यधारा में बढ़ा दी गयी है। अन्य सिफारिश जिन्हें कार्यान्वयन किया गया, परिबंधन की मुख्यधारा, अवकाश की स्वीकृति, कार्यालय के वादियाँ इत्यादि से सम्बन्ध रखती है। फिर भी परियोजना का बृत्तिकरण, पदोन्नति तथा वारिष्ठता सूची तैयार करने जैसे मामलों पर प्रभाव डालने में वे परियोजना सफल नहीं हुई हैं। बहुत से प्रश्न, जिनका सम्बन्ध पदोन्नति, महत्ता, कार्य के चरणों, पदाधिकार तथा पारिश्रमिक से है, अब भी सरकारी तल पर ही निर्णय लिये जाते हैं। कर्मचारियों को तो इन पर केवल चर्चा करने की ही अनुशा प्राप्त है।
(२) अधिकारियों का रुख छह्टले की भावना का विकास करने में सहायक नहीं रहा है। एक मनोवैज्ञानिक खाई आज दोनों पक्तों को प्रुढ़क कर रही है। अधिकारियों के रुख के प्रति एक प्रकार की दया दिखाने प्रथम प्रकट करते हैं, और कर्मचारीवर्ग पक्त में स्वतंत्रता के साथ चरणों में भाग लेने की शांति नहीं होती।

(३) कर्मचारीवर्ग परिषद की बैठकें नियमित रूप से नहीं होतीं।

(४) परिषदें की सिफारिशों पर तुरंत ध्यान नहीं दिया जाता।

संक्षेप में, कर्मचारीवर्ग परिषदें भले ही इतिहास छह्टले प्रणाली पर बनी हों किन्तु उनमें छह्टले व्यावसायिक कार्य की समस्या तथा रूप की कमी है। इस प्रकार वर्तमान समय में कर्मचारीवर्ग परिषदें विभिन्न मंत्रालयों में केवल अलग-अलग सतारों में हैं, जिनमें ब्रिटेन की राष्ट्रीय छह्टले परिषद जैसे राष्ट्रीय संरचना की कमी है। सामन्य समस्या भी कई मंत्रालय के विधान सभा विविधता की निपटाने का ही काम करती है और प्रति कर्मचारी के संघों को परिषदें में प्रतिनिधित्व भी नहीं दिया गया है। जबकि ब्रिटेन में छह्टले की सफलता का कारण परिषदें तथा कर्मचारी के संघों के बीच निकट सम्बन्ध का होना है। जहाँ तक सरकारी पक्त को अनुप्राप्त करने वाली भावना का सम्बन्ध है, द्वितीय बेतन आयोग ने वही तीव्रता से इंग्लिश किया है। कि सरकार इस सिद्धांत को, कि हमारे को रोकने के लिए संयुक्त परामर्शों भी एक प्रभावशाली साधन ही सकता है, स्वीकार करने की इच्छुक नहीं है।

आयोग के परिषदें के कार्य की सुधारने के लिए निम्न मुद्दाओं के दिये हैं:

(१) आधुनिक तथा आधुनिक दोनों ही प्रकार की अर्थातः सेवा के लिए एक केंद्रीय संयुक्त परिषद स्थापित कर दी जाय।

(२) बेतन, कार्य के घटने, अवकाश इत्यादि जैसे विषयों का निपटारा करने के लिए अनिवार्य पंच नियम व्याख्यातिकरण स्थापित कर दिये जाय।

(३) भारत मंत्रालय कर्मचारीवर्ग संघों के महत्वपूर्ण मामलों से निकटता से संबंध होना चाहिए।

नये चरण—१० अगस्त को भारत सरकार ने कर्मचारीवर्ग परिषदें छह्टले परिषदों के भरातल पर लाने के लिए एक योजना प्रकाशित की। उस योजना का मुख्य विषय विविधताओं ये है: एक विभिन्न तन्त्र की व्यावस्था का बाह्य किसी स्वास्थ्य या क्षेत्रीय परिषदें, विभागीय परिषदें तथा राष्ट्रीय परिषद हों। स्वास्थ्य या क्षेत्रीय परिषदें उन विषयों को देखेंगी जो किसी विषय क्षेत्र का विषय विभाग में स्थित सरकारी कार्यालयों से संबंध रखते हैं। विभागीय विषयों किसी विषय विभाग के संबंध रहने वाले विषयों को देखेंगी और प्रत्येक मंत्रालय में एक परिषद होगी। राष्ट्रीय परिषद उन विषयों पर विचार
करेगी जो कर्मचारियों की कार्य करने की दशाओं से सम्बन्धित है और उनके सामान्य कल्याण के लिए योजनाओं की ओर विशेष ध्यान देगी। एक पंच निर्णय-समिति (Arbitration Committee) होगी जिसमें सरकार तथा कर्मचारियों में से प्रत्येक का एक-एक प्रतिनिधि होगा। ये प्रतिनिधि दोनों दलों द्वारा अलग-अलग प्रमुख पाँच नामों की तालिका से चुने जायेंगे। जो अग्रणी राष्ट्रीय परिषद तय न कर सकेगी वह समिति को निर्देशित कर दिया जायगा। सितम्बर १९६३ में सरकार ने गैर परिनियत आचार पर बे निकाय स्थापित करने का निश्चय किया, बसती तक कर्मचारी हड़तालों से परे रहें। इस योजना में केंद्रीय सरकार के अनौपचारिक तथा आधुनिक सारे अस्थायी कर्मचारी—वर्ग प्रथम की एवं केंद्रीय सचिवालय सेवा के अतिरिक्त वर्ग द्वितीय की सेवाओं, भूमित्व: मिनिस्ट्रीयल कार्यालय, अर्थ समान्तर सेवाओं और आधुनिक संस्थाओं के प्रबन्धकों, प्रशासकीय एवं परिरक्षक कर्मचारियों को छोड़कर—आ जाते हैं। इसमें आरक्षी एवं रेलवे सुरक्षा के दस्ते भी सम्मिलित नहीं हैं।
भारत में असैनिक सेवा
(CIVIL SERVICE IN INDIA)

भूमिका

"आधुनिक राज्य में असैनिक सेवा का कार्य केवल सरकार का मुदार करना ही नहीं है बल्कि बास्तव में विना इसके सरकार ही असम्भव हो जायगी..."

इसके संख्याएँ राज्य के क्रियाकलापों का एक माप है और उसके माप का घोटक भी।"

भारतीय परिनियत आयोग, जिसका नाम उसके समापति साइमन के नाम पर साइमन आयोग है, 1930 में भारतीय संबंधित सुचारू सुचारू के विषय में अपने प्रतिवेदन में लिखा कि "प्रशासन ही सरकार है।" यह बात अन्य किसी भी देश के विषय में इतनी सत्यता से नहीं कही जा सकती जितनी भारत के विषय में। भारत में असैनिक सेवा के महत्व तथा विशेषता पर टीका करते हुए आयोग ने कहा : "छोटे-छोटे घनहीन काश्तकारों, जिनका संगठन में कोई अनुभव नहीं है, कुछ-कुछ के देश में, निजी उद्यम नवीन तथा मुद्रा-प्रयोग हाथ में नहीं ले सकते। ऐसे घनहीन समाज की पहुँच के भीतर परिस्थित तथा प्रशासनिक अनुभव तथा आवश्यक उपायों का कार्य केवल सरकार ही कर सकती है। अन्य किसी के पास न आवश्यक ज्ञान ही है और न आवश्यक साहस ही। इस प्रकार भारत की असैनिक सेवा ने जो आर्थिक में राजस्व इकट्ठा करने वाले अभिक्रिया से अधिक कुछ न थी, क्रमशः अपने उपर कार्यों का एक बहुत बड़ा क्षेत्र ले लिया। जैसे-जैसे कार्य में विशेषता आती गयी नयी-नयी सेवाओं की रचना करनी पड़ी।"

1 "The function of the civil service in the modern state is not merely the improvement of government; without it, indeed, government itself would be impossible. Its numbers are a measure of the activities of the state and an indication of its measure."—Finer, H.: Theory and Practice of Modern Government, p. 791.
In a country of small cultivators, with no accumulated resources and little experience in organisation......private enterprise cannot undertake new and costly experiments. The task of bringing within reach of such a society the benefits of the administrative experience and the applied science of the West was possible for one agency only—Government; no other had the necessary knowledge or machinery. Thus the civil service of India, which in origin was little more than revenue collecting agency, gradually took upon itself a very wide range of duties. As the work became specialised, new services had to be created......India looks to Government to do many things which in the West are done by private enterprise.” —Report of the Indian Statutory Commission (1930), Vol. I, p. 263.

3 “The Government of the United States apart from its armed services but including state, county and municipal govern-
अखिल-भारतीय सेवाएँ:
अन्य संघीय संविधानों की भाषित भारतीय संविधान के अन्तर्गत भी केन्द्रीय सरकार तथा संघक राज्यों के प्रशासन के लिए अपनी पृथक लोक सेवाएँ होती हैं। इस प्रकार, प्रतिष्ठा, आयकर, सीमान्त, डाक तथा तार, रेलवे इत्यादि संघीय विभागों के प्रशासन के लिए केन्द्रीय सेवाएँ होती हैं।
इन सेवाओं के पदाधिकारी पृथक रूप से संघीय सरकार के सेवायोजन में रहते हैं। इसी प्रकार, राज्यों की अपनी पृथक तथा स्वतंत्र सेवाएँ होती हैं जो भू-राजस्थान, कृषि, वन, शिक्षा, स्वास्थ्य इत्यादि राज्य सरकारी विभागों का प्रशासन करती हैं। राज्य की सेवाओं के अधिकारी एवं कर्मचारी पृथक रूप से विभिन्न राज्य सरकारों के सेवायोजन में रहते हैं। फिर भी भारतीय प्रासादीय प्रणाली की एक अन्य विशेषता यह है कि कुछ सेवाओं की रचना संघ तथा राज्य दोनों के लिए सामान्य है जैसे अखिल भारतीय सेवाएँ जो सेवा-वर्ग संगठन के रूप में क्रांतिकारी पाकिस्तान को छोड़कर कहीं अपनी समानता नहीं रखता। इन सेवाओं में वे अधिकारी काम करते हैं जो पूर्णतः न तो केन्द्रीय और न राज्य के ही सेवायोजन में होते हैं और किसी भी समय दोनों में से किसी के भी अन्तर्गत रहे जा सकते हैं। इन सेवाओं की भर्ती समान योग्यताओं तथा वैदेशिक श्रेणी के आधार पर की जाती है और वर्षपर राज्यों में उनका विभाजन होता है। फिर प्रत्येक सेवा अंकली एक सेवा होती है जिसकी एक-सी प्रतिष्ठा होती है और जिसके अधिकार तथा पारिस्थितिक का एक जैसा स्तर होता है।
अखिल भारतीय सेवाएँ क्यों?
ऐसी सेवाओं की स्थापना करने की आवश्यकता के संबंध में दिप्पणी करते हुए संविधान का प्रारूप बनाने वाली समिति के समान भाषा श्री बीन्दुरत अम्बेडकर ने संविधान सभा के साथे एक भाषण में कहा "यह मानी

ment, had 6·13 millions of employees in 1951. Excluding persons employed in governmentally financed schools and universities the total number of employees was 4·44 millions. India has altogether 2·15 millions in comparable employment. Since the population of India is 22 times as large as that of the U.S., and since India is undertaking through government a good many activities which in the U.S. are carried on privately, it is safe to say that the number of employees in governments at all levels here will increase enormously in years to come."—Appleby, Paul H. : ‘Thinking Big’, in the Indian Journal of Public Administration, January-March, 1955, p. 59.
हुई बात है कि प्रत्येक देश में उसकी प्रशासकीय रचना में कुछ ऐसे पद होते हैं जो प्रशासन के मूल को बनाये रखने के बिचार से महत्वपूर्ण कहे जा सकते हैं। इसमें कोई सम्बन्ध नहीं है ख़ाबता कि प्रशासन का मूल इन पदों पर नियुक्त असैन्य सेवकों की योग्यता पर निर्भर है। संविधान में प्रशासन का मूल इन पदों पर नियुक्त किया गया है। अथाः एक अविद भारतीय सेवा होगी। और केवल उस सेवा के ही सदस्य संघ भर में इन महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्त किये जा सकते हैं।

इस प्रकार भी अम्बेडकर ने उस योगदान पर वल दिया जो इस प्रकार की सेवा संघ और राज्यों के प्रशासन में अधिक कार्य-कुशलता लाने में दे सकती है। इससे, अन्य लोगों ने ऐसी सेवा के अन्य पहलुओं पर भी वल दिया है और कहा है कि यह सेवा देश-भर में प्रशासनिक प्रणाली में समर्पिता लायेगी। इसके अनुसार ही साइमन कमीशन ने सिखा: "विशेष अनुभव विशाल क्षेत्र में समर्पित किया जाना है यह एक महत्वपूर्ण योगदान देना।" प्रत्येक प्रांत के अपने प्रशासन में बहुत से ऐसे तत्त्वों की एक प्रतिकृति पैदा कर लेना जो इस प्राचीन देश की समर्पिता में योगदान देती है। इस बड़ा नाटककर विशेष सरकार की बात सोचता है जिसमें प्रत्येक देश का स्वयं प्राप्त योगदान अन्य देशों के निवासियों द्वारा चलाया जाता है, जिससे प्रशासन निपात रूप से हो और साथ ही सभी देशों के निवासियों को जाता हो कि यह गुण आवश्यक रूप से एक है। यहाँ भारत में हम इलाके भायन्त्रिक हैं जिसे हम चाहें तो उस प्रयोग को एक बड़े परिमार्ज में कार्यनिष्ठत कर सकते हैं और इस प्रकार विश्ववर्ती मनोवृत्तियों की सफलतापूर्वक रोककर एक समर्पित प्राप्त कर सकते हैं।

4. "A proper circulation (of services) between the provinces and the centre is essential if contact is to be maintained over so vast an area."—Report of the Statutory Commission, Vol. I, p. 287.

5. "It would make a valuable contribution to the cause of national unity. Each province would then, in its administration, present a replica of many of the elements that contribute to the varied richness of this ancient land. A great dramatist imagines a world government in which the local administration of each country is conducted by inhabitants of other countries, thus ensuring impartial administration and at the same time impressing upon the inhabitants of all lands the essential unity of the planet. We in India are fortunate enough to be able to carry out, if we will, that experiment in large measure, thus providing an effective check to fissiparous tendencies and obtaining an essential uniformity."—Gorwala, A. D. : Report on Public Administration (1951), p. 65.
निहित ओब्ज़र्वर अर्थशास्त्रीय, सत्ता, प्रतिष्ठा के कारण इसके लिए ऐसे वर्ग के लोग मिल जाते हैं जिनके लिए अन्य सेवाओं में कोई आक्रामण नहीं रहता। यह एक आक्रामक पुरस्कार है और इसके लिए वे ही स्वर्ध्म करते हैं कि विव-विवादाय की समानता उपज है। पाँचवें, कूहिं क सामान्य संबंधात्मक संघ के भंग होने की दशा में किसी भी राज्य के प्रशासन का उत्तरदायित्व, राज्यपाल में निहित होता है और नागरिक राज्य में एक निश्चित संख्या में अखिल भारतीय सेवा के पदाधिकारी प्रशासन के महत्वपूर्ण पदों पर विभाग नियुक्त होने से वे निश्चित रूप से राज्यपाल के लिए सहायक सिद्ध होंगे। वह राज्य सरकार के अधिकारियों का अपेक्षा उन पदाधिकारियों के सहयोग पर अधिक निर्भर रह सकता है; जो अन्तिम रूप से संघ सरकार के कर्मचारी हैं। अन्त में यह बात सदा ही ध्यान में रखनी चाहिए कि नवीन अखिल भारतीय सेवाओं तथा पुरातन व्यवस्था का ही रूप है।

अखिल भारतीय सेवाओं का इतिहास

सभी शाखाओं के लिए इन सेवाओं का विकास तीन कलाओं में विभाजित किया जा सकता है: (α) १९४७ से पूर्व; (β) १९४७-५०; तथा (γ) वर्तमान विषय

१९४७ से पूर्व—जब से इंस्ट्रक्टर इंडिया कम्पनी के दिनों में भारतीय सिविल सेवा की रचना हुई तब से सदा ही भारत में सेवा का एक अखिल भारतीय संघ विभाग रहा है। क्रमम: अखिल भारतीय सेवाओं का प्रवेश ग्रेगरीय सरकार के प्राय: सभी विभागों में हो गया। अखिल भारतीय सेवाओं की संख्या और उनमें से प्रत्येक की शक्ति, जैसी ली आयोग (Lee Commission) ने १९२४ में लिखा, निम्न प्रकार थी: ७

<table>
<thead>
<tr>
<th>क्रम संख्या</th>
<th>सेवा का नाम</th>
<th>शक्ति</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>१</td>
<td>इंडियन सिविल सेवा (आई ० सी ० एस ०)</td>
<td>१,३४०</td>
</tr>
<tr>
<td>२</td>
<td>इंडियन पुलिस सेवा (आई ० पी ० एस ०)</td>
<td>७३२</td>
</tr>
<tr>
<td>३</td>
<td>इंडियन फॉरेस्ट सेवा (आई ० एफ ० एस ०)</td>
<td>४१७</td>
</tr>
<tr>
<td>४</td>
<td>इंडियन सेवा अफ इंजीनियर्स (आई ० एस ० ई ०)</td>
<td>४२३</td>
</tr>
<tr>
<td>५</td>
<td>इंडियन एजुकेशन सेवा (आई ० ई ० एस ०)</td>
<td>४२१</td>
</tr>
<tr>
<td>६</td>
<td>इंडियन एप्रीकेल्वर सेवा (आई ० ए ० एस ०)</td>
<td>१५७</td>
</tr>
<tr>
<td>७</td>
<td>इंडियन बेटेरिनरी सेवा (आई ० वी ० एस ०)</td>
<td>५४</td>
</tr>
<tr>
<td>८</td>
<td>इंडियन मेडिकल सेवा (आई ० एम ० एस ०)</td>
<td>४२०</td>
</tr>
</tbody>
</table>

योग ४,२७६

६ Article 356 of the Constitution.

इन सेवाओं ने भारत में नीकराशी के सोपान की स्वाभाविक कड़ी का निर्माण किया। भारत में अंग्रेज सरकार चूकि अपनी शक्ति के लिए प्रमुख रूप से अपने सिविल सेवकों पर ही निर्भर रही, अतः उसने उन्हें सभी प्रकार के अनुप्रयोग, छूट तथा विशेषाधिकार दिया। इस प्रकार ये सेवाएँ जनरल तक के नियंत्रण में नहीं थीं। वे सीधी भारत सचिव और उसकी परिषद के अधीन थीं। किसी भी अधिल भारतीय अधिकारी को सपरिषद राज्य सचिव को छोड़ अन्य कोई भी सता उसकी सेवा से पदभूत नहीं कर सकती थी। यदि महत्वपूर्ण अनुशासन सम्बन्धी विषयों में उसके प्रति गलत व्यवहार किया जाता तो उसे उस निकाय के आगे अपील करने का अधिकार प्राप्त था।

प्रांत के राज्यपाल (Governor) के लिए यह आवश्यक था कि वह ऐसे किसी भी अधिकारी की, जो यह समस्ता हो कि उसके प्रति किसी वरिष्ठ अधिकारी ने अमाय किया है, शिकायत की जांच करे और यदि शिकायत की न्याय समस्ता हो तो उनका निवारण करे। उसकी उपलब्धियाँ पर उलटा प्रभाव डालने वाला तथा उस पर दोपरात दबाने वाला कोई भी आदेश गवनर की व्यक्तिगत सहमति के बिना नहीं निकाला जा सकता था।

निम्नलिखित के विषय में भी गवनर की व्यक्तिगत सहमति की आवश्यकता पड़ती थी। उसका वेतन, सेवा-निबृत्ति-वेतन इत्यादि पर किसी भी भारतीय विधानमंडल में चर्चा न हो सकती थी।

अपने विशेषाधिकार की किलेबंदी में सुरक्षित और सीकरण के आगे अनुसरणीय ये सेवाएँ, 1919 के भारत सरकार के अधिनियम (Government of India Act of 1919) के अनुसार प्राप्त अधिकार तथा समर्थन उत्तरदायी सरकार के अन्तर्गत अपने को अनुकूल न बना सकीं। प्रांतीय तथा केंद्रीय विधान सभाओं में इन सेवाओं के विभिन्न सदस्यों की व्यक्तिगत रूप से की जाने वाली आलोचना, प्रांतों में 'भारतीय मंत्रियों' के अधीन काम करना का 'कलंक' और अधिकारियों तथा उनके परिवारों को अनुशंसा में डालने वाले 1920-22 के असलयोग आन्दोलन, प्रथम विश्वयुद्ध के कारण मूल्यों में पृथक हो जाने के कारण उनके वेतन की अप्राप्तता इन सभी बातों ने इन सेवाओं में युरोपीय सदस्यों को हतासाधित कर दिया और उनमें से बहुत से सेवा-निबृत्त होने की इच्छा प्रकट करने लगे। अतः सपरिषद राज्य सचिव ने एक योजना स्वीकार की जिसके अन्तर्गत अधिल भारतीय अधिकारियों को, जो १ जनवरी १९२० से पूर्व निम्नलिखित के लिए बुले गए थे, और भारत सरकार के अन्तर्गत स्थायी रूप से सेवायुक्त नहीं हुए थे, सेवा की सामान्य धारा अबिन धारा पूरी करने से पहले ही उनके निबृत्ति वेतन पर, जो वस्तुतः उनकी की गयी सेवा के उर्ध्वतन अनुपात में थी, सेवा निबृत्ति की अनुमति दे दी गयी। इस योजना के अन्तर्गत
1922 तक 200 अखिल भारतीय अधिकारी सेवा निवृत्त हो गये और 1924 तक उनकी संख्या बढ़कर 145 हो गयी। इसी बीच इन सेवाओं में प्रवेश पाने के लिए भारतवासियों की वहीं ही संख्या का दबाव भी अब अधिक समय के लिए नहीं था। ऐसी परिस्थितियों में भारत में प्रवेश अर्जित असैनिक सेवा विमंडल राज्य आयोग (Royal Commission of the Superior Civil Service in India) की नियुक्ति हुई, जिसके समाप्ति लाई ली गई। 1924 में इस आयोग ने अपना प्रतिबंध प्रस्तुत किया।

आयोग ने कुछ अखिल भारतीय सेवाओं, विशेष अन्य उन सेवाओं को, जो ऐसे विभागों से समबलित थी जो भारतीयों को 'हस्तांतरित' कर दिये गये थे जैसे भारतीय शिक्षा सेवा, भारतीय कृषि सेवा, भारतीय पशु चिकित्सा सेवा और भारतीय अभियंता सेवा की राज्यवर्त तथा मददारी कार्य करने की स्पष्टता की। विरोध भी आयोग ने भारतीय असैनिक सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय वन सेवा, भारतीय मैलिज सेवा तथा भारतीय अभियंता सेवा की संबंधित शाखा के रहने देने की स्पष्टता की। इन सेवाओं के सम्राट में आयोग ने यह भी स्पष्टता की कि उत्तराखंड इसका भारतीय-वर्ग कर्म कर दिया। आयोग ने अपने भी स्पष्टता की कि कोई भी ब्रिटिश पदार्थ का उस समय आन्दोलन पर सेवा निवृत्त होने के लिए स्वतन्त्र है यदि जिस विभाग में वह अपने कार्य कर रहा है, तब उस विभाग उत्तरदायी संस्थाओं के अधीन कर दिया जाता है। इन अभियंताओं को लागू कर दिया गया।

1935 के भारत सरकार अधिनियम (Government of India Act of 1935) द्वारा इन सेवाओं में कुछ और परिवर्तन किये गये। भारतीय लोक मत सदा में ही राज्य सचिव की सेवाओं (Secretary of States Services) के उन्मूलन की मांग करता आ गया था। 1935 के भारत सरकार अधिनियम के प्रारूप पर समिति में विचार कर रही ब्रिटिश पार्लियांमेंट की संयुक्त प्रबंध समिति के अंतर्गत उक्त समिति का निर्माण किया गया तथा 'ब्रिटिश भारत' शिफ्टमेंडल ने अपने संयुक्त स्मृति पत्र में भी बल दिया कि लोकनिवार्य की सीमा जाने वाली प्राप्तियों सरकारों के अधीन कार्य कर रहे अधिकारियों की भर्ती राज्य सचिव द्वारा किया जाना असंभव है और भविष्य में इन सेवाओं की भारत में स्थित प्राधिकारियों द्वारा ही होगी। किन्तु संयुक्त समिति ने ऐसी मांगों को केवल अंशत: स्थीर किया, और आई.सी.एस. , आई.पी.एस. , जाई.एम.एस. (सिविल) को चालू रहने की स्पष्टता की। इस स्पष्टता का 1935 के अधिनियम की धारा 224 में समग्रीकृत कर दिया।

भारत में असैनिक सेवा | ४३६

गया। इस प्रकार १९४७ में, जब शक्ति का हस्तान्तरण किया गया, केवल दो अविल भारतीय सेवाएँ अर्थात आई.सी.एस. और आई.पी.एस. ही भर्ती के लिए, खुली हुई थीं और आई.एस.एस. की भर्ती निलंबित कर दी गयी थी। इसके अतिरिक्त नियमित अविल भारतीय सेवाओं के अविलिप्त पदवर्धी भी विविधता थे। ऐसी सभी सेवाओं में सबसे महत्वपूर्ण तथा सर्वोच्च क्षेत्री की सेवा प्रसिद्ध भारतीय असैनिक सेवा (Indian Civil Service) ही थी जिसे सामान्यतः आई.सी.एस. ही कहा जाता है। यह सेवा बहुत ऊँचे पारिश्रमिक तथा विशाल अधिकार और विशेष समान के कारण ‘स्वर्ग-जनम-सेवा’ के नाम के पुकारों जाती थी और यह भारत में ब्रिटिश सरकार के ‘फौलादी झांसे’ के रूप में थी।

ब्रिटिश सरकार, चूंकि अपनी शक्ति के लिए अपने असैनिक सेवकों पर निर्भर थी, उसने उन्हें सभी प्रकार के अनुशंसा, विशेषाधिकारों तथा छूट से इतना लाद दिया था कि उनके लिए ‘एक विशेष’ हित की वस्तु बन गयी और उसने अपनी विशेष निष्ठा की रक्षा की मांग की। जैसा पहले बताया जा चुका है, ब्रिटिश अधिकारी १९२२ के सुधार लागू होने पर भारतीय मनुष्यों की अधीनता में सेवा करने की अपेक्षा समय से पूर्व ही सेवा निवृत्त होना पसंद करने लगे। इसी कारण भारत सरकार ने १९२२ के अधिनियम में गवर्नर जनरल तथा गवर्नरों के विशेष उद्देश्यों (धारा २४७-८) की सूची में लोक सेवाओं के हितों की रक्षा को भी सम्मिलित कर लिया। इस प्रकार यदि राज्यसचिव की सेवाओं (Secretary of State Services) के किसी अधिकारी पर, उसकी सेवा की शक्ति से समर्पित किसी आदेश का प्रतिलक्ष प्रभाव पड़ा तो गवर्नर जनरल या गवर्नर (जैसी भी स्थिति होती) से शिकायत करने का उसे अधिकार था। और गवर्नर जनरल या गवर्नर उस मामले को “मैत्रित्व नियम का प्रयोग” करके निपटारा करता अर्थात बिना अपने मनुष्यों के परामर्श के स्वयं कार्य कर दालता। सच बात तो यह है कि १९२२ में, जब सीमित उद्देश्य सरकार का आरम्भ हुआ और १९३७ में जब उसका प्रसार हुआ तो इन वर्षों में भारतीय मनुष्यों तथा ब्रिटिश अधिकारियों के बीच सूचना मुद्दों हुई।

स्वर्गीय सरदार पटेल जैसे राजनीतिक पुरुष तक, जो १९४६-५७ में अंतरराष्ट्रीय सरकार में गृह प्रशासन के मन्त्री थे, एक ब्रिटिश अधिकारी के विशेष एक गवर्नर दुराचरण के सम्बन्ध में कोई भी कार्य करने में असमर्थ रहे। संविधान समा के आगे अपनी विवाद निकट करते हुए उन्होंने कहा: “मैंने प्रयत्न किया कि मुरादियाँ (पंजाब में एक जिला) के जिला मंडल का तबादला हो जाय। मैं सफल न हो सका । मैंपंजाब के तत्कालिन गवर्नर की लिखा; मैं वायसराय से भी कहा किन्तु उसे
हटाना मेरे लिए कठिन ही रहा।” 9 इतना सब कुछ सत्ता-हस्तान्तरण के कुछ ही महीने पहले हुआ था।

सत्ता के हस्तान्तरण की वातावरणों के दौरान में ब्रिटिश सरकार ने अपनी अर्थव्यवस्था सेवा के सम्बन्ध में भी चर्चा की और आयोजित किया कि सत्ता के हस्तान्तरण से पूर्व राज्य सचिव की सेवाओं के अधिकारियों की सेवा की शर्तों के सम्बन्ध में ब्रिटिश पारिस्थितिक संस्थान के अनुकूल व्यवस्था अवश्य ही हो जानी चाहिए। उससे यह भी कहा कि हस्तान्तरण तभी हो सकेगा जब ऐसी गारण्टी दे दी जायेगी। इस प्रकार जुलाई, 1947 के भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम (Indian Independence Act of July 1947) में सुचारूत गारण्टी को समाप्त कर दी गयी (धारा १०-२)। इसके अतिरिक्त भारतीय नेताओं ने सेवाओं के प्रति सर्वाधिक रूप से आश्रय सर्वे कि उनकी सेवा की शर्तों में ऐसा कोई भी परिवर्तन नहीं किया जायेगा जो उनके लिए हानिकार हो। वर्तमान संविधान समा के कुछ सदस्यों ने भारत स्वतन्त्र हो जाने पर भी अधिकारियों के विशेष अधिकारों के जारी रहने के विरुद्ध आपत्ति की, किंतु सरकार अपनी प्रतिज्ञाओं का उल्लंघन करने के विरुद्ध थी। 1947 के नये संविधान (अनुच्छेद 314) में राज्य सचिव की सेवाओं के विभागात्मक अधिकारियों के अधिकारों को रक्षा के लिए वर्धन किया गया है। समय से पूर्व सेवा निवृत्त होने वाले ब्रिटिश अधिकारियों को उदारता के साथ आनुपातिक निवृत्व व्यवन दिये गये है।

1947-50—पुरानी सेवाओं की गारण्टी देने समय नवीन भारतीय सरकार ने यह पहले से अनुमान लगा लिया था कि इन सेवाओं के स्वाम पर एक ऐसी सेवा की आवश्यकता है जो भारतीयों द्वारा नियमित ही तथा जिसमें भारतीय अधिकारी ही हों। वस्तुतः अक्टूबर 1946 में ही गवर्नर जनरल की कार्यवाही परिषद में तत्कालीन गृहमंत्री सरदार पटेल ने पुराने आई.सी.ए.ए.स. तथा आई.पी.ए.ए.स. के स्वाम पर नवीन अर्थव्यवस्था भारतीय सेवाएं, यौन भारतीय प्रशासनीय सेवा (आई.ए.ए.स.ए.स.) तथा भारतीय पुलिस सेवा (आई.पी.ए.ए.स.) निम्न लिखित किये जाने के लिए प्रांतीय सरकारों की स्वीकृति प्राप्त कर ली थी। 15 अगस्त, 1947 को स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात ही हमारे देश के सम्मुख

9 "I tried to get the District Magistrate of Gurgaon (a district in the Punjab) transferred. I could not succeed... I tried hard. I wrote to the then Governor of the Punjab; I pleaded with the Viceroy, but I found it difficult to remove him."—Indian Constituent Assembly Debates, October 10, 1949.
भारत में असैनिक सेवा | ४४१

सेविंग सम्बन्धी संकेत सामने आ लड़ा हुआ। कार्य का चलन ही नहीं अधिक बढ़ गया था वैसे नयी सरकार के अपने कार्य भी काफी बढ़ गये थे। किन्तु जबर शोषित सेविंग के सम्बन्ध में भारत की आवश्यकताएँ इस प्रकार बहुत अधिक बढ़ गयी थीं, वहाँ प्राधिकरण बृतिश दीपविकार के सिद्धांत से संबंधित हो चुके थे और देश के विभाजन के कारण मुसलमान पदार्थरसार का बहुमत पाकिस्तान चला गया था। इस प्रकार भारतीय असैनिक सेवा के लगभग ६०० सदस्य भारत छोड़ देने वाले और उस सेवा में केवल ४०० पदार्थरसार रह गये। भारतीय सैन्य सेवा को भी ऐसी ही हानि का सामना करना पड़ा।

शोषित सेविंग की अधिकतम कभी इस प्रकार तक समय जा सकती है कि जब विदेश मन्त्रालय को अपने कुल निवासी सम्बन्धी पदों को भरने के लिए लगभग ३०० पदार्थरसार की स्वर्ण का आवश्यकता है तो उस स्थिति के लिए यूनाइटेड के लिए ५० से अधिक सैनिक न मिल सके।

नयी सरकार ने फूर्ती तथा साहस के साथ सेवाओं में रिकृत स्थान भरने का कार्य आरम्भ कर दिया। इस दिशा में पहला पत्र था २०० से ३०० तक रिकृत स्थान भरने के लिए प्रार्थना तथा आमंत्रण करना। बृतिश स्थान प्रतिवेदित विदेश सेवा में थे। जीवन के सभी क्षेत्रों में व्यक्तियों के व्यक्तियों के मुकाबले पत्र में कहा गया था अरु सीमा विशेष रूप से ४५ वर्ष तक बढ़ा दी गयी। विचार यह था कि विदेश-सेवा के लिए जहाँ कहीं से भी हो संभावित रूप से योग्य लोगों को आकस्मिक किया जाय। लगभग १६,५०० प्रार्थना तथा प्रार्थना हुई। इनमें से २,००० को असैनिक सेवा छायांग सेवा (Civil Service Commission) ने साकार्य के लिए बुलाया। अभ्यार्थियों की सुविधा के अनुसार आयोग के कई समूह बना दिये गये थे ताकि देश में विभिन्न क्षेत्रों पर अभ्यार्थियों से साकार्य किया जा सके। आयोग के कार्य में सहायता देने के लिए विदेश मन्त्रालय के एक उच्च अधिकारी रहता था जो साकार्य का पूरा कर निकलना। साकार्यों की एक लम्बी तथा ध्यान साधु दृष्कला के पत्रांक आयोग ने योग्य अभ्यार्थियों की अपनी सूची प्रस्तुत की। आचार्य है कि यह सूची बनी भी प्रकाशित नहीं हुई और इस सूची में से बहुत से व्यक्ति तो नियुक्त ही नहीं हुए। मन्त्रालय के विदेश आयोग के संस्कारियों से सट्टी का दृष्टि शरीर का उपलब्ध पड़ा और उसने अपनी निजी नियुक्तियों की। इस प्रकार इस विचार का जन्म हुआ कि आई। सौ एसी और आई। प्टी एसी में नवनिर्मित स्थानों के प्रदर्शन के लिए एक विशिष्ट भारतीय मण्डल (Special Recruitment Board) की स्वाप्न का जाय। इस निर्णय पर संसदीय लोकसेवा आयोग—जो। १९३५ के अधिनियम (जो अब तक प्रयोग में था) के अन्तर्गत केवल अर्कला ही वैधानिक
रूप से निर्मित ऐसा निकाय था जो अन्यथापियों की सिफारिश सेवा नियोजन के लिए करता था—तथा गूह मन्त्रालय के बीच,—जिनसे आपात भर्ती के लिए एक नये मण्डल की स्थापना करने का विचार किया—एक विरोध खड़ा कर दिया। अतः में, एक विरोध को इस प्रकार निपटाया गया कि विद्यमान आयोग के नये मण्डल का केन्द्र (Nucleus) बना दिया गया। इसमें कुछ अच्छे सदस्य जोड़े गये जिनमें एक या दो जनता के व्यक्ति भी सम्मिलित थे। नवीन भर्ती मण्डल (Recruitment Board) की रचना १६५० में हुई।

इसका कार्य यह था कि स्थायी सेवाओं की श्रेणियों के बाहर तथा भीतर दोनों ही स्थानों पर उपलब्ध प्रशासनीय मानव-शक्ति का सर्वेक्षण करे और आवश्यक मानक के लोगों को चुने ताकि सेवाओं के विचार मक्की दूर की जा सके। जैसा कि विदेश सेवा के विषय में किया गया, चुने तौर पर प्रायोगिक पत्र मामले गये और कोई ३५० से ४०० तक नियुक्तियाँ की गयी। इस खुली भर्ती के अतिरिक्त प्रान्तीय अर्थशास्त्रियों के सेवाओं में से भी भर्ती की गयी। प्रथम प्रान्तीय सरकार ने अपनी निजी निर्धारकीय सेवा के कुछ अधिकारियों की पदोन्नति आई५० एस० तथा आई५० पी० एस० की श्रेणी तक करने के लिए सिफारिश की। विशेष भर्ती मण्डल ने ऐसे लोगों का साक्षात्कार लिया और उसकी अनुकूल सिफारिश पर उनकी नियुक्ति हो गयी। इस तूफानी विधा से प्रशासनीय सेवाओं की उच्चतर श्रेणी में जो महत्वपूर्ण रिक्त स्थान थे वे आपातीय आधार पर भर दिये गये। फिर भी यह केवल खाली स्थान को भरने की ही एक व्यवस्था थी, और अंत में २६ जनवरी, १६५० को नये संविधान के आरम्भ के साथ ही विशेष मण्डल का अटल हो गया।

१६५० और उसके पश्चात्—संविधान में अलिल भारतीय श्रेणी (cadre) के लिए भी प्रवचन किया गया है। इसमें आई५० एस० तथा आई५० पी० एस० के संबंधों को, जो इससे पूर्व ही निर्मित किये जा चुके थे, (अनुच्छेद ३१२-२) विशेष रूप से ले लिया गया है। इसके अतिरिक्त संविधान, संस्थी संसद की यह जनता प्रदान करता है कि वह ऐसी बहुत-सी अलिल भारतीय सेवाओं की रचना कर सकती है—यदि किसी राष्ट्रीय हित में ऐसा किया जाना लाभदायक या आवश्यक समझा जाय, किन्तु शर्त यह है कि राज्यों की परिषद (उच्च सदन) इस आशय का एक प्रस्ताव पास करे और उस प्रस्ताव का समर्थन उपस्थित तथा मत देने वाले कम से कम दो तिहाई सदस्य करें (अनुच्छेद ३१२-१)। चूँकि राज्य परिषद विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधियों से मिलकर बनती है अतः इसके समर्थन से यह बात निष्क्रिय हो जायगी कि नयी सेवाओं की रचना के प्रति बहुसंख्यक राज्यों की सहमति है। संविधान संसद को यह प्राधिकार भी देता है कि वह इन सेवाओं के लिए नियुक्त किये
भारत में असैन्य सेवा

जाने वाले व्यक्तियों की भूमिका तथा सेवा सम्बन्धी शर्तों का कानून द्वारा विनियमन करे। तदनुसार संसद ने अक्टूबर 1951 में अखिल भारतीय सेवा अधिनियम पारित किया। संविधान के उद्देश्य के परमाणु अतिरिक्त सेवाओं का निर्माण भी हो गया है। उद्देश्य के लिए, भारतीय राजस्व सेवा, भारतीय सेवा, भारतीय डाक सेवा तथा कुछ अन्य। बिलकुल नयी श्रेणियाँ (cadres) जो शीघ्र बनने वाली हैं; वैज्ञानिक असैन्य सेवा तथा भारतीय सीमा प्रशासकीय सेवा हैं। इसके अतिरिक्त आधिकारिक असैन्य सेवा के निर्माण के समबन्ध में प्रस्ताव है, जिनका अत्यधिक समर्पण किया जा रहा है। साथ ही भारतीय विदेश सेवा तथा भारतीय लेखा परीक्षण तथा लेखा सेवा का निर्माण तो 1950 के पहले ही हो चुका था।

यह बात याद रखनी चाहिए कि सभी अखिल भारतीय सेवाओं का स्तर तथा बेतन श्रेणी एक जैसी नहीं है, और न उनमें से सभी केंद्र तथा राज्य दोनों की सेवा ही करती है। इस प्रकार आई००५०० और आई००५५०१०० की छोटीकर सभी सेवाओं, जो ऊपर बताया गया है, केवल संघ सरकार की सेवा करती हैं और राज्य के प्रशासन से उनके कोई मतलब नहीं। आई००५०० से आरम्भिक रूप में एक अखिल भारतीय सेवा है, अपने साथी आई००५०० से तीन बारों में भिन्न है: (अ) इस सेवा में अधिकारी केंद्र राज्यों में ही कार्य करते हैं, क्योंकि केंद्र में पुलिस के स्थान बुझाया गया है, (आ) इसका स्तर तथा बेतन श्रेणी आई००५०० से कम है। पारंपरिक, स्तर तथा प्रतिष्ठा को देखते हुए भारतीय विदेश सेवा तथा भारतीय प्रशासकीय सेवा ही असैन्य अखिल भारतीय सेवाएं हैं। किन्तु बूढ़ी भारतीय विदेश सेवा ‘प्लेर्ण्: केंद्रीय है, अत: उसमें अखिल भारतीय सेवा के सच्चे स्थान की कमी है। इस प्रकार केवल आई००५०० ही अखिल भारतीय सेवा के कुछ रूप में रह जाती है और अब इसी सेवा के समबन्ध में हम विस्तार से विचार करेंगे।

भारतीय प्रशासकीय सेवा

आचरण—भारतीय प्रशासकीय सेवा, जिसे सामान्यतः सुविधा के लिए आई००५०० कहा जाता है, पुराणी भारतीय असैन्य सेवा (I.C.S.) की सीमित वंशज है। केंद्रीय सरकार के ग्रहण मत्री स्वर्गीय सरदार पटेल के आदेश पर विभिन्न प्रांतों के मुख्यमंत्रियों की दिल्ली में एक समा बुलाई गयी जिसमें अखिल भारतीय सेवा की श्रेणी (cadre) की रचना करने के प्रश्न पर चर्चा की गयी। सभा ने पटेल के इस प्रस्ताव का समर्पण किया कि निधन्न क्रोट आई००५०० से००००० के स्थान पर भारतीय प्रशासन सेवा का निर्माण किया जाय। इस कारण इसके उद्देश्य के तरीके ने ही इस सेवा के दृस्ते स्वरुप का निष्पक्ष कर दिया अर्थात
यह सेवा केन्द्र और राज्य दोनों के लिए है। ऐसी सेवा का प्रबन्ध तथा नियंत्रण आवश्यक रूप से एक संयुक्त सहकारी मामला है। अर्थिक भारतीय सेवा होने के नाते यह संघ सरकार के अंतिम नियंत्रण के अधीन है किन्तु यह राज्य श्रेणियों में विभाजित है और प्रत्येक श्रेणी एक राज्य सरकार के संघ सरकार के अंतर्गत रहती है। नियुक्ति होने पर अधिकारी को राज्य की विभिन्न श्रेणियों (State cadres) के पदों पर रख दिया जाता है। उनका यह पद नाम उनके सेवा काल पर्यत्त उनके साथ संलग्न रहता है। इस प्रकार बम्बई सिविलियन अधिकारी, बंगाल सिविलियन, मद्रास सिविलियन इत्यादि होते हैं। फिर भी प्रत्येक राज्य श्रेणी की शक्ति इस प्रकार निषिद्ध की जाती है कि उसमें कुछ ऐसे अधिकारी भी रहें जो राज्य श्रेणी (State cadre) में से बापस लौटने के पूर्व तीन, चार या पाँच वर्ष की एक या दो पदावधियों के लिए संघ सरकार के अधीन सेवा करने के लिए भेजे जा सकें। इससे यह निषिद्ध हो जाता है कि संघ सरकार के पास ऐसे पदावधिकारियों की सेवाएं प्राप्त हो जाती हैं जिन्हें राज्यों की द्वारा की अच्छी ज्ञान तथा अनुभव रहता है, और राज्य सरकारों को यह लाभ रहता है कि उनके अधिकारी संघ सरकार के कार्यक्रमों तथा नीतियों से परिचित बने रहते हैं। ऐसी व्यवस्था से दोनों सरकारों को लाभ होता है। अधिकारियों की संघ सरकार के अधीन कुछ समय काम करने का अवसर तो मिल ही जाता है। बहुतों को एक से अधिक बार कार्य करने का अवसर प्राप्त हो जाता है। एक निषिद्ध अवधि के पश्चात आई के ऐसे अधिकारियों के केन्द्र से राज्यों में भेजने की आवश्यकता स्पष्ट है। अगस्त, १९६१ में हुई मुख्य मन्त्रियों की समा ने भी इस पर बल दिया है। इस समाज में सिफारिश की कि "विभाग अर्थशास्त्री भारतीय सेवाओं के अधिकारियों का केन्द्र तथा राज्यों के बीच परिभ्रमण करने (rotation) के नियम का अनुसार अधिक कठोरता के साथ किया जाना चाहिए।" वरिष्ठ अधिकारियों का परिभ्रमण पदों के भीतर तथा बाहर करने की जो प्रथा है—ऐसे परिभ्रमण को सरकारी बोली में पदार्थि प्रथा (tenure system) कहते हैं—वह अभी भी एक बिखार का है। फिर भी यह बात सत्य नहीं कि "वरिष्ठ पदावधिकारी जो सचिवालय में उत्तरदायित्वपूर्ण पदों पर स्थित हैं अब शायद ही कभी इन्हें उघर भेजे जाते हैं।" संसद में पूछे गये एक प्रश्न के उत्तर में हाल में ही बताया गया है कि पहली दिसम्बर, १९६० को भारतीय प्रशासन के ३३३ पदावधिकारी, जिनमें भारतीय अर्थव्यवस्था के सदस्य भी सम्मिलित हैं, केन्द्र में कार्य कर रहे थे। केन्द्र द्वारा १९६६ अधिकारी प्रतिनियोजन (deputation) पर विभिन्न राज्यों में काम कर रहे हैं। १९४६ के पश्चात से २४५ अधिकारी
According to information laid before Parliament earlier on 12th February 1959 there were only 26 officers on that date who had remained beyond their normal tenure of deputation at the Centre; of these 12 were of the rank of Secretary. In respect of Secretaries, it had long been a matter of dispute whether they should be subject to the strict rules of the tenure system. If the posts of Secretaries are excluded there were in 1959 only 14 officers who had stayed beyond their tenure. These figures do not suggest that the practice of rotating officers had been given up. The official policy is still very much in favour of the tenure system."—Srinivasavaradan, T. C. A.: ‘Some Aspects of the Indian Administrative System’ in The Indian Journal of Public Administration, 1961, pp. 30-31.
(quota) निश्चित नहीं हो सका है, क्योंकि देश की बढ़ती हुई प्रशासकीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए इसका कोटा निरंतर बढ़ाया जाता रहा है। आरम्भ में यह सेवा केवल ‘अ’ श्रेणी के राज्यों (पहले के गवर्नरों के प्रान्तों) में ही लागू थी। किंतु जब देशी रियासतें संग्रह में एकीकृत हुई और उन्हें ‘ब’ श्रेणी राज्यों के रूप में संगठित किया गया तो यह श्रेणी (cadre) जम्मू तथा कश्मीर को छोड़कर उन सब में लागू कर दिया गया। इस प्रकार, १६५८-४६ में लगभग ४५० से ५५० तक आपात (emergency) नियुक्तियाँ इस श्रेणी (cadre) में की गईं। १६५६-५७ में फिर विशेष भर्ती की गयी। इसके अतिरिक्त वर्ष एक प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं। इसकी संख्या आवश्यकतानुसार घट-बढ़ जाती है।

१६६० में आई ५० एम० की प्राधिकृत संख्या २००० है जबकि १६५२ में १६५८ थी। जैसा कि निम्न अंकों से जान होता है इस श्रेणी (cadre) का क्रमशः प्रसार होता जा रहा है:

<table>
<thead>
<tr>
<th>वर्ष</th>
<th>प्राधिकृत संख्या</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>१६५६</td>
<td>१५४२</td>
</tr>
<tr>
<td>जनवरी १६५७</td>
<td>१६७२</td>
</tr>
<tr>
<td>जनवरी १६५८</td>
<td>१६७६</td>
</tr>
<tr>
<td>जनवरी १६५९</td>
<td>१७४८</td>
</tr>
<tr>
<td>जनवरी १६६०</td>
<td>१८६२</td>
</tr>
</tbody>
</table>

अलिख भारतीय सेवाओं, विशेषतः भारतीय प्रशासकीय सेवा के विशेष कार्य के समबन्ध में अब तक एक बात कह देना उपयुक्त होगा। भारतीय व्यवस्था, जिसमें ऐसे अधिकारियों के समूह की रचना की जाती है, जो राज्य या संघ सरकारों के लिए एक के अन्तर्गत पूर्णत: नहीं रहते और संघ तथा राज्य दोनों के ही प्रशासनों में चौटी के पद प्रदुषण करते हैं, वास्तव में आदर्श संघीय प्रशासनिक प्रणाली के अत्यन्त निकट है। संघवाद का सार न केवल सरकार के दो तलों के बीच संघ संगठन कार्य, सहयोग तथा समन्वय करना है बल्कि उनके बीच शक्तियों का विचारण करना भी है। यदि कोई अलग सरकार के दो तलों के बीच संघ संगठन कार्य, सहयोग तथा समन्वय करना है बल्कि उनके बीच शक्तियों का विचारण करना भी है। यदि कोई अलग संघीय सेवा ऐसी है जो केन्द्र तथा राज्य दोनों में एक है तो वह राज्य की स्वायत्तता का उल्लंघन होगा। दूसरी ओर यदि संघीय सरकार को स्वयं की ही सेवाएं नहीं मिलतीं तो दो में से एक परिणाम होगा: या तो राज्य की सेवाओं का स्तर इतना घट जायगा कि केन्द्रीय सरकार अभिकर्ताओं के रूप में रह जायेगी या फिर केन्द्रीय सरकार को राज्य की सेवाओं की अवस्था तो कौन कहे, असहयोग का भी सामना करना पड़ेगा। उत्तरदायित्व का शक्ति
भारत में अर्थात्क सेवा

भारतीय प्रणाली में ये दोनों ही दोष नहीं हैं क्योंकि इसमें संरचन तथा राज्य दोनों की अलग-अलग सेवाएं और इतना होने पर भी केन्द्रीय एवं प्रांतीय सरकारों के बीच चोटी तल पर अधिकारियों की एक सामान्य श्रेणी की रचना करके समन्वय तथा सहयोग और आवश्यकता होने पर समुच्चय कार्य तक की सुविधा है।

इसमें ऐसी समझना नहीं है कि सबूतस्मृत लोग राज्य की सेवा की अपेक्षा संस्थानी सेवा की अधिक पसंद करें और राज्य की सेवाएं इससे या तीसरे दर्जे के लोगों के लिए छोड़ दें। अभिनव भारतीय सेवाओं की भर्ती चूँकि अभिनव भारतीय आधार पर संरचना करानी है। इन सेवाओं के लिए सबूतस्मृत अधिकृत होते हैं जो बाद में विभिन्न राज्यों में नियुक्त किये जाते हैं। इस प्रकार सेवा की ऐसी श्रेणियां राज्यों तक प्रजा का एक विस्तृत मंडल पहुँचाने का एक साधन है।

राज्य की सेवाओं को अडिक्टिव बनाने का इसे उत्तम मार्ग सम्बन्ध: भूमि भी नहीं जा सकता। इसके अतिरिक्त ऐसे अधिकारियों का राज्यों के केन्द्र को और केन्द्र से राज्य को निरंतर स्थानांतरण होते रहने से ये अधिकारी सरकार के दोनों तरफ़ की प्रशासकीय समस्याओं से परिचित होते रहते हैं। इस कारण ऐसे अधिकारी संघीय तथा राज्य प्रशासन जिसे बीच प्रशासकीय सम्बन्ध कायार्थित करने के सबूतस्मृत माध्यम हो सकते हैं।

दूसरे, दैव राज्य-व्यवस्था में एक बहुत बड़ी कमजोरी यह छिपी रहती है कि इसमें सरकारी कर्मचारियों के समुक्ष यह समझ रहती है कि वे केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकार में थे किसके प्रति निष्ठा या उत्तरदायित्व प्रकट करें। संस्थानी हितों एवं राज्य के हितों के बीच हाहाकार प्रसाद होना भी असमानापन बात नहीं है। राज्य की सेवाएँ बहुत संयुक्त निर्मूली की हो जाती हैं और केन्द्रीय सेवाओं को बैठकी जाती हैं। यहाँ तक कि उनके सुझावों को वे हस्तक्षेप समझती हैं। इससे ओर, संस्थानी सेवाएँ प्रायः राज्य के दृष्टिकोण को पूरी तरह नहीं समझ पाती और वे अपना आपकी क्षेत्र मानती हैं। भारतीय प्रणाली का लक्ष्य इन दोनों ही दोषों का निवारण करता है क्योंकि अभिनव भारतीय सेवाएँ राज्य के हितों की उपेक्षा किये बिना एक अभिनव भारतीय दृष्टिकोण का विकास करता है जिसका महत्व एक ऐसे देश में, जहाँ विज्ञानीयता तथाकथा विष्णुवादकार प्रवृत्तियों की कमी नहीं, बहुत अधिक है। सरकार के दोनों तरफ़ के प्रति उनका उत्तरदायित्व तथा उनकी निष्ठा होने से वे सच्चे तौर पर संस्थानी सेवाएं हो जाती हैं। इसके अतिरिक्त इन सेवाओं का अतिम नियंत्रण संघ सरकार के हाथों में सौंप कर यह आशा की जाती है कि केन्द्र तथा किसी राज्य के बीच होने वाले
किसी संघर्ष की स्थिति में राज्य के ऊँचे अधिकारी अपेशाकृत गोपण राज्य-निभाया की अपेशा संघ के प्रति अधिक महत्वपूर्ण निभाया को ही अधिक पसंद करेंगे। ऐसी व्यवस्था ही भारतीय संघ शासन में अत्यन्त भावना से मेल बाती है। ऐसा होने पर ही आपात के समय में संघीय संरचना को एकत्म रूप में बदलने का प्रबंध किया जाता है। इस कारण ये सेवाएं भारत में राष्ट्रीय एकता की वृद्धि करते में भली प्रकार से सहयोग निहित हो सकती है और भारत को आज सबसे अधिक इसी की आवश्यकता है।

अल्टिम बाट यह है कि निम्न तल की सेवाओं की कार्य-कुशलता के विषय में चाहे कुछ भी कह लिया जाय किन्तु अब भारतीय सेवाओं की कार्य-कुशलता के सम्बन्ध में तो सब्देह हो ही नहीं सकता। पुरातन भारतीय असैनिक सेवा समस्त अपनी कार्य-कुशलता के लिए संसार भर में प्रसिद्ध थी। गोर्वाला जैसी प्रशासन के कठोरतम समालोचक को भी यह बात माननी पड़ी है: "यद्यपि यह बात नहीं मुला देनी चाहिए कि कई बार ऐसे बोध ही वरिष्ठ प्रभारी अधिकारी रहे होंगे जो आपात तथा संकट के समय अपने अनुभवहीन, नये पदोत्तर मातहतों से जैसे भी ही सका श्रेष्ठ कार्य करा सके होंगे। वस्तुतः बहुत से प्रांतों में कार्य यदि अधिक उत्तम न हो सका तो पहले जैसा अच्छा अवश्य हुआ।"11 ये पदाधिकारी स्वर्गीय सरदार पटेल जैसे व्यक्ति, जो गुप्त मंत्री तथा उप्राणन मंत्री दोनों ही थे, की असीम प्रशंसा के पात्र बने यही उनकी दक्षता का संवृत्तम प्रमाण है। अल्ल भारतीय सेवाओं के सदस्यों को दी गयी गारंटी का पक्षपात करते हुए और भारतीय संविधान सम्बन्ध में आंग उनके अधिकारों तथा विशेषाधिकारों की अभियुक्त करते हुए सरदार पटेल ने कहा था: "मैं आपको विवास दिलाता चाहता हूँ कि मैंने इस कठिन काल में उनके साथ कार्य किया है। मैं एक भारी उन्नताधार की भावना से बोल रहा हूँ, और मुझे अवश्य ही यह बात स्वीकार कर लेनी चाहिए कि देश भक्ति, निभाया, लगत तथा योग्यता में आपको इससे अधिक अच्छे लोग नहीं मिल सकेंगे। वे हमारे समान ही हैं। निजी दृष्टि में यह बात इस सदन के सामने रखना चाहता हूँ कि गत दो या तीन

11 "Though it must not be forgotten that in many instances the few senior officials in charge have been able, at any rate during periods of stress and emergency, to get excellent work out of their inexperienced, newly promoted juniors, and indeed, in many provinces, the quality of specific portions of work has, on occasion, been as good as, if not better than, in the past."—Gorwala Report, p. 10.
वर्षों के दौरान में यदि इन सेवाओं के अधिकांश सदस्यों ने देशभक्ति तथा 
निष्ठा के साथ व्यवहार न किया होता तो संघ नष्ट हो गया होता।"\(^{12}\)

फिर भी यह कह देना उचित होगा कि स्वतंत्रता के प्रारम्भिक दिनों में इन 
अधिकारियों को नबीन प्रशासकीय हांचे में अपनी स्थिति के सम्बन्ध में अजीब 
से विचार थे और उन्हें शासन में आये नये राजनीतिक तत्त्व—मंत्रियों—
के साथ पूर्णतः सद्मावना तथा सहयोग के साथ काम करने में बहुत
कठिनाई का अनुभव हुआ। पाकिस्तान स्वतंत्र भूतपूर्व हाई कमांडर श्रीप्रकाश
उन कठिनाइयों का समर्थन करते हैं जो उन्हें अपने हूँदावास के सहायक
आई० सी० एस० अधिकारी से अपने अनुशंसा का कार्यप्रारंभ करने में उठानी
पड़ी थी। पू० जबाहरलाल नेहरू को भी ऐसी ही कठिनाई का अनुभव हुआ
था—इससे सलाह करके श्रीप्रकाश लिखते हैं: "यह बात फिर से स्पष्ट में
लाना मनोरंजक होगा कि स्वयं प्रधानमंत्री को भी कुछ दुःखद अनुभव हुए।
उन्होंने उस समय की दीयों को दुखहान समय मुझे बताया कि उच्च पदाधिकार
आई० सी० एस० अधिकारी सोचते थे कि सरकार उन्हों की इलाज 
चलनी चाहिए और उन्हें (प्रधानमंत्री को) स्वयं ही इन अधिकारियों को
नियन्त्रण में रखने एवं अपनी नीतियों कार्यरत करने में कठिनाई का सामना
करना पड़ा। जब उन जैसे महान व्यक्ति को ऐसे विरोध का सामना करना
पड़ा तब मेरे जैसे साधारण आदमी पर क्या बीती होगी, इसका सहज ही
अनुमान किया जा सकता है।"\(^{13}\)

\(^{12}\) "I wish to assure you that I have worked with them during 
this difficult period. I am speaking with a sense of heavy 
responsibility and I must confess that in point of patriotism, 
in point of loyalty, in point of sincerity and in point of 
ability, you cannot have a substitute. They are as good 
as ourselves......I wish to place it on record in this House 
that if, during the last two or three years, most of the 
members of the services had not behaved patriotically and 
with loyalty, the Union would have collapsed."—Indian 
Constituent Assembly Debates, 1949, pp. 48 and 50.

\(^{13}\) Prakasa, Sri: 'Early Days in Pakistan—II—Public Men and 
Permanent Officials', The Hindustan Times, 17 March, 1963, 
पंचम खण्ड
वित्तीय प्रशासन
(FINANCIAL ADMINISTRATION)
प्रशासन तथा वित्त
(ADMINISTRATION AND FINANCE)

प्रशासन तथा वित्त ऐसे अभिमूलं अंग हैं जैसे देह और उसकी छाया। सभी प्रशासकीय कार्यों में धन का व्यय होता है, क्योंकि कम से कम उसके कृत्यों को कार्यनिष्ठ करने के लिए तो आवश्यक कर्मचारीवर्ग नियुक्त करना ही होगा। प्रशासकीय इंजन का धन वित्त है। पहले का परिचालन दूसरे के बिना सम्भव नहीं। अतः कौटिल्य ने ठीक ही कहा: "सभी उद्यम वित्त पर निर्भर है। इसीलिए कौयागार के प्रशंसिक ध्यान दिया जाना चाहिए।" ।

सरकार के लिए एक ठोस वित्तीय व्यवस्था बहुत महत्व की होती है। चूँकि राजस्व तुच्छ से तुच्छ नागरिक से भी प्राप्त किया जाता है, अतः सरकार के लिए नैतिक रूप से यह अत्यधिक या कि यह उस इच्छा का कुशलता तथा मितव्यावहार से व्यय करे। अनुशंसा वित्तीय व्यवस्था लोगों को सरकार से दूर कर देती है और अतः सरकार का अस्तित्व ही संकट में पड़ जाता है। प्रजातन्त्र में तो एक ठोस वित्तीय व्यवस्था के उद्देश्य के लिए एक नियंत्रण कामना होनी चाहिए, क्योंकि लोग प्रजातन्त्र पर अनुभव तथा अनुभव वरी बातों का दोष लगाते हैं और परिणाम यह होता है कि प्रजातन्त्र ही उन्हें अनुपूर्णता लगने लगता है। इस प्रकार बुद्धिमानीवित्तीय प्रशासन स्वयं प्रजातन्त्र के मंदिर्य पर तुरापा अर्थ भरना है। एक से दूसरी बात भी है कि जिसने आज वित्तीय प्रशासन को एक बड़ा महत्व दे दिया है। फेलिस सी. निग्रो (Felix A. Nigro) ने उसे निम्न प्रकार प्रकट किया है: "वित्तीय प्रशासन आज बड़ी महत्व की बस्तु है क्योंकि सरकारी सेवाओं पर ध्यान की जाने वाली धनराशि में अत्यधिक वृद्धि हो गयी है। सरकार द्वारा इसे जाने वाले प्रश्नों के कार्य के लिए, ध्यान की आवश्यकता है और अब वह इतने सारे कार्य करती है। ।

1 "All undertakings depend upon finance. Hence foremost attention shall be paid to the treasury."—Kautilya: Arthashastra, (Translated by R. Shamasastri), Mysore, Raghudeer Printing Press, 1956, Chapter VIII, p. 65.
लोक प्रशासन

कि यह अर्थन आवश्यक हो गया है कि वित्तीय प्रशासन के सम्बन्ध में ठोस सिद्धांत तथा प्रविधियाँ प्रयोग में लायी जायें।" ॥ सारांश यह है कि वित्तीय प्रशासन बड़े निकट रूप में लोगों के समाजविक आचरण पर प्रभाव डालता है और टाक को फॉर्से (हावर कमीशन) प्रतिवेदन के शब्दों में ‘यह आधुनिक सरकार के अन्तर्गत तक पहुंच गया है।'

वित्तीय प्रशासन में वे क्रियाएँ आती हैं जो लोक सेवाओं पर व्यय किये जाने के लिए आवश्यक निषिद्धियों के उत्पन्न करने, व्यय करने तथा लेखा रखने से सम्बन्ध रहती है। ये क्रियाएँ जो एक निरस्त्र अंतर्गत में कार्य करती है, निम्न अभिक्रियाओं द्वारा पूरी की जाती हैं:

(1) कार्यपालिका, जिसे निषिद्धियों की आवश्यकता रहती है;
(2) विधानमण्डल, जो केवल अंकला उन निषिद्धियों को स्वीकृत कर सकता है;
(3) विश्व शास्त्र (या ब्रिटेन में कोपागार), जो विधानमण्डल द्वारा सम्मोहित निषिद्धियों के व्यय पर नियन्त्रण करता है;
(4) लेखा परीक्षा विभाग।

कार्यपालिका तथा विधानमण्डल

योजना बनाना, निश्चय करना, निष्पादन करना तथा नियन्त्रण करना इन कई अभिक्रियाओं के कार्यों में आते हैं। कार्यपालिका शासन वर्ग भर के लिए अपने कार्य के कार्यक्रम बना लेती हैं और विधानमण्डल को सरकार की वाणिज्य वित्तीय आवश्यकताओं के सम्बन्ध में बताती है। इस प्रकार रूपरेखा बनाने का उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर रहता है। इसे हम ‘ताज (The Crown)’ द्वारा की मांग करता है’ बाक्यांश से स्पष्ट कर सकते हैं। विधानमण्डल निधि उत्पन्न करने तथा उसका अनुदान करने वाली सत्ता है। एक संसदीय सरकार में कार्यपालिका तथा विधानमण्डल के बीच व्यापक सम्बन्ध रहते हैं। इस से बॉमस एर्स्किन में (Sir Thomas Erskine May) ने निम्न अवलोकन में उत्तर दिया है:

"ताज (The Crown), जो अपने उत्तरदायी मंत्रियों की मंत्रणा से कार्य" ॥

"Financial administration is of great importance today because of the tremendous increase in the amounts of money* expended for government services. Everything government does requires money and it now does so much that it is utterly essential that sound principles and techniques of financial administration be employed.”—Nigro, Felix A.: Public Administration Reading and Documents (1951), p. 312.
करता है, कार्यपालिका शनित होने के नाते देश के सभी राजस्वों के प्रबन्ध का तथा लोक सेवा के लिए सभी देशों का प्रभारी है। इस कारण ताज पहली अवस्था में तो लोक सभा (House of Commons) को सरकार की घन सम्बन्धी आवश्यकताओं से अवगत कराता है और लोक सभा उन प्रदायों तथा सहायताओं की मंज़ूर करता है जो इन मांगों की पूर्ति करने के लिए आवश्यक होते हैं। और करों द्वारा तथा सार्वजनिक आय के अन्य साधनों द्वारा वह ऐसे मांगों तथा साधनों का प्रबन्ध करता है जो मंज़ूर की गयी मांगों की पूर्ति कर सके। इस प्रकार ताज द्रव्य की मांग करता है, लोक सभा उसका अनुमान करती है, और लाड़ सभा (House of Lords) उस अनुमान के लिए अनुमति देती है। किन्तु लोक सभा द्रव्य के लिए तब तक मदद नहीं करेगी जब तक ताज उसकी मांग नहीं करेगा; और न बहुत तब तक कर ही लगायेगी या बढ़ायेगी जब तक कि कर लगाना लोक सेवा—जो ताज ने अपने संबंधित मंत्रालयों के माध्यम से घोषित की है—के लिए आवश्यक न हो।" 

"The Crown, acting with the advice of its responsible ministers, being the executive power, is charged with the management of all the revenues of the country, and with all payments for the public service. The Crown, therefore, in the first instance, makes known to the Commons the pecuniary necessities of the Government, and the Commons grant such aids and supplies as are required to satisfy these demands, and provide by taxes, and by the appropriation of other sources of the public income, the ways and means to meet the supplies which are granted to them. Thus the Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant. But the Commons do not vote money unless it be required by the Crown; nor impose or augment taxes unless the taxation be necessary for the public service, as declared by the Crown through its constitutional advisers." — May, Sir Thomas Erskine: A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament, 13th Edition, p. 493.
लोक प्रशासन

व्यय की स्थिति मतदान से परे है किन्तु दूसरे पर मतदान होता है। मतदान वाले प्रावकलन (estimates) लोक सभा के सामने प्रस्तुत किये जाते हैं, जो अनुदान की अनुमति दे सकती है, और उसे अस्वीकार या कम कर सकती है। अनुदानों तथा कर लगाने के प्रस्तावों के सम्बन्ध में सभी मांगें कार्यपालिका करती है, व्ययों का सम्मोदन केवल संसद द्वारा ही हो सकता है। यह एक पवित्र सिद्धांत है, जो ‘बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं’ जैसे वाक्य में सम्मीलित है। वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में करदाता के हितों तथा अधिकारों की अभिरक्षा के लिए संविधान ने तीन मूलभूत प्रावधान रखे हैं:

(1) कोई भी कर कानून के आधार के सिवा न लगाया जा सकता है और न इकट्ठा किया जा सकता है। यह ‘बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं’ का एक प्रस्ताव सिद्धांत है।

(2) कोई भी व्यय लोक निधियों में से तब तक नहीं किये जा सकते जब तक कि वे संविधान में बताए तरीकों के अनुसार तथा कानून के अनुसार न हों अर्थात् जब तक संसद ने सम्मोदन न कर दिया हो तब तक कोई व्यय नहीं किया जा सकता।

(3) कार्यपालिका संसद द्वारा सम्मोदत ढंग पर ही धन व्यय करने के लिए बाध्य है। यह नियन्त्रण लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor-General) के माध्यम से किया जाता है।

वित्त मन्त्रालय

वित्त मन्त्रालय सरकार के वित्त का प्रशासन करता है। वस्तुतः वित्तीय प्रशासन का सम्पूर्ण ताना वाना इसी मन्त्रालय के चारों ओर बुगा रहता है। वित्त मन्त्रालय का यह उत्तरदायित्व है कि वह अन्य प्रशासनीय मन्त्रालयों के साथ परामर्श करके ‘आर्थिक-वित्तीय-विवरण’ बनाये। बजट पर संसद का अनुमोदन मिल जाने के पश्चात वित्त मन्त्रालय सरकार के सम्पूर्ण व्यय को नियन्त्रित करता है। इसमें इसका उद्देश्य यह है कि प्रशासनीय मन्त्रालयों द्वारा सार्वजनिक धन के व्यय में मित्रव्ययवता की जा सके।

लेखा परीक्षा

व्यय का व्यय हो चुकने के पश्चात सम्पूर्ण व्यय पर एक स्वतंत्र लेखा परीक्षा द्वारा ‘अंचल-प्रकाश’ (search light) ढाला जाता है अर्थात् उसका सूचना से निरीक्षण किया जाता है, ताकि व्यय की वैधता तथा शैली नियंत्रित हो जाय। यदि यह जानने के लिए कि संसद के आदेशों का पालन किया गया है या नहीं, प्रभावशाली व्यवस्था नहीं की जाती तो कर लगाने तथा व्यय करने के सम्बन्ध में संसदीय अनुमोदन कोई अर्थ नहीं रखता और न बह किसी काम का हो जाता है। स्वतंत्र लेखा परीक्षा ही इसे जानने की युक्ति है।
सरकार के अनुदानों पर जब संसद मतदान कर चुकती है तो लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor-General) देखता है कि जो द्रव्य व्यय किया गया वह उस प्रयोजन के अनुरूप है जिसके लिए विनियोजन अधिनियम (Appropriation Act) में अनुदान दिये गये थे।

दूसरे, वह यह भी देखता है कि व्यय की राशि सम्मिलित धनराशि से अधिक न हो। लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक कायर्पलिका से स्वतंत्र होकर कार्य करता है। वह केवल संसद के आये उत्तरदायी है। इस अधिकारी का यह कर्तव्य है कि वह जनता की प्रतिनिधि सभा को उन व्ययों के बिख में बताये जो संसद के घोषित अभिमानों के अनुरूप नहीं हैं, या जो किसी अनुदान के ऐसे उद्देश्य पर प्रकाश डालते हैं, जो सम्बन्धित अधिकारी की सत्ता के लिए उचित नहीं हैं।

एतिहासिक दृष्टि से देखा जाय तो कायर्पलिका से स्वतंत्र एक ऐसी संस्था के रूप में, जो सीधी संसद के आगे ही प्रतिबंधन करे, लेखा परीक्षक का उद्देश्य पहले-पहल ब्रिटेन में १८६६ में उस समय निश्चित हुआ जब राजकोप लेखा परीक्षा विभाग अधिनियम (Exchequer and Audit Department Act) बना। भारत में स्वतंत्र लेखा परीक्षा का प्रश्न सबसे पहले १६९२ में उठा। सर गाइफ्लैटवुड विल्सन (Sir Guy Fleetwood Wilson) ने, जिसके पास उन दिनों भारतीय वित्त का कार्य था महालेखा परीक्षक को कार्यरतिका से स्वतंत्र रखने की दृष्टि दी। उन्होंने निष्पक्षीयता कहा: "इमानदार एवं ठोस वित्त तो हमारे अर्थव्यवस्था तक के लिए आवश्यक हो गया है। और ऐसे इमानदार तथा ठोस वित्त को सुनिश्चित बनाने का एकमात्र मार्ग है व्यय की स्वतंत्र लेखा परीक्षा की जैवि के अधीन कर देना है।" वह विचार भारत सरकार द्वारा पेश किये गये विचार के विरुद्ध होने पर भी भारत संसद के समाह अधिक ठीक जैन। इस कारण १६९२ ई से भारत में लेखा परीक्षा की स्वतंत्रता सामान्य रूप से मायना प्राप्त कर चुकी है। भारतीय संविधान के अनुसार दूर १४५ से १५१ लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के कार्यों तथा स्वतंत्रता को स्पष्ट रूप से प्रकट करते हैं और उसे केवल संसद के आगे उत्तरदायी ठहराते हैं।

लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक अपने प्रतिबंधों को राष्ट्रव्युत्पत्ति के आगे प्रस्तुत करता है जो "उन्हें संसद के प्रत्येक भवन के समान रखवायेगा।" समय की तंगी के कारण संसद केंद्रीय सरकार के सभी लेखाओं की जरूरत एवं समझने, उनके विषय में महालेखा परीक्षकों की दिखाईयाओं पर ध्यान देने तथा

4 "...Shall cause them to be laid before each House of Parliament."—Article 151 of the Indian Constitution.
नीतियों का परिपालन करते समय सरकार द्वारा प्रयुक्त मित्रव्यतिता तथा कार्य-कुशलता पर भी समृद्धित ध्यान देने में असमर्थ रहती है। परिणामतः संसद ने दो समितियाँ—लोक लेखा समिति (Public Accounts Committee), तथा प्राक्कलन समिति (Estimates Committee) बना दी है। वित्तीय प्रशासन की संरचना में लोक लेखा समिति का कार्य अधिक प्रत्यय है। यह महालेखा परिषद के प्रतिवेदनों के प्रकाश में केन्द्रीय सरकार के लोक लेखाओं का परीक्षण इस दृष्टि से करती है कि उसे संतोष हो जाय कि

(अ) लेखाओं (accounts) में जिस व्यय का सुगठित दर्शाया गया है वह उस सेवा या प्रयोजन के लिए, जिसके लिए वह व्यय करने का विश्वास नहीं है, वेद रूप से प्राप्त तथा उपयुक्त था; तथा

(आ) व्यय उस सत्ता के समस्त है जो उस पर नियंत्रण रखता है।

प्राक्कलन समिति ‘एक निर्दय मित्रव्यवस्था समिति’ है। यह सरकार के उद्देश्यों तथा नीति के दिशे हुए ढंगे के भीतर व्यय में मित्रव्यवस्था का सुझाव देती है। अंगे चलकर इन दोनों समितियों पर चर्चा की जायगी।

बजट

निर्धारकोप व्यय तथा विभागीय नियंत्रण का सबसे महत्वपूर्ण पुर्जो होने के साथ ही बजट वित्तीय प्रशासन का प्रयोग उपकरण है। इस दृष्टि से बिचार करने पर इसे प्राधान्य सरकार के अंतर की व्यू बना जा सकता है।

स्पष्टतः यह वित्तीय प्रशासन का एक स्वरूप है और बजट बनाने समय वित्तीय निर्धारण करने के दौरान सब्सैंकिक नीति समस्ती प्रशंसा उठते हैं। यदि ‘बजट’ का शब्द-विस्तार किया जाय तो शब्द ‘बजट’ (budget) पुराने अंग्रेजी शब्द ‘bougette’ से निकला है जिसका अर्थ है वह धैसा या श्रोता, जिसमें से राज-कोष महामार (Chancellor of the Exchequer) आगामी वर्ष के लिए सरकारी वित्तीय योजना संसद के सामने पेश करने के लिए अपने कागज निकाला करता था। अब वही ‘शब्द ‘बजट’ वित्तीय कागजों का निर्देश करता है, श्रोता इत्यादि का नहीं।

परवर्ती मध्ययुग में बजटों का विकास आरम्भ हुआ। इंग्लैंड तथा यूरोप में स्वेच्छाचारी शासन पद्धति इस युग की विषयपति थी। बजट एक प्रकार का राजस्व तथा व्यय का विवरण, और राजा का व्यापारिक मामला तथा राज्य का रहस्य माना जाता था। इसका कारण यह था कि राजस्व राजा की भू-मामला से प्राप्त होता था। कुछ भी हो, युद्धकाल में कर का सहारा लेना आवश्यक हो जाता था। इस कारण राजा अमीरों को राजस्व के साधनों पर विशेषता युद्ध के लिए अपने बिचार तथा प्रतिक्रियाएं प्रकट करते का अवसर देता था। ‘विना प्रतिनिधित्व कोई कर नहीं’ वर्ण सिद्धांत ने तो १६५५ की
भ्रान्ति में ही मान्यता प्राप्त की। किन्तु उस समय भी सभी सरकारी व्यय संसदीय नियमन के अधीन नहीं थे। बैली की डोरियों पर पुरा विद्वान, नियंत्रण तो इसी तत्ताव्य का लक्षण है। इस प्रकार वित्तीय निदेशन तथा नियंत्रण के केन्द्रीय उपरान्त के रूप में बजट की अवधारणा तुलनात्मक रूप से नयी ही है।

बजट प्रणाली कुलाल राजकीय (fiscal) प्रबंध का आधार है। जैसा समाज विज्ञान के विश्वकोष (Encyclopaedia of Social Sciences) में बताया गया है: “बजट प्रणाली का वास्तविक महत्व इस बात पर है कि यह किसी सरकार के वित्तीय मामलों का कमबद्ध प्रशासन की व्यवस्था करता है।” 5 राजकीय प्रबंध में अनेक क्रियाओं की एक निरंतर धूँँचला रहती है, जैसे राजस्व तथा व्यय का आरक्षण, राजस्व तथा वित्तीय आयोजन के अधिनियम, लेखा, लेखा परीक्षा तथा प्रतिवेदन। ये कई क्रियाएँ किस प्रकार परिवर्तित की जाती हैं इसका वर्णन डबल० एफ़० विलोकन ने इस प्रकार किया है: “पहले तो एक निश्चित काल—प्राय: एक वर्ष—के दौरान में सरकारी प्रशासन को ठीक-ठीक चलाने के लिए जो व्यय आवश्यक होते हैं, उनका अनुमान लगाया जाता है और इन व्ययों का वर्चु पुरा करने के लिए व्यय का प्रबंध करने वाले प्रत्याव भी रहते हैं। इस प्रकार कल्याण के आधार पर राजस्व तथा अर्थनीति अधिनियम पारित किये जाते हैं जो निश्चित हुए कार्य के लिए वैध प्राधिकार प्रदान करते हैं। इसके आधार पर विभिन्न कार्यालय विभागों। राजस्व तथा वित्तीय आयोजन अधिनियम के विषयों के अनुसार राजस्व तथा वित्तीय आयोजन लेखा खोल लेते हैं और इस प्रकार स्वीकृत व्यय को व्यय करते हैं। परीक्षण, लेखा परीक्षा तथा लेखा विभाग यह देखने के लिए करते हैं कि वे ठीक हैं, वास्तविक तथ्यों से संगत हैं, और विद्य के सभी प्राप्तवर्ती के अनुसार है, इन लेखाओं की समाप्ति का परीक्षण करता है। तदुपरान्त इन लेखाओं से प्राप्त सूचना का तब सारांश निकाल लिया जाता है और प्रतिवेदनों के रूप में उनका प्रकाशन किया जाता है। अतः इस सामग्री के आधार पर अगले साल के लिए नये प्रबंधन तैयार किये जाते हैं और फिर बहुत चक्र पुनः आरम्भ हो जाता है। क्रियाओं की इस तरह से बजट ही बहु यंत्र है जिसके द्वारा एक ही समय में कई क्रियाएँ परस्पर समबंधी की जाती है; और उनकी तुलना तथा परीक्षा की जाती है। इस प्रकार बजट, राजस्वों तथा व्ययों का प्रबंधन मात्र न रहकर कुछ अधिक हो जाता है। यह एक प्रतिवेदन, एक प्रबंधन तथा एक प्रस्ताव, एक

"An estimate is first made of the expenditures that will be required, for the proper conduct of governmental affairs during a fixed period, usually one year, together with proposals for raising the money to meet these expenditures. On the basis of this estimate revenue and appropriation acts are passed giving legal authority for the action determined upon. Following this the operating services open revenue and appropriation accounts corresponding to the items of the revenue and appropriation acts and proceed to expend the money so voted. The data recorded in these accounts are examined by the auditing and accounting department to insure their accuracy, to see that they correspond to the real facts and represent a full compliance with all provisions of law. The information furnished by these accounts is then summarized and given publicity in the form of reports. Finally on the basis of these data new estimates for the next year are made and the circuit is begun again. In this chain of operations the budget is the instrument through which the several operations are correlated, compared and examined at one and the same time. The budget is thus more than a mere estimate of revenues and expenditures. It is, or should be, a report, an estimate and a proposal, the document through which the chief executive, as the authority responsible for the actual conduct of governmental affairs, presents to the fund-raising and fund-granting authority a full report regarding the manner in which he and his subordinates have administered affairs during the last completed year and a statement of the present condition of the public treasury. On the basis of such information the executive sets forth his programme of work for the coming year, with proposals as to the financing of such work."—Ibid.
बजट—प्रबंध का ह्रदय

बजट निर्माण प्रशासनिक यथार्थता का ह्रदय है। यह समस्त विषयों के एक शक्तिशाली उपकरण के रूप में काम करता है, और नकारात्मक रूप में यह वर्तमान तथा उत्साहकरण को कम करने की एक प्रभावशाली युक्ति है। ये सारे उद्देश्य अनेक युक्तियों से प्राप्त किये जाते हैं, जैसे प्राकल्पना को आविष्कार, विनियोजित निष्ठा के प्रयोग का पर्यवेक्षण, व्यापारी की दर का समय निर्देशक करना, इत्यादि। बजट बनाने की क्रिया व्यापा के प्रति जागरूक रहने की भावना का संचार करती है; उसे ऐसा करना चाहिए, और यह भावना प्रशासन के सभी तत्तवों में यहाँ तक कि अभ्यर्थना तत्तों में भी प्रविष्ट होनी चाहिए। अन्य में, बजट बनाने की क्रिया नीतियों तथा कार्यक्रमों के सूचयक का एक अवसर देती है और यह हमें अध्यक्ष इंडो-कला की जानकारी देती है और ऐसे कार्यों के समाक्ष रखने का आवश्यकता है। ऐसे पूर्व-लेखन परीक्षा (pre-audit) की लेखन परीक्षा (audit) है। इस प्रकार बजट बनाने की क्रिया अनुशासन संघटित है, और अनुशासन को सुविधा बनाती है और कार्यक्रम की योजना के साथ कल्पना मिलाकर चलती है। पूर्वगामी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सभी संगठनात्मक तत्तों का बजट के उत्तरदायित्वों में भाग लेना आवश्यक है। किंतु व्यवहार में, प्रबंधन तत्त्व उन्हीं नहीं रहता, ब्यौरे कि "युक्ति कार्यपालिका के संचालन एक शक्तिशाली बजट कार्यक्रम मोड़ जो कभी-कभी पूर्व से यह अनुभव करता है कि बजट-कर्मचारीय-अभिकर्ण (Agency Budget Staff) का विकास उसकी सत्ता के लिए धातक है।" इसके अतिरिक्त बजट बनाने में अधिकारी विशिष्ट दवाव होने पर इसकी अनुमति को हारने के लिए रखते हैं। उसी में शब्दों में, "कुछ सरकारों में बजट बनाने का कार्य गणना तथा सांख्यिक कार्यों के रूप में इतना जटिल तथा अनुभवपूर्ण हो सकता है कि कार्यक्रम योजना तथा मूल्यकरण का साथ इसका एकीकरण कठिन हो जाता है। अभिकर्णों में बजट का बनाना प्रक्रिया के विषयों (procedural specialists) के, जिन्हें उन अभिकर्ण के वास्तविक कार्यक्रमों में न तो अधिक है और न उनसे परिचय ही।

7 "The presence of strong budget office attached to the chief executive, which sometimes, and erroneously, feels that the development of agency budget staff is a threat to its authority."—Burkhead, Jesse : Government Budgeting, New York, John Wiley & Sons, 1956, p. 247.
क्षेत्र विशेष नहीं बन जाता चाहिए। किसी अभिमत्तन के बजट कार्यालय में लेखापालों, सांस्थिकों तथा प्रक्रियाओं का विश्लेषण करने वालों की आवश्यकता होती है। उस अभिमत्तन को चाहिए कि वह कार्य करने का एक बातावरण पैदा करे, जिससे अभिमत्तन में विभाजन सामान्यावादी बातावरण में ये विशेष कौशल बाले लोग काम कर सकें।  

उपर्युक्त कल्यों को पूरा करने के लिए कुछ सिद्धांत अपनाने तथा विकसित करने की आवश्यकता है। बजट के मामलों में कार्यवालिका को समुचित शक्तियों, सुविधाएं तथा स्वस्थ विदेश प्राप्त होना आवश्यक है, ताकि बजट वास्तव में प्रशासकीय प्रबंध का एक प्रभावशाली उपकरण बन सके। हर्रॉल्ड डी स्मिथ (Harold D. Smith) ने बजट के इस कार्य को निर्देशित करने तथा सहारा देने के लिए निम्नलिखित आठ सिद्धांत गिनाये हैं:

1. कार्यवालिका का कार्यक्रम (Executive Programming)—चूंकि बजट मुख्य कार्यवालिका का कार्यक्रम है अतः बजट का कार्य कार्यक्रम बनाने के साथ ही चलता है। अतः यह मुख्य कार्यवालिका के सीमाएँ पर्यवेक्षण में होना चाहिए।

2. कार्यवालिका का उत्तरदायित्व (Executive Responsibility)—विभाजन (appropriation) व्यय करने का कोई अधिकार (mandate) नहीं है। मुख्य कार्यवालिका को यह देख लेना चाहिए कि विभाजनीय कार्यक्रम विभाजनमण्डल के अभिव्यक्ति को पूरा करने हैं और कार्यक्रम के निर्माण में यथोचित समर्थन दिया गया है।

3. प्रतिबद्ध (Reporting)—बजट सम्बन्धी प्रक्रियाओं, जैसे प्रावकलनों को तैयार करना, विभाजनीय कार्यवादी तथा बजट का निर्माण प्रशासन के सभी तलों से आने वाले पूर्ण विचारों तथा प्रतीति के प्रतिबद्धों पर आधारित होना आवश्यक है। ऐसे प्रतिबद्धों के बिना बजट का कार्य अन्धा तथा स्वच्छन्द होता है।

4. समुचित उपकरण (Adequate Tools)—मुख्य कार्यवालिका पर

8 “In some governments, budgeting can become so complex and so sub-divided as to accounting and statistical skills that its integration with programme planning and evaluation is threatened. Budget-making in agencies should not become the peculiar province of procedural specialists who have no interest in, or familiarity with, the substantive programmes that the agency is conducting. An agency budget office needs accountants, statisticians, and procedures analysts it must provide a working climate in which these specialist skills are applied in a generalist context.”—Ibid, pp. 247-48.
बजट सम्बन्धी उत्तरदायित्व होने के कारण मुख्य कार्यालय को कुछ प्रशासनीय उपकरणों से समन्वय किया जाना आवश्यक है। उदाहरणार्थ: एक समृद्धि बजट कार्यालय उसके पास हो और विनियोजनों के मानक या रूप-रिहायित आंबेंट निश्चित करने की सत्ता उसके पास हो।

5. अनेक प्रक्रियाएँ (Multiple Procedures)—यद्यपि बजट में सभी सरकारी प्रबंधन प्रतिविभाग होते हैं, फिर भी बजट बनाने की रीतियाँ प्रबंधनों की प्रकृति के अनुसार बदल सकती हैं। इस प्रकार आर्थिक-वाणिज्य (quasi-commercial) सम्बन्धी क्रिया-कलापों का बजट बनाना विशुद्ध प्रशासनिक कार्यों के बजट निर्माण से भिन्न हो सकता है।

6. कार्यालय का स्वार्थ (Executive Discretion)—विभाग के मोटे तौर पर निर्धारित किये गये कार्यों के लिए विनियोजन किये जाने चाहिए जिससे मुख्य उद्यम प्रबंधन करने के लिए प्रबंधन के उपयुक्त साधन चुनने का कार्यालय को पर्याप्त असर मिल सके।

7. समय में लोच (Flexibility in Timing)—बजट में ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि बदलती हुई आवश्यक स्थिति के प्रकाश में उससे आवश्यक परिवर्तन किये जा सकें।

8. द्विभागीय बजट संगठन (Two-way Budget Organization)—यह बात यद रहना अत्यंत महत्वपूर्ण है कि कुशलता के साथ बजट बनाने का कार्य सभी विभागों तथा उनके अन्तर्गती के विभाग निर्माण निर्माण पर निर्भर है। “प्रयोक्त अभिकरण में एक बजट कार्यालय होना चाहिए जो उस अभिकरण के लिए वैसे ही कार्य करे जैसे बजट का शासन-व्यापी कार्यालय करता है। अभिकरण के बजट बनाने तथा कार्यक्रम बनाने का कार्य अभिकरण के प्रधान के उत्तरदायित्व में पर्याप्त सम्बन्ध होना आवश्यक है। कुशल बजट अधिकारी अभिकरण विभाग के अन्तर्गत (sub-divisions) के प्रशासनिक नियन्त्रण में अपने तरीके अभिकरण को सहायता देते है। वह अभिकरण के विचारों तथा प्रस्तावों को केंद्रीय बजट कार्यालय को भी भेजता है। बजट बनाना केवल एक केंद्रीय कार्य ही नहीं है, बल्कि एक ऐसी प्रक्रिया है जो समूचे प्रशासनिक संरचना के भीतर प्रयोग हो जानी चाहिए। केंद्रीय कार्यालय तथा अभिकरण के कार्यालयों, जो बजट तथा कार्यक्रम बनाने के लिए उत्तरदायी हैं, के मध्य आवागमन द्विभागीय हो न कि एक्साइबोगु री।”

9 “There must be in each agency a budget office with functions for that agency similar to those of the government wide budget office. The budgeting and programming work (Contd.)
वजट—विधायी नियन्त्रण का एक उपकरण

जैसा आरम्भ में ही बताया गया है, वजट सार्वजनिक धन पर क्रूण का सबसे महत्वपूर्ण उपकरण है। सार्वजनिक धन पर नियन्त्रण होने पर विधान मण्डल इस योग्य हो जाते हैं कि वे कार्यपालिका पर नियन्त्रण रख सकें और इस नियन्त्रण का इतिहास स्वयं प्रजातन्त्र के उद्धीक्षन के अनुकूल ही बैठता है। आरम्भ में यह नियन्त्रण केवल राजस्व बढ़ाने तक ही सीमित था किंतु कालांतर में नियन्त्रण विस्तृत हुआ और व्यय भी उसकी परिच्छेद के भीतर आ गये। इस प्रकार विधायी नियन्त्रण प्रकट करता है कि कोई भी कर बिना उसकी पूरा भुगतान के इकट्ठा नहीं किया जा सकता और न कोई व्यय ही उसके पूरा भुगतान के लिए किया जा सकता है। यह विधायी नियन्त्रण कुछ सिद्धांतों के रूप में प्रकट हुआ, जो कार्यपालिका को नियन्त्रण में रखने की संसदीय महत्वाकांक्षा पर प्रकाश डालते हैं। हेराल्ड डी॰ सिंथ इन सिद्धांतों को निम्न प्रकार से स्पष्ट करते हैं:

“(१) प्रकाशन (Publicity)—वजट की गहराया के मुख्य चरण, जिनमें कार्यपालिका की सिफारिश विधायी विचार तथा कार्य और वजट का निर्देशन सम्मिलित हैं, जनसाधारण के सामने रखे जाने चाहिए।

“(२) स्पष्टता (Clarity)—वजट ऐसा हो जो प्रत्येक नागरिक की समस्या में आ जाय। जैसा वै.३६५ में एक ब्रिज़ लेखक ने कहा था: “प्रशासन ने कुछ करके……….वजट को अधिकतम स्पष्ट कर दिया है”

“(३) व्यापकता (Comprehensiveness)—वजट में बिना अपवाद के सभी सरकारी कार्य-कलापों पर प्रकाश डालते हुए व्यय तथा राजस्व सम्प्रदाय रूप में होना चाहिए। इसमें क्रूण से मुक्त पाने के लिए उपलब्ध वजट या घाटा पूरा करने के लिए नवीन राजस्व विधान या क्रूण से पूरा किया जाने वाला घाटा प्रदर्शित किया जाना चाहिए।

of the agency must be inter-related under the direct responsibility of the agency head. The established budget officer assists his superior in the administrative control of the sub-divisions of the particular agency; he also transmits the agency’s views and proposals to the central budget bureau. Budgeting is not only a central function but a process that should permeate the entire administrative structure. Traffic between the central office and the agency offices responsible for budgeting and programming should move on a two-way rather than a one-way street.”—Smith, Harold A. : ‘Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management’, Public Administration Review, IV (Summer), 1944, p. 185.
“(४) बजट को एकता (Budget Unity)—सभी व्ययों का खर्च पूरा करने के लिए सभी उपलब्धियाँ एक सामान्य निधि में जानी चाहिए। यह निदेशात्मक व्याव (trust) लेखाओं के मामलों को या उन मामलों को, जोहाँ उपलब्धियाँ तथा व्ययों के बीच कोई विभेद तथा सीमा सम्बन्धी विवाद रहता है, छोड़कर विनियोजन व्ययों के लिए राजस्व पूरक करने के विरुद्ध है।

“(५) विस्तृत विवरण (Detailed Specification)—उपलब्धियाँ तथा विनियोजन विस्तृत रूप से प्रकट किये जाने चाहिए और मुद्रे केवल अपवाद-स्वरूप ही बदले जाने चाहिए।

“(६) पूर्व प्राधिकरण (Prior Authorisation)—जिस काल के लिए व्यय किये जाने हैं, उससे पूर्व ही बजट प्रस्तुत कर दिया जाना चाहिए, उस पर विचार हो जाना चाहिए तथा उस पर कार्य आरम्भ कर देना चाहिए। इसमें उन सभी आवश्यकताओं के लिए प्राक्कलन होना चाहिए जिनके बारे में पहले से अनुमान लगाया जा सकता है, ताकि जहाँ तक सम्भव हो अनुपुरक तथा धारे के विनियोजनों के लिए प्रारंभनां कम हो जायें। बजट का निदेशात्मक विभागीय सता के अन्दर ही स्थित रहना चाहिए और किसी ऐसे लेखा परीक्षा अभिकरण द्वारा उसकी जाँच को जानी चाहिए जो विवादात्मक को प्रतिबद्ध भेजे।

“(७) आवश्यकता (Periodicity)—विनियोजन एक निश्चित काल के लिए दिया जाना चाहिए। यदि कोई विनियोजन नियत काल के अन्त तक प्रयोग में नहीं लाया गया तो सामान्यतः वह समाप्त (lapse) हो जाना चाहिए या उसका पूर्वविनियोजन होना चाहिए।

“(८) सहीता (Accuracy)—बजट प्राक्कलन जितना सम्भव ही उतना विशुद्ध (accurate) होना चाहिए और व्ययों के प्राक्कलनों में व्यस्त के शब्द नहीं होने चाहिए, और राजस्व का अवमूल्यन करके धन की व्यस्तता ही करनी चाहिए।”

^10

“1. Publicity. The main stages of the budget process, which include executive recommendation, legislative consideration and action, and budget execution, should be made public.

“2. Clarity. The budget should be understandable to every citizen. As was said by a British writer in 1764, ‘the administration has condescended……to explain the budget to the meanest capacity’.

“3. Comprehensiveness. The budget should contain expenditures and revenues on a gross basis, reflecting all govern- (Contd.)
mental activities without exception, and should show the surplus available for debt retirement or the deficit to be met by new revenue legislation or borrowing.

"4. Budget unity. All receipts should be recovered into one general fund for financing all expenditures. This principle condemns earmarking of revenues for specific purposes of expenditure, except in cases of trust accounts, or in cases where a special and direct relationship exists between receipts and expenditures.

"5. Detailed specification. Receipts and appropriations should be expressed in detailed specification; transfer of items should be permitted only in exceptional cases.

"6. Prior authorisation. The budget should be submitted, considered, and acted upon in advance of the period during which the expenditures are to be made; it should include estimates for all foreseeable needs, thus reducing as far as possible requests for supplemental and deficiency appropriations. Budget execution should stay strictly within the legislative authorisation and should be checked by an auditing agency reporting to the legislature.

"7. Periodicity. Appropriations should be authorised for a definite period of time. An appropriation not used at the end of the period should generally lapse or be reappropriated with the specific amount and purpose detailed.

"8. Accuracy. Budget estimates should be as accurate as possible and there should be no ‘padding’ of expenditure estimates or providing for hidden reserves by underestimating revenues."—Smith, Harold A.: ‘Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management’, Public Administration Review, IV (Summer), 1944, p. 182.
है और इस प्रकार देश की आर्थिक प्रगति को उन्नत कर सकता है। यह निर्माण असमानता को कम कर सकता है। कल्याण-राज्य के चिह्न बजट में ही प्रतिबिम्बित होते हैं, क्योंकि इसमें समाज सेवा आदि पर मारी व्यय होता है। जैसा कि लोक व्यय के नियन्त्रण पर प्लाउडन प्रतिबिद्धन (Plowden Report on Control of Public Expenditure) कहता है, “बजट के बावजूद व्यय एवं व्यय का साधारण संतुलन नहीं है बल्कि एक ऐसी प्रक्रिया भी है जिसमें अर्थ-व्यवस्था के प्रबाह को प्रभावित करने के लिए कर एवं व्यय के उपकरण उपयोग में लाये जाते हैं।” इन सब बातों के अतिरिक्त बजट एक राजनीतिक दस्तावेज भी है: यह सरकार के सम्पूर्ण दर्शन की एक अवलोकन प्रदान करता है। सारांश यह है कि बजट में बहुत-सी चीजें हैं: अर्थशास्त्रीय इसके विषय में बातें हैं कि यह देश की अर्थ-व्यवस्था को प्रभावित करने की एक युक्ति है; राजनीतिक इसके स्तर के कार्यक्रम का समर्थन करने या आलोचना करने के लिए काम में लाते हैं, प्रशासन इसका प्रयोग संचार तथा समान्य के लिए डाँटें के रूप में और साथ ही प्रशासनीय संरचना में व्यापक रूप से प्रशासनीय अनुशासन का प्रयोग करते के लिए काम में लाते हैं।

बजट सम्बन्धी प्रक्रिया
(BUDGETARY PROCESS)

आधुनिक सरकार के बजट सम्बन्धी उत्तरदायित्व

आधुनिक सरकार के बजट सम्बन्धी उत्तरदायित्व विस्तृत तथा गम्भीर हैं वायूक्ति इस सिलसिले में बहुधा उद्धृत किये जाने वाले मेंडेस्ट्रान का कथन है कि बजट की पहचान "ध्यक्षतयों की समृद्धि के मूल, बच्चों का प्रस्तार सम्बंध तथा राज्यों की शक्ति" तक है। बजट निर्माण में सरकार की विश्वासी नीति तथा सरकार के कई अंगों की महत्वाकांक्षा तथा चिन्ताएँ प्रतिबिम्बित होती हैं। बजट सम्बन्धी उत्तरदायित्व निष्ठुरत: किसी एक विशेष मन्त्रालय का ही विषय नहीं है चाहे वह कितना ही शक्तिशाली बच्चों न हो। सभी मन्त्रालय विभिन्न चरणों पर तथा विभिन्न शाखाओं में इससे सम्बंध है। भारतीय विश्वासी नियमावलियों बजट प्राक्कलन तैयार करने के लिए संयुक्त कार्यालयों पर उत्तरदायित्व दानी है। शब्द 'बजट' का तो संविधान में कहीं उल्लेख ही नहीं है। संविधान का अनुच्छेद ११२ एक 'वार्षिक वित्तीय विवरण' तैयार करने का निर्देश करता है, जो आपातकालीन वर्ष के लिए "भारत सरकार के अनुसंधान आय तथा व्ययों का विवरण होता है।" इस विवरण में तीन विवरण सम्मिलित होते हैं: (अ) राजस्थ का विवरण; (आ) व्ययों का विवरण; तथा (इ) एक सर्वकल हित (overall) विवरण (‘अ’ तथा ‘आ’ विवरणों का घाटा या व्रत); तथा इसमें क्रम, पोस्ट आफिस के उपयोग बैंक तथा राष्ट्रीय व्यवसाय पत्रों (National Savings Certificates) से प्राप्त आय भी सम्मिलित होती है। पहले सभी मन्त्रालयों के लिए अनुदानों की मांग समेत किए जिल्ड में संसद के सामने उपस्थित की जाती थी। १९५५-६० से प्रत्येक मन्त्रालय के लिए अलग-अलग जिल्डों में ये मांग प्रस्तुत की जाते रहे हैं।

प्रत्येक मांग के चार भाग होते हैं। पहले भाग में, जिस सेवा के लिए वह मांग की गयी है, उस सेवा को और समाधेद दृष्टि राशि के योग को प्रकट करता
है। दूसरे भाग में, विनियोजन की प्रमुख इकाइयों के अन्तर्गत व्यवस्थित व्ययों के बिभिन्न मजलों का सारांश तथा इस मन्त्रालय जिसकी ओर से व्ययों की गणना की जाती है, दिखाई जाते हैं। तीसरे भाग में, भाग दो में मोटे रूप में दिलायी गयी व्यय राशियों के विवरण दिये जाते हैं। चौथे भाग में, मौंग के नीचे एक पदाश्रयप्लान मान होता है। चूंकि भाग एक, दो, तीन में दिलायी गयी व्यय राशियाँ स्थूल (gross) व्ययों के लिए होती हैं, तब: अन्य सरकारियों की तथापि निधियों की बकाया वसूली (recoveries) तथा मौंग के अन्तर्गत अन्तर्विभागीय समायोजनों की व्यय वसूली मुख्य मांग में नहीं दिलायी जाती। संदर्भ की सूचना के लिए वे भाग चार में दिलाये जाते हैं। किन्तु व्यय कम होने की स्थिति में वे बकाया वसूली लेखाओं में समायोजित (adjusted) कर दिये जाते हैं। संदर्भ का मत लेने के लिए स्थूल धनराशियाँ ही आवश्यक होती हैं क्योंकि यह धनराशि संदर्भ के अनुमोदन से समेकित निधि में से व्यय के लिए सबसे पहले ली जाती है।

सरकारी लेखे (accounts) चार मुख्य भागों में विभाजित रहते हैं: (१) राजस्व, (२) पूंजी, (३) ऋण, तथा (४) जमा (remittance)। व्ययों के प्राकल्पन दो भागों में विचित्र रहते हैं। इसमें से पहला भाग स्थायी व्ययों (standing charges) को तथा दूसरा ताजे व्ययों (fresh charges) को प्रकट करता है।

"१९६१-६२ के लिए केंद्रीय सरकार के बजट के स्पष्टीकरण" की प्रस्तावना का विशेष लंघन उन परिवर्तनों के विवरण देता है जो लेखाओं तथा बजट की संरचना में १९६२-६३ से लागू किये गये हैं। उल्लिखित बइ-बइ रोजर से इस प्रकार है: (१) चूंकि सर्वाधिक रूप से राजस्व पर कोई प्रत्यय मौंग नहीं की जा सकती तब: "राजस्व पर प्रयज्ञ मौंग" वाली धारा की नामांकन (जिसमें इस समय करो, शुल्कों तथा सरकारी राजस्व के अन्य मुख्य तोतों के संग्रह पर किये गये व्ययों से सम्बन्धित मुख्य शीर्ष सम्मिलित हैं) को व्यक्ति "करो, शुल्कों तथा अन्य मुख्य राजस्वों का संग्रह" के रूप में परिवर्तित किया जा रहा है। अत: पश्चिम की समानता धारा की नामांकन "राजस्व के प्रयज्ञ शीर्ष" को भी व्यक्ति जा रहा है। (२) चूंकि संघीय उत्पादन शुल्क में से राज्यों के अंश का चुकाना संच तथा राज्यों के लिए राजस्व का एक स्थानांतरण ही है, अत: वे चुकाना तथा प्राथित, "2—Union Excise Duties" शीर्ष के अन्तर्गत केंद्रीय सरकार के लेखाओं में और "II—Union Excise Duties" शीर्ष के अन्तर्गत राज्यों के लेखाओं में लिखे जाने के स्थान पर "L—Contributions and Miscellaneous Adjustments" में पृथक मुख्य शीर्ष के अन्तर्गत लिखे जाते हैं। शुल्क, सीमा-कर,
मनोरंजन कर, वाहन कर इत्यादि, जिन्हें केंद्रीय तथा राज्य सरकारें संयुक्त करती हैं और जिनकी शुद्ध आय स्वामित्व निकायों को दे दी जाती है। संघीय उत्पाद शुल्क में राज्यों के हिस्सों की भारत केंद्रीय तथा राज्य सरकारों दोनों के ही लेखाओं में एक नये मुख्य शीर्ष के अन्तर्गत धारा “L—Contributions and Miscellaneous Adjustments” में समायोजित कर दिये जाते हैं। (३) संघ की ओर से राज्यों के प्रति सभी अपरिनिर्मित अनुदान, जो अतिम व्यय नहीं बरकर देने के लिए सरों का केवल स्वामित्व नाम है, राज्यों के लेखाओं में मुख्य शीर्ष “XLIX—Grants-in-aid from Central Government” के अन्तर्गत समायोजित किये जाते हैं और केंद्रीय लेखाओं में मुख्य शीर्ष “61—Grants-in-aid to State Governments” के अन्तर्गत समायोजित किये जाते हैं। (४) राज्य को दिये गये सभी अनुदानों के प्रावधान विभि मन्त्रालय के नियमानुसार में १६६२-६३ के एक संयुक्त मांग में सामायित है। नयी मांग में, अनुदान सम्बद्ध विभिन्न के अनुसार पृथक उपशीर्षों में दिखाये जाते हैं और उनके अंश तत्कालीन राज्याभिकीय मन्त्रालयों के अन्तर्गत रख दिये जाते हैं। इसी प्रकार राज्य के लिए, पृथक अनुदान रक्षा जा सकने वाले अनुदान के लिए एक पृथक संयुक्त मांग १६६२-६३ में प्रस्तुत की गयी। (५) अभी तक व्यय का एक बड़ा मांग जो समूह शीर्ष “Civil Administration” के अन्तर्गत है, लिखा जाता है, सिविल प्रशासन पर ही नहीं होता बरकर यह सामाजिक तथा विकास सेवाओं का प्रतिनिधित्व करता है। इस कारण इन दो प्रकारों के बीच स्पष्ट भिन्न रूप लीजिए के लिए समूह शीर्ष दो पृथक शाखाओं—(क) प्रशासनिक सेवाओं, तथा (ख) सामाजिक तथा विकासी सेवाओं में भिन्नता कर दिया गया है। सामाजिक विकास परियोजनाओं, राज्यीय प्रशासन सेवा तथा स्वामित्व विकास कार्यों का व्यय, जो अब तक “Extraordinary Items” शाखा के अन्तर्गत लिखा था, अब नयी शाखा “Social and Development Services” के अन्तर्गत स्वामित्वरत कर दिये गये हैं। (६) अभी तक राज्यों का लिखा प्रमूख व्यय १६६२-६३ के पश्चात, एक पृथक समूह मुख्य शीर्ष “४६—Labour and Employment” के अन्तर्गत कर दिया गया है। अब तक यह “४७—Miscellaneous Departments” तथा “५७—Miscellaneous” के अन्तर्गत था।

बजट की तैयारी

यह उल्लिखित करना उचित होगा कि समूह देश के लिए कोई एक बजट नहीं होता; संविधान चूँकि संघीय है उस राज्यों के अपने अलग बजट होते हैं। संघीय तल पर एक बजट है—सामाजिक बजट तथा रेलवे बजट। रेलवे बजट को १६६२ में सामाजिक बजट से पृथक कर दिया गया था। इस
बजट सम्बन्धी प्रक्रिया

व्यवस्था से लाभ यह है कि रेलवे नीति में व्यापारिक वृद्धि को प्रवेश की मुख्य प्राप्ति हो जाती है। और इससे, रेलवे, देश के सामान्य राजस्व को एक निश्चित बाध्यक योगदान देकर, अपने लाभ अपने निजी विकास के लिए उठ सकती है।

वित्त मन्त्रालय, जो सरकार के वित्तीय मामलों को देखता है, बजट की रचना करने का पूर्ण उत्तरदायित्व रखता है। वित्तमंत्री राजद्वार के कोष का संरक्षक है। उसका यह सर्वोपरि कर्तव्य है कि राष्ट्रीय वित्त का प्रयोग समझदारी तथा कुशलता से हो। वित्त मन्त्रालय राज्य के लिए आवश्यक राजस्व एकबार करने का उत्तरदायी है और धनराशि निष्कर्षित करने तथा किसी सीमा तक व्ययों का स्वरूप तक निष्कर्षित करने में यह प्रमुख भाग लेता है।

संग्रह सरकार के वित्तीय नियम वित्त मन्त्रालय को वित्तीय अधिकार उत्तरदायी करते हैं। इस व्यवस्था पर भारतीय संविधान के अनुसार ७३ (३) में लिखा गया है। यह अनुच्छेद संघ के राज्यपति की संख्या सरकार की गाड़ी चलाने के लिए नियम बनाने का प्राधिकार देता है। वित्त मन्त्रालय वाणिज्य वित्तीय विवरण (अर्थात् बजट) तैयार करने, संसद में उसका मार्गदर्शन करने, विभिन्न विभागों द्वारा उसके निर्देश का पर्यवेक्षण करने, राजस्व एकबार करने, प्रशासकीय विभागों को वित्तीय मन्त्रण देने तथा वित्तीय नियंत्रण करने के लिए उत्तरदायी है। इस स्थिति का उपभोग वित्त मन्त्रालय ने सदा नहीं किया। अन्य मन्त्रालयों-विभागों पर इसका नियंत्रण क्रमशः ही बढ़ा—आरम्भ में गवर्नर जनरल की परिषद के अन्य सदस्यों ने विभागीय स्वायत्तता तथा प्रतिष्ठा के आधार पर इसका बिरोध किया। सरकार के उपर क्रमशः लोक नियंत्रण बढ़ाने और सरकार के संबंधी रूप के विकास ने वित्त विभाग की स्थिति को उल्लेखनीय बनाया दिया। १९२८ के मोट-फोर्ड सुधारों (Mont-Ford Reforms of 1919) ने अन्य विभागों पर वित्त विभाग के वित्तीय नियंत्रण को व्यवस्था की। विधान मंडल की लोक लेखा समिति की रचना तथा विभागों के लेखाओं की लेखा परीक्षा तथा परिनिरोध करने हेतु लेखा नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की नियुक्ति से, वित्त विभाग की प्रतिष्ठा तथा शक्ति की बढ़त बुढ़ि हुई।

भारत में हर आरामीवित्तीय वर्ष—वित्तीय वर्ष १ अप्रैल को आराम्भ होता है और ३१ मार्च को समाप्त होता है—के लिए बजट प्राधिकार की तैयारी में चार विभिन्न अंग—वित्त मन्त्रालय, प्रशासन मन्त्रालय, योजना आयोग तथा लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक—कार्य करते हैं। बजट की रूप-रचना का सारा उत्तरदायित्व वित्त मन्त्रालय का है किन्तु प्रशासकीय आवश्यकताओं का विस्तृत आन्तो प्रशासकीय मन्त्रालयों को ही
रहता है । बजट में योजना की प्राथमिकताओं को स्पष्ट करने के लिए विभिन्न मन्त्रालय को योजना आयोग से निकट सम्पर्क बनाये रखना पड़ता है । लेखा नियन्त्रक एवं महा लेखा परीक्षक भी सामने आता है, क्योंकि वही प्राक्कलन तैयार करने में आवश्यक है—लेखा कौशल उपलब्ध करता है ।

बजट प्राक्कलन की तैयारी से सम्बन्धित कार्य अगला वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने से ६ से ८ मास पूर्व आरम्भ हो जाता है । इसका प्रारम्भ वित्त मन्त्रालय से होता है, जो विभिन्न प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा विभागों को व्ययों के अनुमान तैयार करने के लिए एक परिपत्र भेज देता है । सामान्य नियम यह है कि जो विभाग धन का व्यय करता है उसे ही उसके लिए अनुमान भी तैयार करने चाहिए । ‘प्रपातां के ढाँचा’ प्रदान कर दिये जाते हैं जिनमें प्राक्कलन तथा अर्थ आवश्यक सूचना भरनी पड़ती है । प्रशासकीय मन्त्रालय, इस छोटे हुए प्रप्रातों को धन व्यय करने वाले अधिकारियों अथवा कार्यालयों के प्रधानों (जिले में कलेक्टरों) को पहुँचा देते हैं । प्रश्नक प्रप्रात में नीचे लिखे स्तम्भ होते हैं :

(१) पिछले वर्ष के यथार्थ अंक (actuals);
(२) चालू वर्ष के लिए सम्मोदित प्राक्कलन;
(३) चालू वर्ष के लिए संशोधित प्राक्कलन;
(४) अगले वर्ष के बजट प्राक्कलन;
(५) चालू वर्ष के यथार्थ जो प्राक्कलनों को तैयार करते समय प्राप्त हों तथा पिछले वर्ष के समानतर काल के लिए यथार्थ अंक ।

आगामी वर्ष के प्राक्कलन निम्नलिखित के आधार पर बनाये जाते हैं :

(अ) चालू वर्ष का संशोधित प्राक्कलन;
(आ) गत तथा पिछले वर्षों के १२ महीनों के यथार्थ अंक;
(इ) गत वर्षों के अंकों में कोई मानी जा सकने वाली नियमितता;
(ई) परिवर्तन पैदा करने वाली कोई विशेषता परिस्थितियाँ ।

धन व्यय करने वाले अधिकारी अपने तैयार किये हुए प्राक्कलनों को विभाग के प्रधान के पास दो भागों में भेज देते हैं । पहले भाग में राजस्व तथा स्थायी प्रभार (charges) होते हैं । दूसरे भाग को दो प्रबंधों में विभाजित किया जाता है । पहले भाग में वे विषय रहते हैं जो व्यय-प्रतिवर्ष निर्देश बनाते रहते हैं । दूसरे प्रबंध में पूर्णांक: अभिनव विषय रहते हैं ।

ये प्राक्कलन विभाग के प्रधान के पास भेज दिये जाते हैं जो आवश्यकता-नुसार उनकी समीक्षा तथा संशोधन करके पूरे विभाग के लिए उन्हें समेकित करता है । विभिन्न विभागों से आये प्राक्कलन तब प्रशासकीय मन्त्रालय को भेज दिये जाते हैं जहाँ फिर दूसरी बार उस (मन्त्रालय) की सामान्य नीति
के प्रकाश में उनकी एक परिनिरोधा की जाती है। इसके बाद प्रशासकीय मन्त्रालय इन प्राक्कलनों को नवम्बर के मध्य में किसी समय वित्त मन्त्रालय के बजट संभाग के पास पहुँचा देता है।

प्रशासकीय मन्त्रालय द्वारा भेजे गये इन प्राक्कलनों को वित्त मन्त्रालय का बजट संभाग मुख्ता से देखता है। यह ध्यान में रखना चाहिए कि इसकी परिनिरोधा प्रशासकीय मन्त्रालय की परिनिरोधा से भिन्न होती है। यह व्ययों की नीति को नहीं देखती—नीति को देखना तो मुख्ता: प्रशासकीय मन्त्रालय का ही उत्तरदायित्व है। यह तो मुख्ता: मित्तमयिता से सम्बन्ध रखती है और इसे कई प्रशासकीय विभागों—मन्त्रालयों की बौछार को सरकार की उप-लब्धि निर्धियों की सीमा के बाद ही रखना पड़ता है। इसके परिनिरोधा वित्तीय दृष्टिकोण के लेकर अर्थत: मित्तमयिता तथा निर्धियों की उपलब्धि के दृष्टिकोण से होती है। 

इस कार्य को कार्यान्वित करते समय वित्त मन्त्रालय व्ययों से सम्बन्धित असंख्य प्रस्तावों को विशेषज्ञ होकर नहीं देखता। वास्तव में वित्त मन्त्रालय को "आलोचना तथा प्रति परीक्षण करने में एक परम्परागत दक्षता प्राप्त है, जो मिली तो लम्बे अनुभव से है किन्तु जो निर्देश विभागात्मक होती है। इसके अतिरिक्त इसका एक कुछ बुद्धिमान मनुष्य जैसी है।"1 यह निम्नलिखित प्रकाश के प्रम उपचार है2:

"यदि है तो अब तक बिना इसके हमने कौन काम चलाया? अब ही क्यों इसी आवश्यकता है?

अन्य क्या किया जाता है?

इसमें क्या व्यय होगा और वह इस्तेमाल कहाँ से आयेगा?

इस व्यय के परिशुद्ध रूप से घर की कमी अनुभव होगी?

क्या नये विकास इसे आवश्यक बना सकते हैं?

यहाँ यह प्रक्ट कर देना उचित होगा कि यह परिनिरोधा केवल नये व्ययों के लिए किये गये प्रस्तावों पर ही काम में लायी जाती है। क्योंकि ऐसा नियम है कि किसी भी विभाग के लिए नये या वृद्धिगत व्यय के सम्बन्ध में कोई भी प्रस्ताव वित्त मन्त्रालय की सहमति के बिना बजट में सम्मिलित नहीं

1 "Possesses a traditional expertise in criticism and cross-examination, born of long experience but continuously brought up to date. Subject to that, its attitude is somewhat that of the intelligent layman."—Brittain, Sir Herbert: The British Budgetary System, London, George Allen and Unwin Ltd., 1959, p. 215.

किया जा सकता। सरकार को जो सीमित साधन उपलब्ध हैं उनको देखकर हुए प्रशासकीय मंत्रालयों को उनकी वास्तविक आवश्यकताओं से अधिक घन नहीं मिलना चाहिए।

जैसी कि स्थिति है वित्त मंत्रालय कई प्रशासकीय मंत्रालयों की मांगों को पारित (pass) करता है, व्ययों के औषधित्य की मांग करता है और प्रशंसीक मंत्रालय के लिए एक राजी निष्क्रित कर देता है। यह यदि रखना चाहिए कि इन मामलों में न तो वित्त मंत्रालय और न वित्त मंत्री ही खुशखबर से कार्य कर सकते हैं। पत्रवेतीय योजना की आवश्यक मांग, मंत्रालय के नीति-निर्धार, वेश में विभिन्न स्थितियों—इन सभी बातों का प्रतिबिंब बजट में होना चाहिए और उनकी ही मात्रा में ये वित्त मंत्री के कथन को आमंत्रित करा चाहिए। वित्त मंत्रालय उन सभी प्रस्तावों को बड़े ध्यान से देखता है जो सरकार पर कोई नया या वृद्धित व्यय आलते हैं।

नये व्यय दो प्रकार के होते हैं—व्रेय करने एवं निर्माण इत्यादि के लिए अनुदान तथा कामचारियों के लिए अनुदान। बड़ी खरीदें या निर्माण कार्य जैसे, बम्बई में परमाणु-शक्ति प्रवाधक (atomic energy reactor) मिनिमैन्डल की सहायता से प्रारम्भ किये जाते हैं। स्पष्टतः बजट में ऐसे व्ययों को सीमित करने के सम्बन्ध में वित्त मंत्रालय का निष्क्रित होना सीमित है। फिर भी विभागीय प्रस्तावों को, जिनमें अतिरिक्त व्यय संचाहित हो, यह बड़े ध्यान से देखता है। यदि व्यय करने वाले किसी विभाग का प्रभारी मंत्री वित्त मंत्रालय की 'नहीं' से सहमत नहीं होता तो वह उस मामले को मिनिमैन्डल तक ते जा सकता है। मिनिमैन्डल का निर्माण सभी सदस्यों को मान्य होता है।

यदि मिनिमैन्डल का सदस्य अपने विभय पर डूंढ रहता है और मिनिमैन्डल के निर्देश से सहमत नहीं होता तो वह त्याग देकर समन्वय-विचार कर सकता है। कुछ भी सही, मिनिमैन्डल में वित्त मंत्री की स्थिति विलित संस्थ में शक्तिशाली है; मिनिमैन्डल को उसके विचारों को विशेष महत्व देना होता है, उस दशा में तो आवश्यक हो जबकि विवाद प्रस्ताव व्यय का परिमाण महत्वपूर्ण होता है। एक पिछले वित्त मंत्री का एक भिन्न प्रस्ताव में कहा गया कथन, कि "कोई भी वित्त मंत्री केवल शक्तिशाली स्थिति में रहकर ही शक्तिशाली बना सकता है न कि कमजोर स्थिति में रहकर" इस व्यय पर्याप्त रूप से हास्य देता है।

व्यय करने वाले मंत्रालयों के प्राकृतिक निर्माण के ऊपर वित्त मंत्रालय को ऐसा निर्माण करना चाहिए या नहीं? इसके लिए दो कारण दिये जा सकते हैं। पहले तो वित्त मंत्रालय स्वयं कोई व्यय करने वाला मंत्रालय नहीं है और इस कारण
बजट सम्बन्धी प्रक्रिया

करदाता के हितों का नियंत्रण संरक्षक बनकर कार्य कर सकता है। इसलिए, इस मन्त्रालय को प्रस्तावित व्ययों को पूरा करने के लिए तरीके तथा साधन बनाने होते हैं। इस प्रकार यह तर्कसंगत है कि उसे यह कहने का अधिकार हो कि अमूर्त व्यय किया जाना चाहिए या नहीं। हालांकि समिति के अनुसार: "यदि उसे (विषय मन्त्री को) सरोवर की भरने तथा उसमें निष्क्रिय मात्रा में पानी बनाने रखने का उत्तरदायित्व ठहराया जाता है तो उसे पानी की निकासी पर भी नियंत्रण प्राप्त होना चाहिए।" व्यय करने वाले मंत्रालयों के समुच्चय विषय मन्त्रालय की प्रमुख स्थिति का हाल में कई कारणों से आलोचना का विषय बन गयी है। एलेंथी के निम्न अवलोकन पर ध्यान देना उपयोगी होगा।

"बजट प्रणाली में विभिन्न प्रकार की 'योजनाएँ' या परियोजनाएँ पूरे साल भर तक विषय मन्त्रालय के आये पेश की जाती हैं। इनमें से कुछ तो शीघ्रतय करने की तथा निष्क्रिय की बंदबार के लिए होती हैं और कुछ वाद के बजटों की बनाते के रूप में होती हैं। ये योजनाएँ प्रायः नीति मन्त्रालय विषयों से अधिक कुछ नहीं होती, वे ऐसे वास्तविक प्रशासनीय विषय में सम्बन्धी परार्थना तो कभी नहीं होती जिन पर गम्भीरता से विचार किया जाय। उनके दोष ही विलम्ब तथा भ्रम, जिनके लिए विषय मन्त्रालय को प्रायः दोषी ठहराया जाता है, के प्रमुख कारण हैं। जैसे ही बजट बनाने का समय निकट आता है, ये सभी योजनाएँ जांची जाती हैं, इनमें से कुछ चुने ली जाती हैं और ये ही, सामान्य 'स्वायत्ता' व्ययों के अतिरिक्त, किसी मन्त्रालय विभेद का बजट बन जाती हैं। नस्तीवढ़ सभी योजनाएँ सिद्धान्त: अनुमोदित हो जाती हैं। जो योजनाएँ वास्तव में बजट में समिलाता नहीं होती वे नस्ती में राखी रहती हैं और किसी आगामी वर्ष में या वर्ष के भीतर किसी भी समय ली जा सकती है। प्रस्तुत होने और सिद्धान्त: अनुमोदित होने के वर्ष के बाद वे उनमें से कोई एक योजना अचानक ही कार्यान्वित की जा सकती है, वहदबी उस समय तक व्यय का प्रारंभिक मोटा अनुमान या योजना के महत्वपूर्ण तत्त्व तक पूर्ण: अनुमोदित हो गये हों।

"इस सम प्रणाली में यह आवश्यक है कि अभिकरण उन बहुत-सी योजनाओं को प्रस्तुत करे, जिनके कार्यरूप में परिणाम किये जाने की उनको आशा नहीं है, यह कम व्यय वाले अनुमानों तथा हीं बजट रचना का एक

3 "If he (the Finance Minister) is to be held responsible for filling the reservoir and maintaining a certain depth of water in it, he must also be in a position to regulate the outflow.” —Report of the Machinery of Government Committee, London, H.M.S.O., 1918, p. 18.
नमूना स्थापित कर देती है, जो विस्तृत वित्तीय हस्तलचार के लिए दलितों का काम करते हैं।

"इससे एक दूसरा तरीका है जो अधिक ध्यान देने में प्रोत्साहन भी दिया जाता है। मन्त्रालय यह जानकर कि वित्त मन्त्रालय उनके द्वारा माँगे गये धन में कमी कर देगा, व्यय के प्राक्कलन बढ़ा-चढ़ाकर बनाते हैं। ऐसा करके के लिए उन्हें प्रोत्साहन भी दिया जाता है। जब कोई मन्त्रालय विभाग कोई संकुचित रूप से प्राक्कलित परियोजना प्रस्तुत करता है तो वित्त की यह शिकायत रहती है कि: "आप इसे ऐसा कठिन बनाकर हमें एक ऐसी स्थिति में रख देते हैं कि आपके अंक घटाना हमारे लिए बहुत कठिन हो जाता है।" वास्तव में एक संकुचित तथा अच्छे प्राक्कलन को प्रयोजन सभव उपाय से प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए और शीघ्र ही बिना किसी हर-फर के उसे पुस्ताकित कर देना चाहिए। इसके विपरीत, शिविर प्राक्कलन पर दशक देना चाहिए। वित्त विभाग का प्रमुख उत्तरदायित्व यह होना चाहिए कि वह सरकारी अभिकर्णों में अच्छे बजट निर्माण रचना को जारी तथा प्रोत्साहित करे और उसकी सारी समीक्षा विश्लेषण पर आधारित हो जो हीं बजट की लोग करे। यदि जाँच से प्रकट हो कि बजट रचना अच्छी है तो मांगी गई सारणी को तुरंत अनुमोदन दे दिया जाना चाहिए।"\(^4\)

\(^4\) "Under the present system 'schemes' or projects of various kinds are presented to the Finance Ministry throughout the year, some for early clearance and apportionment of funds, some as a hostage to later budgets. These schemes are usually not much more than policy ideas, they are almost never actual administrative and expenditure projections ready for serious consideration as such. Their shortcomings are the primary occasion for most of the delay and confusion now rather erroneously charged against the Finance Ministry. As time for making the budget is approached, all of these schemes on file are examined, some are selected, and these, in addition to normal 'establishment' expenditures, become the budget of a particular ministry. All schemes remaining in the file have been approved in principle. Those not actually included in the budget remain in the file and may be activated in any subsequent year or at any time within a year. Years after they were first submitted and approved in principle, some one or another may suddenly be activated, although by that time the original rough estimates of cost, and even important elements in the scheme, may be wholly outmoded.

(Contd.)
This whole system requires the agencies to submit many schemes they have little hope of being able to put into action. It establishes a pattern of poor cost estimates and poor budgeting which in turn are justifications for detailed financial intervention.

"There is another element in the picture that deserves much attention. The ministries, knowing that Finance will reduce their requests, are given to loose and extravagant estimates of cost. They are given positive encouragement to do this. When a particular ministry submits a tightly estimated project, Finance has complained: 'You put us in a difficult position by making it so hard for us to reduce your figures'. Actually a tight and sound estimate should be encouraged in every way possible, and endorsed by quick and unmodified approval. Conversely, the looser estimate should be over-penalized. The primary responsibility of Finance should be to encourage and to stimulate good budgeting in the agencies, and its whole review should be based on a sampling analysis which constitutes a search for poor budgeting, if the sample reveals good budgeting, the request should be given maximum approval." — Appleby, Paul H.: Re-examination of India's Administrative System, pp. 21-22.
को दो या अधिक भागों में पेश किये जाने का प्रावधान करता है। बजट का प्रत्येक भाग बजट के समान ही समाप्त होता है। रेलवे बजट सामान्य बजट से पहले पेश किया जाता है।

बजट को अधिनियमित करने के सम्बन्ध में संसद के अधिकार स्वयं संविधान में ही है। वे संविधान में अनुच्छेद ११२ से अनुच्छेद ११७ तक उल्लिखित हैं। इस सम्बन्ध में निम्न प्रावधान ध्यान देने योग्य हैं:

(१) किसी अनुदान के लिए कोई भी मांग राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना नहीं की जायगी।

(२) व्यय सम्बन्धी कोई भी प्रस्ताव राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना प्रस्तुत नहीं किया जा सकता।

(३) संसद कोई भी कर नहीं बढ़ा सकती यथाप्रयत्न उसे कम करने या उस्मूलक करने का उसे अधिकार प्राप्त है।

(४) भारत की संचित निधि (consolidated fund) पर ‘प्रभृति’ (charged) व्यय संसद के मतदान के लिए प्रस्तुत नहीं किया जायगा यथाप्रयत्न इस पर बहाँ चर्चा ही सकती है।

(५) संसद वित्तियोजन विचारक को इस प्रकार संशोधित नहीं कर सकती कि उसके परिणामस्वरूप धनराशि बदल जाय या किसी अनुदान का लक्ष्य ही बदल जाय या किसी प्रभृति व्यय की त्रिव्यय राशि बदल जाय।

(६) संसद मामलों में राज्यसभा (राज्य परिषद, जो उच्च सदन है) के अधिकार विलक्कुल आधारित हैं। अनुदान के लिए की जाने बाली मामलों पर मत देने का अधिकार लोकसभा को ही प्राप्त है। इसी प्रकार वित्त-विचारक को पारित करने में राज्यसभा के अधिकार अधिकार सीमित है और इसे चौदह दिन के भीतर किसी सीमित के सहित या उसके बिना अपनी सहमति देनी ही पड़ती है। लोकसभा इनमें से किसी या सभी सीमितों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। वित्त-विचारक दूसरी बार फिर उच्च सदन में नहीं जाता; और अनुमति के लिए राष्ट्रपति के आगे प्रस्तुत कर दिया जाता है।

बजट—वित्तिय वर्ष के लिए ‘भारत सरकार के अनुमानित व्यय तथा आय का विवरण’ भारत की संचित निधि पर प्रभृति (charged upon) व्यय के अनुमानों को भारत की संचित निधि में से किये जाने वाले (made from) व्यय के अनुमानों से अलग करता है। प्रभृति (charged) व्ययों में कुछ उच्च अधिकारियों के वेतन तथा भर्ते, क्षण प्रभार, कुछ सेवा नियुक्ति वेतन, किसी

---

6 Article 113 (3).
न्यायालय या विवाचकीय न्यायाधिकरणों इत्यादि के निर्णय, आज्ञाति या पंचनिर्णय को संज्ञाय आवश्यक धनराशियाँ समस्तपूर्वत होती हैं। योग के इस भाग (अर्थात प्रमूख व्यय) पर संसद के मत की आवश्यकता नहीं होती, विपक्ष इस पर संसद में चर्चा हो सकती है। राष्ट्रपति, उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश, संसद के उच्च सदन के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सभापति, उपसभापति, भारत के लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक के बैठने भर्तों को मंत्रालय के प्रभाव से मुक्त रहने का कारण यह है कि जिससे उनकी स्वतन्त्रता को बल प्राप्त हो और किसी दलीय राजनीति से वे अलग रह सकें। ध्यान प्रभार, कुछ निर्दयता बैठने, वे धनराशियों, जो किसी न्यायालय या विवाचकीय न्यायाधिकरण इत्यादि के निर्णय इत्यादि को संज्ञाय करने के लिए आवश्यक हैं, अपरिचयत: निश्चित रहती हैं और इसलिए उनमें कोई कभी या परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

इसी प्रकार, संविधान में यह निर्धारित है कि बजट में समग्रोक्त व्ययों के अनुपातों में राजस्व लेखा के व्यय को अन्य व्यय से अलग दिखाया जाएगा। राजस्व लेखा पर किये गये व्यय से अधिक राजस्व की प्राप्ति ही चर्चा है या राजस्व लेखा पर किये गये व्यय में से राजस्व की प्राप्तियों को घटाने से जो परिणाम प्राप्त होता है वही घाटा है।

बिंतमिंदी पहली के अन्तिम कार्य-दिवस को लोकसभा में बजट पेश करता है। यह कार्य वह एक भाषण देकर-जिसे बजट भाषण कहते हैं-करता है। निम्न सदन में बजट भाषण होने के पश्चात बजट राजस्वभाषा के अगे रखा जाता है।

बजट उपस्थित करने के तुरंत बाद ही उस पर चर्चा आरम्भ नहीं हो जाती। यह अवसर तो कुछ दिन बाद उस समय आता है जब बजट पर एक सामान्य चर्चा होती है। इस चरण में, जिसकी अवधि प्रायः दो-तीन दिन रहती है। लोकसभा समेत रूप में बजट पर या उसमें अल्पनितित सिद्धांत के किसी प्रश्न पर चर्चा करती है। बजट के विवरणों पर चर्चा नहीं की जाती। न मंत्रालय नहीं है और न कटोरी के प्रस्तावों की ही अनुश्रूती वो जाती है। बजट की सामान्य चर्चा अतीत की एक प्रथा है जबकि भारतीय विधानमंडल मंत्रालय के अधिकार के विना केवल अपनी शिकायतें ही प्रकट कर सकते थे। वर्तमान व्यवस्था में इस चर्चा से कुछ प्रयोजन सिद्ध होता है।

6 The budget for the year 1962-63 was not presented on this day because of the intervention of General Election in early 1962.
कार्यक्रम के तरीकों तथा साधनों पर और 'प्रभूत' व्ययों पर—जो कदाचित सबसे महत्वपूर्ण प्रयोजन है—चर्चा करें। यह अवस्था सरकार को करें और व्ययों के बजट प्रस्तावों पर सदन की भावनाओं की शक्ति का परिचय देती है। वाद-विवाद के अन्त में वित्त मन्त्री सरस्वती द्वारा आलोचित विविध दोषों का खण्डन करते हुए एक सामान्य उत्तर देता है।

तीसरी है अनुसन्धान के लिए की गयी मांगों पर मतदान। ये मांग मन्त्रालयों के क्रम से उपस्थित की जाती है। मतदान, व्यय के केंद्र उन अंशों तक ही सीमित रहता है जिन पर मतदान किया जा सकता है। प्रभूत व्यय मंत्रालय के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता। व्यय के प्राकृतिकों का मतदान का विषयार्थिक केंद्र लोकसभा को ही प्राप्त है। उच्च सदन को यह विषयार्थिक प्राप्त नहीं है। सामान्य बजट १०६ मांगों में विभाजित रहता है जिसमें से १०३ मांगें अर्थनैतिक (सिविल) व्यय के लिए और ६ प्रतिक्रिया व्यय के लिए रहती हैं। रेलवे बजट की २३ मांगें होती हैं। प्रत्येक मांग पर मत लिया जाता है और उस मांग को निम्न रूप में से होकर गुजरना पड़ता है: 'कितोई भी द्रष्टव्य राजी जो...' से अधिक न हो, राष्ट्रपति को सीप दी जाय जिसे उस ११ मार्च, १६...' को समाप्त होने वाले वर्ष के दौरान में...

(यहाँ मतदान का विषय लिखा जायगा) का चुनाव करते समय प्रयुक्त कर सकें।' विषय का प्रभारी मन्त्री मांग प्रस्तुत करता है। वह एक भाषण देता है जो “बहुज़या: राजनीतिक होता है और वित्तीय तो कदाचित ही कभी होता है।” यह विषयार्थिक चर्चाओं का चरण होता है और सदस्यगण विभाग सरकार द्वारा आवेदन की दौरान कर डालते हैं। कटीरी के प्रस्ताव पेश करके चर्चा में उत्तरकार पैदा कर दी जाती है। इस सबकी तह में यह विचार रहता है कि सदस्यगण उन विषय मुद्दों को प्रकट करें, जिन पर वे चर्चा केन्द्रित करना चाहते हैं। कटीरी के प्रस्ताव तीन प्रकार के होते हैं: नीति असम्मिलित करने सम्बन्धी कटीरी, मित्तिव्यवस्था सम्बन्धी कटीरी, तथा प्रौद्योगिक। इन कटीरी के प्रस्तावों की प्रधान विषेशता प्रशासन की कमियों को उघड़ाना तथा उनका प्रशासन करना है। यदि ऐसा न हो तो हमारे देश के विषय प्रशासन में ऐसी कमियाँ ढकी ही रह जायें। कटीरी के प्रस्ताव की हार तो हीं हीं जाती है क्योंकि बहुत महत्त्व मन्त्रिमण्डल का साथ देता है।

भारत में मांगों पर संसद में मतदान के लिए छोटी-छोटी दिन नियत किये गये हैं। इसी अवधि में लोकसभा को सभी मांगों पास कर देनी होती है। अध्यक्ष सदन के नेता के परामर्श से प्रत्येक मांग के लिए और साथ ही बजट के व्यय बाले समूह भाग के लिए समय की एक सीमा निचित कर देता है। जैसे ही
किसी मांग के लिए एक निर्णय में समय-सीमा स्वीकार कर ली जाती है, उस मांग पर मतदान आरम्भ हो जाता है। इसी प्रकार मांगों पर मतदान होने के लिए जो अतिम दिन नियत होता है, उस दिन सभी बाकी बची हुई मांगों पर भी मतदान हो जाता है, भले ही सदन ने उन पर चर्चा न की हो। इंग्लैंड में भी ऐसी ही प्रथा है। जैसा हिल्टन यंग ने बताया है: “बर्थ के कुल व्यय के एक-तिहाई तथा आयें के बीच के भाग पर बिना किसी आलोचना या बाद-वाद के छोटे मर वे मतदान हो जाता है। इससे अधिक अपस्त्रोधनक परिस्थिति की कल्पना कदाचित् ही की जा सकती है। इससे सदन द्वारा व्यय के नियन्त्रण की समस्त श्रमसाध्य प्रक्रिया एक ही जगती ही हो जाती है।”

यहाँ यह बात द्वारा देना संगत होगा कि किसी भी अनुदान के लिए तब तक मांग नहीं की जा सकती जब तक कि राष्ट्रपति उसकी सिफारिश न करे। और लोकसभा की अधिकार है कि वह किसी भी मांग को स्वीकार करे या न करे या किसी मांग को स्वीकार करके उसमें निर्धारित व्यय राशि में कमी कर दे। इसका अर्थ यह है कि माननीय सदस्यगण व्यय की प्रस्तावित मदद को केवल कम या अस्वीकार कर सकते हैं। किंतु सम्भव है कि व्यवहार में वे ऐसा भी कर पाएं क्योंकि बहुमत मत्रिमण्डल के साथ रहता है। तद्नुसार कटौती के प्रस्ताप प्रतीक मात्र है। वे प्रस्ताप प्रशासन को ‘पीटने’ के लिए समाविष्ट सदस्यों को एक छोटी ही प्रदान करते हैं। सरकार की आलोचना करना ही इन चर्चाओं का मुख्य आधार है। इन चर्चाओं के अंत में उस विषय का प्रभावी मत्री डिपार्टमेंट का खंडण करते हुए, और सदस्यों की शिकायतों को दूर करने का आश्वासन देते हुए, इन आलोचनाओं का एक सामान्य उलट देता है। अंत में मांग पर मतदान लिया जाता है। यथोचित मत प्राप्त होने पर कोई भी मांग अनुदान बन जाती है।

जब से ‘लिखानुदान’ (vote on account) का आरम्भ हुआ है, अनुदानों

---
7 “Between a third and a half of the total expenditure for the year is often voted in an hour or so, without any sort or kind of debate or criticism. A more unsatisfactory state of affairs could hardly be imagined. It reduces the whole laborious process of the control of expenditure by the House to something of a farce.”—Young, Hilton: ‘System of National Finance’, p. 53, quoted in Wattal, P. K.: Parliamentary Financial Control in India, p. 91.
8 Article 113 (3) of the Constitution.
9 Article 113 (1) of the Constitution.
की कई मांगों की कुछ लक्षणीय चर्चा करना सम्भव हो गया है। वित्तीय कार्य
1 अप्रैल से प्रारंभ हो जाता है। किन्तु संसद नवीन वित्तीय कार्य प्रारंभ हो
जाने के पश्चात भी बजट पर चर्चा करना जारी रखती है। इसलिए क्या नवीन वर्ष बिना किन्हीं वित्तीय प्रक्रियाओं के आरंभ नहीं हो जाता?
'लोकानुदान' अनुमानित व्यय के सम्बन्ध में संसद द्वारा दिया गया ऐसा अभिमान
अनुदान है जो बजट के निर्मित मांग को बिना अपनाये आगामी वित्तीय वर्ष
के एक भाग के लिए दिया जाता है।

सभी मनुष्यों ने सर्वसत्ताम अनुदानों के लिए मांग आसार लोकसभा
द्वारा ही पास की जाती है। विनियोजन विचारक जिसमें सभी स्वीकृत मांगें
और साथ ही संचित निधि प्रभार (Consolidated Fund Charges)
समर्पित रहती है, लोकसभा में पेश किया जाता है। भारत की संचित निधि
में से इस्तेमाल निकलने का अधिकार देने तथा मांगों को स्वीकृत मानने के लिए
इस विचारक का निश्चित मांग से होकर गुजरना आवश्यक है। संविधान
निर्देशित करता है कि "......भारत की संचित निधि में से कोई भी इस्तेमाल
राशि, विधि द्वारा निम्नत विनियोजन के अंतर्गत ही निकाली जायगी।"
इस विचारक की प्रशिक्षा भी बहुत है जो अन्य किसी विचारक की होती है।
कोई भी संगठन विचारक में नहीं किया जा सकता क्योंकि इसमें समर्पित
सभी अनुदान पहले से स्वीकृत रहते हैं; और प्रभुत्व व्यय पर कभी मतदान
नहीं होता। फिर भी यह अवसर आगे की चर्चा के लिए दुसरा अवसर प्रदान
करती है। किसी भी विनियोजन विचारक पर चर्चा का क्षेत्र स्पष्ट करते हुए
लोकसभा के अध्यक्ष ने कहा कि "......रेलवे बजट तथा सामान्य बजट दोनों
के ही अनुदानों की विभिन्न मांगों के सम्बन्ध में सदन के निर्णयों को परिनिर्णय
(statutory) रूप देने के लिए विनियोजन विचारक (Appropriation Bill),
एक अंत में ओप्शनल विचार कहे जा सकते हैं। यथाप्रयोग, तदनुसार ये विचारक
ओप्शनल होते हैं, फिर भी ये महत्वपूर्ण हैं......क्योंकि ये विभिन्न
शीर्षों के सम्बन्ध में, जिनके अंतर्गत संचित निधि में से इस्तेमाल निकालने के लिए
प्रावधान दिया जाता है, सरकार के किया कार्यालयों पर टिप्पणियों तथा सुझाव
देने का अवसर प्रदान करते हैं।" लोकसभा से होकर गुजर जाने के पश्चात

10 Article 116 (1) of the Constitution.
11 "......no money shall be withdrawn from the Consolidated
Fund of India except under appropriation made by law."—
Article 116 (1) of the Constitution.
बजट सम्बन्धी प्रक्रिया

यह राज्यसभा में भेज दिया जाता है। इतिहास सम्बन्धी विषयक होने के कारण राज्यसभा इसे संशोधित या अस्वीकार नहीं कर सकती। यह उस विषयक को १४ दिन के अन्दर अपनी सिफारिशें सहित लौटा देती है। निम्न सदन इन सिफारिशों में से किसी एक-दो या सभी को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। तदन्तर यह राष्ट्रपति के पास अनुमति के लिए भेज दिया जाता है; और वह अनुमति भी वस्तुतः दे ही दी जाती है।

करों पर मतदान : वित्त विषयक

संसद के द्वारा अधिकृत मिल जाने पर ही प्रक्रिया पूरी नहीं हो जाती। व्ययों को पूरा करने के लिए साथ मिलाने आवश्यक होते हैं और इसके लिए कर लगाना पड़ता है। भारतीय संविधान के अनुसार २६३ में निर्धारित किया गया है कि कोई भी कर बिना कानून के आधार के न तो लगाया जा सकेगा और न बसूल किया जा सकेगा। चूँकि संसद ही विधि का निर्माण करती है अतः सरकार के कर लगाने के प्रस्तावों को स्वीकृत करने का कार्य भी उसी का है। कुछ कर नीतियाँ हैं और उनकी दरें उन्हें नियमित करने वाले कानूनों के प्रावधानों के अंतर्गत सरकार द्वारा नियमित किये जाते हैं। अतः करों को वित्तसंबंधी प्रतिवर्त प्राथमिकता करता है। अर्थात्, सीमाएं उच्च इत्यादि ऐसे ही कर हैं। यह आवश्यक है कि जो कर वापस तथा अस्वास्थ्य अविनियमों से प्राप्त किये जाते हैं, वे पी० के० वाटल (P. K. Wattal) के शब्दों में: "सम्पूर्ण राजस्व का काफी बड़ा हिस्सा हों और नाममात्र के या महत्त्वपूर्ण हों, और कर सरकार के अन्य विषयों पर निर्भर किया दिखाते हुए संसद का प्रश्न न लेना पड़े।" ऐसे प्रबंध से सरकार को अपना हिसाब देने के लिए प्रतिवर्त संसद के सामने उपस्थित होना पड़ता है। अतः निकटता से देखने पर मालूम होता है कि ऐसी व्यवस्था सरकार के प्रजातन्त्रीय रूप के लिए स्वाभाविक-सी जान पड़ती है।

आगामी वर्ष के लिए कर लगाने के सरकार के सभी प्रस्ताव 'वित्त विषयक' नाम के एक विषयक में निहित रहते हैं। वह सम्बन्धी विषयक होने के कारण इसकी प्रक्रिया भी साधारण विषयक की प्रक्रिया के समान होती है। कर बढ़ाने या नया कर लगाने का कोई प्रस्ताव राष्ट्रपति की सिफारिश के

---

12 "Bear a substantial proportion to the total revenue and not be nominal or insignificant in character, so that the government may, by economising on superfluities, avoid recourse to Parliament."—Wattal, P. K.: Parliamentary Financial Control in India, Simla, The Minerva Book Depot, 1953, p. 109.
विन्योजन विशेषक के विपरीत, कर घटाने या अस्वीकार करने के संशोधन भी पेश किये जा सकते हैं, और कभी-कभी तो सरकार उन्हें स्वीकार भी कर लेती है। इस प्रकार सरकार द्वारा प्रस्तावित करों को घटाने के संबंध में संसद को अपेक्षाकृत अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त है।

इस प्रकार १९५१ में संसद कोई पाँच करोड़ रुपये के करों की काट-छट करने में सफल हो गयी थी। लोकसभा में विशेष विशेषक की कार्यवाही हो जाने के पश्चात वह सम्मोहन के लिए राज्यसभा में भेज दिया जाता है।

राज्यसभा को अपनी सिफारिशों सहित उसे चौथे दिन के भीतर लोटा देना पड़ता है। लोकसभा राज्यसभा की सिफारिशों में से किसी को या सभी को स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। किसी भी दशा में यह अन्त में राज्यपति के पास अनुमोदन के लिए भेज दिया जाता है। राज्यपति के अनुमोदन के पश्चात यह देश का कानून बन जाता है।

यहाँ यह निर्देशित कर देना आवश्यक है कि संघीय प्रणाली, जैसी कि हमारे भारत में है, संसद (तथा संघ सरकार) एक मान्य क्षेत्र के भीतर ही कर लगा सकती है। संघ सूची में राजस्व के प्रशान्त विवाद निम्न प्रकार है:

(१) रेलवे।
(२) टॉल सिस्टम, टेलीफोन, वैटर का तार, प्रसारण (broadcasting) तथा संचार के अंतर्गत ऐसे ही रूप।
(३) संघ की सम्पत्ति और उससे प्राप्त होने वाला राजस्व। किन्तु इसके तक प्रथम अनुसूची के भाग 'अ' या भाग 'ब' में निहित किसी ऐसे राज्य में स्थित सम्पत्ति का सम्बन्ध है उस पर राज्य को कानून बनाने का अधिकार है, वर्तमान में संसद कानून द्वारा उसके विपरीत व्यवस्था न कर दे।
(४) संघ का लोक ऋण।
(५) चलाश्र (currency), मुद्रा तथा विधि-माय (legal tender), विदेशी निविदम।
(६) विदेशी ऋण।
(७) भारत का रिजर्व बैंक।
(८) राज्यसभा का शेयर बैंक (Post Office Savings Bank)।
(९) भारत सरकार या किसी राज्य सरकार द्वारा आयोजित नोटरी।
(१०) कृषि आय की छोटी अन्य आय पर कर।
(१२) तम्बाकू तथा अन्य वस्तुएँ, जो भारत में बनायी या पैदा की जाती है, उन पर आवकारी कर किन्तु निम्नलिखित को छोड़कर:
(अ) अफ्रीम, भारतीय मांग, गाजा तथा अन्य नशीली दवायों तथा प्रमिलक (narcotics), किन्तु आयुर्विज्ञान तथा प्रशासन पदार्थों को सम्मिलित करते हुए जिनमें अल्कोहल या इसकी उप-कण्डका,
(ब) में सम्मिलित कोई पदार्थ हो।
(१३) निगम कर।
(१४) व्यक्तियों तथा कम्पनियों की कुप्त भूमि को छोड़कर परिसम्पत्ति (assets) के पूर्णी मूल्य पर कर; कम्पनियों की पूर्णी पर कर।
(१५) कुप्त भूमि को छोड़ अन्य विस्तार के सम्बन्ध में सम्पत्ति-शुल्क।
(१६) रेलवे, बायुयान या जलयान में जाने वाले यात्रियों या माल पर सीमा कर, रेल-किराये पर तथा माल भाड़ पर कर।
(१७) मुद्रिक शुल्कों को छोड़ स्कन्ध विनियमों (stock exchanges) तथा भारतीय बाजारों के लेन-देन पर कर।
(१८) विनियम विपत्तियाँ (bills of exchange), धनादेश (cheques), वचन पत्रों (promissory notes), बहन पत्रों (bills of lading), प्रत्यय पत्रों (letters of credit), बीमा की पौर्तितियों (policies of insurance), हिस्सों के हस्तान्तरण (transfers of shares), सेवन (debtors), प्रतिनिधियों (proxies) तथा प्रत्यत्तियों के सम्बन्ध में मुद्रा शुल्क की दरें।
(१६) समाचारपत्रों के ब्रह्म या विशेष पर कर तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर।
(२०) संघ सूची में दर्ज किसी भी विषय के सम्बन्ध में शुल्क, किन्तु इसमें वे शुल्क सम्मिलित नहीं है जो किसी व्यापारिक में ले लिये गये हैं।
वे कर, जिन्हें संघ लगाए गया तथा एकत्र करेगा, किन्तु जो संघ तथा राज्यों के बीच वितरित किये जा सकते हैं:
(१) कुप्त आय को छोड़ अन्य आय पर कर।
(२) आवकारी के संघीय शुल्क—ैतिहासिक तथा प्रशासनी के सामग्रियों पर लगे ऐसे शुल्कों तथा आवकारी कर को छोड़कर जो संघ सूची में दिखाये गये हैं तथा भारत सरकार द्वारा संग्रहीत किये गये हैं।
शुल्क, जो लगाये तो संघ सरकार द्वारा जाते हैं किन्तु उनकी संप्रभु एवं विनियमित राज्य सरकारों द्वारा किया जाता है:
संविधान के अन्तर्गत संघीय सूची में उल्लिखित भौगोलिक तथा प्रशासन सामग्रियों पर लगे मुद्रिक शुल्क तथा आवकारी शुल्क है, जो भारत सरकार द्वारा लगाये जाएंगे, किन्तु उनका संग्रह नहीं।
(३) जहां ऐसे शुल्क प्रथम अनुसूची के भाग 'स' में उल्लिखित किसी राज्य के अन्दर लगाये जा सकते हैं, वहीं भारत सरकार द्वारा किया जायगा।
वे कर जो संघ सरकार द्वारा लगाये तथा इकट्ठे किये जाते हैं किन्तु राज्यों
को सौंप दिये जाते हैं।

निम्न शूलक तथा कर भारत सरकार द्वारा लगाये तथा इकट्ठे किये
जायेंगे, किन्तु इस प्रकार के किसी शूलक या कर की वित्तीय वर्ष में शुद्ध प्रारूपियों
(उन प्रारूपियों को छोड़कर जो प्रथम अनुसूची के भाग 'सं' में उल्लिखित राज्यों
से सम्बन्ध है), उन राज्यों में, संसद द्वारा कानून निर्धारित सिद्धांतों के
अनुसार वितरित कर दिये जायेंगे:

(अ) कृपि भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति के उत्तराधिकार के सम्बन्ध
में शूलक;

(आ) कृपि भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति के सम्बन्ध में सम्पदा शूलक;

(इ) रेल्वे, जलवायु या वायुयान द्वारा ले जाये गये यात्रियों या माल-
अस्वाभाविक पर सीमा कर;

(ई) रेल-किरायों तथा माल-भाड़ पर कर;

(उ) स्काल विनियम (stock exchanges) तथा भारतीय बाजारों से
सम्बन्धित लेन-देनों पर मुद्राक शूलकों को छोड़कर अन्य कर;

(ऋ) समाचारपत्रों के क्राउ-विक्रय तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर
कर।

अब तक हमारे वजह के अधिनियमन पर चर्चा की है। यह स्मरण रखा
जाना ठीक होगा कि बजट में व्ययों तथा आयों दोनों के ही साधारण वाणिज्य
प्रावधान निहित रहते हैं। यह सम्मान है कि विशेष या असाधारण परिस्थितियों
में ये प्रावधान उपयुक्त न ठहरे। इन परिस्थितियों का सामना करने के लिए
निम्न प्रकार के अनुदानों का प्रावधान किया गया है: (१) लेखानुदान (vote
on account); (२) प्रत्यानुदान (vote on credit); (३) असामाज्य
अनुदान (exceptional grant), (४) अधिक अनुदान (excess grant),
(५) तत्तक अनुदान (token grant), तथा (६) अनुपूरक अनुदान
(supplementary grant)

लेखानुदान पर चर्चा की ही जा चुकी है। लोकसभा किसी भी ऐसे व्यय
को पुरा करने के लिए प्रत्यानुदानों तक जबाबदार पद के अनुशंकित स्वरूप या
विस्तार के कारण ठीक-ठीक नहीं बताये जा सकते। इस प्रकार यह कार्य-

13 Article 116 (c) of the Constitution.
पालिका को दिया गया एक कोरा बैंक (blank cheque) है। प्रत्ययानुदान के लिए संबंधित प्रावधान अनुच्छेद ११६ (२) में दिया गया है, यदि यह युक्ति भारत में अभी तक प्रयोग में नहीं लाई गयी है। लोकसभा कोई भी असामान्य अनुदान दे सकती है जो किसी भी वित्तीय वर्ष की प्रचलित सेवा का भाग नहीं होता।

अतिरिक्त अनुदान (excess grants) पर वित्तीय वर्ष के प्रशासन मतदान होता है। भारत में ब्रिटेन जैसी केंद्रीय भुगतान की कोई योजना नहीं है। चूंकि संचित संपत्ति करने वाले प्राधिकरण देश भर में फैले हुए हैं अतः प्रकटत: यह सम्भव नहीं कि संसद द्वारा निर्धारित सीमा के भीतर व्यय की सीमित रहा जा सके। कभी-कभी अधिक धन व्यय हो जाता है। ऐसा व्यय संसद द्वारा अतिरिक्त अनुदान प्राप्त करने पूरा किया जाता है। अतिरिक्त अनुदानों की ऐसी सभी मामलों लोकसभा के आये प्रस्तुत किये जाने से पूर्व लोक संसद अप्रतिक्रियायी अनुमोदित की जानी आवश्यक है। इस प्रकार १६६१ में वर्ष १६५५-५६ के सामान्य बजट के सम्बन्ध में अतिरिक्त अनुदानों के लिए ११ माहों पर मतदान हुआ। इसी प्रकार १६६२ में १६५६-५७ के रेलवे बजट के सम्बन्ध में अतिरिक्त अनुदानों के लिए तीन माहों राहत हुई।

प्रतीक अनुदान (token grant) को प्रतीक मत (token vote) नहीं समझा जाता है। प्रतीक अनुदान खुद का व्यय पूरा करने वाली किसी योजना के लिए संसदीय अनुमोदन प्राप्त करने की एक युक्ति है। जब किसी नयी सेवा पर होने वाले प्रस्तावित व्ययों को पूरा करने के लिए पुरातिन नियोजन द्वारा निर्धित व्यय की जा सकती है, तो किसी प्रतीक राशि (राष्ट्रीय तथा राज्य राशि) की मांग पर अपना मत लिये जाते हैं और संसद जब इस मांग का अनुमोदन कर देता है तो वे निषिद्ध नहीं जा सकते हैं। इसे ही प्रतीकानुदान (token grant) कहलाते हैं।

बजट बनाने समय सरकार वित्तीय वर्ष के आरंभ में अपनी सभी आवश्यकताओं का प्रहर ने अनुमान तथा तदनुसार निर्माण नहीं कर सकती। कभी-कभी ऐसा होता है कि अनुमोदित योजना के कार्यान्वयन के प्रदीद में उत्तर सेवा के प्रारंभिक प्राधिकार अप्यायित सिद्ध होते हैं। कभी ऐसा भी होता है कि किसी ऐसी नयी योजना के खर्च के लिए, जो बजट में नहीं दिलाया गया है, अतिरिक्त निधियों की आवश्यकता पड़ जाती है। परिणामत: वर्ष के दो दील.

14 Article 115 (n) of the Constitution.
15 This is not used in India where gross expenditure, not net one, is voted by Parliament.
बजट के पश्चात् वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण

बजट के पश्चात् वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण संसद में बजट पेश कर देने के साथ ही समाप्त नहीं हो जाता। इसका नियन्त्रण तो निरस्तर चलता रहता है और प्राक्कलनों के संसदीय अनुमोदन के पूर्व तथा पश्चात् दोनों ही समय प्रभावकारी रहता है। बजट का प्राक्कलन बनाले समय वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण तो बहुत विस्तृत होता है। इसीलिए कोई भी धन बस्तु: व्यय किये जाने से पूर्व वित्त मन्त्रालय का विस्तृत नियन्त्रण आवश्यक है। संसद तो पूरी सरकार (प्रविधिक शब्दों में राष्ट्रपति) को

16 Vide Wattal, P. K.: op. cit., p. 94.
17 "It is a sound principle, that one, and only one, estimate of national expenditure should be laid before Parliament during each session; for to render Parliamentary control effectual it is necessary that the House of Commons should have the money transactions of the year presented to it in one mass and in one account."—Durell: Parliamentary Grants, p. 49, quoted in Wattal, P. K.: op. cit., p. 94.
“The Budget Division of the Ministry of Finance, receives the various proposals from the Ministries in one lump sum during one or two months towards the close of the financial year. Consequently the Budget Division does not have sufficient time to examine the proposals in greater detail and to scrutinize each and every item carefully. The practice has, therefore, been that the Budget Division applies broad checks and determines certain gross amounts for the various schemes without committing itself or the Ministry of Finance to their spending during the next financial year. The system is that whatever has been included in the estimates is merely with a view to get the vote of the House thereon and does not entitle the administrative Ministry to incur expenditure unless a detailed expenditure sanction has been issued by the Ministry of Finance.”

लोक प्रशासन

नये व्याख्याओं को आरंभ करने से पूर्व वित्त मन्त्रालय का सम्मोदन ले लेने से भारत में अंग्रेजी सरकार को, जो प्रमुखतः प्रतिपदा तथा विधि और व्यवस्था में ही विशेष रूप से रखती थी, बड़ा लाभ हुआ। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि अब से कुछ समय पूर्व तक प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा अधिनियम प्राधिकारियों के अधिकार इतने सीमित थे। कुछ भी हो, यह व्यवस्था एक ऐसी प्रसारणमुद्रा सरकार के लिए उपयुक्त सिद्ध न हुई जिसका उद्देश्य कल्याण राज्य की स्थापना करना और शीर्ष, व्यापार, सामाजिक विकास करना है। ऐसी स्थिति ने पाँच एप्ली को यह मानने के लिए बिविध कर दिया कि अधिकारों के प्रत्यायोजन (delegation of powers) का आवश्यकता ही भारतीय प्रशासन की सबसे बुरी कमी थी। प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा अधिनियम प्राधिकारियों को विस्तृत प्रत्यायोजन किये जाने की तीव्र आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार ने दिसंबर 1957 में "शक्तियों के प्रत्यायोजन के नियम, 1957" (Delegation of Powers Rules, 1959) निर्मित किये। कुछ सामान्य सीमाओं के अन्तर्गत प्रशासकीय मन्त्रालयों को विस्तृत वित्तीय अधिकार दे दिये गये हैं। विनियोजनों तथा पुनर्विनियोजनों के लिए तो पूरे अधिकार दे दिये गये हैं। प्रतिवन्ध यह है कि व्याय अनुदान के क्षेत्र के भीतर ही रहे। केंद्रीय सरकार के विभाग किसी भी ऐसी योजना पर व्याय का सम्मोदन कर सकते हैं जिसमें 50 लाख रुपये तक का व्याय सम्मिलित है। विभागों को अधिकार दे दिया गया है कि वे अनुबंध कर सकते हैं और 25 लाख रुपये तक का व्याय कर सकते हैं या अपने स्वामित्व में 5 लाख रुपये तक का क्रय कर सकते हैं। स्थायी तथा अस्थायी पदों की रचना करने तथा आकर्षित और विविध व्याय करने के सम्बन्ध में प्रशासकीय मन्त्रालयों की शक्ति काफी बढ़ा दी गयी है। जैसा पहले बताया गया है ये प्रत्यायोजन की कुछ सामान्य मददाधी भी है; जैसे:

(क) लोक राजस्व उचित प्रत्योजनों पर व्याय किया जाना चाहिए।

(ख) मात्रलं प्राधिकारी, व्याय का सम्मोदन उन्हीं दशाओं में कर सकता है जिनका उसे अधिकार है।

(ग) कोई व्याय, जिसमें कोई ऐसा नया सिलाना या कार्यविधि समस्त है, जिससे भविष्य में व्याय का भार बढ़ने की सम्भावना है, वित्त मन्त्रालय को भेजा जाना चाहिए।

(घ) मात्रलं प्राधिकारी की सम्मोदन करने की शक्ति प्रत्यायोजन करने वाले प्राधिकारी द्वारा जारी किये गये विशेष या सामान्य अनुदेश के अधीन है।

अधिकारों के प्रत्यायोजन की इस योजना के एक भाग के रूप में प्रत्येक प्रशासनी मन्त्रालय के पास अब एक वित्तीय शाखा है जिसमें वित्तीय
परामर्शदाता, उप-वित्तीय परामर्शदाता या सहायक वित्तीय परामर्शदाता होते हैं। इस कर्मचारीवर्ग का समय अवधि वित्त तथा बजट के कार्य से हैं और यह बजट में सम्मिलित किये जाने वाले प्रस्तावों के संविधान से सम्बद्ध है। उन सभी वित्तीय मामलों में, जिनमें हाल में प्रत्यायोजित अधिकारों का प्रयोग अनुरूप नहीं होता है, या उन विषय में, जिन्हें वित्त मन्त्रालय को भेज जाने की आवश्यकता हो, इस कर्मचारीवर्ग से परामर्श करना आवश्यक है।

विनियोजन के विषय अध्याय के नियमण करने में भी यह मन्त्रालय की सहायता करता है। ऐसी व्यवस्था की गयी है कि जिन विषयों में मन्त्रालय के वित्तीय परामर्शदाता का परामर्श स्वीकार नहीं किया गया है, मन्त्रालय के सचिव को अदेशों के लिए निर्देशित किये जायें। और यदि सचिव का मत भी उस परामर्श से भिन्न हो तो वह विषय मन्त्री के अपने पेश किया जाना चाहिए।

वित्तीय परामर्शदाता के विषय सचिव के नियमण में काम करते हैं। अब तो विभागीय सचिव को अपने ही मन्त्रालय के अन्दर ऐसे व्यक्तियों से, जिनका वित्तीय व्यापार काफी गहरा है और जो प्रबंधन मन्त्रालय की प्रशासकीय कठिनाईयों से भी परिचित हैं, सूचना की तथा रचनात्मक आलोचना प्राप्त होने वाली रहती है। यह व्यवस्था रचना आवश्यक है कि प्रत्यायोजन करने वाले प्रशासकीय का उत्तरदायित्व प्रशासकीय प्रशासन से कम नहीं होता, बल्कि प्रायः बढ़ ही जाता है, क्योंकि उसे अवलोकन के समय समय गुज़रने पड़ते हैं और समय-समय पर समीक्षा भी करनी पड़ती है।

प्रशासकीय तत्त्व को सुवाही करने के प्रयास के रूप में भारत सरकार ने अगस्त 1961 में प्रशासकीय मन्त्रालयों तथा विधानसभा की अधिकारों, दोनों पर वित्तीय प्रवर्धन के लिए अधिक उत्तरदायित्व डाल दिया है। इस योजना में दो बातें सम्मिलित हैं: (अ) वित्त मन्त्रालय तथा प्रशासकीय मन्त्रालय के बीच बजट पूर्व विभागीय सबसे लगातार रूप से एक अधिकारी बनवाना, जो ऐसे मामलों के बजट प्राक्कलन समापन समय से पहले तैयार हो जाएं जिनकी गति वर्ष की राशि महत्वपूर्ण नहीं समझी जाती; (आ) मन्त्रालयों की अधिक वित्तीय अधिकार प्राप्त करना, ताकि बजटवित्त काल में, महत्वपूर्ण मामलों के सिवा अन्य मामले भी मन्त्रालय को आ जाएं जाएं, तथा (इ) समूचे प्रशासनीय वित्तीय प्रशासन तथा निरीक्षणों द्वारा महत्वपूर्ण वित्तीय पहलुओं का वित्त मन्त्रालय द्वारा नियमण।

आर्थिक क्रम में इस योजना का प्रयोग वाणिज्यिक तथा उद्योग मन्त्रालय में, सूचना तथा प्रसार मन्त्रालय में, सामूहिक विकास तथा सहकारी मन्त्रालय में तथा अन्य मन्त्रालयों में किया जा रहा है। यदि इन मन्त्रालयों में यह सफल सिद्ध हो जाती है तो अन्य मन्त्रालयों में वित्तीय व्यवस्था की यह एक सामान्य पद्धति बन जायेगी।
बिंत मन्त्रालय की प्रमुख स्थिति अन्य प्रकार से तथा बजटोतर अवस्था में प्रकट हो जाती है। यह व्यक्तियाँ विभागों में व्यँ के विकास की निगरानी भाषिक व्यँ-विवरण द्वारा, सामग्रिक प्रतिबद्ध द्वारा तथा आवश्यक तात्त्यात उन्हें साधारण करके करता है। वह यह भी देखता है कि व्यँ न की गयी राजस्व निवृत्ति प्राप्त कर दी जाए। यह व्यँ करते उसे मन्त्रालयों के वित्तीय मन्त्रण बेटा है तथा उसका मार्गदर्शन भी करता है।

बजट जब कार्यान्वित होता रहता है उस समय व्यँ पर वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण होने की प्रथा की वढ़ी आलोचना हुई है। इसका उपचार यह है कि प्रशासकीय मन्त्रालय विलकुल आर्थिक होने ही फूर्ण विवरण सहित योजनाओं को तैयार कर लिया करें ताकि वित्त मन्त्रालय जल्दी ही उन्हें अपना सम्मोहन दे सके और जिससे बजटोतर परीक्षण तथा नियन्त्रण कम से कम हो। जैसा सर एडवर्ड ब्रिजेज (Sir Edward Bridges) ने १९५२ में अपने स्टेम मेमोरियल व्यँ-विवरणों (Stamp Memorial Lectures) में निर्देशित किया है, आज वित्त मन्त्रालय का बास्तविक कार्य यह सुनिश्चित करना है कि व्यँ का व्यँ कुछ धोपी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सबोळ्डम दंग पर हो अर्थत खोलों का न्यायसंगत प्रयोग हो। योजना आयोग का निम्न अवलोकन भी महत्वपूर्ण है:

"आधुनिक विकास की कोई भी योजना आवश्यक रूप से लोक व्यँ में पर्यंत बृहत्त करती है। मित्रत्विता तथा सुसंवेद वित्तीय नियन्त्रण शास्त्रीय करने का महत्त्व—जो पहले से ही सामान्य रूप से मान्यता प्राप्त है—राजस्त्रीय योजना की आवश्यकताओं को देखते हुए और अधिक हाय जाता है। वित्तीय नियन्त्रण का उद्देश्य यह मुनिशित करना है कि (१) खोलों को कोई वर्तवादी न हो, (२) लोक व्यँ का गलत उपयोग न हो, तथा (३) जो भी व्यँ व्यँ किया गया है उससे समुचित परिणाम प्राप्त हो। प्रशासन के अंतर्गत इस बात को मुनिशित करने का उत्तरदायित्व की देव शतों का पान दिया गया है, प्रशासकीय प्राधिकारियों तथा वित्त विभागों दोनों पर सामान्य रूप से है, यद्यदि वित्त विभागों को अधिक कर्त्त्य पान करने पहले हैं। वित्तीय तथा प्रशासकीय अधिकारियों के बीच प्रत्येक तल पर एक निकटतार सहयोग की बर्द आवश्यकता रहती है, ताकि यदि कोई कठिनाइयाँ सामने आ जाये तो वे व्यँक्तिगत परमाण्ड्य द्वारा किसी प्रश्न के संविधान की प्रारंभिक अवस्था में ही तथा निर्णय होने से पूर्व ही दूर की जा सके। वित्तीय प्रक्रियाएँ, जो क भी तो समुचित नियन्त्रण मुनिशित करती हैं और दूसरी ओर अपने
कार्यशैली के कार्यान्वयन में अधिक हस्तक्षेप से बच जाती है, पंचायती योजना के कुल निष्पादन के लिए आवश्यक है।"  

अंग्रेज़ी अनुवाद: "A plan of economic development necessarily postulates substantial increase in public expenditure. The importance of securing economy and sound financial control which is already generally recognized is, therefore, further emphasized by the needs of national planning. The objects of financial control are to ensure (1) that no wastage of resources occurs, (2) that public money is not misapplied, and (3) that for the money spent adequate results are obtained. Within the administration the responsibility for ensuring that these conditions are observed rests equally upon the administrative authorities and upon finance departments, although, necessarily, the latter have special duties to discharge. There is need always for close co-operation at each level between the financial and the administrative authorities so that, if any difficulties are encountered, they can be removed through personal consultation at an early stage in the formulation of a proposal and before commitments are entered into. Financial procedures which, on the one hand, secure adequate control and, on the other, avoid too great an interference in carrying out their own programmes, are essential to the efficient execution of the Five Year Plan." — *The First Five Year Plans*, Planning Commission, pp. 123-24.
भारत में संसद की वित्तीय समितियाँ

(FINANCIAL COMMITTEES OF PARLIAMENT IN INDIA)

सरकारी व्ययों पर प्रभावशाली संसदीय नियन्त्रण होने के लिए आवश्यक है कि प्रथम ने संसद अपने आपको समन्वय कर ले जिसके विविध प्रयोजनों के लिए अनुसूचित योजनाओं के बीच के भीतर मित्रता बाह्य से किया गया है और दूसरे, इस सरकार के वापसी वेट प्राक्कलनों का एक विस्तृत परीक्षण करना चाहिए ताकि वह उसे निष्ठुत योजनाओं तथा कार्यक्रमों के परीक्षण में सम्मानित मित्रता को कर सके। ये दोनों ही कार्य सरकारी व्ययों के उपर पूर्ण संसदीय नियन्त्रण रखने में बहुत ही महत्त्व रखते हैं। संसद की रचना ऐसी है कि उसके पास इन कार्यों की पूरा करने के लिए न तो समय ही है और न शक्ति ही। इस कारण वह इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उसके सदस्यों में से कुछ को लेकर, दो समितियों की रचना कर देता है। इन दोनों समितियों के नाम लोक लेखा समिति तथा प्राक्कलन समिति हैं।

लोक लेखा समिति

विशिष्ट प्रयोजनों के लिए व्यय पर मतदान करने के संसद के अधिकार का तब तक कोई अर्थ नहीं जब तक कि उसे यह निष्ठुर कर लेने का अधिकार न मिल जाय कि संसद द्वारा स्वीकृत व्यय कार्यान्वयन के द्वारा उन्हीं प्रयोजनों के लिए उपयोग में लाया गया है जिसके लिए उसका मतदान हुआ था। यह वात सुनिश्चित तब हो सकती है जब सार्वजनिक लेखाओं का निरीक्षण किसी स्वतन्त्र अधिकारी—लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षा द्वारा हो; और तदनतर उसके प्रतिबंधन की जांच संसद की एक विशेष समिति करे जिसे लोक लेखा समिति कहते हैं। संसद की समिति का होना इस कारण अवश्यक है कि पहले तो इस समानता निकाय के पास इतना समय नहीं कि वह उस प्रतिबंधन का विषय परीक्षण कर सके और दूसरे, चूंकि वह परीक्षण एक विशिष्ट प्रकार का होगा, उसका ही समिति हो न सकता है। अन्त में परीक्षण समिति समय होने पर ही निर्देशित रह सकता है न कि सदन में।
पूर्वगामी कड़ीका को देखने से यह बात उचित लगती है कि यह निष्क्रिय करने का कार्य कि सार्वजनिक व्यय संसद के निष्क्रिय के अनुरूप ही हुए हैं, एक संसदीय समिति को सौंप दिया जाय। फिर भी ऐसी समिति देने से ही सामने आयी। ब्रिटिश संसद ने तो विनियोजनों को मंजूर करने का अधिकार 1862 की क्रांति से प्राप्त कर लिया था किन्तु यह निष्क्रिय करने का अधिकार न कि उस इच्छा का व्यय किस प्रकार हुआ है केवल 1861 में ही उसे मिला जब लोकसभा ने लोक लेखाओं की समिति का निर्माण किया। “ब्रिटेन के पास लोक लेखा समिति के रूप में उसकी वित्तीय प्रशासन की सम्पूर्ण प्रणाली का एक अर्थव्यवस्था रोजाना तथा और लोक व्यय के ऊपर वास्तविक नियन्त्रण स्थापित करने के लिए ब्रिटेन ने जिस प्रणाली का निर्माण किया है, उस प्रणाली की यह सबसे बड़ी विशेषता है।”  

1 भारत में लोक लेखा समिति पहले पहल 1821 के मौंट-फोर्ड सुधारों के फलस्वरूप केंद्र में 1823 में बनी। “अपने आरम्भ से ही केंद्रीय लोक लेखा समिति सार्वजनिक व्यय के विधायी नियन्त्रण की एक बड़ी जिंकन बन गयी। इसकी रचना की सीमाओं तथा इसकी संपत्ति की सीमाओं के बावजूद, इस व्यय का दबाव डालने के लिए कि सार्वजनिक व्यय के व्यय में मिट्टियों बरती जाय, बहुत प्रभाव डाला है।”  

2 केंद्रीय सरकार के विभागों को पहले पहल अपने व्यय का ओवरचर्च विस्तार से सिद्ध करने के लिए ताक होना पड़ा। इसके अतिरिक्त यह निकाय वास्तव में संसदीय समिति नहीं थी। वित्त सदस्य ही उसका समाप्ति था और वित्त समिति ही समिति के सचिवालय का प्रवृत्त करता था। वृंदक कार्यपालिका परिषद (Executive Council) का सदस्य समिति का समाप्ति होता था, उसकी उपस्थिति के कारण कार्यपालिका की आलोचना करने तथा विचारों को स्वतन्त्रता से व्यक्त करने में बाधा पड़ती थी।

1 “Britain possesses, in the Public Accounts Committee, one of the most interesting features of her whole system of financial administration, and......it is the crowning point of that system which she has built up, step by step, for securing a real control over public expenditure.” —Asok Chanda: op. cit., p. 173.

2 “From its very inception, the Central Public Accounts Committee became a major force in the legislative control of public expenditure. Despite the limitations of its constitution and the restriction on its authority, it exercised enormous influence in bringing pressure to bear upon Government to enforce economy in the expenditure of public moneys.” —Ibid, p. 174.
१६५० में संविधान लागू होने के साथ ही इस समिति का सरकारी तत्त्व मिट चुका है और अब यह समिति सच्ची संसदीय समिति बन गयी है। आरम्भ में इसमें १५ सदस्य थे जो सब लोकसभा के सदस्य होते थे। १६५२ में इसके सदस्यों की संख्या बढ़ाकर २२ कर दी गयी। यह वृद्धि राजसभा (The Council of States) को प्रतिनिधित्व देने के लिए की गयी थी। इस समिति में उच्च सदन के सदस्यों का सम्मिलित किया जाना ब्रिटिश प्रशा से भिन्न है क्योंकि वहाँ लोक लेखा समिति में लाड़ सभा का कोई सदस्य नहीं होता, संविधान के अनुच्छेद १५१ के अन्तर्गत लोक लेखा तथा लेखा परिषद प्रतिबद्ध संसद के दोनों ही सदनों के आगे रखने पड़ते हैं। इस प्रकार, बिलकुल लोकसभा के ही दंग पर राजसभा को भी यह सामूहिक प्राप्त थी कि वह नवे सदनों के परीक्षण के लिए अपनी निजी लेखा समिति नियुक्त करें। यदि एक ही क्षेत्र में एकसाथ शर्तों को लेकर दो समितियों काम करती तो सरकारी तथा मैर-सरकारी दोनों ही प्रकार के लोगों का समय व्यय नष्ट होता।

लोक लेखा समिति संसद का ऐसा निकाय है जो प्रतिवर्य चुना जाता है।

इसके चुनाव का दंग एकल संक्रमणीय मत द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है। इसका उद्देश्य यह है कि समिति में मुख्य राजनीतिक दलों का प्रतिनिधित्व हो और उसका अनुपात संसद में उनकी अपनी शक्ति के अनुसार हो। समिति का समकालीन शासक दल का होता है। यह ब्रिटिश राजनीती के बिलकुल विरुद्ध है जिसमें विरोधी दल का कोई प्रभाव सदस्य इस स्थान के प्रदर्शन करता है। भारतीय संसद में विरोधी दल को यह विवेचनात्मक प्राप्त नहीं है। स्पष्ट रूप से इसका कारण यह है कि लोकसभा में कोई माय का कोई नहीं है। यदि इसका चुनाव हर वर्ष होता है, इसकी निरन्तरता विवादित सदस्यता का प्रभाव द्वारा भी रहती है। इस प्रकार समिति को ऐसे सदस्य प्राप्त होते रहते हैं जिनके समिति के कार्य करने के दंग का अनुभव प्राप्त कर लिया है।

समिति का कार्य है कि वह अपने आपको यह वात पर सन्तुष्ट करेः (क) जिन राजनीतिक समूहों का भुगतान किया प्रदर्शित किया गया है वे उस सेवा या प्रयोजन के लिए जिन्हें उनका प्रयोग किया गया है या जिसके लिए वे प्रभूत की गयी है, वैचर रूप से प्राप्त या प्रयुक्त की जा सकने योग्य थीं;

3 The speaker of the Second Lok Sabha pointed out this reason for not adhering to the British system.
(ख) कि व्यय उस सत्ता के अनुसार है जो उसका नियन्त्रण करती है; तथा
(ग) कि प्रश्नचक पुनर्विनियोजन (reappropriation) उन प्रावधानों के
अनुसार किया गया है जो इस योग्य सत्ता द्वारा इस सम्बन्ध में बनाये नियमों
के अन्तर्गत है।

लोक लेखा समिति के निम्न कर्त्तव्य भी होंगे:
(क) लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन के प्रकाश में
उन लेखाओं के विचार का परीक्षण करना जिनमें राज्य-नियमों, व्यापार तथा
निर्माण करने वाली योजनाओं तथा परीक्षणों के आय तथा व्यय दिखाये
गये हैं। साथ ही उनके वकाया पत्रों (balance sheet), लाभ के विचार
तथा हानि के लेखों का भी निरीक्षण करना जिनको तैयार करता राज्यपति
ने आवश्यक समझा हो या जो किसी विशेष निगम, व्यापार संस्था या परी-
योजना की बिज्ञ-व्यवस्था को विनियमित करने वाले परिनियत नियमों के
प्रावधानों के अन्तर्गत तैयार किये गये हैं।
(ख) उन स्वायत्त तथा अर्थ-स्वायत्त निकायों के आय तथा व्यय के लेखा-
विचारों की परीक्षण करना, जिनकी लेखा परीक्षा भारत के लेखा नियन्त्रक
tथा महालेखा परीक्षक द्वारा या राज्यपति के निदेशों के अन्तर्गत या संसद
के किसी परिनियत के अन्तर्गत जा सकती हो।
(ग) लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन पर उस स्थिति
में विचार करना, जब राज्यपति ने उसे किसी प्राप्तियों की लेखा परीक्षण करने
या भारतीय तथा स्थानी के लेखाओं का परीक्षण करने की आज्ञा दी हो।  

लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन को आधार मानकर
sमिति इन कार्यों को समस्त करना आरम्भ कर देती है। एक मन्त्रालय के
फलस्वरूप दूसरे मन्त्रालय के प्रतिवेदन हाथ में कम से लिए जाते हैं और संचिका
वण लेखा परीक्षा में उठाये गये विषयों को स्पष्ट करने के लिए साथी के रूप
में उपस्थित होने के लिए वाच्य किये जाते हैं। इस प्रकार समिति स्वयं अपने
निदेश तक पहुँचाने तथा अपनी सिफारिशों को अन्तिम रूप देने के योग्य हो
जाती है। लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के सेवाएं उसी की इच्छा पर
निर्भर रहती हैं, वस्तुतः वह सदा मार्गदर्शक जैसा रहता है। वह परीक्षण की
रूपरेखा मुकाबला है। वह वे प्रश्न भी सुझाता है जिनकी सरकारी साक्षातः--
सचिवों—से स्पष्टीकरण की आवश्यकता होती है। सचमुच, उसके तथा समिति
के सम्बन्ध पर अति नितक तथा ध्यान देने होते हैं। वस्तुतः वह 'समिति का
कार्य करने वाला हाथ' है। वह उसका 'मार्गदर्शक दार्शनिक तथा मित्र' है।

4 Rules of Procedure and Conduct of Business, Rule 308 (3).
वह तथा समिति आवश्यक रूप से परिपूरक कार्य सम्पन्न करते हैं। जैसा अन्योक 
चर्चा ने, जो स्वयं भारत के लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक रहे हैं, 
कहा है: "समिति की प्रभावशीलता उस पूर्णता के आधार पर निर्भर होती 
है जिससे लेखा परीक्षा का परीक्षण संपूर्ण किया गया है। इसी प्रकार, 
लेखा परीक्षा की आलोचना का मुख्य उस समर्थन पर निर्भर होता है जो वह 
समिति से प्राप्त करता है। इन दोनों प्राथिकारियों के कार्य ही अन्तर्संबंधी 
नहीं होते बल्कि उनके सम्बन्ध कुछ मात्रा में अन्योन्याधिक भी होते हैं। इस 
तथ्य से कि समिति की परिपूर्णताओं का सबसे अधिक सम्बन्ध परीक्षक द्वारा 
उठाये गये प्राप्तों से होता है, इस बात को बल प्राप्त होता है।"5

समिति यह पता लगाने के लिए कि संसद द्वारा दत्त मत द्वारा सरकार 
द्वारा 'मांग के क्षेत्र के भीतर' उपयोग में लाया गया है, लेखा नियन्त्रक तथा 
महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन की जाँच करती है। 'मांग के क्षेत्र के भीतर' 
कार्यान्तर का अर्थ है कि:

(क) सार्वजनिक व्यवस्था संसद के सूचिपत्रों के बिना संसद द्वारा 
स्वीकृत विनियमों से अधिक कभी न होने चाहिए।

(ख) अनुदान उसी प्रमाण के लिए उपयोग में लाया गया है जिसके 
लिए संसद द्वारा सम्मान दिया गया था।

(ग) किसी मांग के मुकाबले में जिन वस्तुओं पर व्यवस्था होना व्यवस्था गया 
हो, वे ऐसी हों कि वे अपना आधिकारिक मित्र कर सकें।

समिति इस बात की भी समीक्षा करती है कि प्राक्कलन किस प्रकार 
संपूर्ण किये जायेंगे। "ताकि मतों की संख्या कम करने की प्रबुद्धता को वह 
रोक सके या बड़ी राशि के प्राथिकारियों को समिति कर सके, क्योंकि इनके 
कल्पन में ऐसा माना जाता है कि वे प्राक्कलनों के ऊपर संसद के नियन्त्रण को 
कम करते हैं।"6 समिति इसके लेख की जाँच करती है ताकि यह शात हो।

5 "The effectiveness of the committee is largely determined by 
the thoroughness with which the audit examination has been 
conducted; likewise, the value of audit criticism depends 
on the support it receives from the committee. Not only 
are the functions of these two authorities inter-related, but 
there is a measure even of interdependence in their relations. 
This is emphasized by the fact that, by far, the bulk of the 
committee’s inquiries are concerned with points which the 
Auditor-General raises."—Asok Chanda, op. cit., p. 179.

6 "In order to arrest any tendency to reduce the number of 
votes or to include large lump-sum provisions, since these 
are regarded as diminishing the control of Parliament over 
भारत में संसद की वित्तीय समितियाँ | ४६६

सके कि यह विभागीय अतिव्ययता पर नियन्त्रण कर सकने में समय है या असमय है।

समिति व्यक्तियों, कार्यों तथा अभिलेखों को तलब कर सकती है। समिति के प्रति प्रभाव प्रतिवेदन के रूप में संसद के आगे पेश किये जाते हैं। सूचना रूप से निरीक्षण हो सके इसके लिए समिति आजकल अध्ययन समूहों (study groups) की रचना कर रही है, जिनका सम्मन्ध प्रतिस्पर्धा, रेलवे इत्यादि विभिन्न विभागों से है। ये अध्ययन समूह अपने प्रतिवेदन समिति के आगे प्रस्तुत करते हैं। समिति के कार्य को अधिक प्रभावपूर्ण बनाने के लिए लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक इसके आगे अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है। समिति उन पर विचार करती है और अंतिम प्रतिवेदन, जो सदन के सामने रखा जाता है, की पूर्वविचारण में सुरक्षा के समय अपनी सफाई करती है। यह प्रबंध इस आलोचना के उत्तर में किया गया है, कि जब तक सार्वजनिक लेखाएँ की परिनिरीक्षा होती है, मामले पुराने और बासी हो जाते हैं। एक रूढ़िश्री वन गयी है कि समिति की सफाई करने सरकार द्वारा स्वीकृत कर ही ली जाती है। फिर भी, यदि सरकार सहमति है कि अनुपम सफाई किसी कारणों से स्वीकार करती है तो वह उस सफाई के पुनर्विचार के लिए प्रारंभ करती है। इस प्रकार बहुत-से मामले आपसी हटाता है तथा विचारकों के आदान-प्रदान से तय हो जाते हैं। फिर भी, यदि किसी विशेष मामले का इस प्रकार से समाधान होता है, और समिति तथा सरकार दोनों में मतभेद रहता है, तो उसका अंतिम पंचनिर्णय संसद करती है।

किन्तु ऐसा होने की सम्भावना कम ही होती है।

लोक लेखा समिति की छानबीन का सम्बन्ध पूर्ण हुए, लेन-देन तथा की गयी हानि से होता है। यह लोक लेखाओं की शब-परिशोध जीसी करता है।

तथापि, समिति के कुछ पात्र हैं जो लोक-रचना तथा शेषकृतियों के रूप में मूल्य रखता है। लोकसभा के प्रथम अध्ययन के जश्नों में: “यही मान्य होना कि कोई व्यक्ति ऐसा भी है जो इस तरह की परिवर्तन करेगा कि क्या किया गया है, लोकप्रि सक की झूठ-झूठ या लापरवाही पर, एक बहुत बड़ी रोक लगाता है। यह परिवर्तन, यदि वह उचित रीति से लोकसभा की जाति तो प्रशासन की सामान्य युक्तियों के लगन पर हो जाती है। समिति की जाँच भारी अनुमानों तथा भारी नीतियों—दोनों के लिए मान्यता के रूप में लक्ष्यकारी हो सकती है।” यह स्मरण रखना उचित होगा फिर लोक लेखा समिति कोई
slackness or negligence...of the executive. The examination, if it is properly carried out, thus leads to general efficiency of the administration. The examination by the Committee may also be useful as a guide for both future estimates and future policies.” —Speeches and Writings of G. V. Mavalankar, Speech to Public Accounts Committee, p. 97.

Vide Rules 310-312.
(स) प्रशासन में मित्तव्यविद्या तथा कार्यकुशलता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देना।

(ग) इस बात की जाँच करना कि प्राक्रमणों में निहित नीति की सीमाओं के भीतर ही कृत्य निर्धारित किया गया है।

(घ) जिस रूप में प्राक्रमण संसद के सामने उपस्थित किये जाने हैं उसका सुझाव देना।

इस प्रकार समिति ऐसे सम्बन्ध मित्तव्यविद्या का, जो संसद के सामने उपस्थित किये जाने वाले प्राक्रमणों में निहित नीतियों से संगत हैं, सुझाव देती है। यह नीति सम्बन्धी प्रश्नों में हस्तक्षेप नहीं कर सकती। किन्तु नीति क्या? उपर (क) में प्रमुख ‘नीति’ शब्द उस नीति की ओर इंगित करता है जो या तो परिनियोजक द्वारा या समय-समय पर पास किये गये विशिष्ट प्रस्तावों द्वारा संसद द्वारा निर्धारित की जाती है। प्रकटतः यह ऐसी किसी नीति की जाँच कर सकती है जो सरकार के अपने नियमावली काययों के पालन में निर्धारित की है। इसके अतिरिक्त यदि समिति को यह पता चल जाय कि संसद द्वारा निर्धारित कोई विशेष नीति प्रत्यासित या बांटित परिणामों की ओर नहीं ले जा रही है या बरबादी की ओर ले जा रही है, तो इस समिति का कर्त्तव्य है कि वह लोकसभा का ध्यान इस अर का आकर्षण करे कि नीति में परिवर्तन लाने की आवश्यकता है।” मई, 1956 में प्राक्रमण समिति का उद्घाटन करते हुए अध्यक्ष ने इसके कार्यों की विशेषण किया: “(प्राक्रमण) समिति के आधारभूत उद्देश्य है—मित्तव्यविद्या, प्रशासन में कार्य कुशलता तथा इस बात को सुनिश्चित करना कि इस्तेमाल समविद्या निर्धारित किया गया है। किन्तु यदि सुनिश्चित से परिचालन करने पर यह प्रकट हो जाय कि किसी विशेष नीति का अनुमान निकायने के कारण विशाल धन व्यय नष्ट हो रहा है तो समिति उन दोषों की ओर निदेश कर सकती है और सदन के विश्वास-विवरण के लिए नीति में परिवर्तन लाने के लिए कारण दे सकती है।”

सदस्यों का कार्यकाल एक वर्ष हैं किन्तु सदस्यों का पुनर्निर्वाचित करके उनकी निर्दलता बनाये रखी जाती है। समिति की रचना जनवरी में शीती समय होती है और वह जुलाई से कार्य करना आरम्भ कर देती है। वह साल भर के लिए ऐसे प्राक्रमणों का चुनाव करके, जो उसे ठीक जाँच, अपने कार्य की मौजूदा तैयार कर लेती है। समिति का कार्यस्थल अपेक्षित समयों द्वारा कार्य करना तथा उसका संतुलन करना है। समिति के सामने प्रारंभिक परिनियोजन के लिए कामजोड़ रखे जाते हैं और यदि आवश्यकता हुई तो अगे के लिए सूचना

9 Direction No. 98 (3) issued by the Speaker.
इकट्ठी की जाती है। यह समिति उप-समितियों की रचना कर सकती है। विशेष उप-समिति उदाहरण में मुद्दों का पूर्ण रूप से उत्तर देने के लिए सम्बन्धित मन्त्रालयों को एक प्रतिबंधित देती है। इनका परीक्षण समिति या उप-समिति करती है। तत्पश्चात विभागीय पदार्थिकारियों की परीक्षा होती है। समिति को यह अधिकार है कि वह कार्यों, व्यक्तियों तथा अभिक्रियाओं को तलब करे।

जब भी अवसर होता है परीक्षा अभियोजन में तत्सम्बन्धी (on-the-spot) अध्ययन करने के लिए अध्ययन समूह नियुक्त किये जाते हैं। गवाहों की जांच पूरी हो जाने के पश्चात समिति अपनी सिफारिशें निर्धारित करती है। प्रतिबन्दन की एक प्रतिलिपि तत्सम्बन्धी मन्त्रालय को उसमें लिखित तथ्यों की जांच के लिए पहले ही भेज दी जाती है। प्रतिबन्दन, जो सिफारिशों के रूप में होता है, तब लोकसंग्रह के सामने प्रस्तुत किया जाता है। प्रतिबन्दन पर कोई नियमित वाद-विवाद नहीं होता। फिर भी सदस्यगण बजट पर चर्चा होते समय तथा अनुदानों की मांगों के दौरान में प्रतिबन्दन का प्रचुरता से उल्लंघन करते हैं।

प्राकलन समिति के प्रतिबन्दन में प्रायः तीन प्रकार की सिफारिशें रहती है—संगठन का सुधार करने, अर्थ-व्यवस्था की सुनिश्चित करने, तथा प्राकलन उपस्थित करने में मार्गदर्शन के लिए सिफारिशें। समिति ने अपनी शर्तों की सदा ही एक उदयां दंग पर व्याख्या की है। इसका विचार है कि मितव्युत्त, कार्यकुशलता तथा संगठन परस्पर सम्बन्धित है। इसका द्वितीय प्रतिबन्दन भारत सरकार के विभागों तथा सचिवालय के नुस्खा-संगठन के बारे में था। इसका नौवें प्रतिबन्दन प्रशासकीय, वित्तीय तथा अन्य सुधारों के प्रश्नों से सम्बन्धित था। इसका सोलहवां प्रतिबन्दन राष्ट्रीय उद्योगों के संगठन तथा प्रशासन से सम्बन्धित था। कौंशल प्रतिबन्दन नवी-वाटी योजनाओं पर था और इसका कारण दामोदर घाटी निगम से सम्बन्धित प्राकलन समिति की आलोचनाओं तथा सिफारिशें की परीक्षाएँ करने के लिए उच्चस्तरीय राज समिति (Rau Committee) की नियुक्ति की गयी थी। इसी प्रकार द्वितीय लोकसंग्रह की प्राकलन समिति ने अपने २०वें प्रतिबन्दन में अक्टूबर के प्रथम दिन से विश्वसनीय वर्ष को आरंभ करने की सिफारिश की। एक अन्य प्रतिबन्दन में उसने सुझाव कि केंद्रीय सरकार से सम्बन्ध रखने वाले लोक उद्योगों के बावजूद प्रतिबन्दनों की तैयारी के लिए एक सामान्य नयीना का निर्माण किया जाय। अपने ६६वें प्रतिबन्दन में उसने इंगित किया कि सरकार के

10 Of course, the Government may decline to produce any paper if its disclosure is prejudicial to the safety or interest of the State.
लिए यह वास्तविक है कि वह उन कार्यों के सम्बन्ध में जो राज्य व्यापार निगम की सीट्स जाने हैं; अपनी नीति की स्पष्ट घोषणा करें। अपने ६०वें प्रतिवेदन में उसने सरकार पर जोर दाला कि वह दृढ़ीय योजना में बेकारी की समस्या को अधिक महत्त्व दे। समिति ने डाक तथा तार विभाग से सम्बन्धित अपने ११०वें प्रतिवेदन में सिफारिश की कि डाक तथा तार मंडल के कार्य ऐसे व्यवस्थित करें जायें कि विभागीय प्राधान ‘वास्तविक कार्य करने वाले प्रकाश’ हो सकें और सम्भापति सम्बन्ध तथा नीति निर्माण की शक्तियों का प्रयोग करें। अशोक होटल लिमिटेड सम्बन्धी अपने ११६वें प्रतिवेदन में उसने संचालकों की संख्या घटाने और उनके चुनाव के प्रचलित आधार पर परिवर्तन करने की सिफारिश की। अपने १२२वें प्रतिवेदन में उसने सरकार से इस बात पर विचार करने का आमंत्रण किया कि राष्ट्रीय उद्योग-विकास निगम या ऐसे ही समिति कार्यक्षेत्र वाली संस्था के रूप में चलता रहे, जैसा कि कार्यक्षेत्र इस समय उसके पास है।

इस प्रकार प्राक्कलन समिति एक लाभदायक कार्य कर रही है। इसकी अधिकांश सिफारिश सरकार द्वारा स्वीकार कर दी गयी है। सिफारिशों के परिपालन के सम्बन्ध में समय-समय पर प्राक्कलन समिति द्वारा प्रस्तुत किये गये प्रतिवेदनों से यह बात स्पष्ट भी हो जाती है। फिर भी, समिति की अन्तिम सफलता उस प्रभाव पर निर्भर है जो वह सरकार पर उसके दीर्घ-कालीन विश्वास तथा योजना के सम्बन्ध में डालती है। प्राक्कलन समिति के कार्यचालन में एक संकट है जिसका ध्यान रखना ठीक होगा। कई विभाग जिसका समिति ने एक बार परीक्षण कर लिया, कुछ वर्षों के लिए मुक्ति पा जाता है। इससे वह विभाग सत्तुंग तथा असाधारण हो सकता है। इस कारण इस बात पर बल दिया जाता है कि पूरा सरकारी व्यवस्था पाँच वर्ष के भीतर—जो संसद की अवधि है—समिति द्वारा जाँच लिया जाय। ऐसी व्यवस्था से अनुशालन तथा वर्तमान सत्तापूर्वक रोकना जा सकेगी।

अशोक चंडा ने समिति के कार्यों के विस्तार और उसके कार्य करने के दिशा की आलोचना की है: “सरकार की नीतियों तथा विभागीय संगठनों की संरचना की समीक्षा पर बल देने और प्राक्कलन का विस्तृत परिक्रमण की उतनी ही उपेक्षा होने से समिति के स्वरूप तथा प्रयोजन में काफी मात्रा में परिवर्तन आ गया है।”

11 “The emphasis on a review of the policies of government and of the structure of departmental organizations, to the relative exclusion of a detailed scrutiny of estimates, has substantially altered the character and purpose of the committee.” —Asok Chanda : op. cit., p. 192.
समिति संयुक्त राज्य अमरीका (U.S.A.) में स्थित कांग्रेसी समितियाँ के जौच समक्ष गुणों की शीर्षता से आत्मसात करती जा रही है और एक तथ्यावधी मनोरंजन होने के स्थान पर एक छिड़नाभावी तन्त्र हो जा रही है...साथ ही अस्थिर सदस्यता बारीक समिति प्रशासकीय प्रक्रियाओं तथा समस्याओं की सुधाराओं से कदाचित ही पर्याप्त रूप से परिवर्तित हो पाती है कि वह प्रशासकीय पुनर्गठन के प्रति कोई महत्वपूर्ण योगदान कर सके।...साथ ही समिति ग्रंथ के साथ एक ऐसे कार्य को आत्मसात करती जा रही है जो संवैधानिक रूप से सदन का है...समिति प्रशासकीय पुनर्गठन, विभागों की पुनर्व्यवस्था तथा कार्यों के पुनर्वितरण के सम्बन्ध में अनेक सिफारिशें करती है। इसका कदाचित कोई प्रकाशण मूल्य हो, किन्तु भूमिका इसकी शायद ही कोई व्यावसायिक उपयोगिता होती है। सरकार को विवेचन: इनमें से बहुत-सी सिफारिशें अस्तित्व नहीं हो गई हैं। इससे अत्यन्त अवांछनीय स्थिति पैदा हो जाती है, क्योंकि सरकार तथा संसदीय समिति दोनों की सत्ता तथा प्रतिष्ठा पर आधार पड़ती होंगी। इससे हम सिफारिश नहीं हो सकते। जहाँ तक इस आरोप का कि प्राक्रमण समिति नीति की समीक्षा का कार्य अप्राप्त कर लेती है, सम्बन्ध है, यह कहा जा सकता है कि ‘नीति’ लघु स्वरूप ही एक अविश्वसनीय वस्तु है। प्रेट ब्रिटन में भी तो प्राक्रमण समिति नीति के क्षेत्र में पदार्पण कर देती है। यहाँ के 0 सी 0 फ्लिपर (K. C. Wheare) के लघु उद्धृत कर देना उचित होगा: “फिर भी यह कहा जा सकता है कि लोक

12 “It has also been suggested that by its manner of functioning the committee is fast acquiring the inquisitorial attributes of congressional committees in the U.S.A. and becoming a fault-finding, rather than a fact-finding, mechanism.........Further, a committee with a floating membership can hardly be sufficiently familiar with the minutae of administrative processes and problems to be able to make any significant contribution towards administrative reorganization. At the same time, the committee is arrogating to itself a role which, constitutionally, is that of the House....... The Committee makes many recommendations on matters of administrative reorganization, reconstitution of departments and redistribution of functions. This may perhaps have a publicity value, but in most cases hardly any practical utility. The Government may have perforce to reject many of these recommendations. This creates a most undesirable situation, detracting as it does from the prestige and authority both of the Government and of a parliamentary committee.” —Ibid, pp. 192-93.
लेखा समिति, जो लोकसमा की परिनिरीक्षा करने वाली समितियाँ का नमूना जैसी मानी जाती है, की बहुत कुछ उपयोगिता तथा प्रसिद्धि का कारण वह सच है, जो यह बरबारी के प्रश्नों में लेती है, जो निष्कित रूप से नीति के प्रश्नों का अतिक्रमण है। यह भी निष्कित है कि प्राक्रिक समिति की उपयोगिता का एक बड़ा कारण यह भी है कि इसे अपने विचाराधीन विख्यातों की व्याख्या करने में स्वतंत्रता प्राप्त है।”

यह बारे कहते हैं: “फिर भी यह संदेह किया जा सकता है कि १६५४ से प्राक्रिक समिति ने जो रचि जाप्रात कर उसका कुछ अंश इस कारण उपयोग हुआ है कि विचाराधीन विख्यातों की सीमिताओं के बाबूजूद भी वह बस्तुत समय-समय पर नीति के क्षेत्र में बलात प्रवेश कर जाती है। यह जानना तो अवश्य कठिन ही है कि नीति का आरंभ कहाँ से होता है। यह बहुत पहले से ही स्वीकार किया जा चुका है कि लेखा समिति को व्यय की परिनिरीक्षा करने का अधिकार केवल लेखा परीक्षा के ही कृतिकों से प्राप्त नहीं है बल्कि बरबारी तथा अतिव्ययता के कृतिकों से भी प्राप्त है। क्या यह उन्हें नीति के प्रश्नों में नहीं ले जाता? यह हमें मानना ही पड़ेगा कि ऐसा हो सकता है। अधिक सम्भावना इस बात की है कि प्राक्रिक समिति व्यय के लिए राज्यों पर विचार करते समय बरबारी तथा अतिव्ययता पर निर्णय दे दे और ये निर्णय विख्यातों की तह में निष्कित नीतियों की उपयुक्तता पर निर्णय देने के लिए अवश्य प्रभावी करेगे।”

“It may be asserted, however, that much of the usefulness and reputation of the Public Accounts Committee which is regarded as the model of the scrutinizing committees of the House of Commons, comes from its interest in questions of wastefulness, which certainly trespass upon questions of policy. It is certain, too, that a great part of the usefulness of the Estimates Committee comes from its freedom in interpreting its terms of reference.” — Wheare, K. C.: Government by Committee, Oxford, Clarendon Press, 1955, p. 238.

“It must be suspected, however, that some part of the interest which the Estimates Committee has aroused since 1954 is due to the fact that, inspite of the limitations in its terms of reference, it does in fact encroach, from time to time, upon the field of ‘policy’. It is difficult, of course, to know where policy begins. It has long been accepted that the Public Accounts Committee is entitled to scrutinize expenditure not only from the strict point of view of (Contd.)
audit but also from the point of waste and extravagance. Does not that lead them into questions of policy? It must be admitted that it can. Even more likely is it that the Estimates Committee in considering proposals for expenditure is likely to be led into judgments upon waste and extravagance, which are bound to lead to judgments upon the wisdom of the policy which led to this expenditure.”—Ibid, p. 237.

15 This is one of the objectives laid down by G.V. Mavalankar, the first Speaker of the House of People, while inaugurating the Committee in April, 1950.

16 “If the House is not free to use them as it wishes, it is deprived, or deprives itself, of the most natural means of obtaining information and advice.”—H. C., 189-1 (1945-46), p. 244.
प्रसंग में भी ठीक ही चरितार्थ होता है। और अन्त में यह दोपारोपण विश्वसनीय नहीं कि समिति की सिफारिशों पर प्रयाग़: सरकार ध्यान नहीं देता। सरकार ने तो अधिकांश मामलों में इसकी सिफारिशों को स्वीकार ही किया है।

इस कारण यह निष्कर्ष अवश्यम्बावृत जान जाता है कि प्राक्कलन समिति भारत में प्रशासन की योग्यता तथा उसके स्वर को उच्चत करने में एक लाभदायक कार्य सम्पन्न कर रही है। समिति का कार्य, उप-समितियाँ बनाकर और साथ ही प्राक्कलन समिति तथा लोक लेखा समिति के बीच परस्पर संदर्भता व्याप्त होने (overlapping) का प्रबन्ध करके कदाचित सुधारा जा सकता है।
लेखा परीक्षा (AUDIT)

लेखा परीक्षा का विकास उद्देश्यक था शताब्दी में हुआ और यह लोक-वित्त पर संसदीय नियन्त्रण का अपरिहार्य अंग है। “लेन-देन पूरी हो जाने के पश्चात लेखा की जाँच तथा परीक्षण ही लेखा परीक्षा है। इस जाँच का उद्देश्य किसी भी अनविकल, अवैध या अनियमित व्ययों, किसी दोषपूर्ण वित्तीय कार्यविधियों को बोझ निकालना, एवं विधानसभा को उनकी सूचना देना, एवं इस बात का पता लगाना है कि प्रशासन ने अपने उत्तरदायित्वों को सहचारी के साथ पूरा किया है या नहीं।”1 लेखा परीक्षा प्रशासन के ऊपर बाह्य नियन्त्रण का एक पहलू ही है और यह सभी वित्तीय लेन-देन के स्वतंत्र परीक्षण द्वारा उत्तरदायित्व भोपती है। संयुक्त राज्य अमेरिका के महालेखा नियन्त्रक के शब्दों में: “लेखा परीक्षा के महत्त्वपूर्ण उद्देश्यों में से एक है......उन अवैध, अनुचित या गलत भुगतानों के लिए सरकारी अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित करना, जो......सूची, गलत एवं भ्रामक प्रमाणों के कारण हो गये, या उन भुगतानों के लिए जो कानून निषिद्ध है, या जो सम्बन्धित निधि या विनियमक के अन्तर्गत वेध रूप से नहीं आती।”2

1 “An audit is an examination and verification of the accounts after transactions are completed in order to discover and report to the legislative body any unauthorized, illegal, or irregular expenditures, any financial practices that are unsound, and whether the administration has faithfully discharged its responsibility.—Report of the President’s Committee on Administrative Management (U.S.A.), January, 1937, p. 21.

2 “One of the important objectives of the audit......is to fix the accountability of the officers of the Government......for any illegal, improper, or incorrect payments made resulting from any false, inaccurate or misleading certifica-
tions made by them as well as for any payment prohibited by law or which did not represent a legal obligation under the appropriation or fund involved.”—Comptroller General of the U.S., Annual Report, 1950, p. 41.

“As Comptroller of the Exchequer he controls entries and issues of public money to and from the Exchequer Account, and as Auditor he audits departmental accounts and submits the Appropriation Accounts to Parliament. His statutory function is to ensure that all expenditure is properly incurred, e.g., that no payments are made which go beyond any relevant statutory authority, and that Treasury sanction has been obtained wherever necessary. In addition, however, he has been encouraged by successive Committees on Public Accounts to examine departmental expenditure with a view to drawing the attention of the Committee to any cases of apparent waste or extravagance.” —Britain: An Official Hand Book (1961), prepared by the Central Office of Information, London, pp. 399-400.
प्राप्तियों से समवेत विलक्कुल सीमित है; वह फिलहाल सीमा शुल्कों, डाक तथा तार और रेल की आय की लेखा परीक्षा करता है और अन्य आय उसके लेखा परीक्षा के अधीन नहीं है। यह मयादा अर्थव्यवस्था जान पड़ती है और इसे समाप्त कर देना चाहिए।

संयुक्त राज्य अमेरिका

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्वतन्त्र लेखा परीक्षा का आरम्भ बजट तथा लेखा अधिनियम, १९२१ (Budget and Account Act of 1921) के उद्धारन के साथ ही हुआ। महालेखा नियंत्रक, सीनेट (अधिसभा) की सहमति तथा मंत्री से राष्ट्रपति द्वारा पन्तह ब्यर्थ के लिए नियुक्त किया जाता है। सतरं ब्यर्थ की आयु पर वह अनिवार्यत: सेवा-निवृत्त हो जाता है। वह सरकारी वित्तीय लेन-देनों का लेखा परीक्षण करता है। वह इस बात का निश्चय करता है कि विभिन्न अभिकरण अपने वित्तीय कार्यों का प्रबन्ध किस प्रकार कर रहे हैं। उसे अस्तित्व का भी अधिकार प्राप्त है। ऐसी दशा में जब कोई विशेष व्यय अस्तित्व कर दिया जाता है तो भूमिता करने वाला पदाधिकारी उस धनराशि के लिए उत्तरदायी होता है। वह कांग्रेस से सलाम होता है।

भारत

भारतीय लेखा परीक्षा तथा लेखा विभाग की रचना तो १७५३ में ही हो गयी थी किन्तु स्वतन्त्र लेखा परीक्षा मांगकर मुख्यों सुधारों के उद्धारन के साथ १६३३ में ही प्रारम्भ हो पायी। महालेखा परीक्षक को भारत सरकार के नियन्त्रण से मुक्त रखा गया। उसकी नियुक्ति राज्य सचिव द्वारा की जाती थी और वह सम्मान की इज्जतपूर्वक अपने पद पर रहता। वह सरकारी गवर्नर जनरल के माध्यम से अपना प्रतिवेदन राज्य सचिव के अंतर से प्रस्तुत करता था। भारत शासन अधिनियम, १६३५ (Government of India Act, 1935) में उसका स्तर तथा महत्व और अधिक बड़ा दिये गये। कार्यालय से उसकी स्वतंत्रता सुनिश्चित रहे इसके लिए यह ध्येयस्था की गयी कि वह अपने पद से हटने के पश्चात सिर ताज के अधीन और कोई भी पद प्रहार नहीं कर सकता था। संबंधी न्यायालय के किसी जज के हटाने के लिए जो प्रक्रिया निर्धारित थी, वहीं उस पर भी लागू होती थी।

१६५० में संविधान बनने के साथ ही भारत के महालेखा परीक्षक का पद-नाम बदलकर भारत का नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor-General of India) कर दिया गया। कुछ बार उसका स्तर तथा उत्तरदायित्व बढ़ा दिये गये हैं। नवीन पद-नाम के अनुसार अब लोक कोषागार राशि निकलने पर उसका नियन्त्रण हो गया। यह
नियंत्रण भारत के वित्तीय प्रशासन में अब तक विद्यमान न था। आगे भी भारत शासन अधिनियम, 1935 में प्रान्तों के लिए स्वतंत्र भारतीय असली शक्ति को नियुक्ति की आवश्यकता की गयी। फिर भी, किसी भी प्रान्त ने इस प्रावधान का प्रयोग नहीं किया। संविधान में भी ऐसा कोई भी प्रावधान विद्यमान नहीं है। वित्तीय प्रशासन चाहे वह राज्यों का हो या संघ का, लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक के अधिबाष्य सत्ता के अन्तर्गत आ जाता है।

लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक की नियुक्ति राष्ट्रपति अधिपत्य द्वारा अपने ही हाथों मुहर लगाकर करता है। वह उच्चतम न्यायालय के किसी जज की भांति उसी रीति तथा आधार पर पदमुक्त किया जा सकता है। वह निर्भयता से अपने कायम का पालन कर सके, इसके लिए यह निर्धारित किया गया है कि जब वह अपने पद से हट जाता है तो न तो वह केंद्रीय सरकार के और न किसी राज्य सरकार के ही अन्तर्गत कोई पद ग्रहण कर सकता है।

हाल में ही जो भारत के सेवा-निवृत्त लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक श्री अशोक बन्दर की विद्यालय के अध्यक्ष के रूप में नियुक्ति किये जाने के कारण इस विषय में काफी लोक विरोध पैदा कर दिया और इस पर लोक-सभा के अध्यक्ष ने भी टीका की कि: "चाहे यह पद लाम्बडू न हो, फिर भी एक ऐसे पद पर होना जो सिंधे भारत सरकार के अन्तर्गत है, कोई अच्छी बात नहीं है।" उसका वेतन, भत्ता तथा निवृत्ति वेतन संसद के मतदान के अधीन नहीं हैं। वे तो भारत की संचित निधि से दीये जाते हैं और उसकी नियुक्ति के पश्चात् इस प्रकार नहीं बदलते जा सकते कि उससे उसे नुकसान हो। संविधान में उसकी सेवा की शर्तों, उसके कर्त्तव्यों और अधिकारों को ठीक-ठीक स्पष्ट नहीं किया गया है और इससे स्पष्ट करने का काम संसद के सूचना दर्ज कर दिया गया है। किन्तु संसद ने अभी तक ऐसा नहीं किया है। "लेखा नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक का वेतन तथा सेवा की अन्य शर्तें इस प्रकार की होंगी जैसी संसद कानून द्वारा निर्धारित करेगी और जब तक वे इस प्रकार निर्धारित नहीं होंगी तब तक अनुमूल्य में जैसी बतायी गयी है, बैठी ही रहेंगी।" 4 वह "संघ तथा राज्यों के लेखाओं के सम्बन्ध में वैसे ही कर्त्तव्यों का पालन करेगा तथा वैसे ही अधिकारों का प्रयोग करेगा जैसे इस संविधान के लागू होने से ठीक पहले भारत के अधिराज्य तथा पृथक-पृथक राज्यों के लेखाओं के सम्बन्ध

4. "The salary and other conditions of service of the Comptroller and Auditor-General shall be such as may be determined by Parliament by law and until they are so determined, shall be as specified in the Schedule."—Article 148 (3) of the Constitution.
में भारत के महालेखा परीक्षक को सीप दिये गये थे या उसके द्वारा प्रयोग किये जा सकते थे। 1953 में संसद ने उसके कार्यकाल तथा लेखा की शर्तों को निर्धारित करने के सम्बन्ध में एक अधिनियम पारित किया। उसका कार्यकाल बिना किसी आयु सम्बन्धी आयनकणों के छह वर्ष का है और उसको बही वेतन दिया जाता है जो उच्चतम न्यायालय के किसी जज को है। उसके कर्तव्य तथा अधिकारों का नियन्त्रण भारत सरकार के लेखा परीक्षक तथा लेखा अदेश, 1926—जैसा कि उसे भारत (अस्थायी संविधान) अदेश, 1947 द्वारा अनुकूल बनाया गया—के अनुसार किया जाता है। उसके अधिकारों तथा कार्यों की अस्पष्ट प्रकृति संदिग्धता, यहाँ तक कि संबंध तक पैदा कर देती है। वस्तुतः इस अस्पष्ट स्थिति से हमें महालेखा परीक्षक तथा प्रतिरक्षा मन्त्री के बीच हुए विरोध की हाल में पैदा हुई (1960) विवादपूर्ण स्थिति भी मालूम हो जाती है। कुछ लोग ऐसा समझते हैं कि महालेखा परीक्षक अपने अधिकार क्षेत्र से आगे बढ़ जाता है। इस आरोप पर कोई निर्णय देने की हम आवश्यकता नहीं समझते, खिलु निर्देश रूप से यह संकेत कर देना आवश्यक है कि इस विकास का पूरा दौर उसी पर नहीं है। संविधान ने उसकी शक्तियों तथा कार्यों की स्पष्ट नहीं किया, और न संसद ने ही उसके (महालेखा परीक्षक के) कार्य की रूपरेखा बनाकर इस मूल को मुघारा। इस कारण यह मुझे दिया जाता है कि संसद को चाहिए कि वह इस स्थिति में मुघार करे।

लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के कर्त्यों तथा अधिकारों की परिधि में केंद्रीय सरकार और राज्यों की सरकारों दोनों की ही लेखा परीक्षा तथा सभी वित्तीय लेख-देनों का लेखा आ जाता है। केंद्रीय सरकार में अविरलता तथा रेलवे मन्त्रालय अपना-अपना लेखा लेना बनाते हैं और लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक को इन दो मन्त्रालयों के उपराधिक के मुक्ति मिल जाती है। (इन दो मन्त्रालयों को छोड़कर) वह केंद्रीय सरकार का और सभी राज्यों का लेखा रखता है। राष्ट्रपति के अनुमोदन से वह यह तय करता है कि संसद तथा राज्यों के लेखा किस प्रकार रखे जाते हैं। ऐसा होने से लेखा कार्य में एकुण्डत मुनिशिचत हो जाती है। लेखा रखने के इन

6 “Shall perform such duties and exercise such powers in relation to the accounts of the Union and of the States as were conferred on or exercisable by the Auditor-General of India immediately before the commencement of this Constitution in relation to the accounts of the Dominion of India and of the Provinces respectively.” —Article 149 of the Constitution.
उत्तरदायित्वों के अतिरिक्त वह भारत के अन्दर तथा बाहर केंद्रीय सरकार या राज्य सरकारों के राज्यों में से किये गये सभी व्ययों का लेखा परिश्रम करता है और देखता है कि लेखाओ में जिस इन्ते का भुगतान दिखाया गया है वह उस सेवा या प्रयोजन के लिए, जिसमें उसका प्रयोग किया गया है, वैच रूप से प्राप्त तथा संगत था या नहीं और यह कि व्यय अपनी नियमन करने वाली सत्ता से मेल खाता है। यह अनेक बन्दरा लिखते हैं: "उसका कार्य केवल ये सुनिश्चित करना ही नहीं है कि संसद द्वारा किये गये विनियोजन विना अनुपूरक मत के बढ़े नहीं गये हैं या व्यय नियमों के अनुपूरक ही हुए हैं बल्कि, संसद के प्रतिविच्छेद के रूप में स्वयं को इस बात में सत्य सच्च ही कर लेता है कि इसमें 'बुद्धिमानी, सच्चाई तथा मित्रताप्रियता' से काम लिया गया है। इन शब्दों का क्षेत्र व्यापक हैं और इसके फलस्वरूप कार्यकुशलता की ओर अधिक ध्यान दिया जाने लगा है, और बरबादी तथा लेखोटर मामलों की खोज करने की दिशा में एक विवेकपूर्ण लेखा परिश्रम का विकास हुआ है। वे बरबादी तथा लेखोटर मामले यथाप्राप्त अधिकार क्षेत्र के भीतर ही रहते हैं किन्तु ये स्पष्ट: अनुबंधलापूर्ण या अनृत्यलापूर्ण हैं।" इस प्रकार लेखा परिश्रम के पास परिनियम सम्मिली तथा स्वविवेक सम्मिली दोनों ही आधार हैं। इसके अतिरिक्त वह विश्वसनीय अनुमति के क्षेत्र में संविधान की तथा कानून की सत्ता बनाये रखता है। वह समस्त प्राधिकारियों द्वारा दिये गये सम्मोहनों का परीक्षण यह देखने के लिए करता है कि ये उचित हैं और जिस प्रयोजन के लिए सम्मोहन दिये गये हैं, उनकी की में पूर्ण करते हैं। आयों की लेखा परिश्रम के सम्बन्ध में उसके दायित्व सीमित है। इस सीमित दायित्वों का विकास किये जाने का आवश्यकता है। आय कर, सम्पूर्ण कर, व्यय कर, समन्दर गुलक, आबादी कर, तथा भू-राजस्व से प्राप्त आय उसके लेखा परिश्रम के क्षेत्र से बाहर है। आय कर से हुई आय धीरे-धीरे अब उसके सीमाक्षेत्र के अन्तर्गत लायी जा रही है।

6 "His functions are not merely to ensure that the appropriations made by Parliament have not been exceeded without a supplementary vote or that the expenditure conforms to rules, but also to satisfy himself, on behalf of Parliament, as to its 'wisdom, faithfulness and economy'. These words are comprehensive in their scope and have led to a broader and newer approach, to a greater attention to efficiency and to the development of a discretionary audit directed towards discovering waste and matters beyond accounting, which, though intra vires, are apparently unwise or extravagant."—Asok Chanda, op. cit., p. 247.
भारतीय लेखा परिषद के सम्बन्ध में पॉल एवं एपल्बी ने भारतीय प्रशासन पर अपने कुछ अध्ययन में भारतीय लेखा परिषद पर विशेष रूप से कटु आवेदन किया है।[7] विवरणीय रूप से जानकारी प्राप्त करने के लिए हमें इस विषय पर विस्तृत अध्ययन करना चाहिए। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का पद ही समाप्त कर देना चाहिए। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का कार्य बहुत कुछ उपनिवेशवादी शासन की एक विरामत है। निष्पादन पर इसका उल्लेख नहीं है जो विनियम में पातक अनिश्चित होता है। दीर्घायुक्ता हमें यह देखना चाहिए कि उनका सुन्दर शासन की एक विरामत है। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का कार्य बहुत कुछ उपनिवेशवादी शासन की एक विरामत है। निष्पादन पर इसका उल्लेख नहीं है जो विनियम में पातक अनिश्चित होता है। दीर्घायुक्ता हमें यह देखना चाहिए कि उनका सुन्दर शासन की एक विरामत है। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का कार्य बहुत कुछ उपनिवेशवादी शासन की एक विरामत है। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का कार्य बहुत कुछ उपनिवेशवादी शासन की एक विरामत है।

भारतीय लेखा परिषद के सम्बन्ध में पॉल एवं एपल्बी ने भारतीय प्रशासन पर अपने कुछ अध्ययन में भारतीय लेखा परिषद पर विशेष रूप से कटु आवेदन किया है। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का पद ही समाप्त कर देना चाहिए। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का कार्य बहुत कुछ उपनिवेशवादी शासन की एक विरामत है। उनका विचार है कि लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परिषद का कार्य बहुत कुछ उपनिवेशवादी शासन की एक विरामत है।

रेखा परीक्षा । ५१५

के उद्देश्यों की परिपूर्ति में बाधाएँ नहीं हैं। रेखा परीक्षा नीचे की ओर नवाहित हो रहे सार्वजनिक धन को एक स्वतंत्र अभिकारण प्रदान करता है, और इसी कारण इसे समाप्त या विविध कर नहीं कर दिया जाना चाहिए। भारत में महारेला परीक्षक के कार्य का जो अनुभव हुआ है वह सत्ताप्रभावक रहा है। 

रेखा परीक्षा तथा प्रशासन के बीच बेहतर सम्बन्धों की आवश्यकता स्पष्ट है। यह आवश्यकता भारत में अधिक तीव्रता से अनुभव को जा रही है क्योंकि यहाँ इन दोनों के बीच सम्बन्ध अति मुख्यकर नहीं है। अयोक्ति चन्द्र का कथन इसी ओर इंगित करता है और यहाँ उसे प्रकट कर देना उचित है: “सभी मान्य प्रजातंत्रों में रेखा परीक्षा किसी आवश्यक बुराई के रूप में सहन नहीं की जाती बल्कि इसे ऐसा मुल्यवान मित्र समझा जाता है। एक ऐसा मित्र जो व्यक्तियों की प्रक्रिया तथा प्रविधि सम्बन्धी गलतियों की ओर ध्यान आकर्षित करता है। फिर चाहे वे गलतियाँ निर्णय की बुद्धियों, लापरवाही या भेंटमानी के कारण तथा अभियानों को लेकर हुई हों। रेखा परीक्षा तथा प्रशासन के प्रस्ताव परिपूरक कार्य स्वयंसिद्ध जैसे स्वीकार कर लिये जाते हैं, क्योंकि सरकारी तन्त्र को कुशल बनाने के लिए वे आवश्यक हैं। दुर्भाग्य से भारत में परिपूरक सम्बन्ध की यह अवधारणा अभी विकसित होना शेष है। यहाँ तो रेखा परीक्षा को कुछ निश्चित, कुछ संगठन तथा कुछ अवरोध जैसी चीज समझा जाता है। इस प्रकार प्रशासकीय प्रणाली में रेखा परीक्षा के मुद्दों को मानने के प्रति एक स्वाभाविक प्रतिरोध का विकास होने लगा है। यह प्रकृति अभी हाल के वर्षों में अधिक ज्वलन्त हो गयी है। वास्तव में, स्वतंत्रता प्राप्त होने तथा कल्याण राज्य की अवधारणा स्वीकार करने के साथ ही उद्देश्य, प्रविधि तथा सफलता की एकहत्तर का विकास होना चाहिए। इस प्रकार रेखा परीक्षा तथा प्रशासन के बीच दृष्टिकोण के पुनरवलोकन तथा सम्बन्धों के पुनर्समायोजन की आवश्यकता का सर्वांगिक महत्व हो गया है।”

8 “In all recognized democracies, audit is not just tolerated as a necessary evil, but is looked upon as a valued ally which brings to notice procedural and technical irregularities and lapses on the part of individuals, whether they be errors of judgment, negligence or acts and intents of dishonesty. The complementary roles of audit and administration are accepted as axiomatic, being essential for toning up the machinery of government. Unfortunately, in India, this conception of complementary relationship has yet to be evolved. Audit continues to be considered as something (Contd.)
alien, something extraneous and something of the nature of an impediment. A natural resistance has, thus, come to be developed in the administrative system to the absorption of the suggestion of Audit. This trend has become more and more pronounced in recent years. With the advent of independence and the acceptance of the conception of a welfare state, there should, on the other hand, be the development of a commonness of purpose, of endeavour and of achievement........The need for a reorientation of the attitude and a readjustment of the relations between Audit and Administration has thus assumed paramount importance.”—Asok Chanda : op. cit, p. 258.
सत्य—भारतीय लेखा परीक्षा विभाग पर निर्भर है, व्यय करने वाले विभागों के विभिन्न उत्तरदायियों से पूर्णत: असंगत है। ये उत्तरदायित्व है—उनके वित्तीय लेख-देखनों पर प्रभावशाली नियन्त्रण, तथा बजट के अनुदानों तथा विनियोजनों के अन्तर्गत रखने के लिए संसद के प्रति उनके उत्तरदायित्व।

बस्तुत: विद्यमान व्यवस्था उत्तरदायित्वों को अस्पष्ट बनाती है और अस्पष्ट विपरीत है। लेखाओं से लेखा परीक्षा का पूर्वकरण, और इन सारे गम्भीर दोषों को दूर करने की बृहत से प्रशासनिक विभागों के अन्तर्गत आवश्यक लेखा तत्त्व का संगठन, तथा राज्यकोष पर प्रभावशाली नियन्त्रण लागू करना अत्यावश्यक है। और में लेखा नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक होने के नाते इस बात को अस्पष्ट महालेखा मानता है कि जितना समय आवश्यक संगठनात्मक परिवर्तन लाने के लिए, चाहिए उतने समय के पश्चात ये स्थायी कार्यसंग्रह निवेदित किये जाने चाहिए।”

“The present arrangement under which the spending authorities are not responsible for the maintenance of a complete and up-to-date account relating to the transactions for which they are responsible and the duty of compiling and maintaining these accounts rests upon an outside authority, namely, Indian Audit Department, is wholly inconsistent with the various responsibilities of the spending departments, namely, effective control over their financial transactions and the discharge of their responsibilities to Parliament to keep within the budget grants and appropriations. Indeed, existing arrangements blur the responsibilities and are highly defective. The separation of audit from accounts and the organization of the necessary accounting machinery under the administrative departments with a view to removing these serious defects in the enforcement of effective exchequer control are essential and overdue and, I, as Comptroller and Auditor-General, attach the greatest importance to these reforms being carried out after the minimum interval required to introduce the necessary organizational changes.”—The Public Accounts Committee, Third Report, 1952-53, Appendix I.
पृष्ठकरण के पक्ष में

इन दोनों कार्यों को संयुक्त करने का कुछ कारणों को लेकर विरोध किया गया। वे कारण नीचे लिखे अनुसार हैं:

(१) लेखा रखना (accounting) एक निष्पादकीय कार्य है और वह विभाग के निष्पादकीय प्रधान को सौंपा जाना चाहिए। लेखा परीक्षा एक अर्ध-संसदीय कार्य है। अतः इन दोनों का संयुक्तकरण अनुपस्थित है।

(२) स्वस्थ वित्तीय प्रशासन के हित में लेखा रखने का उत्तरदायित्व विभागों को सौंपे जाना चाहिए। विधानमण्डल व्यवस्था के अन्तर्गत, व्यवस्था करने वाले विभागों पर लेखा रखने का उत्तरदायित्व न होने के कारण, वे यह नहीं जान पाते कि संसद द्वारा पास किये गये विनियोजनों से कब आये बढ़ जायेंगे। उनके पास व्यवस्था के बास्तविक अंक नहीं होते।

(३) लेखा रखने के उत्तरदायित्वों से भीरू होने पर लेखा परीक्षा अधिक कुशल हो जायेगी। तब वह अधिक महत्वपूर्ण जांच के कार्यों में स्वयं को जुटाने में समय हो सकेगी।

(४) अन्य आधुनिक सरकारों में प्रचलित प्रथा से भी इस प्रस्ताव का समर्थन होता है क्योंकि भारत में लेखा परीक्षा तथा लेखा रखने का उत्तरदायित्व गृहस्तिक किये जायें। इसका संयुक्तकरण कितना ही उत्तम हो, असंगत ही दीखता है। सबसे बुरा बात तो यह है कि यह महालेखा परीक्षा को बड़ी उल्लम्पूर्ण स्थिति में दाल देता है क्योंकि तब उस स्वयं अपने द्वारा संकलित लेखाओं की लेखा परीक्षा करनी पड़ती है।

(५) अभी जो व्यवस्था विधानमण्डल है उससे धोखाधड़ी तथा गवन में मुचित हो सकती है और वे सब लोगों की नजरों से बच भी सकता है। यह इसलिए समभव है कि बड़ी कार्यान्वयन भुगतान की अनुमति देता है और बड़ी अन्य में लेखा परीक्षा में प्रभाव को स्वीकार करता है।

10 “It is improper that the Comptroller and Auditor-General should be saddled with the responsibilities of compiling accounts of the Union and State Governments and also of auditing the same. In implementing this recommendation (namely, separation of accounts from audit) false considerations of economy should not be allowed to stand in the way.”—Ibid., pp. 18-19.
(६) दोनों के पृथक होने से संबंध बजट बनाने में तथा संशोधित प्राक्कलनों (revised estimates) की अधिक प्रभावीयता तैयारी में मुख्य आस्था होगी। वैसे तथा लेखा अधिकारियों को पृथक-पृथक जब केवल एक ही विभाग देखना होगा तब उन्हें इन विभागों की कठिनाइयों तथा आवश्यकताओं को निकट से समझने का अवसर प्राप्त होगा। इस अनुभव से उन्हें अपना बजट तैयार करने तथा अधिक प्रभावशाली ढंग पर संशोधित प्राक्कलन तैयार करने में अच्छी सहायता मिलेगी।

(७) "लेखाओं का विभागीय कारण अब एक दूसरे कारण से लगू किया जा रहा है। वह है—प्रशासकीय कुशलता तथा पूर्णता लाने की बांधखोशी। वाणिज्य संस्थान में मुख्य नियोजक इस संस्थान के कुशल तथा मित्रतायजितपूर्ण प्रशासन के लिए पूर्णता उत्तरदायी होती है और इसी कारण प्रविधिक, वित्तीय तथा लेखा रखने वाले संगठनों पर उसका पूर्ण नियन्त्रण होता है। दूसरी ओर, सरकार में सतत विकीर्ण रहती है और वित्तीय नियन्त्रण तथा लेखा रखने का उत्तरदायित्व प्रशासकीय विभागों के बाहर के संगठनों में निहित रहता है। उत्तरदायित्व से प्राधिकार वह अलग हो भारत के प्रशासन की कमी रही है।"\[11\] इस प्रकार लेखा रखने का उत्तरदायित्व विभागों को हस्तांतरित करने से प्रशासन को एक तरकारित स्वरूप प्राप्त होगा।

पृथक्करण के विपक्ष में

पृथक्करण के पथ में जिन लाभों का अभी दावा किया गया है, उनके विश्वास निम्न बातें विचारणीय हैं और तभी यह निष्ठुर किया जा सकता है कि वातावरण प्रथा ही चलती रहें या पृथक्करण कर दिया जायः

(१) प्रतिरोध तथा रूखवे विभागों में भी, जहाँ लेखा रखने के उत्तर-दायित्व विभागों को ही सौंपे गये हैं, न तो कार्यकुशलता का ही कोई संकेत मिला और न प्रभावशाली बजट नियन्त्रण ही हो पाया है।

\[11\] "The departmentalization of accounts is now being introduced on a different consideration—the desirability of securing administrative competence and completeness. In commercial concern the chief executive is fully responsible for its efficient and economical administration and is therefore in over-all control of its technical, financial and accounting components. In government, on the other hand, authority is diffused and financial control and accounting responsibilities vested in organizations outside the administrative departments. The malaise of India's administration has been this divorce of authority from responsibility."—Asok Chanda : op. cit., p. 249.
(२) अभी जो व्यवस्था है उससे मानव-शक्ति का मित्रत्वयतितपूर्ण प्रयोग होता है तथा विधीयकरण का मार्ग प्रशस्त होता है जिसके परिणामस्वरूप कार्यकृति बढ़ जाती है। देश के प्रशस्न में क्षमता गिरती हुई दीख रही है। पृथ्वीकरण से ‘क्षमता कम होने’ होगी।

(३) पृथ्वीकरण से व्यवस्था बढ़ जायगा क्योंकि तब व्यक्तियों के दो समूह—एक लेखा रखने तथा दूसरा लेखा परिशोध के लिए—रखें जायें। इस समय की विचित्र भारत में विचित्र साधनों की कमी के प्रसार में देखा जाना चाहिए।

(४) महालेखा परिफ़ूल के कार्यालय में लेखाओं का संकलन शीघ्रता से किया जा सकता है क्योंकि कार्यक्रम के व्यवस्था के अंक भूगतान की तिथि के कुछ ही दिनों के भीतर उपयोग के लिए तैयार किये जा सकते हैं।

(५) पृथ्वीकरण के पश्चात लेखा रखने वाले कर्मचारी राज्य सरकारों के पूरक-पूरक विभागों के समायोजन के अन्तर्गत आ जायेंगे। ऐसी दशा में वे वर्तमान महालेखापाल के कर्मचारीवर्ग की अपेक्षा—जो विभागों के स्वतंत्र हैं तथा लेखा नियन्त्रण तथा महालेखा परिशोध के अधीन हैं—कार्य-पालिका की आयोजना करने तथा अधिव्यवहार को रोकने में कम स्वतंत्र रहेंगे।

(६) वर्तमान प्रणाली में शासनविधि कार्य कर रही है। इस कारण पृथ्वीकरण प्रणाली की कार्यवाही सांदर्भिक अभ्यास के बल पर ही इस प्रणाली को बदल देने की आवश्यकता नहीं दिखती।

(७) लेखाओं के लेखा परिशोध का पृथ्वीकरण भी इस बात की कोई गरीबी नहीं है कि विनियोजन, सम्मिलित सीमाओं के भीतर ही बने रहेंगे। ब्रिटेन में भी, जहाँ पृथ्वीकरण प्रणाली बहुत समय से चली आ रही है, आय तथा उपर व्यवस्था के मामले घटित हो जा रहे हैं। कुछ भी ही, ऐसी बातें भारत में इतनी अधिक घटित नहीं होतीं कि वर्तमान प्रणाली में परिवर्तन करने की आवश्यकता हो।

(८) विचार प्रणाली में भिन्नताएं लोग निकालना सरल है क्योंकि महालेखापाल तथा विभाग के अध्यक्ष दोनों ही लेखा रखते हैं।

(९) वर्तमान प्रणाली में भी महालेखापाल का कर्मचारीवर्ग बजट तथा संशोधित प्रामन के तैयार करने में समुचित सहायता दे सकता है।

(१०) पृथ्वीकरण की योजना में भूगतान, वेतन तथा लेखा अधिकार के अन्तर्गत केंद्रीकृत करने होंगे। भारत जैसे विशाल देश में, जहाँ अधिकार सम्पन्न सुविधाएं अपनाएं हैं, भूगतानों का केंद्रीकरण कठिनाइयाँ पैदा करेगा।

पृथ्वीकरण के सम्बंध में यह निष्पक्ष निकालना ठीक है कि वर्तमान प्रणाली में किसी प्रकार का परिवर्तन लाने के पहले समस्या के हानि-लाभ का गहरा अध्ययन कर लिया जाना चाहिए।
छठवाँ खण्ड
प्रशासकीय कानून तथा विनियम
(ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATION)
प्रत्यायोजित विधान
(DELEGATED LEGISLATION)

प्रशासकीय कानून के क्षेत्र में प्रत्यायोजित विधान सर्वाधिक प्रसिद्ध विषयों में से एक है। संसदीय सरकार तथा सामान्यतः कार्यपालिका की शक्तियों के साथ तो इसका मिलकर का सम्बन्ध है। यही वात प्रशासकीय न्यायाधिकरणों (Administrative Tribunals) के सम्बन्ध में भी सच है। भूतकाल में प्रत्यायोजित विधान गरमागरम बाद-बाद विवादों तथा गली-गलों के केंद्र जैसा था। लार्ड ह्यूटर (Lord Hewart) ने प्रत्यायोजित विधान तथा प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के उद्देश्य को १९२६ में प्रकाशित पुस्तक 'नयीन निर्देशन' (New Despotism) का नाम दिया। उन्होंने अपनी पुस्तक का नाम भी इसी कारण 'New Despotism' रखा। वे इसे काले तथा अशुद्ध पड़ने जा रहे बताते हैं। आज तो प्रत्यायोजित विधान की उपयोगिता सामान्यतः इसके आलोचक तथा समर्थक दोनों ही महत्त्वपूर्ण समझ गये हैं और इस नवीन एवं मुखद वृःत्ति की मोटा-सा संकेत जाने का उद्देश्य (John E. Kersell) की लिखी पुस्तक 'Parliamentary Supervision of Delegated Legislation' (प्रत्यायोजित विधान का संसदीय निरीक्षण) के सर सेमिनार कार (Sir Cecil Carr) द्वारा लिखित प्रकाशन की निष्ठा पंक्तियों में भिड़ रही है।

"ब्रिटेन में हम इस बात पर सहज सम्मान मालूम होते हैं कि यदि हमें वे सबी कानून प्राप्त होते हैं, जिनकी मांग नागरिक द्वारा किये जाने की प्रत्याशा रहती है, तो हमारी संसदीय व्यवस्था उन्हें प्रत्यक्ष तथा भारत-अन्तरराष्ट्रीय परिनियमों के रूप में प्रदान नहीं कर सकती: कि अच्छा होता यदि विधानमंडल अपने आपको परिनियमों के रूप में ही विश्वास का अवधिनियम करने तक ही सीमित रहता और छोटे तथा प्रक्रियात्मक विवरणों को पूरा करने का काम उत्तरदायी विभागों के लिए छोड़ देता; कि यह गौरव बिधि के निम्न का कार्य परीक्षण में अत्यधिक हो सकता है; कि सर्वोच्च कुशलता तथा लाभ (और वस्तुतः सर्वोत्तम विचार भी) वाले अभिकारी भी कभी-कभी निर्णय में नुक्सान कर जाएगे या अपनी परिनियमित सत्ता तक का उल्लंघन कर देंगे;
कि संसद को चाहिए कि अपनी इतनी सारी विधायी शक्ति हस्तान्तरित कर देने पर भी वह जहाँँ तक बने दृष्टि रखे कि जिसे वह शक्ति हस्तान्तरित की गयी है वह उसका कैसे प्रयोग करता है; कि इसके लिए संसद किसी ऐसे अभिकरण की रचना करे जो उस शक्ति के संदर्भ दुर्गोष्ठों के सभी मामलों को खोज निकाले; कि ऐसा अभिकरण प्रत्येकापूर्व विधान द्वारा निर्मित कानूनों की ‘जैंच’ (screen) करे और यदि कोई असामान्य, अति पूर्ण तथा अनुचित बात दिखे तो उसकी ओर ध्यान आकर्षित करे; और यह न कि एक या दोनों ही सदनों को उस कुचेटा को रोकने का अवसर मिलना चाहिए।"¹

अर्थ

संसद द्वारा कार्यपालिका की विधि-निर्माण करने का जो अधिकार प्रदान किया गया है उसी का नाम प्रत्यायोजित विधान है। इसी कारण यह शब्द-नाम कार्यपालिका विधान के नाम से भी प्रसिद्ध है। बूढ़कि इस प्रकार की विधि निर्माण करने के अधिकार दूसरे से प्राप्त किया गया है, अपना निज का नहीं है, अतः इसे मातृत्व विधान (subordinate legislation) कहते हैं, अर्थात् जिस अधिनियम के अन्तर्गत इसका प्रयोग किया जाता है उसके अर्थ में यह मातृत्व है। यदि यह अपने अंतर्दृष्टियों अधिनियम का अल्पकाल करे या उस अधिनियम के अन्तर्गत प्रदान किये गये अधिकारों का अतिलंबन करे तो यह अवध हो

¹ "We seem in Britain to be agreed that, if we are to get all the laws that the citizen is supposed to demand, our parliamentary machine cannot deliver them in the form of direct and self-contained statutes: that the legislature had better confine itself to enacting principles in statutes and leaving to responsible departments the job of filling in the minor and procedural details; that this subordinate law-making is likely to be voluminous; that, even with the highest standards of competence and devotion (and, of course, the best intentions), officials will sometimes make mistakes of judgment or may even overstep their statutory authority; that, Parliament, having transferred so much of its legislative power, ought still to do what it can to keep an eye on the exercise of that power by the transferees; that for this purpose it should create some agency to detect all cases of suspected abuse; that such an agency should ‘screen’ the output of delegated legislation and draw attention to anything unusual, excessive or improper; and that one or both of the two Chambers should then have the chance to stop the mischief."—Carr, Sir Cecil: Foreword to John E. Kersell’s Parliamentary Supervision of Delegated Legislation, London, Stevens & Sons, 1960, pp. 7-8.
जाता है। मन्त्रियों के अधिकारों से सम्बन्धित समिति (इसे डोनोमोर समिति भी कहते हैं क्योंकि अर्थात डोनोमोर इसके समापन थे) ने प्रत्यायोजित विधान की परिधाना इस प्रकार की है: “‘विधान’ शब्द के भावनानुसार में दो अर्थ हैं—विधान बनाने का कार्य या प्रवर्तन; और उसके परिप्रेक्ष्यक्रम में निमित कायन । इसी प्रकार ‘प्रत्यायोजित विधान’ का अर्थ किसी अधिनस्त अधिकारी—जैसे मंत्री—द्वारा जिसे संसद द्वारा प्रत्यायोजित विधायी शक्ति का प्रयोग हो सकता है, या उसका अर्थ वे सहायक कानून भी हो सकते हैं जो मन्त्रियों द्वारा विभागीय विनियमों के रूप में तथा अन्य परिनियत नियमों तथा आदेशों के रूप में पारित किये गये हैं।”

यह मान लेना पूर्णतः ठीक नहीं कि प्रत्यायोजित विधान केवल बीसवीं शताब्दी की ही कोई विशेष घटना है। प्रत्यायोजित विधान का इतिहास तो सोलहवीं शताब्दी में भी निबिदा है। डी॰एल॰हेविट् (D. L. Hewit) बताते हैं कि सन 1800 ई॰ से पूर्व विधायी शक्तियों के प्रत्यायोजन में कोई तीस उदाहरण मिलते हैं। कुछ सबसे प्राचीन उदाहरण, जिनमें ब्रिटेन की संसद ने विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन किया, हेनरी अष्टम का सीबरों का परिनियम, 1531 (Henry VIII's Statute of Sewers, 1531), हेनरी अष्टम का घोषणाओं का परिनियम, 1536 (Henry VIII's Statute of Proclamations, 1539), और हेनरी अष्टम का वेल्स का परिनियम, 1542-43 (Henry VIII's Statute of Wales, 1542-43) है। सीबरों के परिनियमों ने सीबरों के आयुक्तों को केवल विधायी शक्ति ही प्रदान नहीं की बल्कि भू-स्वामियों पर कर लगाने तथा कर न देने पर दण्डित करने का अधिकार भी दिया। सन 1536 के घोषणाओं के परिनियम ने यह कानून बनाया कि उन घोषणाओं का अवश्य ही पालन होना चाहिए जो राजा ने अपनी विधायी प्रबन्ध के बहुमत की मन्त्रणा से की हैं और उन कानूनों की शक्ति संसद के कानून की ही तरह होगी। सन 1547 ई॰ में राजा की मृत्यु के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात शाहजहां ने इसे के पहले सचाई के पश्चात ।

2 “The word ‘legislation’ has grammatically two meanings—the operation or function of legislating; and the laws which result therefrom. So too ‘delegated legislation’ may mean either exercise by a subordinate authority, such as a Minister, of the legislative power delegated to him by Parliament; or the subsidiary laws themselves, passed by Ministers in the shape of departmental regulations and other statutory rules and orders.”—Report of the Committee on Ministers’ Powers, London, H.M.S.O., 1932, p. 15.

लोक प्रशासन

रद्द कर दिया गया। बेस के परिनिम्न ने राजा को बेस के लिए कानून बनाने की शक्ति प्रदान की जो उसी प्रकार मान्य था जैसे मानो स्वयं संसद द्वारा बनाया गया हो। जिस काल में ये तीन परिनिम्न जारी किये गये थे वह काल हीटिंग के शब्दों में, "प्रत्यायोजन का स्वरूपकाल था क्योंकि संसद ने ताज को स्वतंत्र विधान के अवधार अविकार दे रखे थे।" 4

तिस पर भी, स्पष्ट रूप से यह मान लेना उचित होगा कि प्रत्यायोजित विधान या अधिक गुद्ध शब्दों में, प्रत्यायोजित विधान का बहुत बड़ा भाग अपेक्षाकृत नया ही विकास है। राज्य के निश्चयात्मक कार्य का यह एक प्रतिबिम्ब है। सरकारी दृष्टिकोण अब पूर्णतः बदल गया है। इसका कारण यह है कि समाज में लोगों के आधिक तथा राजनीतिक विचार बदल गये हैं और प्रौढ़ोत्तरी का तथा विज्ञान का क्षेत्र में उत्कृष्ट प्रगति के फलस्वरूप मानव जीवन में परिवर्तन आ गये हैं। राज्य अब किनारे बैठकर देखने से सन्तुष्ट नहीं होता। इसका कार्य अब निश्चयात्मक बन गया है और इसमें अब लोगों के 'आयोगाल' जीवन की व्यवस्था भी सम्मिलित हो गयी है। इसका सर्वसाधारण लक्ष्य है—जनसंख्या के कल्याण को चेतातामूलक उप्रवत। सरकार के कार्यों की अवधारणा में जो यथासम्भव परिवर्तन हुआ है, उसका प्रभाव परिनिम्न पुस्तक पर बहुत गहरा पड़ा है। स्पष्ट है कि इस निश्चयात्मक कार्य के लिए बड़ी संख्या में विधानों की आवश्यकता है। संसद के पास इतना समय (तथा अथवा) नहीं जो यह लोक प्रशासन की योजनाओं को कार्यनिवेश करने के लिए विशाल संस्था में विस्तृत अविनिम्य पारित कर सके। विधानमण्डल पर बोल बड़े का परिणाम अपरिहार्य है: प्रत्यायोजित विधान ही है। संसद के कानूनों से इसका सीधा समर्थन है, “जैसे बच्चा अपने माता-पिता से सम्बन्ध रखता है, और जिस प्रकार बच्चे को बड़ा होने पर माता-पिता के कार्य का बोस हवा करना पड़ता है तथा माता-पिता जिस समय मुख्य-मुख्य कार्यों की व्यवस्था करते हैं, उसे छोटे-मोटे गौण कार्यों की देखभाल करने दिया जाता है।” 5


5 “Related as child to parent, a growing child called upon to relieve the parent of the strain of over-work, and capable of attending to minor matters while the parent manages the main business.”—Carr, Sir Cecil: Delegated Legislation, Cambridge, Cambridge University Press, 1921, p. 2.
प्रत्यायोजित विचारांक

एक कल्याण राज्य में प्रत्यायोजित विचार निर्बिचार रूप से अपरिहार्य सिद्ध हो गये हैं। ऐसी स्वतंत्रता आने के निम्नलिखित कारण हैं:

(1) संसद की समयावधि पर दबाव—कल्याण राज्य में विचारी कार्य अधिक रहते हैं। विचारी कार्य की अधिकता ने यह आवश्यक बना दिया है कि संसद काल में निर्मित करे जिनमें मोटे-मोटे सिद्धांत समर्पित हों और उनकी विस्तृत बातों का भार नियमान्वित विभाग के ऊपर छोड़ दिया जाय। यह प्रत्यायोजित अपरीधार्य है बाबुदूज इस तथ्य के कि संसद ने कार्य करने के दिनों की संख्या बढ़ाकर, कार्य की गति बढ़ाने हेतु मुख्यन्त्री चेना (guillotine closure) जैसी उपक्रमों का प्रयोग करके तथा नियमान्वित विभागों को गीण विचारी वश्वकार का प्रत्यायोजन करके हर जगह विचार निर्माण के कार्य में जुटे की है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व भारत में प्रतिवर्ष लगभग 25-30 अधिनियम निर्मित किये जाते थे। यह संख्या स्वतन्त्र योगरता काल में लगभग तीन गुनी हो गयी। अब संसद वर्ष में औसतन 70-80 विचारों का अधिनियम करती है।

बिधि आयोग प्रतिवेदन (Law Commission Report) में कहा गया है कि जनवरी, 1853 तथा नवम्बर, 1857 के बीच संसद ने 350 से भी अधिक विचारक पारित किये। और चार वर्षों में (1853-56) राज्य विधानसभाओं ने 2547 विचार पारित किये। यदि कोई विशेष जानने योग्य बात इस विचार में है तो वह यही है कि बाद के काल में अधिनियम बनाने का कार्य बहुत बड़ा है। यह स्थिति अकेले भारत तक ही सीमित नहीं है। सन् 1854 से सन् 1853 तक की अवधि में ब्रिटिश संसद ने दिनों की संख्या तथा दिन की लम्बाई बढ़ा दी। जहाँ पहले वर्ष में 116 दिन तथा 204 प्रिंटे थे वहाँ 191 दिन तथा 1320 प्रिंटे कर दिये गये।

<table>
<thead>
<tr>
<th>समूह</th>
<th>दिन</th>
<th>प्रिंटे</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>१८५४-१८५५</td>
<td>११६</td>
<td>६०४</td>
</tr>
<tr>
<td>१८५५-१८६१</td>
<td>१३३</td>
<td>११४०</td>
</tr>
<tr>
<td>१८६१-१८६४</td>
<td>१४६</td>
<td>११२०</td>
</tr>
<tr>
<td>१८६५-१८५३</td>
<td>१६१</td>
<td>१२७०</td>
</tr>
</tbody>
</table>

भारत में संसद की बैठक वर्ष में लगभग सात महीने होती है। यह अवधि बस्तुत: 1521-30 के काल में बहुत अधिक है क्योंकि उस समय भारतीय विधानसभा की बैठकें वर्ष में ६८ दिन से अधिक नहीं होती थीं। यद्यपि संसद की बैठक के दिनों की संख्या में वृद्धि हो गयी है फिर भी उसके पास इतना समय नहीं है कि वह मुँहक रूप से विस्तृत परिनिमाण का अधिनियम कर सके। “कोई भी व्यक्ति, जो वर्ष भर में निर्मित प्रत्यायोजित विधानों की
संस्था पर दृष्टि डालता है गर्भावहता से प्रस्ताव नहीं कर सकता कि संसद को अब विधायी शक्ति की छूट देना चाहिए और भविष्य के लिए सभी विधायी क्रियाएं जो इस समय परिषद्, समारोह या विभिन्न लोक विभागों के लिए छोड़ दी गयी हैं, अपने निजी सीमाओं से सब कुछ ले लेना चाहिए।" 6

(२) विधि बस्तु की वैज्ञानिक तथा प्राविधिक विशेषता—सामान्य शब्दों में, संसद, जनसाधारण का एक निकाय है। इसके सदस्य जनसाधारण के प्रतिनिधित्व होते हैं, और यह निश्चित बात है कि वे ज्ञान तथा विधा के विभिन्न क्षेत्रों के प्रतिनिधित्व नहीं होते। अत: वैज्ञानिक तथा प्राविधिक विषयों पर विचार-विमर्श करने में संसद की योग्यता सीमित रहती है। फिर भी ऐसे मामलों संसद के सम्मुख जाते ही रहते हैं। चूँकि संसद तकनीकी विवरणों पर विचार-विमर्श करने में असमय रहती है अतः यह कार्यपालिका को इसका प्रत्यावेश कर देती है और कार्यपालिका ऐसे कार्यों को अतिम रूप से पूर्व विशेषज्ञों तथा उनसे सम्बन्ध रखने वालों से परमाणु कर लेती है।

(३) लक्षीलापन लानें की आवश्यकता—स्वास्थ्य परिस्थितियों के अनुकूल होने के उद्देश्य से लक्षीलापन होना आवश्यक है और इस लक्षीलापन में यह होता है कि कार्यपालिका के हाथों कुछ विधायी शक्तियाँ सीमित पड़ जाती है अर्थात उनका प्रत्यावेश करना होता है; जैसा डॉनोमोर समिति (Donoughmore Committee) बताती है, "अनेक कानून तो मनुष्य के जीवन पर इतना विकट प्रभाव डालते हैं कि उनमें लक्षीलापन होना आवश्यक है। यह असम्भव-सा है कि खासरा (measles) रोग को या पदार्थ (foot and mouth) रोग को रोकने के लिए संसद कोई अधिनियम बनायें या यह निश्चित करे कि लोक स्वास्थ्य अधिनियम (Public Health Act) द्वारा विभिन्न भागों में विभिन्न प्रारंभ से लागू किये जाने चाहिए।" 7 वह तरीक़ा जिसके जरिये आवश्यक लोक प्राप्त

6 "No one who looks at a collection of the annual output of delegated legislation can seriously propose that Parliament should now cancel the concession of legislative power and should undertake for the future under its own direct authority all the legislative activities which at present are left to His Majesty in Council or to the various public Departments."—Carr, Sir Cecil : op. cit., p. 20.

7 "Many of the laws effect people's lives so closely that elasticity is essential. It is impossible to pass an Act of Parliament to control an epidemic of measles or an outbreak of foot-and-mouth disease as and when it occurs and such measures as the Public Health Acts must be differently applied in different parts of the country."—Report of the Committee on Ministers' Powers, p. 23.
प्रत्यायोजित विधान | ५२६

की जाती है, फैक्टरी अधिनियम, १६४८ (Factories Act, 1948) का उल्लेख करके स्पष्ट किया जा सकता है। इस अधिनियम की धारा ५० के अन्तर्गत प्रत्यायोजक (delegatee) (अर्थात राज्य सरकार) ऐसे नियम बना सकता है जिनमें किसी फैक्टरी या वार्ग या फैक्टरी का कोई अंग इस अधिनियम के कुछ विशेष उपबन्धों के पालन से मुक्त हो।

(४) अन्यथा आकर्षिताओं के लिए उपबन्ध करने की आवश्यकता— महायुद्ध, अकाल, महामारी, आर्थिक संकट जैसी संकटकालीन स्थितियों का सामना करने के लिए सरकार की शीघ्र कार्य करना आवश्यक होता है। ऐसे मामलों में देर करना बाध्य होता है। यह प्रतीक्षा करना कि संसद आपात-स्थिति का सामना करने के लिए आवश्यक कार्यवाही का कोई कानून पारित करे तब कार्य किया जाय, न तो व्यवहार है और न बुद्धिमत्ता पूर्ण ही। परिणामतः संसद ऐसी अन्यथा स्थितियों का सामना करने के लिए कार्य-पालिका की विधायी शक्ति दे देती है। महायुद्ध, जो सबसे बड़ी आपात-स्थिति है, के फैस्लों डेर सारे प्रत्यायोजित विधान पैदा हो जाते हैं। कार (Carr) ने ठीक ही कहा है: “विश्वव्यापी मुद्दों में ही ऐसा होता है कि सरकारी विनियम सवारिक व्यापारव्यवस्था बन जाता है। यह स्वाभाविक भी है। ऐसे कड़ीम अनुमतियों से होकर बच निकलने के लिए अदृश्य संकटों का सामना करने हेतु विधायी शक्ति का अधिकार प्रत्यायोजन किया जाना चाहिए।” सार्वजनिक नियमों, विनियमों तथा आदेशों के वार्षिक योग की संख्या इस वात को स्पष्ट कर देती है। सन् १६१८ का सर्वोच्च अंक २,०४ गिरकर सन् १६१९ में ३६६ रह गया। सन् १६४२ का अंक १,६०१ गिरकर १६५५ में ६३७ रह गया।”8 इस वात पर ध्यान देना महत्त्वपूर्ण है कि जब आपात-स्थिति हुई हो जाती है तब भी आपात विनियमों का एक परिषद भाग बना ही रहता है।

इन सभी अवयवों का प्रभाव यह होता है कि प्रत्यायोजित विधानों की संख्या

8 “It is during global wars that governmental regulation becomes most intrusive. This is natural enough. To secure survival from these uncomfortable experiences, legislative power must be delegated in the widest terms to meet unforeseeable, as well as patent, dangers...Statistics of the annual totals of rules, regulations and orders of a public character will make this clear. The peak figure of 1,204 in the year 1918 dropped to 366 in 1923, the figure of 1,901 for 1942 come down to 637 in 1955.”—Carr, Sir Cecil : Foreword to John E. Kersell’s Parliamentary Supervision of Delegated Legislation, p. 7.
बढ़ती ही जाती है। डिनोमोर समिति का कथन है कि "सच्चाई तो यह है कि यदि संसद विधि निर्माण करने की शक्ति का प्रत्यायोजन करने के लिए तैयार नहीं है तो वह (संसद) स्वयं इस योजना नहीं हो सकती कि 'उस प्रकार के उन्नीन विधान पारित कर सके जिनकी आधुनिक लोकसत्ता की आवश्यकता है।' समाज विज्ञानों का विश्लेषण (Encyclopaedia of the Social Sciences) प्रत्यायोजित विधान के बढ़ते हुए ज्वार को इस प्रकार स्पष्ट करता है: "सम्भवतः बढ़े हुए, विधायी प्रत्यायोजन को आधुनिक सरकारी राज्य की एक विशेषता समझना चाहिए। हमारे जटिल आर्थिक जगत में सरकार के कार्य की बदलती है अवधारणाओं ने आधुनिक विधानमण्डलों पर एक निरंतर बढ़ता बोझा रख दिया है। व्यवसाय की बृद्धि मात्र के फलस्वरूप भी प्रत्यायोजन आवश्यक हो जाता है। प्रजातन्त्र के प्रसार के फलस्वरूप शासक वर्ग का अन्त हो गया है; विधायी निकायों के आकार में बृद्धि ही हो गयी है और सदस्यों के कार्य का स्वरूप बदल गया है। प्रजातन्त्र के इस प्रसार ने विधान-मण्डलों के लिए उनका कार्य प्रभावशाली बना पर करना कठिन कर दिया है। आधुनिक जगत में प्रौद्योगिकी के महत्व के कारण सरकारी समस्याओं के समाधान में मात्र बृद्धिता पर्याप्त नहीं है। शीघ्रता से बदलती हुई एक आर्थिक तथा सामाजिक अवस्था के लिए आवश्यक है कि सरकारी नियंत्रण तथा विभिन्न नक़्कियों की कोई भी योजना लक्ष्यी होती चाहिए। प्रशासनकीय अभिकर्षाओं से विशेषज्ञों को सेवाएं प्राप्त होती हैं और वे अभिकर्षण प्रयोग कार्य के लिए विधानमण्डलों को अपेक्षा कहीं अधिक उपयुक्त रहते हैं।"  

9 "The truth is, that if Parliament were not willing to delegate law-making power, Parliament would be unable to pass the kind and quantity of legislation which modern public opinion requires."—Report, p. 23.

10 "Probably increased legislative delegation should be considered a phenomenon of the modern positive state. Changing concepts of the function of government in our complex economic world have placed an ever increasing burden upon modern legislatures. The mere volume of business makes delegation necessary. The spread of democracy, which has done away with a ruling class, increased the size of legislative bodies and altered the role of individual members, has made it more difficult for legislatures to deal effectively with their business. The importance of technology in the modern world renders mere intelligence inadequate in solving governmental problems. A rapidly changing economic and social order demands that any scheme of (Contd.)
सरकार के नियामकीय पाल को इसलिए यह प्रत्यायोजन किया जाता है कि वह किसी ऐसी स्थिति को खोज निकाले जिसके अन्तर्गत परिनियत कानून के कुछ उपवन्ध प्रवर्तनीक हो जाते हैं। कभी-कभी परिनियत की आवश्यकताओं को पूरा करने के उद्देश्य से विनियमों का एक हाँचा बनाने के लिए भी ऐसा किया जाता है। पहले प्रकार को 'आक्रमिक' (contingent) प्रत्यायोजन कहा जा सकता है, यद्यपि भारतीय न्यायालय इस शब्द के स्थान पर 'संशोध्य' (conditional) शब्द रखना उल्लम समझते हैं। दूसरे प्रकार को 'मात्रत्व' (subordinate) के नाम से निर्णित किया जाता है।""11

नामावली का अर्थ

प्रत्यायोजित विधान की नामावली विलुकुल गडबड़ है। प्रत्यायोजित विधान कई नामों से हमारे सामने आता है: विनियम, नियम, आदेश, योजनाएं, अधिनियम, निर्देशन, अनुमानित, उपविधियाँ, अनुमोदन संलेख, विवरण इत्यादि। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'मात्रत्व' कानूनों की नियम, विनियम, अनुदेश, सामान्य आदेश, परिनियत, सूचना पत्र, विवरणिका, व्यक्तिगत इत्यादि कहा जा सकता है। ये विभिन्न शब्द संदिग्ध और बिना भेदभाव के प्रयोग में लाये जाते हैं।

प्रत्यायोजित विधान के साधारण तथा असाधारण प्रकार

प्रत्यायोजित विधान एक आक्रमिक उपज है जो न तो कोई तर्क के और न किसी प्रणाली पर आधारित है। यह किसी स्पष्ट एवं स्थिरामुक्त प्रयोजन को पूरा करने के लिए भी नहीं पैदा हुआ। इसका शोध तथा सीमाएँ अचानक ही आवश्यकतानुसार निर्धारित हुए हैं न कि किसी प्रणाली के आधार पर। डोनोमोर समिति ने प्रत्यायोजित विधान के साधारण तथा असाधारण प्रकारों के बीच भेद किया है। साधारण प्रत्यायोजित विधान की दो विभेदताएँ हैं: पहली यह कि इसके जन्मदाता अधिनियम में इसकी सीमाएँ स्पष्ट: निर्धारित

11 "Two main types of supplementary executive action are possible. Sometimes the leeway given to the executive side of the government is to discover the existence of a condition of fact under which certain provisions of statutory law become operative. Sometimes the leeway is in framing a body of regulations that project the requirements of the statute. The first type may be described as 'contingent' delegation, although the Indian Courts prefer the word 'conditional'. The second type is described as 'subordinate'."

Quoted from the lectures delivered by Arthur W. Macmahon at the Indian School of Public Administration in February-April, 1960.
कर दी जाती है। जिसका फल यह होता है कि न्यायपालिका इसे तुरस्त प्रयोग में ला सकती है। और दूसरे यह विधान बनाने का अधिकार सिद्धान्त के मामलों पर या कर लगाने के सम्बन्ध में प्रत्ययोजित नहीं करता।

असाधारण प्रकार:

(क) सिद्धान्तों के मामलों पर विधान बनाने, यहाँ तक कि कर लगाने के लिए विधायी शक्तियों प्रत्ययोजित नहीं करता है;

(ख) संसद के अधिनियमों, या तो उसी अधिनियम को, जिसके द्वारा शक्तियों प्रत्ययोजित की गयी है, या अन्य अधिनियमों में संशोधन करने के लिए विधायी शक्तियों प्रत्ययोजित करता है;

(ग) शक्तियाँ प्रत्ययोजित करके किसी मन्त्री को इतना स्वतंत्र (discretion) प्रदान कर देता है कि यह जानना प्रायः असम्भव हो जाता है कि संसद बया सीमा लगाना चाहती थी;

(घ) शक्तियाँ प्रत्ययोजित करके विधि न्यायालयों द्वारा अपेक्षाकृत रूप से नहीं बल्कि यथार्थ रूप से नियोजन का निषेध करके प्रत्ययोजित शक्तियों की सीमाओं को त्याग देता है।

हेनरी अपट्टम धारा

जो अधिनियम संसद के अधिनियमों में—चाहे वहीं अधिनियम, जिसके अन्तर्गत शक्तियों प्रत्ययोजित की गयी है, या अन्य अधिनियम—संशोधन करने के लिए विधायी शक्तियों का प्रत्ययोजन करता है “हेनरी अपट्टम धारा” कहलाता है। ऐसा अधिनियम उस घोषणाओं के परिनयम, ५५३६ (Statute of Proclamations, 1539) से मिलता-जुलता है, जिसने राजा को घोषणाओं द्वारा विधान बनाने की शक्ति दी। हेनरी अपट्टम धारा (Henry VIII Clause) को समाप्त करने की सिफारिश की, सीमावर्ती से ब्रिटेन में यह तब से प्रयुक्त नहीं हुई है। भारत में यह धारा अब तक नहीं है। उदाहरण के रूप में मध्य प्रदेश के स्थानीय शासन अधिनियम, १९४८ (Local Government Act, 1948 of Madhya Pradesh) में हेनरी अपट्टम धारा सम्मिलित है, जो सरकार को शक्ति प्रदान करता है कि वह अधिनियम के प्रबन्धन में आयी कठिनाइयों को दूर करने के लिए अधिनियम में संशोधन या परिवर्तन कर सकती है।

प्रत्ययोजित विधान से लाभ—कार्यपालिका को नियम बनाने की शक्ति देने से कई लाभ है। इनके संख्या में निम्न प्रकार रखा जा सकता है:

(१) यह संसद के समय उत्तरदायित्व को कम किये बिना किसी भी

---

12 Report, p. 31.
प्रकार संसद के समय की बचत करता है। इस प्रकार चूँकि संसद को छोटी-छोटी बातों में जाने की आवश्यकता नहीं पड़ती, अतः वह सिद्धांतों के मामलों में तथा नीति के बड़े मामलों पर अपना ध्यान अच्छी तरह लगा सकती है।

(२) यह लचीले पन म सहायक है चूँकि विवरणों को पूरा करने का काम कार्यालयका के ऊपर छोड़ दिया जाता है, अतः शीघ्र बदलती आवश्यकताओं के प्रत्युत्तर में इन्हें सरलता से बदला जा सकता है; और इसके लिए अधिनियम के किसी अपराधारिक संशोधन की आवश्यकता भी नहीं पड़ती। ऐसे अंशों में, जहाँ वैज्ञानिक तथा प्रौद्योगिकी प्रगति के फलस्वरूप हुत परिवर्तन होते जा रहे हैं, लचीलेपन की विशेष आवश्यकता है।

(३) इससे द्द जान का उपयोग किया जा सकता है। संसद साधारण व्यक्तियों का एक जमघट है; मोटे सिद्धांत तथा उद्देश्य निर्धारित करने के लिए तो यह एक कुशल निकाय है, किन्तु सूक्ष्म विवरणों को निर्दिष्ट करने में यह पर्याप्त कुशल नहीं है। विवरण निर्धारित करने के लिए विषय-वस्तु के द्द जान की आवश्यकता पड़ती है। अधिकारियों को इस प्रकार का जान रखता है क्योंकि उन्हें इसका अनुभव प्राप्त होता रहा है, और साथ ही ऐसी समयबाज़ों से वे जुड़ते भी रहे हैं।

(४) संसद कोई सर्वदस्ती निकाय नहीं है, यह सभी आकारकारकों को, जो किसी बोधज विशेष के परिवर्तन के दौरान पैदा हो सकती है, पहले से नहीं जान सकता। इस कारण यह आवश्यक है कि अधिकारियों को नियम तथा विनियम प्रदान करके स्थिति से निपटने में स्विवेक का योगयोग करने की अनुमति दे दी जाय।

(५) चूँकि अधिकारी उस स्थिति के बीच होते हैं, जिसमें कानून काम करता है; अतः वे ही परिवर्तन उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सबसे उपयुक्त विवरण प्रदान करने में सबूततम रूप से उपयुक्त है।

(६) कार्यालयको को नियम बनाने की शक्ति प्रदान करने से उन लोगों को प्रारम्भ रूप से परामर्श किया जा सकता है जिन्हें इतिहास अभावित हुए है। इस कारण जनसाधारण की इलाजों के अनुकूल होने के लिए नीति-निर्दान में भ्यावहारिक परिवर्तन करना सम्भव हो जाता है।

(७) जैसा डोनोमर समिति ने जोर दिया, प्रयोगोजित विवाह की प्रणाली योगयोग करने की अनुमति देती है और इस प्रकार एक अवसर प्रदान करती है। यदि ऐसा न हो तो वे अवसर न मिलें। इससे अनुभव से प्राप्त शिक्षा का उपयोग किया जाना भी सम्भव हो जाता है। इसका लाभ नंगर
योजना जैसे मामलों में इतना स्पष्ट है कि इस पर अधिक वल देने की आवश्यकता नहीं है।”

(६) संसद के सत्र सदा नहीं चलते रहते। आपात-स्थितियाँ जो असंभाव्य नहीं हैं, तुरंत कार्यवाही की मांग करती हैं। इस कारण यह तक कस्मिन्त लगता है कि कार्यपालिका की महायुद्ध, बाढ़, मूषाल इत्यादि जैसी आपात-स्थितियाँ का सामना करने के लिए समुचित शक्ति प्रदान की जाय।

(७) चूंकि नियम बनाने का अधिकार यथार्थ स्थिति के प्रकाश में ही प्रयोग में लाया जाता है, इससे नियमों तथा विनियमों के समुचित प्रारूप बनाने में सहायता मिलती है।

प्रत्यायोजित विधान की हालियाँ

प्रत्यायोजित विधान की प्रणाली की बहुत आलोचना हुई है, यहाँ तक कि आलोचकों ने इसकी भर्तिना भी की है। इसके चार भय पैदा कर दिया है और कुछ विचारक तो यह भी कहते हैं कि इसे अपनाने का तार्किक है प्रजातन्त्र का यथार्थ। उदाहरण के लिए, सर जॉन मेरियट (Sir John Marriott) ने सन १९२३ में लिखा:

“यह भरोसा बूढ़े विश्वास है कि ब्रिटेन संसद का आभास व्यापक और आभास विधायी कार्य कार्यपालिका को सौंप देने की प्रवचन एवं बढ़ती हुई मनोबृत्ति बहुत शरारत से भरी हुई है और इसे रोका जाना चाहिए। डायनिंग (Dunning) के प्रसिद्ध संकल्प में कहा गया था कि ‘ताज की शक्ति बड़ी गयी है, बड़ हरी है और उसे दराबुन जाना चाहिए।’ यदि ऐसा प्रस्ताव आज लोकसभा में पारित किया जाय या केवल पेश ही किया जाय तो हमें से बहुत-से चोट पड़ेगे। तथापि यदि ‘ताज’ शब्द के स्थान पर ‘कार्यपालिका’ शब्द रख दिया जाय तो कम से कम आज उस प्रस्ताव को पेश करने के लिए उतना पर्याप्त कारण है जितना जारी तुरंत के शासन की तीसरी दशक में था।”

13 "Permits of experiment being made and thus affords an opportunity, otherwise difficult to ensure, of utilising the lessons of experience. The advantage of this in matters, for instance, like town-planning, is too obvious to require detailed emphasis."—Report, p. 52.

14 "It is my profound conviction that the prevailing and increasing disposition on the part of the British Parliament to confer upon the Executive quasi-judicial and quasi-legislative functions is wholly mischievous and ought to be resisted. 'The power of the Crown has increased, is increasing, and ought to be diminished'. So ran Dunning's famous resolu-

(Contd.)
"Writers on the Constitution have for a long time taught that its two leading features are the Sovereignty of Parliament and the Rule of Law. To tamper with either of them was, it might be thought, a sufficiently serious undertaking. But how far more attractive to the ingenious and adventurous mind to employ the one to defeat the other, and to establish a despotism on the ruins of both! It is manifestly easy to point a superficial contrast between what was done or attempted in the days of our least wise kings, and what is being done or attempted today. In those days the method was to defy Parliament—and it failed...... The old despotism,
which was defeated, offered Parliament a challenge. The new despotism which is not yet defeated, gives Parliament an anaesthetic. The strategy is different, but the goal is the same. It is to subordinate Parliament, to evade the Courts, and to render the will, or the caprice, of the Executive unfettered and supreme.” —Lord Hewart of Bury: *The New Despotism*, London, Ernest Benn Ltd., 1929, p. 17.

16 “It is tolerably obvious, that the system of delegation by Parliament of powers of legislation is within certain limits necessary, at least as regards matters of details, because it is impossible, if only for want of time, for Parliament to deal adequately and in detail with all the matters calling, or supposed to call, for legislation.” —Ibid., p. 81.

17 “It is the abuse of the system that calls for criticism and perhaps the greatest abuse, and the one most likely to lead to arbitrary and unreasonable legislation, is the ousting of the jurisdiction of the Courts.” —Ibid., p. 82.
लेकर कार्य कर रहा है तब इस अपूर्ण जगत के अन्य बहुत-से लोगों की भौतिकता उस पर भी अत्यंत साधारण से निगरानी रखनी चाहिए।”

(२) कभी-कभी अत्यंत महत्व के नामों, जिनमें नीति सम्बन्धी मामले भी सममित हैं, कार्यपालिका को प्रत्यायोजित कर दिये जाते हैं। यह कार्य आपत्तिजनक है क्योंकि नीति निर्माण तो संसद का ही कार्य है।

(३) कभी-कभी कर लगाने की शक्ति प्रत्यायोजित कर दी जाती है। ऐसी व्यवस्था प्रजातन्त्र के सिद्धांत ‘प्रतिनिधित्व के बिना कर नहीं’ पर आधार पहुँचाती है। संपदा गुल्क (वित्तीय कम्पनियों) नियम, १६५३ [Estate Duty (Controlled Companies) Rules, १९५३] के नियम २ (२), २ (७) ५, ७, ६, ११ तथा १५ ने कार्यपालिका को कर लगाने या उसमें परिवर्तन करने का अधिकार दे दिया। इसमें सन्देह नहीं कि ये नियम उस समय वापस ले लिये गये, जब भारतीय संसद की मातहत विधान (Subordinate Legislation) की समिति ने उनकी निन्दा की।

(४) यह कथन कि प्रशासन ऐसे व्यक्तियों तथा हितों से परामर्श करता है जो मातहत विधान द्वारा प्रत्यक्ष: प्रभावित होते हैं, एक बाधा दलील है। प्रशासन के पास ऐसे साधन नहीं होते कि वे सामाजिक जनता की इच्छाओं तथा आवश्यकताओं से स्वयं को परिचित कर सकें। और, फिर भी, यह स्पष्ट है कि अनेक मामलों में मातहत विधान सामाजिक मनुष्य को कुछ कम गहराई से प्रभावित नहीं करता।

(५) कभी-कभी अधिनियम में शक्ति प्रदान करने वाली धाराएं बहु-गति (omnibus) होती हैं और वे कार्यपालिका को बहुत छोटे दे देती हैं। यह सच्चा: बैंक की बात है। “बाबा राजलेख (charter) ही इतना अनिश्चित है तो न्यायालय अवश्य ही उस पर नियन्त्रण नहीं कर सकते, और संसद भी केवल उसे रख कर ही उस पर नियन्त्रण कर सकती है। किन्तु ऐसी परिस्थितियों में, जो बहुधा सामने आती हैं, उत्तरदायित्व संसद पर ही होता है। और कार्यपालिका को और अधिक शक्तियां नहीं दी जा सकती ब्योंकि फिर उस पर बहुत बोझ हो जायगा।”

18 "The government official, like a good many other people in this imperfect world, is to be watched most carefully when he is acting with the best intentions." —Kersell, John E.: op. cit., p. 2.

19 "When the charter is so indefinite, the courts certainly cannot control it, and Parliament can do so only by revoking it altogether; but in such circumstances, which tend to be- (Contd.)
come increasingly common, the responsibility rests with Parliament itself, and the executive cannot be charged with exceeding powers which place so heavy a burden upon it.”

20 “Should not purport to have retrospective operation unless Parliament had expressly so provided.” —Select Committee on Statutory Instruments, Second Special Report, 1945-46, para 3.

21 “There is a danger that the servant may be transformed into the master.” —The Donoughmore Committee Report, p. 53.
विधान निर्माण कार्य का प्रत्यायोजन एक आवश्यक दोष है : वह आवश्यक है, \textit{क्योंकि संसद के पास समय (तथा धम्मता) नहीं है कि वह उन सभी प्रकार के विषयों पर, जिन पर कानून बनाने जाते हैं, विस्तृत विधान निर्मित करे; और यह दोष इसलिए है कि पहले तो यह सीजर (Caesar) की वह बस्तु देता है जो मूलतः सीजर की नहीं है, और इसीलिए, समुचित डेकरर तथा सत्कर्ता के अभाव में प्रत्यायोजित शक्ति का उपयोग होने लगता है। डोनोमोर ने ठीक ही कहा कि "प्रत्यायोजित विधान की प्रणाली कुछ उद्देश्यों के लिए, कुछ सीमाओं के भीतर तथा कुछ अभिलषणों के अन्तर्गत बैठ तथा संवैधानिक रूप से बांधनीय भी है।" \(22\) भारत में भी प्रत्यायोजित विधान क्षेत्र, आकार तथा प्रक्रियाः में बड़े ही रहा है। इस सबका कारण समाजवाद कठिन नहीं है। एक समुदाय, जिसके विकास सम्बन्धी विशाल परियोजना चल रही है, प्रशासन के उपर भारी बोझ डाल देता है जिसका परिणाम यह होता है कि कानून बनाने का बहुत कुछ कार्य प्रशासन द्वारा समझौता किया जाता है।

विधान निर्माण कार्य के प्रत्यायोजन में अभिलषण

\(23\) विधान निर्माण कार्य का प्रत्यायोजन एक आवश्यक दोष है और उसका आकार जटिल सामाजिक संगठन तथा आधुनिक सरकार के विकास और उनके सम्बन्धी विशाल क्रिया-कलायों को दृष्टि में रखते हुए, पड़ने के स्थान पर बड़ी ही समस्या है अतः ऐसी दशा में कुछ अभिलषण तथा नियन्त्रण आवश्यक और बांधनीय हो जाते हैं। निम्नलिखित अभिलषण लाकर कई विधान निर्माण करने के कार्य के प्रत्यायोजन की प्रणाली की सीमा निर्धारित कर देनी चाहिए:

(1) कार्यालायों का दी गयी कानून बनाने की शक्तियों की सीमाएँ, उन अधिनियमों में, जो इन शक्तियों को प्रदान करते हैं, सावधानी से स्पष्ट की जानी चाहिए।

(2) व्यावसायियों का अधिकार क्षेत्र कम नहीं किया जाना चाहिए। जैसा डोनोमोर समिति कहती है: "कानून के शासन (The Rule of Law) की यह मंग है कि सभी विनियम व्यवसायियों में बुनोती के लिए खुदे रहने चाहिए। किन्तु यदि संसद विचार-विमर्श के बाद इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि इसमें अपवाद रखना और किसी मन्त्री को ऐसे कानूनों का निर्माण

\(23\) "The system of delegated legislation is both legitimate and constitutionally desirable for certain purposes, within certain limits, and under certain safeguards." —Report, p. 51.
करने का अधिकार दे देती है कि उसे चुनौती न दी जा सके तो ऐसा नहीं होगा।”

(३) विभागों को चाहिए कि वे उन बाहरी हितों से परामर्श करे, जो नियम बनाने वाली शक्तियों के प्रस्तावित प्रयोग से प्रत्यक्ष: प्रभावित हैं।

(४) सभी विनियमों के साथ स्पष्टतः की दिशणों संबंध होनी चाहिए ताकि साधारण मनुष्य भी यह जान सके कि एक विशेष विनियम की आवश्यकता कब तक है और उसका प्रयोग किस प्रकार किया जायगा। इसके अतिरिक्त शक्तियाँ प्रदान करने वाले विशेषज्ञ में एक स्पष्टकारी स्मृतियाँ जुड़ा रहना चाहिए, जिससे यह उल्लेख हो कि अभिनयन करते समय इस विशेषज्ञ के अनुसूचित किस प्रकार के विनियम आते हैं।

(५) सभी विनियमों के समन्वय में एक जैसी प्रक्रिया अपननी जाती चाहिए और उनकी संख्या की जाय, उनको छापा जाय, उन्हें प्रकाशित तथा उद्धृत किया जाय।

(६) नियम तथा विनियम सामान्य रूप से प्रकाशित किये जाने चाहिए, और यह शायद ही चाहिए कि लाभ किये जाने के पूर्व उनका प्रकशित हो।

(७) संसदीय नियतन के तथा पर्यवेक्षण दृष्टि से बनाया जाना चाहिए। जॉन इ. कर्सेल (John E. Kersell) के अनुसार: “प्रत्यायोजित विधायी शक्तियों के प्रयोग का पर्यवेक्षण करने के लिए सबसे अधिक उपयुक्त संस्था संसद ही है……। जैसा हमें फाइनर (Herman Finer) ने कहा है कि यदि उन लोगों को, जो प्रत्यायोजित विधायी शक्ति या अन्य कोई प्रत्यायोजित प्राधिकार प्रयोग में लाते हैं, उत्तरदायी होते हैं, तो इतना ही काफी ही है कि वे केवल अपने से समबंधित लोकों के द्वारा, तथा संरक्षित जनता के प्रतिनिधियों को ही देवें, तथा उनमें वास्तव में प्रजातत्त्वात्मक जनता की नैक्षेत्रियों की व्यापकता से बचना है। तो वे प्रभावशाली डॉम पर अपने से बाहर किसी विरोध सत्ता के आगे उत्तरदायी रहें।”

23 “The rule of law requires that all regulations should be open to challenge in the Courts except when Parliament deliberately comes to the conclusion that it is essential in the public interest to create an exception and to confer on a Minister the power of legislating with immunity from challenge.” —Report, pp. 61-62.

24 “The most appropriate institution to supervise the use of delegated legislative powers is Parliament……As Herman Finer has argued, if those who exercise delegated legislative or any other authority are to be held accountable, it is not (Contd.)
नियम बनाने की शक्ति संसद द्वारा अनुमोदित वित्तवास पत्र तथा की प्रत्ययोजन की जानी चाहिए।

प्रत्ययोजन का विधान अपरिहार्य है, विशेषकर जैसा हमारा समाज है उसके के लिए तो और भी अधिक अपरिहार्य है क्योंकि हमारा समाज अपने रूपांतरण में लगा हुआ है। जब यह बात स्वीकार कर ली जाती है तो इसके दो परिणामों पर भी विचार करा होगा, जिन्हें ग्रीफिथ (Griffith) तथा स्ट्रीट (Street) ने इस प्रकार स्पष्ट किया है: "पहला परिणाम तो यह है कि इस बात के लिए सांविधानिक वर्तमान चाहिए कि विशेषकर नीति तथा निष्पादन के सिद्धांतों से सम्बन्धित वे मामले ही समीक्षित हों, जिनका परीक्षण करने में संसद विशेष रूप से योग्य है, और विचार की बातें ही मात्र हित विधान के लिए सुरक्षित रहेंगी।" दुसरा परिणाम पहले का परिभाषक है। यदि कुछ कानून पूरे संसदीय परीक्षण तथा अनुमोदन पर केवल इस कारण आश्रित नहीं रहते कि उनमें प्रशासन की विस्तृत बातें समीक्षित हैं, तो यह और भी अधिक महत्वपूर्ण हो जाता है कि उन पर उन लोगों द्वारा विचार किया जाय जिन पर उन कानूनों का प्रभाव पड़ना सम्भव है, और जो उनके महत्व को ग्रहण करते तथा उनकी व्यवहारिकता निर्धारित करते और सम्बन्धित प्रभाव जानते में सम्बन्ध हो सकेंगे। यही कारण है कि हितों से परामर्श करना विचार की प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग हो गया है और इसका विस्तृत रूप से स्वीकार किया जाना बांटनीय हो गया है।" 25 अत: इस बात पर वल दिया जाता है कि ऐसी

sufficient that they look only to their public consciences, to their professional group and to the representatives of the organized public with whom their departments have direct dealings: they must be held effectively responsible to some superior authority outside themselves if democratic communities are to have any real protection against bureaucratic excesses.” —Kersell, John E. : op. cit., pp. 3-4.

25 "The first is that care should be taken to ensure that Bills contain those matters involving principles of policy and execution which Parliament is particularly fitted to examine, and that matters of detail only should be reserved for subordinate legislation.....The second consequence complements the first. If certain laws are not to be dependent on full parliamentary examination and approval mainly because they contain the details of administration, it is all the more important that they should be considered by those who are likely to be affected by them and will be able to grasp their significance and assess their practicability and likely

(Contd.)
प्रत्यायोजित विधि-निर्माण की जांच करने वाली संसदीय समिति

इंग्लैंड तथा भारत में प्रत्यायोजित विधि-निर्माण की परिनिरोधा करने के लिए संसद की स्थायी समितियाँ हैं। इसके विपरीत संयुक्त राज्य में ऐसी समिति नहीं है, केवल उत्तरदायित्व विशेर दिया गया है। यह उत्तरदायित्व बहुत-प्रभावी समितियाँ, जैसे कांस्य के प्रत्येक वर्ष में स्थायी समितियाँ, प्रत्येक सदन में सरकारी प्रवर्तकों की समितियाँ, तथा कुछ अन्य संयुक्त नियाम जैसे राजस्व शक्ति समवद्य समितियाँ में बाँट दिया गया है। इन सभी समितियों की सहायता से विशेष कर्मचारी करते हैं।

इंग्लैंड में प्रत्यायोजित विधि-निर्माण की जांच करने के लिए संसद के दोनों सदनों में प्रवर समितियाँ हैं। लाइ विषय में एक विषय आदेश समिति (Special Orders Committee) है जिसकी रचना सकारात्मक संस्करण की मांग करने वाले परिनिर्माण संबंधी (statutory instrument) के लिए सन 1625 में हुई थी। कॉमन समा (House of Commons) ने 1844 में परिनिर्माण संलेख विधायक प्रवर समिति (Select Committee on Statutory Instruments) की रचना की। यह तारामध्यर्था चाहिए कि ऐसी समिति का सुझाव पहले-पहल 1832 में डॉनोमोर समिति ने दिया था: “दोनों सदनों के स्थायी आदेश होने चाहिए कि प्रत्येक सत्र में एक छोटी-सी स्थायी समिति की रचना की जाय जो (क) प्रत्येक ऐसे विषय पर, जिसमें यह प्रस्ताव किया गया हो कि अग्रेस-मन्त्री की विधि निर्माण शक्ति प्रदान करना है, विचार तथा प्रतिवेदन करे; (ख) प्रत्येक ऐसे नियम तथा विनियम पर, जो प्रयायोजित विधायी शक्ति के प्रयोग के सम्बन्ध में बनाया गया है और सदन के सामने परिनिर्माण विभाग कों के अनुसरण में रखा गया है, विचार तथा प्रतिवेदन उपस्थित करे।”


“Standing Orders of both Houses should require that a small Standing Committee should be set up in each session for the purpose of (a) considering and reporting on every Bill containing a proposal to confer law-making power on a
समिति आरम्भ में १९४४ में बनी। उसके कार्य परियोजना संलेख अधिनियम, १९४६ (Statutory Instrument Act, 1946) के उपर्युक्त के अन्तर्गत विस्तुत किये गये। यह समिति प्रत्यायोजित विधि निर्माण के सभी मामलों की परिनिरूपण करती है। इसके सिद्धांत और आदेश भी सम्मिलित हैं जो उप-प्रत्यायोजित शक्तियों के अन्तर्गत मन्त्रियों के अलावा दूसरे अधिकारियों द्वारा बनाये गये हैं। यह समिति सदन का ध्यान किसी भी ऐसे परियोजना संलेखों की ओर आकर्षित करती है जो

(1) लोक राज्यों पर कोई भार डालता है;
(2) न्यायालयों में चुनौती दिये जाने से मुस्त रहता है;
(3) प्रदत्त शक्तियों का असाधारण या अप्रत्यायित प्रयोग करता है;
(4) पूर्णकाल भर रहता है;
(5) प्रकाशुण या निर्देशीण में विलिहित हुआ है;
(6) अध्यक्ष महोदय को तुरन्त सूचना दिये बिना ही प्रवचन में आ गया है;
(7) अर्थ में स्पष्ट नहीं है।

१९४४-५५ से १९५५-५६ की अवधि में समिति ने १०,२३२ परियोजना संलेखों का परीक्षण किया और अनेक दौरा उनका अनमोलित तथा विशेष अप्रतिबद्ध प्रस्तुत किये। यह उस राज्यविभाग बात है कि केवल एक ही मामले में मन्त्री ने समिति को निर्देशित अस्वीकृत की और वह भी किसी विषयी (technical) मामले पर। समिति एक लाभकारी कार्य सम्पन्न कर रही है और लोक अधिकारी भी इसकी उपयोगिता से प्रभावित हुए हैं। परिणाम: वे अब अधिक स्पष्ट-वादी तथा निष्पक्ष-से बन गये हैं और उन्होंने पिछली अतीव रक्षात्मक अभिवृद्धि बदल दी है।

भारत में प्रत्यायोजित विधि-निर्माण

भारत में प्रत्यायोजित विधि-निर्माण पर्याप्त मात्रा में है, यद्यपि इसके विलक्कुल ठीक आकार के सम्बन्ध में सूचना उपलब्ध नहीं है। भारत में विदेश के परियोजना संलेख अधिनियम, १९४६ (Statutory Instrument Act, 1946) जैसा कोई सामान्य परियोजना नहीं है जिससे परियोजना नयनों तथा आदेशों के प्रकाशण की आवश्यकता हो। आगे बढ़ने से पहले यह समझ लेना बहुत महत्वपूर्ण है कि भारतीय संसद ब्रिटिश संसद के विपरीत एक
असार्वभूमिमक निकाय है। इसकी शक्तियों, विशेषाधिकार तथा स्थिति की परिभाषा संविधान में की गयी है। परिणामतः, संविधान के प्रावधान संसद के अधिनियमों को सीमावर्त करते हैं तथा उससे पूर्वता रखते हैं। इंग्लैंड में स्थित आधारभूत रूप से पूर्वतात्स्मिक: इससे भिन्न है। वहाँ संसद (Parliament) ही सराबिक निकाय है। वह किसी भी प्राकार के कानून का अधिनियमकरण करने में समर्थ है। वहाँ संसद के अधिनियमों को अदालतों में चुनौती नहीं दी जा सकती। किन्तु भारत में संसद जो भी अधिनियम पारित करती है वे संविधान के प्रावधानों के अनुरूप होते ही बाहिर होते हैं। यदि ऐसा न हो तो वे अवैध घोषित किए जा सकते हैं। इस कारण ज्यादातर विधि-निर्माण को निम्न तीन स्थितियों में से किसी भी एक में अवैध घोषित किया जा सकता है।

1. प्रत्यावेशन करने वाला अधिनियम नियम विरुद्ध हो; तथा
2. मात्रता हो विधि संविधान का अंतःक्रमण करता हो; तथा
3. मात्रता हो विधि प्रत्यावेशन करने वाले अधिनियम के उपबन्धों के प्रति कूल जाता हो।

प्रत्यावेशित विधि-निर्माण के प्रश्न पर एक प्रमुख मामला है ‘दिल्ली विधि अधिनियम’ इन्द्राजी (re Delhi Laws Act etc.).27 इसमें यह प्रश्न पौंडा हुआ कि प्रत्यावेशन के किसी अधिनियम के अनर्गुलत बना विनियम पहले से विधान किसी विधि के उपबन्धों को बदल सकता है या नहीं? सर्वोच्च न्यायालय ने इस पर जो निर्णय दिया वह सर्वसम्मत न था—इस सम्बन्ध में विवाद मत भी थे। फिर भी सामान्य दृष्टिकोण इस प्रकार था कि विधि-निर्माण कार्य की सार्वभौमिकता वाले प्रत्यावेशित नहीं की जा सकती। यह है प्रत्यावेशन की सीमा और विधि-निर्माण कार्य की सार्वभौमिकता वाले ही विधि-निर्माण सम्बन्धी नीति को निर्धारित करती है तथा उसकी कार्य-प्रणाली का संविधानसम्म निर्धारित करती है। जर्सटन मुक्ति की भाषा में: “नीति को उसने कम या अधिक शब्दों में रूप्त किया जा सकता है जिनमे शब्द विधानमंडल उबित नहीं होता। और यदि अधिनीत्व अधिकारियों की बुद्धिमानी से मान्यता दर्ज किया जाय तो यह पर्याप्त भी है। न्यायालय तभी हस्तक्षेप कर सकता है जब कोई नीति नहीं दिखायी देती या प्रत्यावेशन ऐसा अनिश्चित होता है कि उसमें पद्धतिकर तक हो सकता है। किन्तु चूँकि यह निश्चय करने में, कि प्रत्यावेशन की कोई आवश्यकता भी या नहीं, स्वतंत्र विधानमंडल की ही प्राप्त है, अत्: न्यायालयों को तब तक ऐसे स्वतंत्र के प्रयास में बाधा नहीं डालनी चाहिए जब तक कि उसका दुर्योग न हो।” अदालत ने न तो इस

कथन का कि ‘प्रत्यायोजित अपने प्रत्यायोजन का पुनः प्रत्यायोजन नहीं कर सकता’ (deligatus non potest delegare), न अभिकरण के सिद्धान्त का और न शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का ही सम्भवन्त किया। और न अदालत ने इस सिद्धान्त का ही समर्थन किया कि प्रत्यायोजन का असीमित अधिकार स्वयं विधान-निर्माण करने वाली शक्ति में ही अन्तर्निहित है; प्रत्यायोजन तभी किया जा सकता है जब भारतीय संविधान में उसके लिए स्पष्ट रूप से प्राप्तवाद किया गया हो। इसी प्रकार ‘हरीशंकर बागला तथा अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य’ (Harishanker Bagla and Another v. The State of Madhya Pradesh) 28 के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा: “विधानमण्डल विधायी नीति निर्धारित करने अपने कार्य का प्रत्यायोजन एक साधन के रूप में तथा उसके संविधान के कार्य का प्रत्यायोजन एक नियम के रूप में नहीं कर सकता। विधानमण्डल को कानून की नीति तथा उस वैधिक सिद्धांत को—जो किन्हीं दिवे हुए मामलों का नियन्त्रण करे—धोखाधड़ी करना चाहिए तथा अधिकारियों या कानून के नियमाद्ध के लिए कर्मचारियों के या सम्बन्धित सताधारी निकाय के मार्गदर्शन के लिए एक मानदंड प्रस्तुत करना चाहिए।”

अभी हाल ही में ‘बसन्तलाल मगनभाइ संजांवाला तथा अन्य बनाम बम्बई राज्य’ (Ab v. Maharashtra) (Vasanlal Maganbhai Sanjanwala and Another v. The State of Bombay) 29 के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा: “इस न्यायालय के निर्णयों द्वारा यह बता अब भारीभारि तथा हो सकती है कि प्रत्यायोजन की शक्ति समाप्त हुए विधायी शक्ति का ही एक तरफ है और आधुनिक काल में जबकि विधानमण्डल जटिल समाजवाद में की चुनौतियों का सामना करने के लिए कानून बनाते हैं तो वे उस मामले में सुधार करते हैं कि अपने अधिनियमों द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करने के लिए अपने चुने हुए प्रत्यायोजकों को ही सहायता या माननीय शक्तियों प्रत्यायोजन करें। जिस सीमा तक ऐसा प्रत्यायोजन किया जा सकता है वह भी भारीभारि निर्धारित हो गया है। किसी भी दृष्टि में विधान-मण्डल अपने अभियांवि विधायी कार्य का प्रत्यायोजन नहीं कर सकता। उसे विधायी नीति तथा सिद्धान्त निर्धारित कर देना चाहिए और इस सम्बन्ध में सहायता शक्तियों का प्रत्यायोजन करने से पहले उस नीति के कार्यान्वय के लिए मार्गदर्शन करना चाहिए।”

भारत में मातृत्व विधान-निर्माण पर संसदीय नियमन

प्रत्यायोजित विधान-निर्माण के साथ संसद का सम्बन्ध १९५३ में

मात्रत ह विधान-निर्माण के समिति (Committee on Subordinate Legislation) के निर्माण से पहले का है। प्रत्येक समस्त नियम (Rules of Procedures) में दो विषय प्रावधान हैं जिनका समान्य प्रत्यायोजित विधान-निर्माण से है। (प्रत्येक समस्त नियम का) नियम २८ के अनुसार जिस विषय में शक्ति के प्रत्यायोजन के लिए प्रस्ताव किये गये हैं उसके साथ प्रस्तावों को स्पष्ट करने बाला एक स्मृतिपत्र भी हो जिसमें उन प्रस्तावों का क्षेत्र भी स्पष्ट किया गया हो एवं यह बताया गया हो कि वे प्रस्ताव सामान्य हैं या असामान्य। इससे नियम के अनुसार:

“प्रत्येक ‘विनियम’, ‘नियम’, ‘उप-नियम’, ‘उप-विधि’, इस्तेमाल, जो संसद द्वारा किसी मात्रत सत्ता को प्रत्यायोजित विधायी कार्यों के अनुसरण में बनाया गया है और जिसका सदन के सामने रखा जाना आवश्यक है (अब से आगे इसे ‘आदेश’ के रूप में निर्देशित किया जायेगा), उन नियमों के अधीन होगा जो सदन के नेता के परम्परा से अध्यक्ष तय करे। उनकी गिनती केन्द्र द्वारा होगी और प्रश्नपत्र के तुरंत पश्चात वे भारत के राजपत्र (Gazette of India) में प्रकाशित कर दिये जायेंगे।”

इन उपमन्यों का समान पालन की अपेक्षा भंग की दशा में अपध किया गया।

मात्रत विधान की समिति (Committee on Subordinate Legislation) को दिसम्बर, १६५३ में अध्यक्ष ने मनोनीत किया। यह रेखती है कि संसद द्वारा प्रदत्त विधायी शक्तियों के अनुसरण में कार्यपालिका जो नियम तथा विनियम बनाती है वे प्रत्यायोजित की गयी सत्ता के अनुप्रयोग है। समिति प्रत्येक आदेश का परीक्षण करती है और निम्न पहलुओं पर प्रतिवेदन देती है:

“(१) यह उस अधिनियम के, जिसके अनुसरण में यह बनाया गया है, सामान्य उद्देश्यों के अनुप्रयोग है या नहीं; (२) इसमें यह विषय-वस्तु है कि नहीं जिसका निरुपण समिति की राय में संसद के किसी अधिनियम में होना चाहिए; (३) इसमें कर लगाने की बात सम्मिलित है या नहीं; (४) यह

30 “Each ‘regulation’, ‘rule’, ‘sub-rule’, ‘bye-law’, etc., framed in pursuance of the legislative functions delegated by Parliament to a subordinate authority and which is required to be laid before the House (hereinafter referred to as ‘order’) shall, subject to such rules as the Speaker may in consultation with the leader of the House prescribe, be numbered centrally and published in the Gazette of India immediately after they are promulgated.” —Rule 222 of the Rules of Procedure.
प्रत्येक या अप्रत्येक रूप से व्याख्याताओं के अधिकार क्षेत्र में बाधक है या नहीं; (5) यह किसी उपयोग को जिसके विपर्र्य में अधिनियम स्पष्टतः ऐसी शक्ति नहीं देता, पूर्वसिंह क्रयार्थ देता है या नहीं; (6) इसमें अन्तर्निहित व्यय संचित निधि में से लिये गये हैं या लोक राजस्वों में से; (7) क्या ऐसा प्रतीत होता है कि यह उस अधिनियम द्वारा, जिसके अनुसरण में यह बनाया गया है, प्रदत्त शक्तियों का कोई असामान्य या अप्रत्याशित प्रयोग करेगा? (8) क्या ऐसा प्रतीत होता है कि इस संसद के सामने रखने में या इसके प्रकाशन में अनुचित विलम्ब किया गया है? (6) क्या किसी कारणवाद इसके स्वरूप या अभिप्राय के स्पष्टीकरण की आवश्यकता है?

यदि समिति की रचना १६५३ में हुई थी, तब इसका विचार तो तीन वर्ष पहले ही किया गया था। अध्यक्ष ने एक शपथ में १६५१ में कहा था: "वर्तमान समय में प्रत्ययोजित विचार-निर्माण पर संसदीय नियामन दो कारणों से होता है: (१) विभागीय शक्तियां संसद द्वारा व्यवस्था से प्रत्ययोजित की जाती हैं और दोनों सदनों के सदस्य पूर्ण रूप से समग्र भी नहीं पाते कि क्या किया जा रहा है; (२) यदि उन शक्तियों के अनुसरण में बनाये गये बहुत से विनियमों के दोनों ही सदनों के सामने रखना आवश्यक है और वस्तुतः ऐसा होता भी है किन्तु संसद की ओर से प्रभावशाली परिनिर्मिति के लिए कोई भी स्वचालित व्यवस्था नहीं है और मात्रा तथा ज्ञानिता ऐसी हैं कि ऐसी परिनिर्मिति पर भरोसा करना अब समस्या नहीं रह गया है।" विस्तार, १६५३ से मई, १७६१ तक की अवधि में समिति की ५० बैठकों हुई। समिति ने ४५५५ आदेशों की जांच की और १७ प्रतिवेदन प्रस्तुत किये। इन १७ प्रतिवेदनों में से ६ तो पहली लोकसभा के जीवनकाल में ही प्रस्तुत किये गये थे और शेष म्यार्थ, दूसरी लोकसभा के सामने पेश किये गये। ये अंद कार्य आर्थिक शक्ति हैं और प्रमाणित करते हैं कि समिति अच्छा कार्य कर रही है। मॉरिस जॉन्स के शब्दों में, "समिति ने अपने महत्त्वपूर्ण क्रिया का आरंभ योग्यता तथा कार्यता से किया है।" दूसरी समिति ने मार्च, १६५४ ई। में प्रकाशित अपने प्रथम प्रतिवेदन में दो लाभकारी सिफारिशें की:

(१) विचारीय शक्तियों के प्रत्ययोजन के लिए प्रस्ताव जिस विचारक में सम्मिलित हूँ, उसी विचारक के साथ अपरिहार्यत: एक शपथ भी हो जिसमें ऐसे प्रस्तावों का क्षेत्र तथा विवरण दिया गया हो।

(२) धनिष्ठ अधिनियमध्ये उन उपवन्यों मध्ये जिनमें द्वारा विधायी शक्तियों का प्रत्यायोजन किया जाता है, एकूणपता होनी चाहिए।

विधायी शक्तियों का प्रत्यायोजन करने वाले उपवन्यों मध्ये एकूणपता की कमी रही है। धनिष्ठ अधिनियमध्ये निम्न चार प्रकार के उपवन्य रहते हैं:

(१) केंद्रीय सरकार को सरकारी राजपत्र (gazette) में अधिसूचना जारी करके किसी भी अधिनियम के उपवन्यों को लागू करने के उद्देश्य से नियम बनाने का अधिकार है।

(२) केंद्रीय सरकार को सरकारी राजपत्र में अधिसूचना जारी करके नियम बनाने का अधिकार है और उसे राजपत्र में प्रकाशित होने के पश्चात शीर्षात्मक उन्हें सदन के सामने प्रस्तुत करना होता है।

(३) केंद्रीय सरकार द्वारा निमित नियमों में वे संशोधन किये जा सकते हैं जो संसद मेज पर रखे जाने के पश्चात उनमें करना ठीक समझ।

(४) किसी अधिनियम के अल्पगत बनाये गये नियमों को दुनिया को अंतिम प्रकाश की तिथि से पूर्व एक विशिष्ट काल के लिए मेज पर रखे जाना आवश्यक है।

ऐसे मामलों में एकूणपता लाने तथा मात्रविध विधान पर उचित संसदीय नियमन्त्रण रखने की दृष्टि से समिति ने सिफारिश की:

(१) जिन अधिनियमों में नियम बनाने के लिए उपवन्य हों, उनमें यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि ऐसे नियम राजपत्र में प्रकाशित होने के पश्चात शीर्षात्मक सदन की मेज पर रखे जाय।

(२) वे सभी नियम सदन की मेज पर सदैव कुल ३० दिन के लिए रखे जाने चाहिए।

(३) प्रत्यायोजन प्रदान करने वाले अधिनियमों में स्पष्ट उपवन्य है कि उनके अल्पगत बने नियमों में ऐसे संशोधन किये जा सकते हैं जो सदन उचित समझे।

(४) अपवादस्वरूप मामलों में सदन विधेयकों में ऐसे उपवन्य कर सकता है, जिनमें विधायी शक्ति के प्रत्यायोजन के लिए प्रस्ताव समावेशित हों। वे नियम लागू होते हैं से पूर्व ३० दिन के लिए सदन की भी मेज पर रखे जा सकते हैं।

समिति ने प्रत्यायोजित विधान-निर्माण के कई लक्षणों की निर्देश दी है: जैसे, अदालतों के अधिकार क्षेत्रों को कम करना, जनता अधिनियम के उपवन्यों का अंतिमसमापन, अनिश्चित, उलझी हुई तथा संदिग्ध शब्द रचना, किसी आदेश के प्रकाशन तथा सदन की मेज पर रखे जाने के समय के बीच अनुचित विलम्ब। मई, १९६१ में प्रस्तुत किये गये अपने स्थारहें
प्रतिबद्धता में समिति ने बताया कि यदि संघ सरकार अतिथि भारतीय सेवाओं के कर्मचारीकर्म के सेवा की उन शरीयों को दिनयमित करने के लिए जिन (सेवाओं) का संबंध अवस्था मामलों से है, नियम न बनाकर विनियम बनाकर नवीन शासन का धारण करती हैं तो यह उसका अवश्य है—विनियम बनाने का तात्पर्य है संसद के सामने नियमों को रखने के परिनतियुद्ध संबंध का उल्लंघन करता है।

समिति ने जो परिशोध किया उसका नाम भबन्द प्राप्त हो रहा है। उसको बहुत-सी सिफारिशें स्वीकार कर ली गयी हैं। साझेदार प्रतिबद्धता में की गयी इसकी सिफारिश को सामान्य धारा अवधारणा (General Clauses Act) में जो १९६० के आर्थक परितिथ हुआ था, परिनतियुद्ध रूप दे दिया गया और इसमें व्यवस्था की गयी कि प्रत्यायोजित विधान-निर्माण के सभी संलेख संसद के आगे रखे जाने चाहिए और प्रत्यायोजित विधान-निर्माण का प्रावधारक हैं वाले प्रत्येक अवधारणा में निम्न सत्य को दुराराने की आवश्यकता नहीं: “इस धारा के अन्तगत बना प्रत्येक नियम, बनने के बाद शीर्षीतर्षी संसद के प्रत्येक सदन के सामने, सत्य के दौरान रखा जायगा। इसके रखे जाने की अवधि चुक मनाकर ३० दिन है। ये ३० दिन एक सत्य में पूरे हो सकते हैं। और यदि एक में पूरे न हुए तो बाद के सत्यों में पूरे हो सकते हैं और यदि जिस सत्य में इसे रखा गया उसकी समाप्ति से पूर्वत बाद के सत्य में से दोनों ही सदन उस नियम में कोई संशोधन करने के लिए सहमत हैं, या दोनों ही सदन इस बाद पर सहमत है तो नियम न बनाया जाय तो वह नियम तब से केवल उसी संशोधित रूप में प्रभावशाली होगा या विलक्कुल होगा ही नहीं—जैसी ही उस समय दिया नौ। और इस प्रकार जो संशोधन होगा उससे उस नियम के अन्तगत पहले की गयी किसी विषय की मान्यता पर प्रतिकूल प्रभाव न पड़ेगा।”

समिति, वास्तव में, एक मुंदर कृत्य सम्पन्न कर रही है। लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष जी० बी० मायतकर के शब्दों में इसके सदस्य “आकारम्ब फी रही रही ‘नवीन निरंतरता’ के विषय लोगों के एकमात्र रक्षा-कवच है।” आये भी उनके अनुसार: “जैसे-जैसे संघ समय बीतता जाता है और जैसे-जैसे समिति निष्पत्ति होती है, उसके न्यायपूर्ण तरीकों से तथा निर्देशीय मार्ग पर संयम से कार्य करो जाएगी, जैसे-जैसे समिति की उपयोगिता तथा प्रभाव स्थापित होता जायगा।” प्रत्यायोजित विधान-निर्माण के कुछ पहलुओं की निन्दा करके समिति क्रमांक: एक ऐसा आदर्श स्थापित कर रही है जिसके अनुरूप प्रत्यायोजित विधान-निर्माण को होना ही चाहिए।
प्रशासकीय न्यायाधिकरण
(ADMINISTRATIVE TRIBUNALS)

अन्य देशों की माति भारत में भी विभिन्न प्रकार के प्रशासकीय न्यायाधिकरणों की क्रमशः वृद्धि होती जा रही है। ये न्यायाधिकरण वस्तुतः देश के संवैधानिक तत्त्व के एक स्वायत्ती अंग बन गये हैं। अधिनियम (adjudication) की एक प्रणाली के रूप में उन्हें स्वायत्त मिल गया है और उनकी संम्बन्ध निरस्तर बढ़ रही है। व्यक्तित्व तथा ओटमेन (Blachly and Oatman) प्रशासकीय न्यायाधिकरणों को ‘प्रशासकीय न्यायालय’ कहा पसंद करते हैं और उनकी परिभाषा करते हुए कहते हैं कि “वे साधारण अदालत प्रणाली के बाहर स्थित ऐसी स्थल हैं, जो उस समय कानूनों की यथायथ करते हैं और उन्हें लागू करते हैं, जब लोक प्रशासन के कार्यों पर ओप्पचारिक मुद्दों में या अन्य स्वारूप रीतियों द्वारा आक्रमण होता है।”1 प्रशासकीय अधिनियम करने इन प्रशिक्षणियों का एकमात्र कार्य हो सकता है या यह कार्य उन्हें प्रशासकीय तथा विनियम कार्यों के अतिरिक्त सौंपा जा सकता है। प्रशासकीय अधिनियम के लिए कई माध्यम हो सकते हैं, जैसे—(१) स्वयं समिति; (२) बिंग्राम का स्वायत्त ध्वनि; (३) कोई प्रशासी न्यायाधिकरण; (४) कोई विशेष समिति या आयोग; (५) ‘विषिष्टौत’ विधि न्यायालय; (६) एक सदस्यीय न्यायाधिकरण; या (७) सदस्यीय न्यायाधिकरण।

सरकारी कार्यों में असाधारण वृद्धि होने के फलस्वरूप कार्यरतिका के हाथों में अत्यधिक शक्ति विस्तारित होती जाती है। पिछले अध्याय में मात्र कानूनों का निर्माण करने वाली जिन शक्तियों की चर्चा की गयी है उनके

1 “Authorities outside the ordinary court system which interpret and apply the laws when acts of public administration are attacked in formal suits or by other established methods.”—Blachly, Frederick F., and Oatman, Miriam E.: their joint contribution in the Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. III, New York, Macmillan, 1954, p. 529.
अतिरिक्त इन शक्तियों में न्यायिक शक्तियाँ भी सम्मिलित हैं। रॉब्सन (Robson) लिखते हैं: "ब्रिटिश संविधान में गत आधी शताब्दी के दौरान में जो आश्चर्यजनक विकास हुए हैं उनमें से एक विकास यह है कि राज्य के बड़े विभागों तथा न्यायालयों के बाहर के अन्य अनेक निकायों तथा व्यक्तियों ने न्यायिक शक्ति प्राप्त कर ली है।" 12 यह कबन भारत पर भी लागू होता है। एक कल्याण राज्य में बहुत-से विवाद से परिनिर्माण करना परमावश्यक रहता है। परिभाषण: कानूनों की निर्माण-संरचना हील्ट अधिक बड़ा जाती है। 13 यह स्थिति दो हदों तक अपरिहार्य परिणामों को जन्म देती है—अधिक मुकदमे-बाजी तथा व्यक्ति की स्वतंत्रता पर अधिक आयतन। एक कल्याण राज्य में सामान्य मनुष्य के जीवन में सत्ता का हस्त-क्षेप अत्यधिक होता है। सत्ता तथा व्यक्तियों के बीच विवाद निगरानी होते हैं। बहुत से परिनिर्माण न्यायिक विचारणों द्वारा ऐसे विवादों का पूरा करते रहते हैं। व्यक्ति के अधिकार तथा स्वतंत्रता को बुनियादी देना एक अत्यन्त गम्भीर बात है और बैठक के अधिकारों के दायों तथा बैठकी के मार्गों के बीच समझौता करने में कोई प्रयत्न उठा नहीं रखना चाहिए। यही प्रखंडित समझौता प्राप्त करना तो प्रशासकीय रूप से नहीं हो सकता। सत्ता को चाहिए कि वह नागरिकों के सामान्य निकाय को "सन्तुष्ट करे कि यह सत्ता लोक-हित जिसको यह उसने करता है—तथा बैठक के हित जिसमें यह बाया डालता है—के बीच संतुलन के प्रति सममान रखता है आगे बढ़ रहा है।" 14 सन् १९५७ में इण्डियन ला।

2 "One of the most striking developments in the British Constitution during the past half century, has been the acquisition of judicial power by the great departments of State and by various other bodies and persons outside the courts of law." —Robson, W. A. : Justice and Administrative Law, London, Stevens & Sons, 1951, p. 11.

3 Even the Ministry of law had, till recently, no information about the number of disputes involving the Central Government. In reply to a question in Rajya Sabha asking for this information, the Minister of Law replied on 14th August, 1957 that the information was not readily available. An interim statement laid on the table in the Rajya Sabha gave the number of cases for some departments: Ministry of Home Affairs 141, Railways 25,140, Irrigation and Power 12, Health 142, Department of Economic Affairs 60.

4 "Safety the general body of citizens that it is proceeding with reasonable regard to the balance between the public (Contd.)"
इन्स्टीट्यूट में राज्यपति राजेन्द्रप्रसाद के भाषण का मूल स्वर भी यही था : "जहाँ तक व्यक्ति की स्वतंत्रता पर आरंभिक का सम्बन्ध है, हमें इस बात पर विकृत किया मानते हैं कि व्यक्ति को अधिक से अधिक स्वतंत्रता दी जाय वहीं दूसरी ओर हमें यह भी मानना होगा कि एक कल्याण राज्य में स्वयं के साथ तथा दूसरों के साथ संविधान करने में व्यक्ति की स्वतंत्रता पर अधिकारिक आयातन होने चाहिए। सर्वोत्तम सरकार को ऐसे सर्वोत्तम साधन लोजने पड़ते हैं जिनके द्वारा वे दो विरोधी विचारों में समझौता किया जा सके। इसके लिए मध्य का मार्ग लोज निकालना आवश्यक है।" ।

कराधान में राज्य तथा व्यक्ति के बीच विवाद लग्दा हो सकता है, या आश्चर्यार्थिक विवादों में स्वामी तथा कर्मचारी के बीच या किराया नियंत्रण के मामलों में मकान मालिक तथा किरायेदार के बीच विवाद लग्दा हो सकता है।

व्यक्ति तथा शासन-सत्ता के बीच विवाद कैसे उठ लगे होते हैं? सामान्यतः इसका आर्थिक विधायी अधिनियम से होता है। बहुत से परिनियमों द्वारा समाज के एक बड़े वर्ग के लिए विस्तृत योजनाएँ लागू होती हैं (उदाहरण के लिए राष्ट्रीय बीमा), या किसी मन्त्रालय तथा अन्य अधिकारियों पर कोई जन-सेवा का कार्य सौंपते हैं (जैसे शिक्षा या स्वास्थ्य). किन्तु ऐसा विवाद अपने सभी उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अपने आप में कदाचित ही पर्यंत रहता है और इन अधिनियमों के परिपालन के दौरान में प्रशासनीय प्राधिकारियों को आगे चलकर अनेक निर्णय करने पड़ते हैं। इनमें से बहुत-से निर्णय नागरिकों के अधिकारों पर प्रभाव डालते हैं जो इस पर तब आपत्ति

interest which it promotes and the private interest which it disturbs." —Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Chairman : Sir Oliver Franks), London, H.M.S.O., 1957, p. 5.

"So far as restrictions on the freedom of the individual are concerned, we have to consider it from the different aspect altogether. While, on the one hand, we recognize that the greatest amount of freedom should be assured to the individual, on the other side we also have to recognize that in a welfare state the individual's liberty to deal with himself and others has to be restricted more and more. The best government has to find out the best means by which these two more or less conflicting ideas can be reconciled. The middle course has to be found." —The President's inaugural speech at the Indian Law Institute. The Hindustan Times, December 13, 1957, p. 12.
भी पेश कर सकते हैं। एक बार किसी निर्णय पर यदि आपत्ति लगी कर दी गयी तो आप हूँसरा निर्णय अपरिहार्य बन जाता है। यह अगला निर्णय पहले के निर्णय की पुष्टि कर सकता है, रद्द कर सकता है या उससे भिन्न भी हो सकता है। ये आप के निर्णय साधारण विधि न्यायालयों में किये जाते हैं। बहुधा परिनिमय यह निर्धारित कर देते हैं कि ये आप के निर्णय विधेय न्यायाधिकरणों द्वारा या मन्त्री द्वारा किये जाने हैं। प्रशासकीय तत्त्वों की अधिनियमण की शक्तियों का प्रतियोग इसलिए आवश्यक है कि जिससे आधुनिक सरकार सामाजिक या आर्थिक महत्त्व के कायम की समुचित रीति से सम्पन्न कर सके।

आभास न्यायिक

'Quasi-judicial' शब्द का प्रयोग कुछ ऐसी शक्तियों का वर्णन करने के लिए होता है, जो प्रशासनीय न्यायिकार्यों में निहित तो हैं, किन्तु अपने प्रयोग के उद्देश्य में किसी मात्रा तक न्यायिक नियमण के अधीन है, संक्षिप्त ऑक्सफोर्ड शब्दकोष (Concise Oxford Dictionary) ने 'quasi' (आभास) शब्द की परिभाषा 'as if' (मानो), 'not exactly' (विलकुल ठीक नहीं), 'seemingly' (लगभग अनुकूल), 'half almost' (करीब लगभग) की है। किसी कार्य को न्यायिक कार्य तब कहा जाता है जब न्यायाधिक उसका पालन करते हैं। वही कार्य उस समय आभास-न्यायिक बन जाता है जब कोई प्रशासकीय न्यायाधिकरण उसे सम्पन्न करता है। भारत बैंक बनाम भारत बैंक के कर्मचारी (Bharat Bank v. Employees of Bharat Bank)6 नामक मामले में महान जॉ ने कहा कि आधुनिक न्यायाधिकरण एक न्यायिक कार्य कर रहा था, यौगिक यह स्वयंवर के स्थान पर कार्य का प्रयोग कर रहा था। किन्तु चूंकि इसका सम्बन्ध साधारण न्यायिक प्रणाली से नहीं है, अतः इसे आभास-न्यायिक निकाय कहना ही ठीक हो सकता है। किसी आभास-न्यायिक कार्य में इसे सम्पन्न करने वाला अभिकरण कोई प्रशासकीय निकाय होता है, किन्तु वह न्यायिक रीतियों का अनुमान करने के लिए तथा तद्विषय में कार्य करने के लिए बाध्य रहता है। न्यायिक तथा आभास-न्यायिक कार्य में एक समानता यह है कि वे किसी तरह या तरहों के समूह के प्रति कार्य करते हैं। "जहाँ तक न्यायिक अवधिकारियों का सम्बन्ध है, उनके आदेश या तो न्यायिक हो सकते हैं या प्रशासकीय और वे सम्मत: आभास-न्यायिक नहीं हो सकते। चूंकि अय प्रशासकीय, यदि न्यायिक रूप से देखा जाय, तो न्यायिक नहीं होते; वे केवल आभास-न्यायिक

ही ही सकते हैं।' "न्यायिक तथा आभास-न्यायिक कार्यों के बीच यही भेद है। प्रशासकीय न्यायाधिकरणों को पहले आभास-न्यायिक प्रक्रिया का अनुगमन करना चाहिए और इसके पश्चात ही उन्हें समझदार अभिनियम द्वारा प्रदत्त स्वध्वरक का प्रयोग करने की अनुमति दी जानी चाहिए। यह चर्चा उत्तराधिकार लेख (certiorari) के मुकदमे से समझदार है, व्यर्थी कि यह मुकदमा केवल तभी मंजूर किया जा सकता है जब खण्डन किया गया आदेश न्यायिक या आभास-न्यायिक होता है। एक आभास-निर्जन की कसौटी बदन्त द्वारा राजा बनाम बिजली आयुक्त, एक पक्षी, लंदन बिजली संयुक्त समिति कम्पनी (1924) अर्थ 50 बिसा 171 (Rex v. Electricity Commissioners, Exparte, London Electricity Joint Committee Co. (1924) I.K.B. 171) के मामले में निर्धारित की गयी कसौटी है: "जब कभी कोई निकाय या व्यवस्था, जिन्हें नागरिकों के अधिकारों को प्रभावित करने वाले प्रश्नों को निकेतन करने की धौथ सत्ता प्राप्त है, तथा न्यायिक रूप से कार्य करना जिनका कार्य करने की धौथ सत्ता के अतिरिक्त में कार्य करते हैं तो वे राजा के न्यायाधिकार संभाग (Kings Bench Division) के नियंत्रणार्थी अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आ जाते हैं।" लाई एटकिन्स की कसौटी ऐसी चार शर्तें निर्धारित करती है जिनके अन्तर्गत उत्तराधिकार लेख जारी किया जा सकता है। ये शर्तें इस प्रकार हैं: जब कभी कोई निकाय या व्यवस्था जिन्हें (1) नागरिकों के अधिकारों को प्रभावित करने वाले प्रश्नों का निपटारा करने की, (2) धौथ सत्ता प्राप्त है, और (3) निर्धारित कार्य करना पड़ता है, (4) अपने धौथ आदेश के अतिरिक्त में कार्य करते हैं। राजश्रीय लखरी बनाम मध्यप्रदेश राज्य (Radheshyam Khare v. State of Madhya Pradesh) के फिल्हाल के मामले में मुख्य न्यायाधिकारियों का आरोप दास (Chief Justice S.R. Dass) ने एटकिन्स कसौटी की प्रशंसा करते हुए कहा: "अत: जे एटकिन्स द्वारा दी 7

7 "In the case of judicial authorities their orders can only be either judicial or administrative and cannot possible be quasi-judicial. Since other authorities are not judicial if they are to be passed judicially; they can be only quasi-judicial." — Basant Singh v. Janak Singh, A.I.R. 1954 All. 447-48.


9 1959 S.C.R. 1440.
गयों एक आभास-न्यायिक निकाय की सुनदर परिभाषा को देखना काफी होगा, जैसे कि वह राजा बनाम बिजली आयुक्त (१६२४) आई० के० बी० १७१ (Rex v. Electricity Commissioner (1924) I.K.B. 171) के समय थी और जो इस समय भी माय है। वह परिभाषा इस प्रकार है: "जब कभी कोई निकाय या व्यक्ति, जिन्हें नागरिकों के अधिकारों को प्रभावित करने वाले प्रश्नों का निपटारा करने की वैध सत्ता प्राप्त है और जिन्हें न्यायपुर्वक कार्य करने का कर्तव्य पुरा करता पड़ता है, अपने वैध सत्ता के अतिरिक्त में कार्य करते हैं तो वे राजा के न्यायालय संबंध के नियन्त्रणकारी अधिकार-श्रेणी—जिसका प्रयोग इन लेखों में किया गया है—के अन्तर्गत आ जाते हैं।" इन निर्णयों से यह बात प्रकट होती है कि यदि प्राधिकारिक या किसी प्रशन का न्यायपुर्वक निर्णय नहीं है तो वह न्यायप्रक्रिया कार्य नहीं है। जैसा कि दोनों मार्ग समिति समिति इंगित करती है, यदि "कोई मनी कथित कर लेने के बाद, केवल बिधि के अनुसार ही निर्णय देने के लिए परिवर्तन द्वारा वाणिज्य है तो वह निर्णय न्यायिक है। यह तथ्य, कि इस मामले का निर्णय तयारित किसी न्यायालय द्वारा नहीं दिया गया है बल्कि एक मनीरीय परिवर्तन शक्तियों के अन्तर्गत चुनी बिधि समिति के अनुसार निर्णय किया गया है, उस निर्णय को किसी भी प्रकार से कम न्यायिक नहीं बनाए जा सकता।"10

प्रशासकीय न्यायाधिकरण व्यक्ति तथा सार्वजनिक सत्ता के बीच समृद्ध सम्बन्ध करने के प्रयास में लंबे रहते हैं। वे नागरिक के लिए स्वतंत्रता तथा न्याय और आधुनिक बंध की सरकार, जिस पर सुधरन आज सत्ता के वाली सामाजिक तथा आर्थिक नीतियों की उत्तरदायित्व की आवश्यकता के अनुसार निर्णय नहीं है। एक प्रश्न, जो अपरिहार्यत: हमारे सामने उपस्थित है, यह है: चिन्हांकण इन विवादों का निर्णय करने में साधारण बिधि न्यायालय की अपेक्षा प्रशासकीय न्यायाधिकरण की ही वर्तमान क्षमता का है कि वे इस प्रश्न में निर्णय करते हैं?

10 "A Minister, having ascertained the facts, is obliged by the statute to decide solely in accordance with the law, the decision is judicial. The fact that it is not reached by a court so-called, but by a Minister acting under statutory powers and under specialized procedure will not make the decision any the less judicial." —The Donoughmore Committee Report, p. 74.
धिक महत्वपूर्ण होते जा रहे हैं—वे बहुत अधिक उपयुक्त नहीं हैं। एक नये प्रकार का व्याख्याता जिसमें समाज-कल्याण की भावना हौ, वांछनीय है, और वस्तुतः वह समय की आवश्यकता भी है। प्रशासकीय व्याख्याताओं के उद्देश्य से लोकहित की भावना से युक्त व्याख्या मिलना सम्भव हो गया है। "उसीसबी के बीसवीं शताब्दी में सरकार के कार्य का प्रसार एक क्षेत्र से दूसरे नये क्षेत्र में होने से; समुदाय के सामाजिक कल्याण, सुरक्षा तथा स्वास्थ्य के हित में व्यवित के अधिकारों की उंतरीरत सीमावर्तन से; सेवायोजन की शारीर पर सामूहिक नियुक्ति का विकास होने से और रहने के दंग तथा लोगों की प्रारंभिक आवश्यकताओं के विकास के अभिनिष्ठ द्वारा एक ऐसी तकनीक की आवश्यकता पैदा हो गयी है जो विवृति व्यवस्थाओं की जटिल एवं महंगी मुकदमों की तुलना में सामाजिक आवश्यकताओं के अधिक अनूठा हो। एक नवीन प्रकार के व्याख्या की मांग पैदा हो गयी है जो डीन रोकस स्वेऑ (Dean Roscoe Pound) के शब्दों में 'जबकि लोग स्वतंत्रता से अपनी बात कहते हैं उस समय इस्तेमाल मत करो' वाली पद्धति से कम मिलती-जुलती एवं 'सामाजिक उद्देश्यों के लिए विचारण सामाजिक संस्था' से अधिक मिलती-जुलती है...'। किर्तु उनका अस्तित्व वांछनीय है या न हो इसमें कोई संदेह नहीं कि प्रशासनिक काृत्त का पुनर्जीवन होने के कई कारण हैं; जैसे—समुदाय के विविध नवीन प्रकार के अपराधों के उद्देश्य, सामाजिक अधिकारों के एक नवीन अवधारणा के विकास, सरकारों के हित की वृद्धि इत्यादि तथा उसीसबी शताब्दी के अंत व्यक्तिवादी अधिकारों की विविधता में विवाद की कमी।"11

11 "With the extension, during the nineteenth and twentieth centuries, of the functions of government to one new field after another, with the progressive limitation of the rights of the individual in the interests of the health, safety and general welfare of a community as a whole, with the development of collective control over the conditions of employment, and manner of living and the elementary necessities of the people, there has arisen a need for a technique of adjudication better fitted to respond to the social requirements of the time than the elaborate and costly system of decision provided by litigation in the courts of law. A demand has arisen for a new type of justice which shall be less like what Dean Roscoe Pound calls 'a system of hands off while individuals assert themselves freely' and more like 'a social institution existing for social ends'.....But regardless of whether their existence is desirable, there is no doubt (Contd.)
इस प्रकार, यह स्वाभाविक है कि प्राषासकीय न्यायाधिकरण सभी देशों में शीर्षता से बढ़ते जा रहे हैं, क्योंकि यह तत्त्व किसी विशेष संवैधानिक प्रणाली से ही सम्बद्ध नहीं है। जब डोनोमोर समिति नियुक्त की गयी थी, इंग्लैंड में बेकारी बीमा तथा अंशदायी और युद्धसेवा-निवृत्ति-बेतन के क्षेत्र में पहले से ही कुछ प्राषासकीय न्यायाधिकरण विद्वानों के लिए और स्थानीय अधिकारियों की नजीकृत मूम्मी की प्रयोग में लाने या उसका प्रयोग आवश्यक करने के पर्याप्त अधिकार थे। तब से बड़ी संख्या में प्राषासकीय न्यायाधिकरण रंगमंच पर प्रकट हो गये हैं। सरकार के क्लापों तथा उल्लंघनों का प्रसार ही इसका कारण है। ये न्यायाधिकरण जनता पर कितना बड़ा प्रभाव डालते हैं यह तो आगे बढ़ी मामलों की संख्या से ही प्रकट हो जाता है, जैसे—लगाने के न्यायाधिकरणों में १५,००० मामले आये, योजना की अपीलों की वार्षिक संख्या ५,००० है, और राष्ट्रीय बीमा तथा आदेश तथा संबंधी स्थानीय न्यायाधिकरणों के वार्षिक मामलों की संख्या ५०,००० से ६०,००० तक है। इंग्लैंड में मुख्य प्राषासकीय न्यायाधिकरण ये हैं—रेलवे तथा नहर आयुक्त, रेलवे आर्थिक न्यायाधिकरण, नदी अन्न न्यायाधिकरण, जिला लेखा परीक्षक, राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा न्यायाधिकरण, बेकारी बीमा न्यायाधिकरण, रणनीति मण्डल, विज्ञानिकी नियन्त्रण मण्डल तथा निवृत्ति बेतन आयुक्त के न्यायाधिकरण।

संवैधानिक राज्य अमरीका में मुख्य संचालक प्राषासकीय न्यायाधिकरण ये हैं—व्यापार आयोग, अन्तर-राज्य वाणिज्य आयोग, सीमा मुक्त तथा पेटेंटों की अपीलों को अडालत, पेटेंट कार्यालय, दायरों की अडालत (Court of Claims), चाव अपीलों का मण्डल, संचालक शक्ति आयोग, जिला भूमि कार्यालयों के रजिस्टर, उपाधिकरण आयुक्त, भूमिकीय अपरीक्षण का संचालक, भारतीय प्रशासन का आयुक्त, तथा कर्मचारी तत्पूर्ति आयोग। प्राषासकीय प्रक्रिया अधिनियम, १९४६ के लागू होने के पश्चात से अमरीका के प्राषासकीय न्यायाधिकरण अत्यन्त स्थायिक हो गये हैं। प्राषासकीय शक्ति मुख्त: विनियमन के लिए आयुक्त की जाती है और उसमें समाज सेवा का तत्त्व केवल थोड़ा-सा ही रहता है, यद्यपि that the revival of administrative law......is very largely due to the creation of new types of offences against the community, the growth of a new conception of social rights, an enhanced solicitude for the common good, and a lessening of that belief in the divinity of extreme individualistic rights which was evinced in the early nineteenth century.”
इसमें सन्देह नहीं कि निबृत्ति वेतन तथा अन्य ऐसे ही कार्य गत तीस वर्षों में काफी महत्वपूर्ण बन गये हैं।

भारत में विधायी अधिनियम की संख्या, जो आभास-न्यायिक सत्ताओं की रचना करते हैं, बहुत बढ़ी है। सन् १६५७ तक के केंद्र तथा राज्य अधिनियमों (आसाम, बिहार तथा मैसूर राज्यों को छोड़कर) के एक विशेष्य अनुसार लगभग २,५५० प्रशासकीय निकाय देश भर में काम कर रहे थे। इस समय वास्तविक संख्या ३,००० से अधिक हो सकती है। इसमें से १८० तो केंद्रीय परिनियमों के अन्तर्गत स्थापित किये गये हैं। उनमें से कुछ विशुद्ध प्रशासकीय हैं और कुछ कार्य के न्यायिक हैं। ऐसा अनुमान है कि फिलहाल एक सी से अधिक प्रशासकीय न्यायिक केंद्र तथा राज्य सरकारों द्वारा पारित परिनियमों के अधिन कार्य कर रहे हैं।

देश की विशालता तथा जनसंख्या को देखते हुए, तेजी से विकसित हो रही अर्थ-व्यवस्था तथा क्रान्ति राज्य की प्रारंभिक क्रय-व्यापार में विकास से बढ़ते हुए सरकारी कार्यालयों को देखते हुए न्यायिकरणों की संख्या और बढ़ने की सम्भावना है। प्रशासकीय अधिनियम तेजी से न्यायिक क्षेत्र का एक अपरिहार्य अंग बनता जा रहा है।

प्रशासकीय न्यायिकरण के लघु प्रशासन के कुछ सीमित तथा विशिष्ट क्षेत्रों में स्थापित किये गये हैं, जैसे—आय-कर (आय-कर पुनर्विचार न्यायिकरण), रेलवे दर (रेलवे दर न्यायिकरण), अधीनकारिक सम्बन्ध (आम न्यायालय, अधीनकार न्यायिकरण, राज्य न्यायिकरण तथा मिति मण्डल) तथा चुनाव सम्बन्धी विवाद, स्थापित कर दिये गये हैं। साथ ही वे तद्भव (ad hoc) प्रदेशों के लिए भी स्थापित किये गये हैं (जैसे जेबी बीमा निगम तथा के. जी. एफ. के सम्बन्ध में अतिरिक्त न्यायिकरण)। तथा तथा निर्माण न्यायिकरणों के साथी से विवाद निर्माण के लिए आते हैं उनमें लोकसत्ता सही होती है। भारत के प्रशासकीय न्यायिकरण के क्षेत्रों में आते हैं, बालाकों उनकी रचना विधायी अधिनियमों के अन्तर्गत दुई है और कार्यालयों के निर्माण करने के लिए किया गया है।

इसके अतिरिक्त, सरकार के कुछ अन्य अधिनियम हैं, जैसे—केंद्रीय राजस्व मण्डल तथा सीमा शुल्क के अधिनियम, जो न्यायिक कार्य सम्पन्न करते हैं। इन निर्माणों में स्थायी असैन्य सेवा काम करते हैं और वे प्रशासकीय तत्त्व के एक भाग होते हैं।

अब हम भारत के दो मुख्य न्यायिकरणों—आय-कर पुनर्विचार न्यायिकरण (Income-tax Appellate Tribunal), तथा रेलवे दर न्यायिकरण (Railway Rates Tribunal) का वर्णन करेंगे।
आय-कर पुनिविचार न्यायाधिकरण

आय-कर अधिनियम, १६२२ द्वारा किसी पुनिविचार न्यायाधिकरण की व्यवस्था नहीं की गयी। यह आय-कर प्राधिकारियों की गिनती तथा पद परम्परा में उनके स्वातंत्र्य से प्रकट हैः

(१) केंद्रीय राजस्व मण्डल,
(२) निरीक्षण संचालक,
(३) आय-कर पुनिविचार सहायक आयुक्त,
(४) आय-कर निरीक्षण सहायक आयुक्त,
(५) आय-कर अधिकारी,
(६) आय-कर निरीक्षक।

विभागीय प्राधिकारियों से स्वतन्त्र एक ऐसे पुनिविचार निकाय की निर्देश मांग की गयी जो आय-कर के अन्यायपूर्ण आरोपण के विरुद्ध प्रकट किये गये करदाताओं की शिकायतों का ही सूचा रूप से निपटारा कर सके। फिल्टर १६३६ में ही अधिनियम में संशोधन करके पुनिविचार न्यायाधिकरण (Appellate Tribunal) की व्यवस्था की जा सकी। धारा ८ अ कहती हैः

“(१) केंद्रीय सरकार एक पुनिविचार न्यायाधिकरण नियुक्त करेगी जिसमें 'वह व्यक्तियों से अभिक नहीं' होगे। यह न्यायाधिकरण उन कार्यों को सम्पन्न करेगी जो इस अधिनियम द्वारा पुनिविचार न्यायाधिकरण को सीमित गये हैं।

(२) पुनिविचार न्यायाधिकरण (The Appellate Tribunal) में न्यायिक सदस्य तथा लेखा सदस्यों की संख्या 'बराबर' होगी, जिनके समबन्ध में आपने निर्देश फिराया गया है।”

सन् १६४५ में अधिनियम में संशोधन किया गया और 'वह व्यक्तियों से अभिक नहीं' के स्वातन्त्र पर 'उन्नत व्यक्तित्व' जितने यह ठीक समझे' शब्द राखे गये। 'बाबार' शब्द काट दिया गया। न्यायिक तथा लेखाकार सदस्यों की योग्यताएँ १६५३ में परिनियम द्वारा निर्धारित कर दी गयी। न्यायिक सदस्य वहीं व्यक्ति होना चाहिए, जो या तो कम से कम दस वर्ष तक अभिनित न्यायिक पद पर रहा हो या किसी उच्च न्यायालय में एडवोकेट रहा हो। लेखाकार सदस्य वह व्यक्ति होगा जिसने चार्टर्ड एकाउंटेंट (chartered accountant) के रूप में कम से कम दस वर्ष तक लेखाकार का अभ्यास किया हो, वापस अधिनियम केंद्रीय सरकार की अधिकार देता है कि वह न्यायाधिकरण के लेखाकार सदस्य के रूप में किसी भी व्यक्ति को, जिसमें वे योग्यताएँ न भी हों, नियुक्त कर सकती है, यदि उसे यह सत्यों हो जाय कि वह व्यक्ति योग्य है तथा उसे ऐसा अनुमोदन प्राप्त है कि वह न्यायाधिकरण में
नियुक्ति के लिए उपयुक्त है न्यायाधिकरण के सदस्यों की भर्ती निम्न प्रवर्ग में से की जाती है:

1. आय-कर विभाग के पदाधिकारी,
2. राज्य न्यायिक सेवाओं के पदाधिकारी,
3. विधि मन्त्रालय तथा अन्य केन्द्रीय सरकार के मन्त्रालयों के पदाधिकारी,
4. वकालत करने वाले वकील, तथा
5. कायर्त लेखाकार।

अब तक नियुक्ति संबंधी लोक सेवा आयोग के चुनाव एवं सिफारिश पर की जाती थी। यह प्रक्रिया अब वदल गयी है और अब केन्द्रीय सरकार द्वारा निम्नित एक विषय तथा सभी सदस्यों के निर्णय के लिए उल्लिखित है।

न्यायाधिकरण को (1) अपीलों को सुनने तथा तय करने, (2) आदेश से उत्पन्न किसी कानूनी प्रश्न पर, अपीलकर्ताओं के अनुरोध पर उच्च न्यायालय में कोई मामला प्रस्तुत करने, तथा (3) उच्च न्यायालय द्वारा अपीलकर्ताओं की प्रार्थना सुनने से इत्यादी कर देनी की दशा में उच्च न्यायालय द्वारा माने गये किसी मामले को प्रस्तुत करने का अधिकार है। अतः इस प्रक्रिया तथा निरीक्षण के विषय में इसे वे ही अधिकार तथा जो व्यवहार प्रक्रिया संहिता (Code of Civil Procedure) के अंतर्गत किसी भी न्यायालय को प्राप्त है। यह किसी भी व्यक्ति को अदालत के सामने उपस्थित होने के लिए आध्य कर सकता है, हिसाब-किलाब तथा कामजात प्रस्तुत कर सकता है तथा आयुक्त जारी कर सकता है।

पुनिक्षय न्यायाधिकरण (Appellate Tribunals) अधिनियम की धारा 28 के अन्तर्गत कर की राशि से हेड युनियन जुर्माना तक कर सकता है। यह निर्धारित कर की उपस्थिति कर सकता है, उसे घटा या बढ़ा सकता है या उसे रुद भी कर सकता है या उस विषय की नींव के अधिकारियों को भेज सकता है। न्यायाधिकरण अपील का अन्तिम न्यायालय है। फिर भी किसी कानूनी प्रश्न के इसके निर्णय के विरुद्ध एक अपील दबों उच्च न्यायालय में की जाती है, उसके बाद सर्वाधिक न्यायालय में। न्यायाधिकरण इस अंतर्गत के न्यायाधिकरण है कि उसकी प्रक्रिया में हुनिये सूचना वकील द्वारा प्रतिनिधित्व और निर्णय के लिए कारणों का विवरण की व्यवस्था रहती है।

आय-कर पुनिक्षय न्यायाधिकरण (Income-tax Appellate Tribunal) के कार्य करने के दंग से कुछ संदेह पैदा हो गये हैं, पुनिक्षय मुनिवारी की सभी बातें इसमें होती हैं—जैसे, विवाद के प्रति उपरंतु, निपटना में न्यायिक पद्धति की कमी या उसका अभाव दीक्षा दी जाती हैं, वकील द्वारा प्रतिनिधित्व किये जाने
की अनुमति दी जाती है, दोनों पक्षों की ओर से तथ्य सुने जाते हैं और विधि से सम्बन्धित प्रश्नों पर तक भी सुने जाते हैं और निर्णय के कारण दिये जाते हैं। विधि आयोग (Law Commission) ने न्यायाधिकरण की कमजोरियों को स्पष्ट रूप से निम्न शब्दों में बताया है:

"हम यह देखने के लिए बाध्य हैं कि कर की नयी न्यायालीके के अन्तर्गत अन्तिम तथ्य शोधी कार्य जैसी महत्वपूर्ण जिम्मेदारि को पूरा करने के लिए आवश्यक योग्यता एवं स्वतंत्रता बाले लोग नहीं नियुक्त किये जाते। ऐसी बहुत-सी शिकायतें हैं कि पुनरीचरण न्यायाधिकरण द्वारा अपीलों का निपटारा कुछ विभिन्न कारणों से बहुत ही असंतोषजनक है। बहुधा न्यायाधिकरण न्यायपूर्ण तथा स्वतंत्र कार्य निधि, जो एक अन्तिम तथ्य बोधी सत्ता में होना आवश्यक है, प्रदर्शित नहीं करता। कई मामलों में तथ्य तथा विधि के उल्लो ढूँढ प्रश्नों का निश्चय बहुत ही अनुमीत है से कर दिया जाता है। बहुधा न्यायाधिकरण, तथ्य समान्त्री अपने निष्कर्षों को या निष्कर्षों तक पहुँचने के अपने कारणों को स्पष्ट: नहीं लिखता। कुछ मामलों में पक्षों द्वारा उठाये गये तथ्य या विधि सम्बन्धी तथ्य विकल्प ध्यान में नहीं रहे जाते और परिणाम यह होता है कि आगे चलकर उससे सुधार किये जाने के लिए प्राथमिकता दिये जाते हैं।"..... करघाटों की बड़ी संख्या को निर्लोप देने के लिए, और उनके साथ न्याय करने के लिए किसी स्वतंत्र प्राधिकारी का निर्णय की असंविधान आवश्यकता है। अपीलों का निपटारा करने में पर्याप्त विचार कर दिया जाता है और बहुधा यह कह दिया जाता है कि न्यायाधिकरणों के पास पुनरीचरण के कार्य के लिए समय अवय अभाल नहीं करता है, जबकि इसका अधिकतम केवल पुनरीचरण कार्य से ही है। बहुधा न्यायाधिकरण के सदस्य बैठकों में इच्छानुसार उपस्थित होते हैं। ऐसी दशा में कार्य के निपटारे के लिए कायार्थ के नियत घटकों की परवाह नहीं की जाती। न्यायाधिकरण के दो सदस्यों का बैठक अपीलें निर्णय, किंतु व्यवहार में एक सदस्य द्वारा ही बायों के निर्णय में योग दिया जाना प्राप्त नयी न्यायकरण नहीं है।"[12]

[12] "We are constrained to observe that men of the requisite calibre and independence are not being recruited for discharging so heavy a responsibility as that of the final fact-finding authority under the new pattern of taxation. There are many complaints that the disposal of the appeals by the Appellate Tribunal is very unsatisfactory for a variety of reasons. Often, the judicial and independent approach, which is necessary in the final fact-finding authority, is not

(Contd.)
न्यायाधिकरण पर जो ये आरोप किये गये हैं इसकी रचना तथा कार्य करने के दृष्टि में शीघ्र ही सुधार किये जाने के महत्व को हमारे सामने रखते हैं। चूँकि तथ्य सम्बन्धी प्रश्नों पर यह सबूत नहीं सत्य है और कर, में समीचित राजियाँ कभी-कभी बहुत बड़ी होती हैं, अतः वांछनीय है कि इसके सदस्यों की भर्ती उच्चतम न्यायालय करे। ऐसा कदम उठाने पर न्यायाधिकरण में जलता का विभवस बढ़ जायगा और न्यायाधिकरण के निर्देशन निर्णय के विरुद्ध यह एक प्रभावशाली प्रतिरोधक का भी काम करेगा। न्यायाधिकरण के सदस्यों को गारंटी दे दी जाय कि उनकी पदार्थि निश्चित होगी, ताकि वे पक्षपात या भय से रहित होकर कार्य कर सकें। न्यायाधिकरण को कार्यालयका नियमन के घरे से निकल लेना चाहिए और उसके स्थान पर उस पर सबूत न्यायालय का नियमन होना चाहिए।

रेलवे दर न्यायाधिकरण

रेलवे दर न्यायाधिकरण (Railway Rates Tribunal) की स्थापना अप्रैल, १९४६ में हुई। इसके स्थान पर पहले रेलवे दर मन्त्रण समिति (Railway Rates Advisory Committee) थी जो अप्रैल, १९२६ में नियुक्त हुई थी और जो अनुचित पूर्वका तथा अनुचित दरों तथा अन्य छोटे-छोटे मामलों को देखती थी। समिति के पास सीमित कार्य था; वह जिकायतों को निपटारे के लिए तब तक हाथ में नहीं ले सकती थी, जब तक सरकार उन्हें इसके लिए displayed by the Tribunal. In several cases the determination of complicated questions of fact and law is done in a very perfunctory manner. Very often, the Tribunal does not clearly record its findings of fact or its reasons for arriving at its findings. In a number of cases, factual or legal contentions raised by the parties are not dealt with at all resulting in applications for rectification being made subsequently...To give satisfaction to the large number of assesses, a decision of an independent authority is an undoubted necessity if justice is to be done to them. There is considerable delay in disposing of the appeals and very often it is said that they, the Tribunals, spare very little time for the appellate work with which alone they are concerned. Very often the members of the tribunals attend the sittings at any time they choose, thereby not conforming to regular office hours, for the disposal of the work. Bench of two members of the Tribunal hears the appeals, but in practice the contribution to the decision of the cases by one of the members is often not appreciable.” —Twelfth Report of the Law Commission, p. 48.
न कहे और इसके निर्णयों का परिपालन सरकार द्वारा स्वीकार किये जाने से पूर्व नहीं हो सकता था। इस प्रकार समिति के कार्य के सम्बन्ध में जनता में असत्त्व बढ़ रहा था। इसीलिए, 1946 में रेलवे दर न्यायाधिकरण की रचना का स्वागत किया गया।

1946 की रचना के अनुसार इस न्यायाधिकरण में तीन सदस्य थे—(१) समापति, तथा (२) संदर्भ। ये सभी सदस्य उच्च न्यायालय के जजों के पदों पर नियुक्त होने की योग्यता रखते थे। इस प्रकार, इसमें बैठक तत्व की प्रचुरता थी। फिर भी, न्यायाधिकरण के कार्य करने में बहुत-सी कमी दीख पड़ी; यह शीर्षक से कार्य नहीं करता था। किसी भी मामले में असत्त्व ग्यारह माह लग जाते थे जबकि ब्रिटिश परिवहन न्यायाधिकरण (British Transport Tribunal) में तीन महीने तथा यू.एस.एस. के अंतर-राज्य वाणिज्य आयोग (Inter-State Commerce Commission of U.S.A.) में सात चार महीने लगते हैं। इस प्रकार, रेलवे दर न्यायाधिकरण में मामलों के निर्धारण में विचार होता था। यह बात तो न्यायाधिकरण ने स्वयं ही स्वीकार की कि एक मामले में 6 माह से अधिक समय न लाना चाहिए। इसके अतिरिक्त न्यायाधिकरण द्वारा दिया गया न्याय स्वीकारा भी होता जा रहा था। वापर का व्यय प्रति वाद के हिसाव से 10,000 से 20,000 रुपये तक हो जाता था। इतने दौरे व्यय मुश्किल: इस कारण आश्वस्त बन गये थे कि समयसीमा के अनुरूप आचू से अचू कानूनी सहायता के प्रबंध लेना पड़ता था। अतः न्यायाधिकरण की रचना में संशोधन की इसीलिए आवश्यकता समझी गयी कि इससे यह कम कौशलक है, कम कानूनी, मुद्दाओं के लिए कम स्वीकार्य साथ ही शीर्षक फैलाकर बनाए बनाए जाय।

रेलवे मात्र-मात्र रचना की जीवन समिति (The Railway Freight-Structure Enquiry Committee) (सम्बन्धित एरो रामास्वामी मुदालियर), जिसकी स्थापना जुलूस, 1915 में हुई थी, ने रेलवे दर न्यायाधिकरण के कार्य करने के दंग की जीवन की। भारतीय रेलवे अधिनियम, 1861 की धारा ३४ (Section 34 of the Indian Railways Acts, 1890) में संशोधन करके जुलूस, 1915 में न्यायाधिकरण की पुनर्स्थापना की गयी। यह संशोधन मुदालियर समिति की सिफारिशों के अनुसार था। अब इसमें एक समाधान होता है, जो मुद्दत के समय सर्वोच्च न्यायालय का जज हो या इस पद पर रह चुका हो तथा दो अन्य सदस्य होते हैं जिनको देश की व्यापारिक, आर्थिक व आधिकृतिक नियुक्ति की या रेलवे के व्यापारिक कार्य के दंग का विशेष ज्ञान होता है। मुद्दत का वरिष्ठ समाधान के लिए नहीं होती, साथ ही नियुक्ति नहीं की जा सकती। जीवन-पद्धति कार्य में न्यायाधिकरण की
संहायता के लिए परामर्शक प्रणाली (system of assessors), जो १६४८ की व्यवस्था में थी, १६५७ के संशोधन में निकाल दी गई है। १६५७ के संशोधन में न्यायाधिकरण का अधिकार-श्रेणी काफी कम कर दिया गया है।

अब तो यह केवल अधिनियम तक ही सीमित रहा गया है, वह भी उस समय जब विज्ञापन प्रस्तुत की जाती है कि:

(क) रेलवे प्रशासन, धारा २५ के उपवन्ध (यह उपवन्ध यह निर्देश करता है कि रेलवे किसी को अनुचित पुर्यों न दे या किसी के प्रति अनुचित रूप से प्रतिकूल न हो) का उल्लंघन कर रहा है।

(ख) रेलवे प्रशासन किसी दो स्टेशनों के बीच किसी माल की मालगाड़ी द्वारा होने के लिए इतना भाड़ा (दर) ले रहा है जो अनुचित है; तथा

(ग) रेलवे प्रशासन ऐसा शुल्क (दर से अतिरिक्त) ले रहा है जो अनुचित है।

इसकी अधिदेखक शक्तियाँ सीमित रही हैं और इस प्रकार इस ऐसी शिकायत के सम्बन्ध में, कि रेलवे प्रशासन ने अनुचित रूप से किसी पदार्थ को किसी उच्चतर श्रेणी में रख दिया है, इसे अधिदेखक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं।

फिर भी केंद्रीय सरकार से निर्देश प्राप्त होने पर निम्न विषयों के सम्बन्ध में यह मानना देते हैं:

(१) किसी पदार्थ का वर्गीकरण या पुनर्ग्रीकरण;

(२) भूमाटक (wharfage) तथा विलम्ब शुल्क (demurrage) (ऐसे शुल्कों से संलग्न नहीं भी निर्देश करता;

(३) वाणिज्य को उनके माल-अवसाद को, पारस्पर के माल के लिए, सेना के आवागमन तथा रेलवे सामग्री तथा भरणों के आवागमन के लिए रेलवे प्रशासन द्वारा निर्देश शुल्क प्रमाण—अधिनियम की धारा ४५।

अन्य मामले जो न्यायाधिकरण को मानना के लिए निर्देशित किये जाते हैं, ये हैं:

(१) एक स्टेशन से दूसरे स्टेशन तक के शुल्कों के कुछ दर जो न्यायाधिकरण के सम्बन्ध में प्रस्तुत किये जाने हैं।

(२) १६५२ से लागू की गयी संशोधन अनुशासनात्मक प्रक्रिया के अनुसार, कोई भी तृतीय श्रेणी का कर्मचारी, जिसमें एक कुशल कारोबार भी सम्मिलित है, सम्बन्ध न्यायाधिकारी के आवागम का निर्देश कर दिये जाने पर, अपने ऊपर लागू गये दशक के संशोधन के लिए जनरल मैनेजर (General Manager) को इस आवाग का प्रारंभाप दे सकता है कि उसका मामला पर रमणीय के लिए, रेलवे दर न्यायाधिकरण को निर्देशित किया जाय।
(3) ऋषार्थिक मामलों के अतिरिक्त विशेष शिकायातों वाले मामले भी यहाँ लिये जाते हैं। यह आवश्यक है कि वे शिकायत कार्यवाही की प्रक्रिया के माध्यम नियम और रेलवे अधिनियम के अनुसार हों।

जिन नियमों का अनुसरण न्यायाधिकरण करता है वे रेलवे दर न्यायाधिकरण दर, १९५६ (Railway Rates Tribunal Rates, 1959) में निर्धारित है। यद्यपि यहाँ प्रक्रिया के प्रत्येक पहलू को चर्चा करना आवश्यक नहीं है, फिर भी कुछ बातें बता देने योग्य हैं। जब कोई शिकायत दोनों पक्षों के बीच समझौता करके निपटा दी जाती है, तो वे दोनों पक्ष तुरल्ल ही न्यायाधिकरण को इसकी सूचना देंगे; और न्यायाधिकरण ऐसी सूचना पाने के पश्चात, जैसा भी आवश्यक समझे, उस शिकायत के निपटारे के लिए समुचित आदेश देगा। यदि किसी कार्यवाही में, न्यायाधिकरण कोई स्थानीय जांच की आवश्यकता समझे तो वह पक्षों की सूचना देकर स्थानीय जांच के लिए किसी व्यक्ति को नियुक्त कर सकता है और फिर वह उस समय में अपना प्रतिवेदन न्यायाधिकरण के लिए देगा।

प्रतिवेदन की प्रारूप प्रक्रिया की सूचना पक्षों की दो जा सकती है ताकि वे अपनी आपत्तियाँ यदि कोई हों—प्रतिवेदन का निरूपण करके मिलित समय के भीतर प्रस्तुत कर दें। और फिर न्यायाधिकरण इन आपत्तियों का निपटारा करेगा। परन्तु ऐसा ही है कि यदि किसी समय के भीतर कोई आपत्ति प्रस्तुत न किये जाने की स्विच में न्यायाधिकरण उस पर विचार करने से यह मना भी कर सकता है। वह प्रतिवेदन मामले में साझय के एक अंग के रूप में माना जायगा। व्यवहार प्रक्रिया नियमावलि, १९०५ (Code of Civil Procedure, 1908) की प्रथम अनुसूची के २६वें अदालें से सबक न्यायाधिकरण ऐसी स्थानीय जांचों तथा प्रतिवेदनों के लिए किसी भी चरण में आदेश देने का अनुमति दिये गये आदेशों पर 'यथोचित परिवर्तन' (mutatis mutandis) के साथ लागू किये जायेंगे। न्यायाधिकरण गवाहों के अतिरिक्त परीक्षण के लिए किसी भी चरण में आदेश देने का अनुमति दिये गये आदेश पर 'यथोचित परिवर्तन' के साथ लागू होंगे।

किसी भी चरण में न्यायाधिकरण वा तो जांच के समय व्यक्ति या तसम्बल्ली किसी कार्यवाही के विषय में अधिसूचना प्रकाशित कर सकता है ताकि उस मामले में शिफु रखने वाले व्यक्ति व्यापार या व्यापार संघ जांच के समय अपनी सिफारिश प्रस्तुत कर सके या मीलिक साक्षात्कार दे सकें। जांच की रिपोर्ट केंद्रीय सरकार के सम्मुख प्रस्तुत की जाने की जाने और सरकार यदि उशित समझे तो उसे प्रकाशित कर सकती है। निर्णय देते समय न्यायाधिकरण सर्वसाधारण जनता तथा अन्य पक्षों—जो यथापि प्रत्यक्ष: विवाद में नहीं हैं, फिर भी जो अपनी बात कहना पसंद करेंगे—के हित दृष्टिगत रखता है।
न्यायाधिकरण के निर्णय में पिछले दृष्टांत तो केवल थोड़ा-सा भाग ही अदा करते हैं। एक नये प्रावधान के अनुसार एक वर्ष बीत जाने पर न्यायाधिकरण द्वारा अपने आदेशों को बुझा सकता है। यदि परिस्थितियाँ बदल जाती हैं और यदि रेलवे प्रशासन द्वारा प्रावधान की गयी है और यदि न्यायाधिकरण मामले का संशोधन करना उचित समझते हैं। यह एक लाभकारी परिवर्तन है क्योंकि यह पिछले दृष्टांतों के बनथन हीने कर देता है और इससे भावी अनुभव के प्रकाश में समयोजन किया जाना सम्भव हो जाता है। न्यायाधिकरण लोक नीति के रूप में वैध तथा औपचारिक निर्णय का प्रयत्न करने से पूर्व, दोनों पक्षों के बीच समझौता करके अनौपचारिक निर्णय का प्रयत्न करता है। अपने-अपने मामलों का सार तैयार करने में पक्ष खिला समय लेने उसकी सीमा निकटता दर दी जाती है और उस सीमा का पालन करना पडता है। कुछ मामलों में मौखिक साक्ष्य की अपेक्षा लिखित साक्ष्य को प्रस्तुत है। नियम ऐसे बनाये गये हैं कि 'संघ या बक्स' की उपस्थिति की कम से कम आवश्यकता हो। अधिशक्तिः शक्तियत (धारा ४) के अन्तर्गत अने वाळे मामलों में न्यायाधिकरण बैठक में उपस्थित सदस्यों के बहुमत द्वारा निर्णय करेगा और वह अदालत होगा। धारा ४२ तथा ४५ के मामलों में न्यायाधिकरण केंद्रीय सरकार को सिफारिश करेगा। ये सिफारिश बैठक में उपस्थित सदस्यों के बहुमत द्वारा होगी और वे मनना के रूप में होगी (धारा ४६ ए)।

रेलवे दर न्यायाधिकरण एक लाभकारी कार्य कर रहा है। इसके अपने कार्यकाल में रेलवे दर निकटता करने के लिए सम्मूच में बहुत-से सिधांत बनाये हैं। यह वात स्वयं रेलवे प्रशासन के लिए तथा उपभोक्ता के लिए भी लाभकारी है। प्रशासनी न्यायाधिकरण को बढ़ावा देने वाले तत्त्व

प्रशासनी न्यायाधिकरण प्रस्तुत देश के संवैधानिक दृष्टिबल का, एक स्वायत्त भाग बन गये हैं। जैसा फैक्स समिति ने बताया:

"समाज के कल्याण के लिए लवकर के क्रियाकलाप तथा उत्तराधिकार के निर्लग्न प्रसार के कारण ऐसे अनेक अवसर आने की सम्भावना पैदा हो गयी है जबकि अधिकारियों को लेकर किसी व्यक्ति का संक्षेप प्रशासन के साथ, अन्य नागरिक के साथ या निकाय के साथ हो जाय, और इसी कारण युद्धोत्सर बवयों में न्यायाधिकरण के क्रियाबलों में तथा उनके महत्व में परिवर्तन बुद्ध हुई है। कुछ मामलों में नयी नीतियों या नियमाभिनव के फलस्वरुप नये न्यायाधिकरण स्थापित हुए हैं। अन्य मामलों में न्यायाधिकरण अब ऐसे कार्य सम्पन्न करते हैं जिन्हें पहले अदालतें कार्यरत करती थीं। हाल की दशाओं के सामान्य सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तनों पर विचार करने
रंग प्रशासन

से हमें विश्वास होता है कि न्यायाधिकरण अधिनियम की एक पद्धति के रूप में स्थायी बन गये हैं। विवाही योजनाओं से पैदा होने वाले मामलों को विशेष न्यायाधिकरणों को निर्देशित करने की प्रवृत्ति घटने के स्थान पर सम्बन्धित बढ़ी ही है।”

(२) सामाजिक: जिन तत्वों ने प्रत्यवियोजित विवाह को जन्म दिया है, वे ही तत्व प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के विकास की जड़ हैं। यथा क्रियाकलापों का प्रसार तथा नागरिकों के जीवन में अधिकारिक उत्पादयक।

उक्त क्रियाकलापों के श्रेयस विवाद लगाये और विभिन्न अवस्था हो गई है। नियमित अदालतों के पास ऐसे आवश्यक विशेषज्ञों नहीं होते जो इन मामलों से पैदा होते वाले मामलों का कर सकें। इस कारण यही ठीक समझा जाता है कि ऐसे मामलों के विशेष न्यायाधिकरणों को सोच दिये जाये, जिनमें निर्णय करने के लिए विवाद-विवेक रहते हैं। ‘शिक्षा के लिए उपयुक्त स्थान’, ‘समृद्ध अधि-पूर्व’, ‘उविध लगान’, ‘समृद्ध साधारणी से बाहर बाहर’ आदि प्रश्नों का निवडता न्यायाधिकरणों की अपेक्षा विशेषज्ञ अधिक अच्छे करने। कानून एक सामाजिक विषय है। न्यायाधिकरणों का सामान्यत: विषय का विशेषज्ञ जान नहीं होता। अदालतों जो उपयोग अनुपस्थ ने बाये हैं विवाद के विशेषज्ञों का परीक्षण। किन्तु जैसा कि राष्ट्र सीतें हैं, विशेषज्ञ उभार, "बहुत सारे के फराये पर किये गये हैं है, और यदि है 'पूर्ण बनाये गये मुनाफा मान' भी हों, तो भी हमसे व्यक्ति साध्य के

"The continuing extension of government activity and responsibility for the general well-being of the community has greatly multiplied the occasions on which an individual may be at issue with the administration, or with another citizen or body, as to his rights, and the post-war years have seen a substantial growth in the importance and activities of tribunals. In some cases new policies or regulatory legislation have meant new tribunals......In other cases tribunals now perform functions previously carried out by the courts...Reflection on the general, social and economic changes of recent decades convinces us that tribunals as a system for adjudication have come to stay. The tendency for issues arising from legislative schemes to be referred to special tribunals is likely to grow rather than to diminish."—Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, p. 8.
आधार पर घोषी-सी सूचना पर तकनीकी तथ्यों का एकाएकरण करना एक बात है तथा वैज्ञानिक अनुभव या प्रशिक्षण पर आधारित. पृथ्वीमूर्ति का प्रत्यक्ष ज्ञान उसके विस्तृत भिन्न अन्य बात।” 14 हाल में मद्रास उच्च न्यायालय ने एक मामले में स्पष्ट स्वीकार किया कि उसे विषय के समबन्ध में कोई ज्ञान नहीं है। उच्च न्यायालय ने यह भी कहा कि ऐसा प्रतीत होता है कि निम्न अदालत को विषय का ज्ञान था और इसीलिए वह उसके निष्कर्षों की पुष्टि करती है। इस स्वीकारण से नियमित न्यायालयों की सीमितताएँ स्पष्ट हो जाती हैं।

(३) वैज्ञानिक अभिकर्ताओं को लोकहित के अभिन करने की इच्छा भी प्रशासकीय न्यायाधिकरण को प्राथम्य देते का एक कारण है। सामाजिक न्याय तथा कल्याण राज्य जैसी अवधारणा बाले नवीन राजनीतिक पर्यावरण के अन्तर्गत विशुद्ध कार्यने मार्ग से बचने की स्पष्ट इच्छा देखने में आती है। यह मार्ग (आधार) सामाजिक: समकालीन आवश्यकताओं तथा महत्वाकांक्षाओं से खेल नहीं खाता।

(४) न्यायाधीश मामलों के सामान्य कानून की वैज्ञानिक परंपरा की दृष्टि से देखते हैं। यह दृष्टिकोण स्पष्ट: स्वतंत्रता के उस अवधारणा से मेल नहीं लेना जो कल्याण राज्य के प्रसंग में कही जाती है। जैसा जैकसन कहते हैं, “सामाजिक विधान के प्रभावों को देखकर इसे दो व्यक्तियों के बीच का ही मामला मानकर नहीं समझा जा सकता, किन्तु एकाकी मामला तो परम्परागत सामान्य कानून की तकनीक का केंद्र है।” 15

(५) जहाँ व्यक्ति कार्यवाही की आवश्यकता होती है वहाँ प्रशासकीय न्यायाधिकरण को प्रायः पूर्वांत दी जाती है। वेक्सलरी, कोलेट की खानों में, रक्षा के साथ, इत्यादि ऐसे मामले हैं जिनमें तुरंत कार्य करना आवश्यक है और ये मामले विधि न्यायालयों की अपेक्षा न्यायाधिकरण द्वारा उच्च रीति से देखे जाते हैं।

14 “Are only too often hired assassins of the truth; and even if they were ‘just men made perfect’, the assimilation of technical facts at short notice, through the testimony of another individual, is a different thing from a first-hand knowledge of the groundwork based on personal experience or training.” —Robson, W.A. : op. cit., p. 563.

6 (६) न्याय प्राप्त करने में कम न्याय ही और बहु शीघ्र भी प्राप्त हो जाय, प्रक्रिया तथा साधन के बिंदु नियमों से भी बोधित न हो, ऐसे विचारों ने प्रशासकीय न्यायाधिकरण की बूढ़ी में सहायता की है। सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र में यह वात असाधारण महत्व रखती है क्योंकि हीन साधनों बाला कोई मनुष्य साधारण विधि न्यायाधिकरण की खरीदी तथा विलंबकारी प्रक्रियाओं का भार नहीं उठा सकता।

7 (७) प्रशासकीय न्यायाधिकरण नियामित विधि न्यायाधिकरण को कार्यान्वयन से, जिसका भार उनके लिए असह्य सिद्ध हो जाता, मुक्त करते हैं। कुछ सामाजिक बिधान मुकदमेवाली की बाइँ पैदा कर देते हैं।

प्रशासकीय अधिनियम के दो मुख्य प्रकार

किन्हीं भी दो देशों में प्रशासकीय अधिनियम की एक जैसी प्रणाली नहीं होती। यह आधार तथा कि प्रशासकीय न्यायाधिकरण उस देश की अपनी राजनीतिक संस्थाओं तथा जीवन प्रणाली के डाँड़े के अनुकूल हो। फिर भी चूँकि मूल समस्या, अर्थात् व्यक्ति तथा प्रशासन के बीच सम्बन्ध अक्सर एक ही है, अतः बिना देशों के प्रशासकीय न्यायाधिकरण का तुलनात्मक अध्ययन करना लाभकारी होगा। प्रशासकीय न्यायाधिकरण को मोटे तीर पर दो मुख्य प्रकारों में बाँटा जा सकता है—अंग्रेज़ी सेवन तथा महादेशीय (अर्थात यूरोपीय। प्रशासकीय अधिनियम की भारतीय प्रणाली अंग्रेज़ी सेवन के मूल्य पर है।

अंग्रेज़ी सेवन नमूने के प्रशासकीय अधिनियम की मुख्य विशेषताएं निम्न प्रकार रखी जा सकती हैं:

1 प्रशासकीय न्यायाधिकरण किसी प्रणाली में संगठित नहीं की जाती।
2 प्रशासकीय न्यायिक कार्य प्रायः सरकार के विभागों द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं।
3 नियामक, प्रशासकीय तथा न्यायिक कार्य प्रायः एक ही अभिकरण में केंद्रित किये जा सकते हैं।
4 न्यायाधिकरणों में सोप्तत्रापात न्यायाधिकरण तथा प्रशासक नहीं बल्कि बहुधा ऐसे सिविल सेवक कार्य करते हैं, जिन्हें न्याय सम्बन्धी कार्य का न तो कुछ व्यावस्थित प्राप्त रहता है और न उसका अनुभव ही।
5 इनमें प्रक्रिया की सामाजिक प्रणाली की कम होती है।
6 इनमें अपील के लिए कोई निश्चित वर्षो समय नहीं होता।
7 अपील प्रायः साधारण विधि न्यायाधिकरण में होती है।
इन विषयों के प्रतीकूल महादीपीय (अर्थात् गूरोपीय) नमूने की मुख्य विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं:

(१) प्रशासकीय न्यायाधिकरण एक निश्चित प्रणाली में संगठित रहते हैं।

(२) अपीलों के सम्बन्ध में एक सुनिर्धारित पद-सौपान होता है।

(३) न्यायाधिकरण नियमित प्रशासन में अंशतः या पूर्णतः प्रायः प्रथमवर्ष होते हैं। कम से कम उच्चतर स्तरों में तो ऐसा होता ही है।

(४) न्यायाधिकरण एक सुनिर्धारित प्रक्रिया का अनुगमन करते हैं।

(५) उनमें प्रशिक्षित जज तथा अनुभवी प्रशासक भूमि किये जाते हैं और इनकी पदावधि सुरक्षित होती है।

(६) वे साधारण विभिन्न न्यायालयों के नियत्रण से मुक्त रहते हैं।

उच्चतम न्यायाधिकरणों के निर्णय अंतिम होते हैं।

इन दोनों नमूनों के गुण-दोष कुछ भी हैं किंतु यह वात स्पष्टतः समझ लेनी चाहिए कि वे परस्पर बदले नहीं जा सकते। यह आवश्यक है कि प्रशासकीय अधिनियम की प्रणाली देश की दशाओं से मेल खाती हो; उसे राज्य के राजनीतिक दौरे से पृथक नहीं किया जा सकता। जो वस्तुएक के लिए अमूर्त है वही, आवश्यक नहीं कि दूसरे के लिए भी अमूर्त हो।

प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के लाभ

प्रशासकीय न्यायाधिकरणों से ऐसे कई लाभ हैं जो साधारण विभिन्न न्यायालयों से नहीं हैं। जैसा कि फ्रेंक्स समिति के सामने साध्य देते हुए, बर्नार्ड श्वार्ट्ज (Bernard Schwartz) ने बताया: "कुछ लोग तक उपस्थित कर सकते हैं कि जिन कारणों से अदालतों के अतिरिक्त विभिन्न न्यायाधिकरणों के हाथों में अधिनियम का प्राथिकार सीखा गया था, वे कारण अब विचारण नहीं हैं, और इसीलिए स्पष्टतः अब यही करना अभ्यस्त है कि जहाँ तक नबं इन न्यायाधिकरणों का उन्मूलन कर देना चाहिए और उनके अधिकार-श्रेणी उपयुक्त न्यायालयों को स्थानांतरित कर देना चाहिए। किन्तु ऐसा समाधान भ्रमालमक रूप से सरल भले ही दीख पड़े, राजनीतिक या व्यवहारिक रूप से पूर्णतः अव्यवहार्य है और यदि यह किसी प्रकार ऐसा किया भी जा सके तो भी यह वांछनीय न होगा कि बड़ी की गुंज उस स्थिति तक पीछे लौटी दी जाय जो आधुनिक प्रशासकीय न्यायाधिकरण के उद्भव से पूर्व थी। ऐसा मान कि इस तथ्य की अवहेलना करता है कि प्रशासकीय विचिक के विकास से आंग-अमेरिकी वैध प्रणाली को निश्चित लाभ और हानि हुई है। अब मुख्य समय यह है कि इन दोषों को दूर करने का प्रयास करते हुए इन लाभों को बनाये रखा जाय।
“Some might argue that the reasons which led to the vesting of adjudicatory authority in the various tribunals to the exclusion of the courts in the main no longer exist and that, therefore, the obvious thing to do now is, so far as possible, to abolish these tribunals and transfer their jurisdiction to the courts where they are said rightfully to belong. But such a solution, delusively simple though it may sound, is wholly unfeasible, either politically or practically. And, even if it could be done, it would not be desirable thus, in a wholesale way, to turn back the clock to the situation that prevailed before the rise of the modern administrative tribunal. Such an approach ignores the fact that the development of administrative law has brought positive advantages, as well as defects, to the Anglo-American legal system. The main problem now is to retain these advantages while seeking to eradicate the defects. Complete elimination of administrative justice from the law would do away with both.” —Minutes of Evidence taken before the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, London, H.M.S.O., 1956, p. 1029.
सामने बैठे हुए थे। इसी ओर बीमा अधिकारी था। वे सब बिलकुल पास-पास बैठे थे। समाप्ति या सबसे जो प्रश्न करते थे बिलकुल आपस की बातचीत के रूप में थे। कार्यवाहियों पर वस्तुतः समाप्ति का नियत्रण था। मेरे आगे यह स्पष्ट था कि समाप्ति, जो एक महिला थी, पूर्वे गये प्रश्नों में बादी के मामले की सहायता के लिए बार-बार प्रश्न कर रही थीं। सामान्यतः यह पूर्ण रूप से अनोपचारिक प्रतीत होता था। वहाँ पर जनता नहीं थी।

(४) प्रशासकीय न्यायाधिकरण सांचारण अदालतों की अपेक्षा जल्दी कार्य करती है क्योंकि जिस प्रक्रिया का वे अनुमति करती है वह कम जल्दी तथा कम संबंधी होती है।

(५) बहुत समस्या होती है परिनियम द्वारा निर्धारित स्थीततम मापदंड। इसी मामले सांचारण अदालतों की अपेक्षा किसी न्यायाधिकरण द्वारा अधिक अच्छी प्रकार से निराधार जा सकता है। क्योंकि उसमें विवेक अनुभव तथा प्रविष्कार प्राप्त व्यक्त होते हैं।

(६) प्रशासकीय अधिनियम के और गुण ये बताये जाते हैं कि इसमें लचीलापन होता है। परिस्थितियों के अनुसार अपने को दालने की क्षमा होती है एवं इसमें शिकायतों की सुनवाई शीर्ष होती है। विधि न्यायालय में सुधारित तथा लोकतन्त्री दृष्टिकोण होता है। परिणामस्वरूप उनका न्याय तेजी से बदलती हुई सामाजिक दशाओं के साथ बेमेल हो रहा है। प्रशासकीय अधिनियम प्रक्रिया के निमित्त, सादृश्य के प्रत्येक तथा मौलिक कानून के स्वाभाविक सिद्धांतों की शंका में नहीं पड़ता। इसलिए, वह सामाजिक तथा आधिक जीवन के बदलते हुए उन्हों के साथ स्वर्प मिलाकर चल सकता है।

(७) प्रशासकीय अधिनियम का दूसरा लाभ है संक्षिप्त प्रक्रिया। वह

17 "The Chairman and two members of the Tribunal were seated at a table........on one side. The claimant and the claimant's friend, who might be a trade union member, were seated opposite them, the Insurance Officers on this side; they were all very close together. The questions put by the Chairman or by the members were addressed in conversational tones. The proceedings were of course controlled by the Chairman. It was quite clear to me that the Chairman, in this case a lady, addressed herself very much to the task of helping the claimant to make his or her case, in the questions asked.......In general it seemed to be completely informal. The public were not there." — Minutes of Evidence, op. cit., p. 31.
लोक प्रशासन

सम्बन्ध इसलिए है कि यह प्रतिक्रियात्मक इप्स्ट की शिकार नहीं है जो अदालतों में सबसे मुख्य दीर्घ पड़ता है।

(५) इस क्षेत्र में प्रयोग करना सम्बन्ध है जबकि न्यायिक मुकदमों में ऐसा सम्बन्ध नहीं। किसी सता के कार्यों में प्राप्त न्यायवाहिक अनुभव, नियमों, विनियमों तथा विचारों के संशोधन द्वारा अभिक सरलता से उपयोग में लाया जा सकता है। न्यायालयों से सम्बन्धित कानून का संशोधन बहुत श्रमसाध्य होता है।

(६) आपातकालीन अवस्थियाँ प्रशासकीय प्राधिकारियों की कबी-कभी किसी अधिमुख या कार्यालय के अदिश द्रारी दी जा सकती है या उनसे वापस ली जा सकती है।

(१०) न्यायाधिकारियों का दूसरा गुण यह है कि वे साधारण न्यायालयों को आराम देते हैं। लार्ड चॅंलेंसर (Lord Chancellor) के स्वयं हेरने ने फेडर विषयक समिति के सम्मुख साक्ष्य में कहा: "मैं समझता हूँ कि यह स्पट है कि यदि वे भी मामले, जो इस समय प्रशासकीय न्यायाधिकारियों द्वारा तय किये जाते हैं, साधारण न्यायालयों को स्थानांतरित करना पड़े तो इस प्रकार के स्थानांतरण से अवश्य ही बड़ी संख्या में अतिरिक्त जजों की नियुक्ति करनी पड़े।" "बहुत-से मामलों के लिए तो ये भी विचार में ऊँचे बेतन बाले जज की सेवाओं की आवश्यकता नहीं है...मेरा विश्वास है कि न्याय के प्रशासन के लिए यह आवश्यक है कि चूँकि बैच अधिकतम होती है तो उसके सामने इस्पेक्ट मामले ही जाने चाहिए..."ये कुछ कारण हैं जिनकी बजह से मैं भी औरों के साथ विश्वास करने लगा हूँ कि प्रशासकीय न्यायाधिकारियों की प्रणाली, जैसे यह इस देश में बड़ गयी है, ने हमारी साधारण न्यायिक प्रणाली के परिसरण के प्रति निश्चित रूप से योगदान दिया है।"  

18 "It is plain, I think, that if all the disputes now determined by administrative tribunals had to be transferred to the ordinary courts, such a transfer would necessarily involve the creation of a large number of additional judges...many of the disputes in question do not warrant, at least in my judgment, the services of a highly remunerated judge......I believe that it is essential for the administration of justice as a whole that because the Bench should be of the highest possible quality, any proposals for dilution should be jealously regarded......These are some of the reasons why I believe, with others, that the system of administrative tribunals as it has grown up in this country has positively contributed to the preservation of our ordinary judicial system.”

The advantages of administrative tribunals are......the cheapness and speed with which they usually work; the technical knowledge and experience which they make available for the discharge of judicial functions in special fields; the assistance which they lend to the efficient conduct of public administration; and the ability they possess to lay down new standards and to promote a policy of social improvement.” — Robson, W. A.: op. cit., p. 573.
Administrative courts not only relieve the ordinary courts of a great bulk of work, but also serve purposes foreign to the latter. One of these is the decision of cases according to law, but by means of particular set of values, in which the public interest is emphasized and old individualistic common law conceptions of legal relationships are minimised, at the same time that the rights of the individual are protected by the fact that the administration is compelled to act within the law. The informal and inexpensive procedure before most administrative courts, and the possibility of specialization either in separate courts or in chambers are generally considered very desirable. Another valuable feature is the securing of information relevant to a suit through agencies connected with the administrative courts, thus enabling the decisions to be made on the basis of more complete information than is likely to be obtained from partisan testimony. In the continental system the possibility of securing the annulment of illegal administrative acts and orders avoids the frequent necessity of disregarding them with a view towards subsequently defending this course when the administrative authorities bring suit to compel obedience—a situation which must inevitably breed disrespect for law and a spirit of defiance towards government. The continental administrative courts, generally possessing their own appellate instances beyond the control of the ordinary courts, maintain a separation between the

(Contd.)
administrative and the judicial powers. Although the ordinary courts are unable to control the administration as they do in the United States and, to a considerable extent, in England, legal administrative action is compelled, and individual rights are secured, by an adequate trial before a competent tribunal. The weight of expert opinion considers the continental system more satisfactory than the separate administrative courts, practically always subject in certain respects to the judicial courts which are found in England and the United States. There is no doubt that the administrative courts of some kind are a necessary and increasingly important part of modern governmental machinery." — *The Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. IV, pp. 532-33.

21. "In any case, in our view, administrative law with its creature, administrative tribunals, is, like martial law, the negation of law." — *The Times of India* (Bombay), Dec. 20, 1957.

22. "How to invest the justice dispensed by the tribunals with impartiality, certainty and predictability. As students of administrative law we have to recognize that tribunals and administrative procedures are essential to modern India. At the same time it would, in my opinion, undermine the

(Contd.)
भी इन न्यायाधिकरणों की अविचक्कण्ड स्थापना के पक्ष में नहीं है। "हम डोनोमोर समिति से इस बात में सहमत हैं कि न्यायाधिकरणों में कुछ विविधताएं हैं जो उन्हें बढ़ा न्यायालयों से अधिक प्रभावित बना देती हैं। निस्संदेहः यद्य कारण है कि संसद एक बार जब यह निश्चय कर लेती है कि कुछ निश्चित नियम सामान्य नियामक या विभागीय प्रावधानों द्वारा नहीं किये जाने हैं तो वह प्रायः उन्हें साधारण न्यायालयों को देने की अपेक्षा न्यायाधिकरणों के सापेक्ष देती है। निम्न सामान्य सिद्धांत के रूप में हमारा यह निश्चित मत है कि यदि न्यायाधिकरण को नियों सोपे जाने को कोई होस कारण नहीं हैं तो निर्णय न्यायाधिकरण की अपेक्षा न्यायालय की ही सोपा जाना चाहिए।"23 प्रशासकीय अधिनियम दौड़ों से रहित नहीं है। इसकी आलोचना के मुख्य मुद्दे इस प्रकार हैं:

(1) यह कानून के शासन (Rule of Law) का, जो प्रजातत्त्व का आधार स्वभाव है, अंतर्गत करता है। कानून के शासन के तीन अंग होते हैं: सरकार की निगरानी, विशेषाधिकार या विस्तृत स्वविकास सामर्थ्य सहित कानून की स्वाच्छता; कानून के सम्मुख समानता, या साधारण विश्वसनीय न्यायालयों द्वारा प्रयोग में लाये जाने वाले साधारण कानून के सम्मुख सभी व्यक्तियों की व्यवस्था के अधीन; और अंतिम बात यह कि संविधान का कानून व्यक्ति के अधिकारों का मौलिक अधीन है विस्तृत व्यक्ति के अधिकारों का परिधान है जैसा कि उन्हें न्यायालयों ने निर्धारित किया है। प्रशासकीय न्यायाधिकरण 'कानून के शासन' की अवधारणा से पूरी तरह मेल नहीं लेते। 'द टाइम्स ऑफ इण्डिया' के पूर्व मैनिफ्लेक्ट आलोचना को हमें इस प्रकार में ही देखना है।

(2) प्रशासकीय अधिनियम व्यवस्थागत न्याय के सिद्धांतों का अंतर्गत

democratic structure if administrative methods of adjudication are considered convenient alternatives to the courts of law."—These views are embodied in a paper read by K. M. Munshi at a seminar organized by the Indian Law Institute in Dec. 1957. The Hindustan Times, Dec. 15, 1957, p. 12.

23 “We agree with the Donoughmore Committee that tribunals have certain characteristics which often give them advantages over the courts........It is no doubt because of these advantages that Parliament, once it has decided that certain decisions ought not to be made by normal executive or departmental processes, often entrusts them to tribunals rather than to the ordinary courts. But as a matter of general principle we are firmly of the opinion that a decision should be entrusted to a court rather than to a tribunals in the absence of special considerations which make a tribunal more suitable.” —The Franks Committee Report, p. 9.
भी करता है। वे सिद्धान्त इस प्रकार हैं: कोई भी मनुष्य अपने ही मामले में निर्णयक न बने; किसी भी पक्ष की विना सुने उसे दर्शित न किया जाय (और यदि वस्तु वें उसे सुने जाने का अधिकार देना है तो उसे अपने विरुद्ध उपस्थित किये गये मामले के पर्याप्त पहले उस मामले के सम्बन्ध में जात होना आवश्यक है); और किसी भी पक्ष की यह अधिकार है कि वह निर्णय के कारण को जाने। बहुत से व्यायामिक उस विवाह द्वारा एक परीक्षा किये जाते हैं जो किसी नीति के निर्णायन के लिए उत्तरदायी है। इस प्रकार पहले सिद्धान्त का ही अतिक्रमण हो जाता है। किसी निर्णय के कारण बहुत नहीं दिये जाते।

तथापि इसमें हमें सम्बन्ध में जो अनुसंधान किये जाते हैं वे भी लचीर ही होते हैं।

(3) इसमें प्रकाशन की कमी रहती है। “प्रकाशन के विना भावी निर्णयों की प्रकृति के सम्बन्ध में पहले से बता देना असंभव है और चूँकि इसमें गुप्तता रखी जाती है जो साधारण स्वतः में अनावश्यक होता है—अतः उसके फलस्वरूप स्वयंचारी नीकराशाही का एक वातावरण पैदा हो जाता है। ऐसा कोई अत्याधिक कारण नहीं कि ये हानियाँ प्रशासकीय न्याय से क्यों संलग्न की जानी चाहिए। जब न्यायिक कार्य सम्पन्न करने वाले प्रशासकीय अभिकर्षणों के अपने निकटस्थ के लिए तर्क देते हुए निर्यात अन्तरालों में अपने निर्णयों की रिपोर्ट प्रकाशित करने की अनुमति दे दी जाती है तो जनसाधारण के मामले की सुनवाई में उपस्थित होने की अनुमति देने पर आपत्ति नहीं की जा सकती।” ऐसा करने से न्यायाधिकरण के कार्य के सम्बन्ध में समालोचना प्राप्त होगी जिसका साधकारी प्रभाव न केवल इसके अधिकार क्षेत्र में आने वाली जनता पर ब्रिटिश स्वर्ण न्यायाधिकरण पर भी पड़ेगा।”

(4) चूँकि न्यायाधिकरणों में न्यायिक प्रशिक्षण तथा अनुभूत प्राप्त ब्रिति

24 “Without publicity it is impossible to predict the trend of future decisions, and an atmosphere of autocratic bureaucracy is introduced by the maintenance of a secrecy which in the ordinary course of events is quite unnecessary. There is no inherent reason why these disadvantages should attach to administrative justice. There can be no objection to permitting the public to attend hearings when they are given or to requiring all administrative agencies which perform judicial functions to publish reports of their decisions, at regular intervals, giving reasoned arguments for the conclusions...In this way it would be possible to obtain a body of informed criticism on the work of the tribunal which would have a beneficial effect not only on those sections of the public coming under its jurisdiction, but also on the tribunal itself.” —Robson, W. A.: op. cit., p. 574.
लोक प्रशासन

(५) कभी-कभी प्रशासकीय न्यायाधिकरण के निर्यात के बिना साधारण विधि न्यायालयों में अपील करने की अनुमति नहीं होती। अदालतों के अधिकार-क्षेत्र का इस प्रकार होने स्पष्ट: अनुमित दीर्घ पहल है। संविधान के अनुसार दृष्टि सन्तोष न्यायालय को किसी भी न्यायाधिकरण के विनियम पर निर्णय देने का अधिकार प्रदान करता है। अतः उपर्युक्त अनुसार को दृष्टि में रखते हुए, भारत में प्रशासन की सत्ता अन्तिम है। यह अवधारणा प्रविधिक रूप से विचारमान नहीं है। इस विषय में आगे चर्चा की जायगी।

(6) प्रशासकीय न्यायाधिकरण एक जैसी प्रक्रियाओं का पालन नहीं करते और इस प्रकार निरंजन तथा असंता विनियमों का मार्ग प्रशासन हो जाता है। आदरण के निर्देश मापदंड न होने के फलस्वरूप न्याय में अधिकता आती है जो वास्तव में न्याय की शृंगार ही है। जैसा लार्ड हबर्ट ने संशोधन में बताया है: “न्याय केवल किया ही न जाना चाहिए बल्कि वस्तु: स्पष्ट रूप से देखा भी जाना चाहिए कि न्याय किया गया है।” केंद्रीय संस्कृति राज्य ही केवल एक देश है जिसने प्रशासकीय प्रक्रिया अधिनियम, १९४६ (Administrative Procedure Act, 1946) के अन्तर्गत कम से कम प्रक्रिया सम्बन्धी आवश्यकताएँ निर्धारित की हैं। बर्नार्ड स्वर्च्च (Bernard Schwartz) के शब्दों में, “प्रशासकीय प्रक्रिया अधिनियम सामाजिक कानून के बाद में ऐसा पहला विधायी प्रयास है जो उचित प्रशासकीय प्रक्रिया के आवश्यक निदर्शन बताता है। कांग्रेस ने १९४६ के कानून का अधिनियमन करके प्रशासकीय प्रक्रिया से अस्तूर्जस्त लोगों की वह भावना अतिरिक्तिक विदेश के संयुक्त राज्य में प्रशासकीय सत्ता के मात्र कम करने वालों में विचारमान थी। किंतु, जैसा कि अमरीकी सन्तोष न्यायालय ने समुदाय के हवा बताया, कांग्रेस ने अपनी मनोभावना केवल भावना द्वारा ही प्रक्रिया नहीं की बल्कि विचार द्वारा भी प्रकट की।”

25 “The Administrative Procedure Act represents the first legislative attempt in the common law world to state the essential principles of fair administrative procedure. The Congress, in enacting the law of 1946, mirrored the mood of discontent with the administrative process which existed in the United States among many of those subject to administrative authority. But, as the American Supreme Court (Contd.)
इस प्रकार प्रशासकीय न्यायाधिकरण पर चारों ओर से कठोर किये जाते हैं। इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि इसमें बहुत-सी कमियाँ तथा दोष हैं, किंतु प्रशासनित विधान निर्माण की भूमिका यह आधुनिक जीवन समाज की अपर्याप्त आवश्यकता है। इसे समाप्त नहीं किया जाना चाहिए; बल्कि इसके सुधार की ओर ध्यान तथा प्रयत्न किया जाना चाहिए। इसका प्रथम केवल कभी-कभी ही लिया जाय। यह भी अति महत्वपूर्ण है कि प्रशासकीय अधिनियम न्याय के आवश्यक तत्त्वों से दूर न हो। इसे निष्पक्ष, निष्क्रिय तथा वित्तीय बनाया जाय। विशेषतः निम्न अवलोकन किया जा सकता है:

(1) प्रशासकीय न्यायाधिकरणों में वैधिक विकास तथा अनुभव प्राप्त व्यक्ति निय। जनता में विवाद उत्पन्न करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय के परामर्श से सदस्यों की नियुक्ति की जाय। यह कोई अस्वास्थ्यकारिक सुझाव नहीं है। वस्तुतः ऐसा प्रावधान भारत के दो न्यायाधिकरणों के समूह में विवाद, जल विवाद न्यायाधिकरण (Water Disputes Tribunal), जिसकी रचना अंतर-राज्य जल विवाद अधिनियम, १९५६ (Inter-State Water Dispute Act, 1956) के अंतर्गत हुई, के सदस्य भारत के मुख्य न्यायाधिकार (Chief Justice of India) द्वारा मनोनीत किये जाते हैं, इसी प्रकार विवादित (Arbitrator) जिसका प्रबंध नदी मण्डल अधिनियम, १६५६ (River Board Act, 1956) के अंतर्गत किया गया है, भारत के मुख्य न्यायाधिकार (Chief Justice of India) द्वारा मनोनीत किया जाता है। वास्तव में इस प्रथा का प्रसार बंदीत्वीय है। कुछ न्यायाधिकरणों में फिलहाल नियुक्तियाँ लोक सेवा आयोग की मन्त्री पर सरकार कर रही हैं।

(2) यह महत्त्व की बात है कि प्रशासकीय न्यायाधिकरणों के लिए न्यायिक प्रक्रिया कोई नियमावली निम्न निय। तथा भारत में प्रशासकीय अधिनियम की विबंधन प्रतिबिंदु प्रक्रियाओं की दृष्टि में आयोग और भारत में प्रशासकीय अधिनियम की विभिन्न विवाद प्रतिबिंदु प्रक्रियाओं को दृष्टि दर्शाते हुए उन्हें प्रबंध में लाया जाय। संयुक्त राज्य अमरीका के प्रशासकीय प्रक्रिया अधिनियम, १६५६ का अधिनियम करके मार्ग दिखा ही दिया है। ब्रिटेन के संयुक्त न्यायालय संस्था (Inns of Court Conservative) तथा संयुक्त समाज (Unionist Society) के अध्ययन से उद्धृत शब्दों में इसके प्रावधान प्रति प्रस्तुत निकाली गई जा सकती है:

"Some aptly put it, the Congress expressed its mood not merely by oratory but by legislation." — Evidence of Bernard Schwartz before the Franks Committee, Minutes of Evidence, taken before the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, p. 1008.
"उन दोषों तथा कमजोरीयों को सुधारने के लिए आकलित किये गये हैं जो हमें अपनी प्रशासनकीय प्रक्रिया में दिखती हैं; हमारे लिए उनका असरितक मुख्य भी है क्योंकि वे एक ऐसे समाज के अन्दर निम्नता किये गये हैं जिसकी परम्पराएँ तथा समस्याएँ हमसे मिलती-जुलती हैं और इसलिए भी फिर दोनों की विधि प्रणाली का मूल एक ही है।"21

कारणों के साथ निर्णय भी होना चाहिए। जेरेमी बेंजेम से कहा है, "अच्छे कानून ऐसे कानून होते हैं जिनके लिये अच्छे कारण दिये जा सकते हैं।" यदि निर्णय के लिए पूर्वांत कारण दिये जाते हैं तो निर्णय से प्रभावित होने वाले लोगों को उसके अधिकार पर विश्वास हो जाता है और साथ ही इससे शक्ति के दुरुपयोग पर रोक भी लगती है। कोई भी कारणवुक्त निर्णय अस्वीकार या लापरवाही पर नीली ठहर सकता है। फ़ूटका कारण देने की आवश्यकता होती है। अतः अधिनियम के लिए आवश्यक हो जाता है कि वह मामले में बिखराई सभी तरह का साक्ष्य नियमी में विश्लेषण करे। इसके असरितक ऐसा करने से उच्चतर तलों पर मामले की समीक्षा में मुख्य होती है। उसी अध्ययन के अनुसार, "कोई अकेला सुधार, जो कानून के शासन (Rule of Law) की सबसे अधिक पुष्टि करेगा" यह होगा कि यदि किसी निर्णय की बुनियाद दी जाती है तो उस निर्णय के साथ वे तथ्य एवं कारण दिये जाने चाहिए जिन पर वह आधारित है।"27 इसी प्रकार लाईट जसटिस डेनिंग कहते हैं: "यदि न्यायाधिकार जनता का विश्वास प्राप्त करना चाहते हैं तो उन्हें कारण अवश्य देने चाहिए।"28

(४) साधारण न्यायालय (साथ ही उच्च न्यायालय) का अधिकार-क्षेत्र कम नहीं किया जाना चाहिए; अन्य शब्दों में, विचार सम्बन्धी बातों पर न्यायिक समीक्षा का अधिकार अविकृत बना रहना चाहिए। कुछ प्रशासनीय

26 "Are designed to rectify similar abuses and shortcomings to those which we have seen in our own administrative procedure; and they have additional value for us as being enacted within a society with similar traditions and problems to our own and in the context of a system of law of common origin." —Rule of Law, p. 26 (1955).

27 "The single reform which would do most to vindicate the Rule of Law......would be to insist that a decision, if challenged, should be fortified by a statement of the facts and reasons on which it is based." —Ibid., p. 48.

28 "If the tribunals are to command the confidence of the public they must give reasons.” —Denning, Lord Justice : Freedom Under the Law, pp. 91-92.
न्यायाधिकरण सीमा विधि न्यायालय में अपील की अनुजा देते हैं; कुछ निर्णयों को अंतिम रूप देकर न्यायिक समीक्षा में विलकुल रोक लगा देते हैं; और कुछ तो निर्यातित न्यायालयों को परे रखते हुए केवल किसी उच्चतर प्रशासनिक सत्ता को अपील करने की ही अनुजा देते हैं—अर्थात् 'एक सीज़र (निर्कुश शासक) से दूसरे सीजर (निर्कुश शासक) के यहाँ' । निर्यातित न्यायालयों के अधिकार-श्रेणी को बदल करके हम उस प्रशासनिक अधिनियम को, जो फौस में प्रचलित है, काम में नहीं ला रहे हैं; बल्कि हमें तो दोनों नमूनों का निर्देशन रूप विरासत में मिलेगा। जैसा कि भारत के महान्यायाधीर (Attorney General) श्री एम० सी० सीतलबाद कहते हैं, "यदि किसी प्रशासनी कार्य की न्यायिक समीक्षा में देश के उच्चतम न्यायालय प्राधान्य प्राधिकारी नहीं हैं तो उसे जनता का विश्वास प्राप्त नहीं होगा।" 29 बास्तव में भारत के अल्पायु प्रजातन्त्र में, जहाँ एक ही राजनीतिक दल का देश भर में असीम प्रभाव है और विधानमंडलों में दुर्बल विरोधी दल कार्यालयों की शक्तियों का सम्बन्ध-सा रहता है, न्यायिक समीक्षा को आवश्यकता अधिक है। संविधान के अनुसार ३२, १३६, २२६ तथा २२७ के अन्तर्गत प्रशासनी न्यायाधिकरण पर न्यायिक निर्यात होना चाहिये है। तिस पर भी, भारत में ऐसे अधिनियम विवाद में हो जो न्यायालयों के अधिकार-श्रेणी का हनन करते हैं। अफीम अधिनियम, १८५७ जिसमें मिलावट वालो अफीम के जन्म किये जाने की व्यवस्था है; गंगा पथ-कर अधिनियम, १८६७ (Ganges Toll Act, 1867) जिसके अनुसार किसी स्टीमर, नौका इत्यादि द्वारा पथ-कर देने के दायित्व से सम्बन्धित जड़ों के निर्णय की व्यवस्था की गयी है; विकल्पक अधिनियम, १८५४, जिसमें विस्फोटक पदार्थों के अरोपण या परिवहन, विक्रय, प्रयोग, अधिकार या निर्माण के मुद्दे पर लाइसेंस देने की व्यवस्था की गयी है। प्राचीन स्मारक परिवहन अधिनियम, १६०४ जिसमें मूर्तियों हटाने की अनुमति देने या उसके लिए निर्देश करने की व्यवस्था की गयी है; भारतीय कपास उप-कर (cess) अधिनियम, १६२३ जिसमें स्थल द्वारा कपास के निर्माण पर दिये जाने वाले उपकर (cess) के निर्धारण तथा एकाएकरण की व्यवस्था की गयी है; चाय जिला प्रशासनी धर्म अधिनियम, १६३२ जिसमें देश प्रस्तावना इत्यादि के प्रश्नों पर निर्णय की व्यवस्था की गयी है; व्यापार चिह्न (Trade Mark) अधिनियम, १६४०; जिसमें व्यापार चिह्न इत्यादि के रूप में किसी चिह्न के पंजीकरण के लिए व्यवस्था की गयी है; खनि-प्रमुख लाभ अधिनियम, १६४१ जिसके द्वारा प्रमुख लाभ के प्रत्यक्ष भुगतान का

अधिकार दिया गया है; विदेशी विनियम विनियमन अधिनियम, १६४७, जिसके
अनुसार केंद्रीय सरकार द्वारा नियत दरों में विदेशी विनियम तथा विदेशी प्रति-
मूल्यों को अनबायार: अधिकार में लिया जा सकता है; निम्नतम मजदूरी
अधिनियम, १६४५, जिसमें कर्मचारियों को मजदूरी की निम्नतम दरों से कम
मजदूरी देने के सम्बन्ध में पैदा होने वाले दावों का निर्भर का प्रबंध किया गया
है; लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, १६५० जिसमें निर्वाचक नामांकन में
नाम सम्मिलित करने तथा उन्हें तैयार करने की व्यवस्था की गयी है; वायु
नियम अधिनियम, १६५३ जिसमें अनिवार्य रूप से भूमि अधिकृत करने के लिए
दी जाने वाली सत्ता प्रदेश की राशि निर्धारित करने की व्यवस्था की गयी है;
नागरिकता अधिनियम, १६५५ जिसमें नागरिकता के सम्बन्ध में आदेश जारी
किये जाने की व्यवस्था की गयी है; नदी मण्डल अधिनियम, १६५६ जिसमें
राज्य सरकारों के बीच नदियों या नदी-पातीं के सम्बन्धित विवादों के
निर्णय करने की व्यवस्था है; अन्तर-राज्य जल विवाद अधिनियम, १६५६,
जिसके अनुसार जल विवाद न्यायाधीशों को राज्यों इत्यादि के बीच पैदा
होने वाले जल विवादों को निपटने का अधिकार प्रदान किया गया है, कुछ ऐसे
अधिनियम हैं जो मामलों को साधारण विधि न्यायालयों तक जाने से रोकते
हैं, ये नियमों को अनिवार्य रूप देने का प्रयत्न करते हैं।

(५) विना सीचे समस्त प्रशासनीय न्यायाधीशों का प्रश्न नहीं लेना
चाहिए; ये न्यायाधीश विशिष्ट उद्देश्यों के लिए तथा विशिष्ट सीमाओं के
भीतर ही उपयुक्त होते हैं। यदि विधि न्यायालयों की अपेक्षा अधिनियम की
प्रशासनीय रीतियों को सुविधाजनक मान लिया जाया तो प्रजातन्त्री हीं इंग्रजों
को आधार पत्ता लगाया। फॉक्स सम्मिलित भी इस बात पर असंविचालित शब्दों में
बल दिया है: """"हमारी यह दुर्दा राय है कि यदि कोई न्यायाधीश को
मामला सुप्रीम को कोई ठोस कारण नहीं है तो निर्णय न्यायाधीश की
अपेक्षा किसी न्यायालय को ही सीघा जाना चाहिए।"" ३० लार्ड शीन इस विषय
को इस प्रकार रखते हैं: ""कुछ विशेष प्रश्न के प्रश्न ऐसे होते हैं जो
न्यायालयों से पृथक एक विशिष्ट न्यायाधीश के सामने प्रस्तुत किये जाने
योग्य होते हैं। यह तब करते समय कि कोई मामला ऐसे प्रश्नों के अन्तर्गत
आता है या नहीं, यह सीचना उचित होगा कि कितने व्यक्तियों पर उसका
प्रभाव पड़ेगा तथा उनकी आचरण स्थिति क्या है; स्वरूप एवं मित्रियाँ

३० """"We are firmly of the opinion that a decision should be
entrusted to a court rather than to a tribunal in the absence
of special considerations which make a tribunal more suita-
bale."" —The Report, para 38.
पूर्ण प्रक्रिया की कितनी आवश्यकता है तथा इससे बिन्दुकीलिकरण को कहाँ तक अवसर मिलता है; यह देखना कि पैदा होने वाले सम्भावित प्रश्न प्रमुखतः तत्व के प्रश्न हैं या नहीं और उनके निर्णय के लिए विशेषज्ञ जान तथा अनुभव की आवश्यकता है या नहीं; और किस सीमा तक उसका अधिकार-क्षेत्र निश्चित नियमों तथा दृष्टांतों की अपेक्षा स्वीकार पर आपारित किया जाय। सभी मामलों में विधि के प्रश्नों पर न्यायालयों में अपेक्षा करने का अधिकार होना चाहिए। किसी भी परिस्थिति में न्यायालयों का यह अधिकार नहीं छिना जाना चाहिए कि वे एक विषय न्यायाधिकरण को अपने अधिकार-क्षेत्र से आँग बढ़ाने से रोक सकते हैं। प्रत्येक कानून पर पिछले सिद्धांतों के प्रकाश में उसके विषय स्वरूप को देखते हुए विचार करना चाहिए।" 31। यह कथन ब्रिटेन पर जितना लागू होता है उससे कम भारत पर नहीं लागू होना चाहिए।

चूँकि प्रशासनीय न्यायाधिकरण अनिवार्य आवश्यकता बन गये हैं, अतः उनके अवांछनीय तत्त्व दूर होने आवश्यक हैं या उनकी प्रक्रियाओं में सुधार करके न्यायिक प्रशिक्षण तथा अनुभव प्राप्त लोगों को नियुक्त करके और विधि सम्बन्धी बातों पर उनके निर्णयों की न्यायिक समीक्षा द्वारा उन तत्त्वों को कम से कम कर दिया जाना चाहिए। वास्तव में, न्यायिक समीक्षा व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा अधिकारों के लिए एक महत्वपूर्ण कवच है और इसकी व्यस्था संविधान के अनुच्छेद ३२, १३६, २२६ तथा २२७ में भी की गयी है।

31 "It is only certain classes of questions which are suitable for submission to a special tribunal to the exclusion of the courts. In deciding whether a case falls within these classes, it is relevant to consider the number of individuals likely to be affected and their probable pecuniary position; the necessity or otherwise of providing a speedy and inexpensive procedure and one affording opportunities for decentralization; whether the questions likely to arise are predominantly questions of fact, and expert knowledge and experience are desirable for their decision; and the extent to which the jurisdiction is to be based on discretion rather than on fixed rules and precedents. In all cases there should be a right of appeal to the courts on questions of law. In no circumstances should the power of the courts to restrain a special tribunal from exceeding its jurisdiction be taken away. Each particular piece of legislation should be considered in relation to its special character in the light of the foregoing principles." —Quoted in Wade, E. C. S., and Phillips, G. Godfrey; Constitutional Law, London, Longmans, Green & Co., 1955, p. 349.
अनुसरण ३२ सवोच्च न्यायालय को शक्ति प्रदान करता है कि वह संविधान में प्रयारम्भ दिये गये (guaranteed) आधारभूत अधिकारों के लाभ करने के लिए परमाभिकार लेख जारी करें। कोई भी नागरिक प्रशासन के ऐसे किसी भी कार्य का अभिलेख्य कराने के लिए सवोच्च न्यायालय में प्रवेश पा सकता है, उसके आधारभूत अधिकारों का अतिलंबन करता है, भले ही वह कार्य स्थायिक, आमास स्थायिक, मन्त्रालय सम्बन्धी या विश्वद स्थायिक सम्बन्धी ब्याँच न हो। अनुसरण ३२ सवोच्च न्यायालय को भारत की सीमा के भीतर किसी भी न्यायाधिकरण के निश्चय या आदेश के विरुद्ध अपीलें मुनने का सर्वाधिकार देता है। किन्तु जो न्यायाधिकरण हथियारबंद फौजों से सम्बन्धित कानूनों के अन्तर्गत स्थापित हुए हैं उनके सम्बन्ध में ऐसा नहीं है। इस सम्बन्ध में बाकेरवी हस्ती बिल्लियों के मामले में सवोच्च न्यायालय ने जो निर्णय दिया वह विनंति संगत है। "जब अदालत इस नतीजे पर पहुँचती है कि किसी व्यक्ति के साथ स्वेच्छाचारिता से व्यवहार किया गया है या भारत की सीमा में किसी अदालत या न्यायाधिकरण ने किसी बादी के प्रति उचित व्यवहार नहीं किया है तो इस अदालत को प्रयोग में लाने के मार्ग में कोई भी प्रतिबिधिक अड्डेन; जैसे—तथ्य के लोगने की अतिमता या अत्यन्त—भाग्य रह जाती, क्योंकि यह देखता इस न्यायालय का कर्त्तव्य है कि अदालतों तथा न्यायाधिकरण के निर्णयों द्वारा केवल इसलिए अन्याय न हो जाय क्योंकि कुछ कानूनों ने इन अदालतों या न्यायाधिकरण के व्यतिरेक को अतिम तथा निर्णयिक बना दिया है।" 32 इसी प्रकार ‘संग्रामसिंह वनाम निर्बंध न्यायाधिकरण, कोटा’ 33 (Sangram Singh v. Election Tribunal, Kotah) के मामले में सवोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया कि : “लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, १९५१ (Representation of the People Act of 1951) में प्रावधान होते हुए भी निर्बंध न्यायाधिकरण (Election Tribunal) द्वारा अधिनियम।

32 "When the court reaches the conclusion that a person has been dealt with arbitrarily or that a court or tribunal within the territory of India has not given a fair deal to litigant, then no technical hurdles of any kind like the finality of finding facts or otherwise can stand in the way of the exercise of this power because it is the duty of this Court to see that injustice is not penetrated or perpetuated by decisions of courts and tribunals because certain laws have made the decisions of these courts or tribunals and conclusive."


के अन्तर्गत दिया गया प्रत्येक आदेश अंतिम तथा निर्णायक माना जायगा; उच्च न्यायालय तथा सर्वोच्च न्यायालय को यह जाँचने का निर्देश अधिकार होगा कि न्यायाधिकरण ने "\text{निर्धारित रूप से कार्य किया है या अन्यथा}"
। केवल वे ही इस बात का निश्चय कर सकते हैं कि अन्य सभी न्यायालयों तथा न्यायाधिकरणों के मुकाबले में उस प्रदेश का कानून बया है और केवल वे ही अधिकृत रूप से तथा अंतिम रूप से चोटिल कर सकते हैं कि क्या वैध है और क्या वैध नहीं है "\text{अधिकार-क्षेत्र के प्रयोग पर केवल सिविल धारा ही सीमा लगा सकता है}"
। इस प्रकार, अनुच्छेद १३६ सर्वोच्च न्यायालय को किसी न्यायाधिकरण के निर्णय पर निर्णय देने के योग्य बना देता है।
श्री एम० सी० सीतलबाबा लिखते हैं कि इन न्यायाधिकरणों में "\text{वस्तुकर्ता कोई भी अधिनियम न्यायाधिकरण और कदाचित कुछ अन्य न्यायाधिकरण भी शामिल होंगे। यह एक ऐसा मामला है जिसका अंतिम निश्चय नहीं हो पाया है}"
। जिस उपचार का प्रश्न नागरिकों के सभी अधिकार है वह है अनुच्छेद २२६ जो उच्च न्यायालयों को लेख, निर्देश या आदेश जारी करने का अधिकार देता है। ये केवल आधारभूत अधिकारों को लागू करने के लिए ही नहीं बल्कि अन्य किसी भी उद्देश्य के लिए जारी किये जा सकते हैं। यह अनुच्छेद प्रकटत: उच्च न्यायालयों को एक विस्तृत अधिकार-क्षेत्र प्रदान कर देता है, किंतु, जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है, यह इतना विस्तृत या बड़ा नहीं है कि उच्च न्यायालय "अपने आपको अपील की अदालत में बदल सके और स्वयं के लिए निर्णय की गुणता जान सके और निर्णय कर सके कि कोनसा दृष्टिकोण अपनाना चाहिए।"

विभिन्न न्यायिक निर्णयों से यह अनुमान होता है कि अदालतें अधिकार-क्षेत्र की अभिव्यक्ति या उसकी कमी के मामलों में; या अभिलेख में दीवार पड़ने वाली किसी कानूनी मूल पर, या प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के उल्लंघन के मामलों में हस्तक्षेप करती है। इस अधिकार-क्षेत्र को दृष्टिगत रखते हुए "कोई भी यह चाहेगा कि न्यायिक समीक्षा का विस्तार और प्राकृतिक न्याय की शक्ति उससे अधिक हो, जितनी हमें अनुच्छेद २२६ में प्राप्त है।"

श्री एम० सी० सीतलबाबा के हैं। अंतिम बात यह है कि अनुच्छेद २२७ उच्च न्यायालय को सभी न्यायालयों

34 "Would include undoubtedly any adjudicatory tribunal and may perhaps include some other tribunals also. That is yet a matter which has not come up for final decisions." —This view was expressed at the seminar on Administrative Tribunals organized by the Indian Law Institute. The Hindustan Times, December 15, 1957, p. 12.
तथा न्यायाधिकरणों के पर्यवेक्षण (superintendence) का अधिकार प्रदान करता है। ऐसा पर्यवेक्षण न्यायिक या प्रशासकीय हो सकता है। सबॉछ न्यायालय का निर्णय है कि अनुच्छेद २२७ में प्रदत्त शक्ति उच्च न्यायालय को यह कर्तव्य सौंपती है कि वह अधीनस्थ न्यायालयों तथा न्यायाधिकरणों की सत्ता की सीमाओं के भीतर बनाये रखे और यहं देख कि ये उन कार्यों के ही कर रहे हैं जो उनके कर्तव्य के अन्तर्गत हैं और यहं भी देख कि वे उसे वैध रीति से कर रहे हैं। ३५ फिर भी, यह केवल कठिनाई या किसी निर्णय की कोई मूल के कारण हैं हस्तक्षेप को आवश्यकता नहीं खड़ी हो जाती। हस्तक्षेप तभी किया जा सकता है जब कोई गम्भीर कर्तव्य-विमुखता हो तथा विधि और न्याय के दुनियादी सिद्धांतों का स्पष्ट उल्लंघन किया गया हो। इसकी सामान्य कसौटी यह है कि यदि उच्च न्यायालय हस्तक्षेप नहीं करती तो क्या ‘गम्भीर अन्याय’ होने की सम्भावना है? नंगेंद्र बनाम आयुक्त ३६ (Nagendra v. Commissioner) के मामले में सबॉछ न्यायालय ने निर्णय दिया कि अनुच्छेद २२७ के अन्तर्गत दिया गया हस्तक्षेप करने का अधिकार यह देखने तक सीमित है कि न्यायाधिकरण अपनी सत्ता की सीमा के भीतर कार्य कर रहा है। जो चंद्र गुजाई अनुच्छेद २२६ की अंगिका कम है और उस आदेश के खण्डन तक सीमित है जो अभिलेख में कानूनी मूल से हुआ है। इस अनुच्छेद के अंतर्गत उच्च न्यायालय के हस्तक्षेप के अधिकार की अन्य सीमाएँ भी हैं—यह तथ्य या विधि से सम्बद्ध अन्य अंगिका पर या उस समय जब किसी प्रलेख की अजुड व्याख्या की गयी हो, अपों से नहीं मुनता और न गुनधरक करता है। जिन न्यायाधिकरणों पर पर्यवेक्षण के अधिकारों का प्रयोग किया जाता है, वे कठोर रूप से आम न्यायिक (quasi judicial) होने चाहिए। जैसा हरिपद बनाम अनंत (Haripad v. Anant) ३७ के मामले में कहा गया है, जो भी सत्ता, जो विश्वसनीय पक्षों के बीच अधिकारों का निश्चय वस्तुनिष्ठ ढंग पर तथा मान्य नियमों के अनुसार करती है, वह इस अनुच्छेद के अर्थ के अंतर्गत ‘न्यायाधिकरण’ मानी जायगी।

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि भारत में प्रशासकीय न्यायाधिकरणों को अपनाने का अर्थ कानून के शासन (Rule of Law) का त्याग नहीं है; बास्तव में संबंध के अनुच्छेद ३२ तथा २२६ बिधि के नियम के रक्षक बुजियों है। इतना होते हुए भी, सामान्यता: प्रशासकीय न्यायाधिकरण घृणा के

---

३७ A. I. R. 1952, Cal. 528.
पाठ बन रहे हैं। उनकी विस्तृत सफलता के बिहद दो तत्व कार्य कर रहे हैं। पहला, प्रायः उनमें ऐसे व्यक्ति नहीं रहते जिन्हें प्रशासकीय कार्यक्रम की समुचित समीक्षा के लिए आवश्यक न्यायिक प्रणिपत्रण तथा अनुभव प्राप्त है; और दूसरे, न्यायाधिकरण के अधिकारियों का दृष्टिकोण सामान्यतः न्यायिक पदाधिकारियों जैसा निष्पक्ष तथा अलग-अलग पुर्त्यर नहीं होता। इस कारण, प्रशासकीय न्यायाधिकरणों में अधिक न्यायिक तत्त्व प्रविष्ट करने की स्पष्ट आवश्यकता है। साथ ही साथ बिच्छु न्यायाधिकार को भी चाहिए कि वे प्रशासकीय तत्त्व के निदान अधिक सहजात तथा समझदारी काम में लायें। सबोब न्यायाधिकार के तृतीय न्यायाधिकरण बी. एस. ऑर. दस ढीन ही कहते हैं: “हमारे लिए न्यायाधिकरण का विचार पूर्णस्पद प्रतीत होता है। ब्ययों हम लोक अनूठों की अंगिक-सेवन परम्परा में पते हैं और कानून के शासन (Rule of Law) के बुनियादी क हमने प्रणय किया है। किंतु हमें आधुनिक समय की आवश्यकताओं के साथ कदम उत्कृष्ट चलना है।”  

38 “To us who have been brought up on the tradition of the Anglo-Saxon system of jurisprudence and nurtured on the basic ideal of the Rule of Law, the idea of tribunals appears to be odious. But we have to adjust ourselves to the needs of modern times.”—The Hindustan Times, December 15, 1957, p. 12.

39 “Must be placed in a position of independence and their procedures controlled by judicial safeguards. Ultimately, they may evolve into true judicial tribunals.”—Minutes of Evidence, op. cit., p. 1031.
सप्तम खण्ड
प्रशासन में सुधार
(ADMINISTRATIVE IMPROVEMENT)
प्रशासन में सुधार के कुछ यत्न

(SOME ATTEMPTS AT ADMINISTRATIVE IMPROVEMENT)

गत दो दशाब्दों में संसार के बहुत-से देशों में प्रशासन की कार्य-कुशलता का सुधार करने के लिए निष्क्रिय तथा व्यवस्थित प्रयास किये जा रहे हैं। प्रबन्ध के क्षेत्र में सुधार करने की इस भावना के द्वारा नेत्रीय विश्वयुद्ध के समाप्ति के बाद से अधिक महत्व प्राप्त कर लिया है। कर्मचारीवर्ग के प्रबुद्ध प्रशासन, सुधारी हुई रीतियाँ तथा प्रक्रियाएँ, मुवाही संगठन, स्वचालित यथार्थों का बढ़ता हुआ प्रयोग, कर्मचारियों को प्रोत्साहन तथा पुरस्कार, कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण योजनाएँ तथा नियामकीय विकास कार्यक्रम कुछ ऐसी युक्तियाँ हैं जो वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए काम में लायी जाती हैं।

प्रशासन में सुधार करने के बीत आधुनिक प्रयास व्यवस्थित हृप से १८वीं शताब्दी से मिलते हैं। उनका आरम्भ मुख्यतः उद्योगों में हुआ। सरकारी प्रशासन के क्षेत्र में तो उन्होंने बहुत बाद को १६वीं शताब्दी की अन्तिम दशाब्दों में प्रवेश पाया। कुछ प्रसिद्ध नाम जो प्रबंधकीय सुधार के आन्दोलन से जुड़े हुए हैं, निम्न हैं: प्रांस के मोरिये परोसेस (१७८०) (Mousieur Perrosset of France), जिसने आल्पीन बनाने की निर्माण प्रणाली का अध्ययन किया; इंग्लैण्ड के चार्ल्स बैबज (१७६२-१८७१) (Charles Babbage of England) ने इंजिन चार्ल्स बैबज का आविष्कार किया जो अग्रज के इलेक्ट्रॉनिक कंप्यूटर का पूर्वज है; संयुक्त राज्य अमेरिका के हेनरी रॉब्सन टाउन (१८५४-१८२४) (Henry Robson Towne of the U.S.A.) जिसने प्रबन्धकों में अनुभव का संगठित विनिमय प्रस्तावित किया; संयुक्त राज्य अमेरिका के फ्रेडरिक बिल्लो टेलर (१८५६-१६१५) (Frederick Winslow Taylor of the U.S.A.) जिसने वैज्ञानिक प्रबन्ध (scientific management) को प्रतिपादित किया; संयुक्त राज्य अमेरिका के हेनरी लार्सेन गैंट्ट (१६६१-१६१६) (Henry Laurance Gantt
of the U.S.A.) who, in his report on public administration, mentions several important studies. For example, Henry Fayol of France (1841-1925) has studied the principles of management, and Frank Bunker Gilbreth of the U.S.A. (1868-1924) has investigated the relationship between work and time. George Elton Mayo of the U.S.A. (1880-1949) has conducted the famous Hawthorne experiments.

**Public Administration**

Kishore mentioned the works of various authors who have contributed to the field of public administration. The concept of public administration has evolved over time with the development of new theories and methodologies. The field of public administration is characterized by the study of the processes of government and the management of public organizations. It involves the application of administrative principles to the management of public services and programs. The field of public administration is multidisciplinary, involving experts from various fields such as economics, sociology, political science, and law.

1. "His bibliography on Cameralism had over 2,000 titles of which 500 dealt with financial administration, and 500 with other distinct administrative topics, including 164 titles on agricultural administration alone."—Lepawsky, A.: *Administration*, New York, A. A. Knopf, 1955, p. 97.

2. "Is a four-volume treatise on the procedures and principles of political economy, fiscal science, and public administration."—*Ibid.*
होना आवश्यक है। इसका तात्पर्य यह होगा कि शासक को या इन महत्वपूर्ण मामलों में उसकी सहायता करने वाले लोगों को अच्छे प्रबंध को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक जान होना चाहिए, और देश भर में इस जान का प्रयोग करने के लिए प्रयत्न करना चाहिए। यह केवल देश में अच्छे प्रबंध की उदारति के लिए तथा लोगों को सरलता से साधन प्राप्त करने के लिए ही आवश्यक नहीं है, बल्कि स्वयं राजा के प्रस्तुत साधनों की मुरक्का के लिए भी आवश्यक है।

"तात्पर्य यह है कि राजा को सच्चे तथा चतुर राज्य वित्तवेत्ताओं (cameralists) की आवश्यकता है। इस नाम से हमारा मतलब उन लोगों से है जो उन सभी वस्तुओं का या उनके किसी भाग का मौलिक तथा विश्लेष जान रखते हैं, जो राज्य में अच्छा प्रबंध बनाये रखने में राजा की सहायता के लिए आवश्यक हैं।"  

वैज्ञानिक प्रबंध

टेलर के आगमन ने ‘वैज्ञानिक प्रबंध’ (scientific management) के नवीन युग का श्रोणिम दिया। सम्भवतः टेलर ने इस शब्द का अन्वेषण नहीं किया। इसे तो १६१० में एक छोटे-से समूह ने जिसमें गैर तथा ब्रेडिस थे, गढ़। किन्तु इसका प्रयोग इससे पहले भी हुआ होगा। टेलर ने उस तरीके का भी आरम्भ नहीं किया जो ब्रेडिस तथा उससे भी पहले का है। टेलर का बहुत

3 “Using means of livelihood is called managing (Wirtschaften). When the produce provides not merely the wants and conveniences of physical life, but also that excess which we call riches, we call it good management. If the means of livelihood for a land and people are to be flourishing, good management must prevail among and over them. It follows that the ruler, or those who assist him in these important matters, must have the knowledge necessary to insure good management, and must exert the utmost endeavour to secure the application of this knowledge throughout the land. This is necessary not only for the sake of promoting good management in the land, and to put the people in the way of ready means, but it is necessary in order to secure the sources of the prince’s own ready means.

“It follows that a prince needs genuine and skilful Cameralists. By this name we mean those who possess fundamental and special knowledge about all or some particular part of those things which are necessary in order that they may assist the prince in maintaining good management in the state.”—Ibid., pp. 98-99.
बड़ा योगदान है: "टूकान में उत्पादन रीतियों को उस्त करने के लिए वैज्ञानिक वैज्ञानिक तरीकों का बड़ी मात्रा में प्रयोग।" "शब्दां: एक विराम घड़ी (stop-watch), पैमाना तथा फीता लेकर शी टेलर ने उस दूरी को नापा जो मनुष्य तथा सामग्री तय किया करते थे और क्रमशः उन्होंने इस सिद्धान्त का विकास किया कि ठहर्मत का सामग्री का एक बड़ा प्रतिष्ठात पत्रकारण एवं निवेशक ठीक न होने से अनावश्यक रूप से व्यय चलता आता है और एक विभाग में ही प्रय: 60 से 50 प्रतिष्ठात तक हो सकता है। जो परिवर्तन उसने किये उनके द्वारा उसने कार्य में लगने वाले समय में कमी कर दी। धार्मिक की तुलना करके उसने वे मित्रविषयक स्पष्ट की जो उसकी रीति के द्वारा मिनट, सेंट तथा आंस के रूप में प्रकट की गयीं।"  

सन् १६०० तक लोक तथा वैश्विक दोनों ही प्रशासन परम्परा, अंगूठा राज्य (rule of the thumb), जांच तथा वृट्टि के आधार पर चलाये जाते थे। किसी ऐसी विवेकपूर्ण तथा मित्रविषयक प्रशासनी को लोज निकलाने का कोई संगठित प्रयास नहीं किया गया जो परिस्थिति विशेष यह उपयुक्त हो। इस समझौते में परिवर्तन का भीगतार वैज्ञानिक प्रबंध के आन्दोलन या कार्य-कुशलता के आन्दोलन ने निकाय, जिसे टेलर तथा अन्य लोगों ने प्रोत्साहित दिया। टूकान के प्रबंध के सम्बन्ध में लिखा गया टेलर लेख एक ऐसा यथा यह निश्चित था कि अनुकूलता का इलाज वैज्ञानिक प्रबंध है न कि किसी असाधारण मनुष्य की लोज करने।

---


5 "Literally with a stop-watch, scale, and a tape, Mr. Taylor measured the distances that men and materials traversed, and gradually evolved the theory that a large percentage of both labour and material was needlessly wasted—often as high as 60 to 80 per cent in a single department—through improper supervision and direction. Through changes which he effected he materially reduced the time in which the operations were done. By a comparison of figures he expressed the economies which his method effected in specific terms of minutes, cents and ounces." —Shaw, A. W.: ‘Scientific Management in Business’, *Review of Reviews*, March, 1911, Vol. 43, p. 327—Quoted in Lepawsky, A.: *Administration*, p. 117.

6 The paper was presented at a meeting of the American Society of Mechanical Engineers in 1903.
अपनी बात को सिद्ध करने के लिए टेलर ने कुदाल (shovel) के काम का उदाहरण दिया:

"किसी प्रथम श्रेणी के कोयला मजबूर (shoveler) के लिए एक निश्चित कुदाल-भार (shovel load) रहता है जिसके अनुसार वह दिन भर में सर्वाधिक कार्य करेगा। यह कुदाल-भार क्या है? क्या कोई प्रथम श्रेणी का व्यक्ति ५, १०, १५, २०, २५, ३० या ४० पीड़ के कुदाल-भार द्वारा अधिक कार्य कर लेगा। अब यह एक ऐसा प्रश्न है जिसका उत्तर सावधानी से किये गये प्रयोग द्वारा ही दिया जा सकता है। पहले दो-तीन प्रथम श्रेणी के कोयला मजबूर छांट लिये गये और ईमानदारी से कार्य करने के बदले उन्हें अतिरिक्त मजबूरी प्रदान की गयी, फिर क्रमशः कुदाल-भार को बढ़ाया हुए प्रयोग में दक्ष लोगों द्वारा कार्य की सभी दशकों को कई सताए तक सावधानी से अवलोकन किया गया। अंत में यह पाया गया कि एक प्रथम श्रेणी का आधमी लगभग २१ पीड़ के कुदाल-भार से दिन भर में सर्वाधिक काम करता था। उदाहरण के लिए, यह आधमी २५ या २५ पीड़ कुदाल-भार की अपेक्षा २१ पीड़ के कुदाल-भार से प्रतिदिन अधिक टन कोयला डालेगा। यह अवश्य है कि कोई भी कोयला मजबूर सदा ही ठीक २१ पीड़ भार अपने कुदाल पर नहीं उठा सकता। यथावत् उसके कुदाल-भार में तीन-चार पीड़ की घट-वृद्धि हो जाय, किन्तु वह दिन भर में सर्वाधिक कार्य तभी कर सकेगा जब उसका दिन का औसत कुदाल-भार २१ पीड़ होगा।"
वैज्ञानिक प्रबन्ध (scientific management) के दो नितांत आवश्यक तत्व वस्तुतः: ये हैं कि कर्मचारियों तथा प्रबन्ध दोनों में दो महत्त्वपूर्ण तरीकों से एक बड़ी वौद्धिक क्रांति होनी चाहिए: प्रथमतः: "दोनों को अधिकतम सम्मानित बनते के उत्पादन के लिए सहयोग करना चाहिए। विरोधबाद तथा हड़ताल के स्थान पर उन्हें मित्रता पूर्ण सहयोग तथा सहयोग का अनुसरण करना चाहिए।" दूसरे के अनुसार, यह वैज्ञानिक प्रबन्ध और पहला कदम होगा। उन्होंने के शब्दों में: "दोनों जोशों के वौद्धिक दृष्टिकोण में पूर्ण परिवर्तन; बुद्ध के स्थान पर ज्ञान की स्थापना; विरोध तथा झगड़े के स्थान पर हामिद तथा भाईचारे जैसा सहयोग, विरोधी दिशाओं में काम करते के स्थान पर एक ही दिशा में मिलकर खूब मन लगाकर काम; संदेहपूर्ण निगरानी के स्थान पर परस्पर विचारस्थान; शरू बनने के स्थान पर मिलता; का मान अपनाकर ही वैज्ञानिक प्रबन्ध का विकास किया जाना चाहिए।" दूसरे, "दोनों पाश्चात्त तक यह मान लेना चाहिए कि कर्मचारियों या अधिकारियों के पुरातन वैज्ञानिक निषेध या मत के स्थान पर संस्कार के सभी कार्य में यथार्थ वैज्ञानिक अनुसरण तथा श्रान का प्रयोग आवश्यक है।"

रीतियाँ

वैज्ञानिक प्रबन्ध की रीतियाँ सामान्यतः: बड़ी हैं जो वैज्ञानिक रीति हैं: तथ्य प्राप्त कर लो, किसी उपकल्पना का विकास करो, उसका परीक्षण तथा सत्यापन करो और फिर, यदि आवश्यक हो, तो परीक्षण के परिणामों के अनुसार उसमें संशोधन कर लो। दूसरे का विचार या कि वैज्ञानिक 25, 30, or 40 pounds? Now this is a question which can be answered only through carefully made experiments. By first selecting two or three first-class shovellers, and paying them extra wages for doing trustworthy work, and then gradually varying the shovel load and having all the conditions accompanying the work carefully observed for several weeks by men who were used to experimenting, it was found that a first class man would do his biggest day's work with a shovel load of about 21 pounds. For instance, that this man would shovel a larger tonnage per day with a 21-pound than with a 24-pound load or than with an 18-pound load on his shovel. It is, of course, evident that no shoveller can always take a load of exactly 21 pounds on his shovel, but nevertheless, although his load may vary 3 or 4 pounds one way or the other, either below or above the 21 pounds, he will do his biggest day's work when his average for the day is about 21 pounds.” —Lepawsky, A.: op.cit., p. 119.
प्रशासन में सुधार के कुछ यत्न

प्रबन्ध के तीन तत्त्व होते हैं : प्रयोक्त कदम का विशेष तरीका से अध्ययन करो; कर्मचारियों को सर्वोत्तम वैज्ञानिक रीतियों से चुनो तथा प्रशिक्षित करो; और कर्मचारियों तथा प्रबन्ध के बीच धानिभ तथा मित्रतापूर्ण सहयोग की भावना विकसित करो। यद्यपि आज यह वस्तु जानी मानी प्रथा सी जान पड़ती है किन्तु प्राचीन वर्ष पूर्व तो यह एक क्रान्तिकारी थी। रॉल्फ सी. डेविस (Ralph C. Davis) ने हाल में ही एक वर्गीकरण किया है जिसमें ये तत्त्व है: तथ्यों को प्राप्त करो, प्रवृत्तकीय सिद्धांतों तथा सम्बन्धों का विकास करो, कार्यान्वयन के मापदंड स्थापित करो, अधिकतम मित्रत्विकारता तथा कार्य-कुशलता के लिए धार्मिक धार्मिक बिच की योजना बनाओ और प्रयोक्त प्रक्रिया के प्रयोक्त कदम के लिए एक उचित बिच्य बिच्य निर्धारित करो।

समय तथा गति का अध्ययन

वैज्ञानिक प्रबन्ध की सबसे प्रसिद्ध तकनीकी समय और गति का अध्ययन (Time and Motion Study) है । समय और गति के अध्ययनों का उद्देश्य प्रयोक्त तल पर कार्यकलापों की सहायता करना है, ताकि उनसे सर्वोत्तम कार्य कराया जा सके। इसका उद्देश्य (१) कार्य करने समय हानिकर या व्यय गतिविधि के दूर करना, (२) शारीर के अन्दर व्यय उत्पाद एकच हो जाने से उत्पत स्थान को दूर करना, तथा (३) भौतिक पर्यावरण; जैसे, कम प्रकाश, अधिक सीलन, अनुपस्थित गरमी इत्यादि दोषों को दूर करना है। समय अध्ययन (time study) का उद्देश्य प्रयोक्त पृथक कार्य के लिए, अनुकूलतम समय प्राप्त करना और उस सबका योग करके वर्णित रूप में उस कार्य के लिए अनुकूलतम समय प्राप्त करना है। इस प्रकार इसँहार व्यक्ति के कार्य की प्रभावशीलता नापने के लिए एक वास्तविक मापदंड हो जाता है। इसके बाद, गति अध्ययन (motion study) का उद्देश्य वह सर्वोत्तम मार्ग लोज़ना है जिसका अनुमान करने कोई कार्य, कार्यों की श्रृंखला सम्पन्न की जा सके। यह कार्य के लिए जो गति आवश्यक होती है उसकी समूप श्रृंखला का विश्लेषण करता है, और 'जोर' (lost) या अनुपालन गतियों को उसमें से निकाल देता है। ऐसे किसी अध्ययन में आवश्यक विभिन्न कदम ये हैं: (क) वह कार्य बुनियादी चरणों तथा गतियों में वर्गीकृत कर दिया जाता है, (ख) उपकरण, कार्य-स्थान तथा कार्यमूल्य के लिए उचित व्यय करके कार्य करने का सबसे अच्छा मार्ग निकाल दिया जाता है; (ग) विराम घड़ी (stop watch) या अणुगति अध्ययनों

(micromotion studies) द्वारा विस्तृत रूप से समय दर्ज करके (time readings) दीवार-दीवार समय मूल्य (time values) निकाल लिया जाता है, और (च) कार्य के सभी तत्त्वों की समय की तालिका संचित करके, समयों को कम में रखकर तथा समयबद्ध करके एवं असामान्य कार्य दशाओं तथा चकाल, आराम के घण्टों तथा प्रवाह विलय (flow delays) से उपाधि अनुपातभाद समयों के लिए अतिरिक्त करने के लिए सम्बन्धित तत्त्वों को एक तल में लाकर प्रामाणित दर्ज समय उत्पाद (time output) के अनुपात निकाल लिये जाते हैं।

रीति-समय-माप

tेलर का वैज्ञानिक प्रबंध, जो समय तथा गति का अध्ययन कहा जाता है, कार्य के अध्यक्ष से अधिक विभाजन पर बल देता है। कार्य करने का ‘एक सबॅलम मार्श’ लोज निकालने के प्रयास में “समय कार्य को सादे तत्त्वों में विभाजित” किया गया। यह प्रक्रिया बाद की बड़े पैमाने के उत्पादन (mass production) की संयोजन शाखा (assembly time) कही जा सकती है।

“अब तो विश्वव्यापी सरल गतियों को ही विकस करने का प्रयास नहीं किया गया है बल्कि कार्यों के लिए विश्वव्यापी समय स्तर (time standards) भी विकसित करने का प्रयास किया गया है। इस दिशा में एक प्रमित कार्य रीति-समय-माप (Methods-Time-Measurement) है। परम्परागत समय और गति के अध्ययन में मुख्य रूप से दो प्रवाह कठिनाइयों सामने आये हैं। पहली कठिनाई तो यह है कि यह छोटे संगठनों के लिए तथा उन कार्यों के लिए, जो अधिक समय तक स्थायी नहीं रहते, मिलकर निरूपण नहीं है। अध्ययन करने का व्यय अत्यधिक होता है। दूसरी कठिनाई यह है कि अध्ययन के समय कार्यकर्ताओं द्वारा परयोजकों दोनों के विरोध तथा प्रतिरोध का सामना करता पड़ता है। उनके संयोजन से सम्बन्धित कठिनाइयों का तो कहना ही क्या।

“रीति-समय-माप (Methods-Time-Measurement) पहले से निश्चित समय मापदंड (time standards) स्थापित करके इन बाधाओं को दूर करने का प्रयास करता है। ये मापदंड विभिन्न दशाओं के अन्तर्गत बड़े आकार की गतियों के लिए आवश्यक समय का अध्ययन करके निश्चित किये गये हैं। अगला कदम है नीति नगण्य को रीतियों का प्रशिक्षण देना, जिसमें कोई भी फोरेमेंट (foreman) आवश्यक गतियों तथा उनकी श्रुतिलेख का प्रयोग करके कार्य की रूपरेखा बना सके। इससे लाभ यह है कि नीति संगठन मापदंड निश्चित करने में लग सकता है। और यह कहा जाता है कि इससे बहुत से तक्तर बचा जाते हैं। जब कभी-कभी वे सामने आते हैं तो वे यह न देखकर कि कितना समय आवश्यक है यह देखते हैं कि कौन-सी गतियों आवश्यक हैं। यदि गति की श्रुतिलेख देवौं जाय तो कार्यन्वयन को लिखने वाले कर्मचारी
“Methods-Time-Measurement attempts to overcome these obstacles by establishing prefigured time standards. They have been standardised by studying the time required for the same motions (therbligs) in a large enough sample under varying conditions to be statistically significant. The next step is to train the line organisation in methods so that a foreman can layout the job, designating the motions required and their sequence. This has the advantage involving the line organisation in the setting of standards, and it is said that arguments are largely avoided. When they do occur, they deal with what motions are necessary rather than how much time is required. Given the motion sequence, those writing the job instructions can refer to the standard time tables and come up with expected standards.”

सम्बन्धी पहलू पर कोई ध्यान नहीं दिया। अबवध्य ही यह आलोचना कुछ छिद्रानेवी है। अल्पतः यह कभी भी बाद को प्रसिद्ध हॉयर्सन अध्ययनों (Hawthorne Studies) जिन्होंने प्रशासन में मानव सम्बन्धों को बल दिया, दूर कर दी।

हॉयर्सन अध्ययन 11

ये अध्ययन हॉयर्सन कारखाने (Hawthorne Plant) में किये गये थे। यह कारखाना विज्ञानी में वेस्टन इलेक्ट्रिक कंपनी में निर्माण करते वाली एक इकाई था। यह कंपनी स्वर्ण भी (१९३२) टेलीफोन तथा टेलीग्राफ प्रणाली का एक भाग था जिसका मुख्य कार्यलय फिलाडेल्फिया में था। ये प्रयोग एलटन मेयर के नेतृत्व में हार्वर्ड व्यापार स्कूल (Harvard Business School) के एक समूह ने किये थे। ये प्रयोग लगभग १६ वर्ष (१९२४-५०) तक चलते रहे और "समाहित: समाज विश्लेषण के आज तक के इतिहास में आयोजित प्रयोगों में अर्थतः प्रसिद्ध हैं।" 12 इन अध्ययनों का सफल बनाने में तीन तलवारों से सहायता दी: प्रथम, इस कंपनी का समाप्ति, एक दूरदरी विचारशील व्यक्ति था जो प्रयोगों में तथा उनके परिणामों को कार्यान्वित करने में श्रद्धा रखता था; दूसरे, हॉयर्सन कारखाने में जो इंजीनियर थे वे ऐसे विज्ञानी थे, जो ‘क्यों’ और ‘कैसे’ पर विश्वास रखते थे। और अन्तिम बात यह है कि इस प्रयोग को समाज भी कम प्राप्त नहीं हुआ क्योंकि इसका सम्बन्ध व्यापार प्रशासन के प्रसिद्ध हार्वर्ड स्कूल (Harvard School of Business Administration) से था।

वेस्टन इलेक्ट्रिक कंपनी अपने कार्यकर्ताओं को करीब-करीब सब कुछ दे रही थी—नज़ीक से नज़ीक सेवा-निवृत्ति योजनाएँ, बीमारी इत्यादि के लाभ, मनोरंजन के कार्यक्रम; किन्तु इतने पर भी कार्य भली प्रकाश नहीं चल रहा था। किसी ने सोचा कि प्रकाश का इससे कुछ सम्बद्ध है। कंपनी ने उत्पादन पर प्रकाश के प्रभाव का अध्ययन करना पर लगे किन्तु अनेक लग दिये। अनेकों ने कर्मचारियों के दो समूह छोटे लिये। पहले समूह को पहले के ही प्रकाश में काम करने को दिया गया और दूसरे समूह को अधिक प्रकाश दिया गया। अधिक प्रकाश में उत्पादन बढ़ा। यही आशा भी थी। किन्तु आश्चर्य


12 "Are probably the most famous consciously planned experiments in the history of social science to date." Ibid., p. 370.
की बात थी कि पहले समूह का उत्पादन भी बढ़ गया जो अप्रत्याशित था।

इसमें समूह का प्रशासन घटा दिया गया फिर भी उत्पादन बढ़ा गया और

अंत में, उन्होंने दो श्रमिकों को एक अंगेरे कमरे में केवल स्पर्श से काम करने के लिए छोड़ दिया गया।

इन बातों के धोते हुए भी श्रमिक उत्पादन बढ़ाते ही रहे।

अब यह एक पहली थी। अन्वेषकों ने आगे भी प्रयोग किये।

उन्होंने पाँच स्त्री श्रमिकों को अध्ययन के लिए पुस्तक कर दिया।

इंद्र वर्ष से उन्होंने विभिन्न दशाओं में लड़कियों द्वारा दिये उत्पादन की जांच की।

उन्होंने उन्हें नियुक्त समय न देकर निश्चित कार्य दिया।

उत्पादन बढ़ा। लड़कियों को पाँच-पाँच मिनट के दो अवकाश दिये गये।

उत्पादन बढ़ा। दस-दस मिनट के दो अवकाश दिये गये।

फिर भी उत्पादन बढ़ा। तब प्रतीक्षा का

विश्वास बढ़ाकर 15 मिनट का कर दिया गया और लड़कियों को गर्म नाश्ता

दिया गया।

पुनः उत्पादन बढ़ा। लड़कियों को आया प्रत्येक काम से उठा

दिया गया।

फिर भी उत्पादन बढ़ा।

फिर पूरा एक घंटा पूर्व काम से उठा

दिया गया।

फिर भी उत्पादन उसी ऊँचे तल पर रहा।

लड़कियों को बहु

अतिरिक्त घटा भी काम करने को दे दिया गया।

उत्पादन बढ़ा। जब उनके

सप्ताह के काम के घंटे 45 से घटाकर 40 कर दिये गये तब भी उत्पादन

उसी ऊँचे तल पर रहा।

अंतिम परीक्षण के रूप में वैज्ञानिकों ने वे ही पूरी

दशाएं पूनः लागू कर दीं; लड़कियों समय के अनुसार काम करने लगीं;

अवकाश का समय हुटा दिया गया; गर्म नाश्ता बन्द कर दिया गया और

सप्ताह के घंटे बहु 45 कर दिये गये फिर भी उत्पादन ऊँचा ही रहा।

एक चुनौत विश्लेषण ने पाँच श्रमिकों की भौतिक परिस्थितियों में परिवर्तन

के साथ उत्पादन में भी परिवर्तन होता है—यह बताने के प्रयास में कई वर्ष

चिता दिये।

उत्पादन में परिवर्तनों का समन्वय भौतिक दशाओं में परिवर्तन से

सिद्ध करने के प्रयास यह हुआ कि पर्याप्त सांख्यिक महत्व का

एक भी अंतर्निहित नहीं स्थापित हुआ, जिसे कोई दशाओं किसी विशेष

मतलब का मानता।

अनुमानकर्ताओं को अन्तर: यह नतीजा निकालना

पड़ा कि मानव स्थितियां समन्वय: जटिल है।

मानव बल (human
guinea pigs) जिन पर प्रयोग किये जा रहे थे, कुछ पत्ता चढ़ थे नहीं कि

वे यह नहीं जानते थे कि उन पर प्रयोग किये जा रहे हैं।

प्रयोग के प्रति

प्रयोग का मूल क्या है यह वात स्थित के प्रति उसके प्रत्युत्तर को

निश्चित करने में एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है।

हीरोन ने प्रयोगों में अनुसंधान-

कर्ताएं ने अपने प्रयोगों (समन्वित श्रमिकों) का पुरान सहयोग पाने का

शक्ति भर प्रयास किया फलत: प्रयोगों से उनके काम की सामाजिक स्थिति
पूर्णतः बदल गया। इसका परिणाम यह हुआ कि लड़कियों का वरिष्ठकोष पहले से बहुत हो गया और काय्य की दर बढ़ गयी। इससे प्रयोगकर्ताओं के पूर्वानुमानित विचारों को बड़ा वर्णन का लगा। प्रयोगों के परिणामों से वे अपरिहार्यतः इस नतीजे पर पहुँचे कि कोई व्यक्ति अपना काय्य तन-मन से कर रहा है या नहीं। बहुत कुछ इस पर निर्भर है कि वह अपने काय्य, साथी कर्मचारियों तथा परवेशकों के सम्बन्ध में कसैं भाव रखता है।

अतः एक नया दंग अपनाया गया। कुछ प्रयोगकर्ताओ दुकानों में अंधकार से बालें करने तथा उन्हें समझाने गये। यह पता लगा कि राज्य के मनुष्य वही बाल कर सकता है जो उसके मन में सबसे ऊपर होती है। शिकायतों को भी बढ़े ध्यान से सुना गया। कुछ घोड़ों-सी शिकायतों को जाँच की गयी और उनका समाधान किया गया, किन्तु कई वार प्रयोगकर्ताओं ने शिकायत के उद्देश्य के अनुसार में कुछ भी नहीं किया, किन्तु आश्चर्य की बात है कि सामान्यकार के पश्चात् शिकायतें अद्वैत हो गयीं। उन्हींने देखा कि कुछ लोग वस्तुतः जिन कठिनाइयों की शिकायत कर रहे थे उनके सम्बन्ध में कुछ भी कराना नहीं चाहते थे। वे तो केवल किसी सहानुभूतिपूर्ण भावों से अपने कठों के सम्बन्ध में बातचीत करने का एक अवसर चाहते थे।

इसके फलस्वरूप इस विषय पर फिर से सोचना पड़ा। 'अधिक मनुष्य' अंतर्गत ऐसा मनुष्य जो प्रमुख रूप से अधिक हितों द्वारा प्रेरित है, की धारणा हिल गयी। अंधकार की धारणा भी बदल गयी। इन प्रयोगों से प्रकट हुआ कि अंधकार के जनवर को उनके मनोभावों तथा भावनाओं से पुरुष करने नहीं समझा जा सकता। इससे यह पता चला कि भावनाओं सबसे से छीपायी जा सकती है। तीसरे, भावनाओं के प्रगटिकरण को अकेले करने नहीं समझा जा सकता बल्कि उस व्यक्ति की पूरी स्थिति को ध्यान में रखकर ही उन्हें समझा जा सकता है।

जैसा रोथ्लिसबर्जर (Roethlisberger) कहते हैं, किसी विशेष परिवर्तन को कई अंधकार जिस 'अर्थ' की सजंग देता है वह इस बात पर निर्भर है कि (१) उन भावनाओं (मूल्यों, आश्चर्यों, भयों, प्रत्याशाओं इत्यादि) को, जिन्हें वह अपने पिछले परिवार तथा समूह सम्बन्धों के कारण कार्यस्थिति तक ला रहा है, कहाँ तक 'अनुसूचित' (conditioning) कर पाता है और फलस्वरूप इन भावनाओं के प्रति परिवर्तन का सम्बन्ध क्या है; और (२) वह जिस समूह का सदस्य उस समूह के अन्य कर्मचारियों तथा परवेशकों के साथ काय्य करने में वह किस प्रकार का संतोष प्राप्त करता है। और फलस्वरूप उस परिवर्तन का उसके सदौं के पारस्परिक सम्बन्धों पर बनावता पड़ता है? अंधकार कोई पृष्ठ अनु तो है नहीं। वह किसी समूह या
समूहों का सदस्य है। इनमें से प्रत्येक समूह के भीतर व्यक्तियों में एक दूसरे के प्रति कुछ विशेष मनोभाव तथा भावनाएँ रहती हैं जो उन्हें यह-प्रयत्नों में परस्पर बीचें रहते हैं। बैंक तार अवलोकन कश प्रयोग (Bank Wiring Observation Room Experiment) में (जिसे हॉयर्डन प्रयोगकर्ताओं ने ही किया था) तीन व्यावसायिक समूहों (बायर्मेन, सोल्डरमेन, तथा निरीक्षक) का प्रतिनिधित्व करने वाले १४ अभिमुक्त व्यावसायिक समूहों के आधार पर सीमा कार्य कर रहे थे। यह पता लगा कि इस समूह में चार बुनियादी भावनाएं कार्य कर रही थीं:

(१) अत्यधिक कार्य मत करो नहीं तो तुम ‘जेबीबर’ (rate-buster) हो।

(२) अत्यंत कम कार्य मत करो नहीं तो तुम ‘कामचोर’ (chisler) हो।

(३) पर्यावेशक से तुम कुछ न कहो नहीं तो इसकी प्रतिक्रिया के रूप में तुम्हारे किसी साथी की हानि हो जायगी; जब ऐसा करते हो तो तुम ‘बुगल-बोर’ (squealer) हो।

(४) हर बात में अधिकारीपन मत दिखाओ; अर्थात यदि तुम निरीक्षक हो तो निरीक्षक की भांति व्यवहार मत करो। समूह का स्वीकृत सदस्य बनने के लिए किसी भी मतुद्ध को इन सामाजिक मापदण्डों के अनुसार कार्य करना होता है।¹³

हॉयर्डन प्रयोगकर्ताओं ने आगे इस संभावना पर विचार किया कि वैल्युटिक कार्यपालन में जो अन्तर होते हैं उनका सम्बन्ध योग्यताओं के अन्तर से हो सकता है। उन्होंने प्रत्येक कार्यक्षेत्र की उत्पादन की सापेक्ष श्रेणी की तुलना उसकी वृद्धि मात्र तथा दक्षता की सापेक्ष श्रेणी के साथ की। वृद्धि मात्र तथा दक्षता की जो किन-किन परिस्थितियों द्वारा की गयी थी। परिस्थितियों में से उन्होंने रंगक दृष्टिकोण में कहा कि एक से कम उत्पादन करने वाला अभिमुक्त वृद्धि मात्र में प्रथम आया और दक्षता में वृद्धि; कहा कि उज्जवल उत्पादन करने वाला अभिमुक्त दक्षता में सातवां तथा बुद्ध में निम्नतम रहा। इससे कोई बात समझ में नहीं आयी।

हॉयर्डन लोगों ने सोचा कि कार्य ही कोई अन्य ऐसे तत्त्व हैं जो वैल्युटिक अन्तर का स्पष्टीकरण दे। उन्होंने अन्तर व्यक्तित्व के विवाहों तथा धर्मों का; उनकी सामाजिक संस्था तथा आचरण के आदर्शों का; इन समूहों के महत्वपूर्ण कार्यों तथा इतिहास का अध्ययन आरम्भ किया।

हमें आगे वेस्टर्न इलेक्ट्रिक एक्सपेरीमेंट्स (Western Electric Experiments) की विस्तृत बातों में नहीं जाना। इन्होंने स्पष्ट प्रदर्शित कर दिया है कि कार्यकर्ता पृथक और असम्बद्ध व्यक्ति नहीं हैं; वे सामाजिक जीव हैं और सामाजिक जीवों जैसा उनके साथ व्यवहार किया जाना चाहिए। आगे यह भी स्पष्ट है कि उनसे व्यवहार करने के हमारे तरीके बिलकुल पिछड़े हुए हैं। यदि इस सम्बन्ध को जीना है तो किसी भी संगठन में हमें मानव प्रयोजन तथा व्यवहार को नये तरीके से समझना होगा। प्रत्येक व्यक्ति अपने ही तरह का होता है और वह अपने कार्य में कुछ निष्ठुर दृष्टिकोण, विश्वसन, जीवन-मार्ग तथा कुछ प्रविधि, सामाजिक तथा तक्षपूर्ण कौशल लेकर आता है।
अंग्रेजी भाषा के दो अक्षर 'O' और 'M' जब 'और' द्वारा आपस में जोड़ दिये जाते हैं तो वे कुछ रहस्यमय-से हो जाते हैं। एक भित्ति 'और' को हटाकर 'ओ' तथा 'एम' को मिलाकर उसे 'ओम' (OM) के रूप में उच्चारित करते हैं जो हिंदू दर्शन के अनुसार स्वयं में ही परमसत्त्य संजोग्य है। किन्तु यदि हम 'ओम' की गम्भीरता को लेकर बिलकुल इसके विपरीत हायस्प्लड बनायें तो वे दोनों शब्द 'Oilimg' (तेल लगाना) तथा 'Massaging' (मालिक करना) के प्रतीक हो जाते हैं। इस प्रकार शब्द 'ओ तथा एम' के समर्थन भी बहुत हैं और विरोधी भी। जबकि इसके समर्थन इसे प्रकाशन को कुशल तथा व्यवस्थित बनाने वाला उपकरण मानते हैं, विरोधी इसे दिखावती ही नहीं बल्कि निर्बल भी मानते हैं। सबविषयी कुशलता के विशेषता की प्रेषण समझाता दृष्टि बनावट मानाया में की गयी है। बहुत दिन नहीं हुए जब एक कार्यकुशलता के विशेषता ने बारह सुन्दर नर्तक रंगमंच पर नाचते देखे। उसने युगल म्यार्थ को नाबंद कर देने का आप्रवाह किया क्योंकि उसकी राय में वे सभी एक ही कार्य कर रहे थे।

अर्थ

यह शब्द दो अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है। विस्तृत अर्थ में इसका तालिका संगठन (organization) तथा प्रबंध (management) है जिसमें प्रबंध की सारी प्रक्रिया—जैसे योजना बनाना, संगठन करना, समन्वय करना, प्रयोजन तय करना, संचालन तथा नियंत्रण करना—का अध्ययन समिलित है। किंतु जब इस शब्द का प्रयोग संक्षिप्त अर्थ में किया जाता है तो इसका तालिका संगठन तथा रीतियाँ (methods) होता है और उस समय इसका सर्वप्रथम लोक निकायों के संगठन तथा उनकी कार्यकलाप संबंधी कार्यविधियों से होता है और इसका उद्देश्य दोनों को सुधारना होता है। लोक निकायों या निजी संस्थाओं के संगठन का तथा कार्यकलाप के उनके द्वारा अपनाये जा रहे कार्यविधि का जो अध्ययन करना चाहिए उसे संगठन तथा रीति की संज्ञा
दी जाती है। इस प्रकार ‘ओ’ तथा ‘एम’ कार्य के दो तत्व हैं, संगठन तथा रीतियाँ। वस्तुत: ओ तथा एम का महत्वपूर्ण कार्य किसी संगठन की इस उद्देश्य से समीक्षा करना है कि वह पूर्ण उपयुक्त हो जाय। फिर भी ओ तथा एम का कार्य सम्बन्धित इकाइयों के केंद्र ‘अन्तरिक’ डाँचे का सुधार करने तक ही सीमित है। परम्परागत रूप से उज्जवल तत्त्व पर डाँचे का पुनर्संचालन करना ओ तथा एम के दायरे में नहीं आता। यह कार्य अधिक ऊँचाई पर स्थित निकायों के लिए छोटा दिया जाता है, जैसे इंग्लैंड में सरकार संगठन समिति (Government Organization Committee) या संगठन राज्य अमेरिका में हाउर आयोग, ब्रिटेन में हालदेन समिति और भारत में एक व्यक्तियाँ आयोग समिति जैसे तरीकों आयोग। जहाँ तक रीतियाँ (methods) का सम्बन्ध है, ओ तथा एम की इकाइयों से यह प्रयोग की जाती है कि वे प्रक्रियाओं तथा कार्य करने की पद्धतियों की समीक्षा करें ताकि उनमें सुधार किया जा सके। ऐसा करते समय वे कार्य सरलीकरण (work simplification) तथा कार्य माप (work measurement) की प्रसिद्ध तकनीकों की अपनाती हैं। इस सीमित अर्थ में प्रयुक्त किये जाने पर ओ तथा एम ऐसे कार्य अध्ययन (work study), प्रवर्तन अनुसंधान (operations research) तथा स्वचालन (automation) जैसी तकनीकों के बर्म में आ जाते हैं। ये तकनीकें अपने-अपने तरीकों से प्रशासन में सुधार करने का लक्ष्य लेकर चलती हैं। संक्षेप में, "ओ तथा एम के साधारण कार्य हैं: समीक्षा अनुसंधान संगठन के डाँचे का परीक्षण करना और प्रशासनिक तथा लिपिक सम्बन्धी कार्यक्रियाओं तथा रीतियों का, कार्यालय के कार्यक्रियाओं तथा सज्जा का, कार्यवाही की रूपरेखा तथा कार्य करने की दशाओं का अध्ययन करना। कार्य अध्ययन (work study) का सम्बन्ध नीचे लिखे तत्त्वों के अनुसार, अभिलेख, माप तथा सुधार से सम्बन्धित क्रमिक क्रिया-कलापों से है। वह कार्य जो धार्मिक करता है; यथांतर तथा सज्जा जो प्रयोग में आते हैं, सामग्री तथा कार्य करने की दशाएं। प्रवर्तन अनुसंधान (operation research) किसी संगठन के भीतर की समस्याओं का विश्लेषण तथा उनके प्रति वैज्ञानिक दृष्टिकोण का प्रतिपादन करता है ताकि प्रबन्ध को सर्वाधिक प्रभावशाली कार्य प्राप्त करने के लिए मूलनिर्माण साफ सके।"  

1 “The usual functions of O & M are: the examination of the structure of the organisation under review and the studying of administrative and clerical procedures and methods, office mechanisation and equipment, office layout (Contd.)
and working conditions. Work study deals with systematic activities concerned with the investigation, recording, measurement and improvement of the following work factors what the operator does; the machine and equipment used; the materials and the working conditions. Operations Research is the scientific approach to, and analysis of, problems in an organization to provide management with information for obtaining its most effective over-all operation.”—Milward, G. E. (ed.) : Organization and Methods, London, Macmillan, 1959, p. 253.

“It exists not only as a management tool—as an agent of top management—but also as a service for managers, auditors, or others who need it because they have not themselves the time or the necessary expertise. This dual purpose of agent and service makes the position difficult. In some companies it is all agent, in others all service, but somehow both roles need to be combined. There are widely differing views not only about the content of O & M, but also concerning its relationship with other techniques concerned with improving effectiveness and efficiency.”—Milward, G. E.: op. cit., p. 252.
विस्तृत तथा गहन नेटवर्क प्रदान करने का उपर्युक्त सौपा जाय। अत्यधिक तकनीकी तथा वैज्ञानिक धार्मिक के लघु पर वह कार्य माप (work measurement), कार्य प्रवाह (work flow), कार्यालय प्रबंध (office management), नस्तीकरण प्रणाली (filing system), स्थान प्रबंध (space arrangement) तथा अन्य ऐसी ही बातों पर ध्यान दे; उससे तल पर इसे सामाजिक सरकारी संरचना सम्बन्धी अवधियों तथा प्रस्तावों का भार सौपा जाय। मुझे आशा है कि इस तल पर भी यह नौकरशाही के भीतर तथा नौकरशाही और जनता के बीच प्रजातन्त्रीय तरीकों तथा रीति की वृद्धि के लिए उत्तरदायी होगी।”

(क) अन्वेषण तथा विकास (Research and Development)—
केंद्रीय संगठन तथा रीति कार्यालय (Central O & M Office) का विवेकत—
यह प्रमुख कर्तव्य है कि उन प्रशासकीय प्रणालियों के लिए नये विचारों का प्रतिपादन करें, जिनका सम्बन्ध संगठन बनाने, कर्मचारीबंध रखने, बजट बनाने, लेखा रखने, प्रत्ययोजन, समन्वय, पैरंबेक्शन इत्यादि कार्यों से हों;
कार्य प्रबंध (work management), कार्य सरलीकरण (work simplification), सांख्यिकी रीति (statistical methods) तथा उल्लक्षण नियन्त्रण (quality control) जैसी तकनीकों के प्रयोग से हों; कार्यालय के

“(...) I recommend that the Government of India give consideration to the establishment of a central office charged with responsibility for giving both extensive and intensive leadership in respect to structure, management and procedures. At one level of highly technical and scientific sort, it would give attention to work measurement, work flow, office management, filing systems, space arrangements and the like; at another level it would be charged with general governmental structural studies and proposals. I should hope that at this level also it would have a charter of responsibility for the enhancement of democratic manner and method, within the bureaucracy and between the bureaucracy and the public.”—Appleby Report, 1953, op. cit., p. 59.
यन्त्रों के प्रयोग, उत्तम रूपरेखा, ध्वनि लेखन प्रबन्ध (sound record management) तथा प्रमाणों, मापों तथा व्यय नियन्त्रण की अच्छी प्रणाली के प्रयोग द्वारा कार्यालय के प्रबन्ध के मुझेर से हो।

(ख) प्रशिक्षण (Training)—किसी ऑ तथा एम के संगठन में ऑ तथा एम की कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने को बहुत महत्व देना चाहिए। ऐसा प्रशिक्षण दो लाभकारी काम करता है। प्रथम तो यह प्रशासन की विभिन्न ऑ तथा एम इकाईयों के स्टाफ के लिए योग्य कर्मचारी तैयार करने में सहायता करता है। दूसरे, ऑ तथा एम की रीतियों में नीति अधिकारियों को प्रशिक्षित करने के लिए योग्य ओ तथा एम आदिमों का एक भाष्यकार ही नहीं निर्मित कर देता। विभिन्न प्रशिक्षण रूप से ऑ तथा एम कार्यक्रमों में शिक्षा को प्रोत्साहन देने तथा प्रशासनिक संगठन का सामाजिक उत्तर देना ऊर्जा उत्पादन में भी सहायता देता है।

(ग) अनुसंधान (Investigation)—विभिन्न प्रशासनिक एजेंसियों के संगठन, प्रशिक्षण ओ तथा रीतियों का विश्लेषण करना ऑ तथा एम कार्यालय का योग्य कार्य है। केंद्रीय कार्यालय चाहए: ऐसे अनुसंधानों को कार्यवाह है, जिनमें ध्वनि या शासन की अपेक्षा अधिक विश्लेषन या अधिक विशिष्टीकृत ज्ञान की आवश्यकता होती है। वे विभिन्न या कार्यालय, जिनमें पास अन्य निरीक्षण ऑ तथा एम सेवाओं नहीं है एवं अनुसंधानों के लिए भाष्यकार कर सकते हैं, या अन्वेषण तथा विकास कार्य से भी अन्य अनुसंधानों का काम निकल सकता है।

(घ) प्रबन्ध मुख्य कार्यक्रमों का समन्वय (Co-ordination of Management Improvement Programme)—एक विके का ऑ तथा एम कार्यक्रम में (और एक सफल ऑ तथा एम कार्यक्रम आबादक रूप से विके का होना ही चाहिए) यह आबादक है कि समन्वय करने के लिए अर्थात अतिचालन रोकने, विरोध को दूर करने, शासकों को चुनने आदि के लिए कोई तत्त्व होना चाहिए। केंद्रीय ऑ तथा एम इकाई का मुख्य कार्य कार्यक्रम में शिक्षा को प्रोत्साहन देना तथा नीति अधिकारियों को योजना बनाने, तथापि उनके ऑ तथा एम प्रयोगों को कार्यवाह करते में सहायता देना है। केंद्रीय ऑ तथा एम इकाई सारांश: निर्देश ने अंतिम बिन्दु है।

(ङ) सूचना (Information)—ऑ तथा एम कार्यालय का इस्तेमाल अर्थात् कार्य सूचना का प्रसार करता है। इसे सरकार के सभी तत्वों पर— केंद्रीय, राज्य तथा स्थानीय विस्तार के वितरण केंद्र (clearing house) की भूमिका
कार्य करना चाहिए। संशय में, इसे उपयुक्त सूचना इकट्ठा करनी चाहिए, एक पुस्तकालय का निर्माण करना चाहिए, और जिन लोगों को आवश्यकता है, उन्हें सूचना तथा सामग्री प्राप्त कराने में सहायता देनी चाहिए।

(च) प्रकाशन (Publication) — केन्द्रीय ऑर तथा एम कार्यालय मार्ग-दर्शाएँ, नियमावलियाँ, अन्वेषण सामग्री, हस्त-पुस्तिकाएँ, विवरण पत्रिकाएँ, सावधान पत्रिकाएँ और ऑर तथा एम के सिद्धान्त तथा व्यवहार दोनों से सम्बन्धित साहित्य का प्रकाशन करके सहायता कर सकता है।

संशय में, एक ऑ तथा एम इकाई के मुख्य कार्य निम्न प्रकार गिनाये जा सकते हैं: विद्वानों को व्यापक समीक्षाएँ; नवीन किताब-कलाएँ की योजना बनाना; ऑ तथा एम तकनीकी का अन्वेषण; ऑ तथा एम अधिकारियों तथा कर्मचारियों का प्रशिक्षण; सरकार में विभिन्न ऑर तथा एम इकाइयों के कार्य की समझित करना; सरकार की विभिन्त इकाइयों के सामान्य नियत की समस्याओं का अध्ययन करना; विषय समस्याओं के समाधान में सहायता देने तथा अनुमतियाँ करने के लिए तथ्यात्मक िाँ चें लेना; संगठन की रीतियों तथा कार्यविधियों का विश्लेषण करना; प्रबन्ध नीतियों, हस्त-पुस्तिकाएँ तथा अन्य मार्गदर्शन का विकास करना तक पर्यावरण अधिक उत्तम प्रबन्ध कर सकें; और ऑ तथा एम से सम्बन्धित सभी सामग्री तथा सूचना के लिए एक प्रकाशन के वितरण केंद्र (clearing house) की भूमिका करना।

प्रकृति

ऑ तथा एम को किसी भी दशा में सभी प्रकाशन के प्रबन्धकीय सुधार का स्थानांतर नहीं लेता लेना चाहिए। ऑ तथा एम के आदर्श की अपनी सीमाओं के सम्बन्ध में निर्देश सावधान रहना चाहिए। यह सोचा ही नहीं जा सकता कि अकेले ऑ तथा एम इकाई ही प्रकाशन में सुधार करने के लिए उत्तरदायी हो; ऐसी इकाई का कार्य तो सूचना की और इससे गये भरकार के समस्याओं का एक अंश मात्र है। ऐप्लबी के शब्दों में: “सरकारी प्रकाशन की अधिक गम्भीर तथा विविध कर्मचारियों का सम्बन्ध कार्यवाहि कार्यरतों तथा प्रश्नों के विस्तृत बातों से होता है; वे सूक्ष्म परीक्षण तथा विश्लेषण की रीति को प्रकट करते हैं। या फिर उस संगठन का एक छोटी इकाई से हमारी तक अधिक यथार्थ वेश्या हैं और हमारे सामने सरकारी जंगल के सम्बन्ध में कुछ तक कहकर भूत-से वेश्या का विश्लेषण उपस्थित करते हैं।” कार्य-कुछलता के विषयों का सरकार में महत्वपूर्ण स्थान हैं किन्तु कार्यकुशलता का कोई भी इंजीनियर सरकार की प्रावधन समस्याओं का कभी समाधान नहीं करेगा। अतः विषय सरकार के सामान्य सुधार में महत्वपूर्ण योगदान दे।
सकते हैं, किन्तु वे विशेष व्यक्तिकृतवाचक के इंजीनियर न होकर समाज विज्ञानवेत्ता तथा प्रशासक होंगे।”

“जो समस्याएँ विशाल तथा कठिन हैं वे अत्यन्त विस्तृत समस्याएँ हैं, उनकी प्रकृति ऐसी होती है कि उन्हें छोटे-छोटे भागों में तोड़कर और तब प्रत्येक भाग का विश्लेषण करके, नापकर तथा सुधार करके उनका समाधान नहीं किया जा सकता। पहले समस्या की प्रकृति को देखना तथा समझना आवश्यक है। बहुत-सी समस्याओं का समृद्ध कांग्रेस समस्यात्मक विकास के, विस्तृत: स्वयं राष्ट्र के ही अस्तित्व से होता है। कुछ प्रशासन समस्याएँ परम्परागत होती हैं तथा जनता तथा अधिकारियों की अभिवृत्ति में विवाद मान रहती है।

अतः ही यह समस्या, कि कोई राष्ट्रपति वायुपालिका शाखा का अच्छी तरह कैसे प्रबंध कर सकता है, सामान्यतः स्वयं कोई प्रशासकीय प्रबंध की समस्या नहीं है बल्कि उस वायुयंत्र का एक संकुचित अंध है। यही बात कि सोशल अधिकार भविष्य के प्रबंध करने की समस्या के बारे में सत्य है। यदि राष्ट्रपति और उनके मंत्रिमण्डल के स्थान पर देश के प्रशासकीय प्रबंध के योग्यतम विशेषज्ञ रख दिये जाने तो सरकार से जनता की जो सत्ती रहे वह एकदम कम हो जायगा।

“कारण सिधा-सा है, सच्ची कार्यकुशलता कम हो जायगी। प्रशासकीय प्रबंध के विशेषज्ञ इस सत्य को पूर्णतः समझते हैं। फिर भी, उन्हें पदों पर प्रशासकीय प्रबंध के जितने विशेषज्ञ आज्ञा हैं उससे अधिक विशेषज्ञ होना ही चाहिए।

“वे व्यक्ति जो आश्चर्य संगीतज्ञ नहीं हैं, ध्वनि या सांग्विक संयोजनों (harmonic combinations) के समबन्ध में रूपान्तर तथा संगीत सांग्विक कर सकते हैं। किन्तु फिर भी उस आश्चर्य का प्रयोग करने का कार्य तो संगीतज्ञों का ही रहेगा। और किसी नौजवान व्यक्ति को संगीत निदेशक के पद के लिए योग्य विद्वान के लिए यह सलाह देना एक हास्यास्पद-सी बात होगी कि इसका सबसे सरल मार्ग यह है कि वह सभी वायुयंत्रों को बजाना सीखे।

“सरकार की प्रथा समस्याएँ संपेक्ष रूप से तथा प्रगतिशील दंग पर, विद्वानों, विशेषज्ञों, प्रशासकों, राजनीतिकों तथा जनता द्वारा हल की जानी चाहिए।”

4 “The more serious and scholarly discussions of governmental administration usually concern procedures, mechanics, and operational detail; they reflect the method of microscopic examination and analysis. Or they turn the
microscope from one small organization unit to another and present us with an analysis of many trees without providing any views of governmental forest......Efficiency specialists have an important place in government, but no efficiency engineer will ever solve the principal problems of government. Other specialists can make important contributions to the general improvement of government, but those specialists will be social scientists and administrators rather than efficiency engineers.

"The problems of greater magnitude and difficulty are extremely broad problems, their character is such that they cannot be solved by breaking them into small parts and then analysing, measuring, and improving each part. The nature of the problem must first be seen and understood. Many of the problems have to do with the whole being of the Congress and the Executive indeed, of the nation itself. Some of the principal problems exist in tradition and in popular and official attitudes. Surely the problem of how a President may better manage the executive branch is not by itself a problem of administrative management in the usual, rather narrow sense, of that phrase. The same is true of the problem of managing a Cabinet department. If the ablest administrative management specialists in the country should be substituted for the President and his Cabinet, popular satisfaction with the government would diminish greatly. The reason is simple: over-all true efficiency would decline. Specialists in administrative management fully realize this truth. Yet, of course, there should be many more administrative management specialists in high posts than there are today.

"Persons who are not outstanding musicians may make valuable and intensive studies of piano construction, of tone quality, or of harmonic combinations. It would still remain for musicians to make use of the information. And it would be absurd to advise a young person to learn to play all the orchestral instruments as a certain and simple way of qualifying for the post of conductor.

"The principal problems of government are to be solved, relatively and progressively, by the combined efforts of scholars, specialists, administrators, politicians, and the public."—Appleby, Paul H.: Big Democracy, New York, A. A. Knopf Inc., 1945, pp. v-viii.
“इसका कार्य कहीं है कि यह संगठन तथा प्रशासन के मामलों पर निर्णय देने के लिए सचिवों को अधिक उत्तम तथ्य प्रदान करे। जब कभी सचिवों को अधिक उपयुक्त तथा बस्तुनिष्ठ तथ्यों की आवश्यकता दीख पड़े, तो विश्लेषण के लिए बाहर तथा आतंरिक दोनों अभ्यास करने के माग कर सकते हैं।”

(३) अथात् एम इकाइयों का कार्य आवश्यक रूप से मन्त्रणा सम्बन्धी है। इस प्रकार, अथात् एम की इकाई (O & M unit) का कार्य मन्त्रणा कार्य है न कि नीति कार्य। इस कार्य का प्रत्येक अभ्यास तथा नीति दोनों से समापन के लिए दोनों से लगभग योग्य होना चाहिए। इस प्रकार, अभ्यास तथा नीति का प्रत्येक अभ्यास तथा नीति दोनों से समापन के लिए दोनों से लगभग योग्य होना चाहिए। इस प्रकार, अभ्यास तथा नीति का प्रत्येक अभ्यास तथा नीति दोनों से समापन के लिए दोनों से लगभग योग्य होना चाहिए। इस प्रकार, अभ्यास तथा नीति का प्रत्येक अभ्यास तथा नीति दोनों से समापन के लिए दोनों से लगभग योग्य होना चाहिए।

(४) वह आवश्यक है कि ऋति एम कार्य की एक कार्य सुधार अध्ययन के रूप में मानना चाहिए न कि एक दोष लोकी तत्त्व रूप से। इस प्रकार, साधारण अन्य अथात् अथात् एम निरीक्षण तथा लेखा परीक्षा से भिन्न है। और तथा एम के आदमी की नाजुक आदर्श पर सब-सहकर चलना होता है। चूँकि अधेष्ठतम इसके ही करते हैं और तथा एम कार्य के परिणाम-

5 “Its duty is to provide better facts to Secretaries for decision-making on organizational and administrative issues. Whenever the Secretaries feel the need for more adequate and objective facts, they can call upon the O & M staff, internal or external, to make available trained personnel for analysis......It should be the endeavour of the O & M group to increase its ability to provide the service that it may be called upon to perform.”—Sixth Report of O & M Division, Cabinet Secretariat, New Delhi, 1959-60, p. 7.
स्वृप्त निवारण योग्य वटियाँ सामने आती हैं, सम्बद्ध प्राधिकारियों में आत्म-संज्ञ जी के एक ऐसी भावना उत्पन्न कर देना, जो विरोध को जन्म दे सकती है। उनकी पहली प्रतिक्रिया यह हो सकती है कि वे अंग्रेजी तथा एम के विभेदण को संगठन तथा विरोध साम्राज्य के अंतर्गत घोषणा पर एक आमेवा माने। इसलिए तथा एम के आदेश को एक दोषप्रद या आलोचक की स्वतंत्र धारण नहीं करनी चाहिए; उसका कार्य एक भित्र जीतना सहायक का होना चाहिए। जो अभिकर्षणों को उनकी समस्या हृद करने में सहायता देने के लिए तत्काल तथा तात्कालिक रहता है। यह बात कभी ने मूलनी चाहिए कि जो बात किसी एजेंसी के लिए अच्छी नहीं है वह अंग्रेजी तथा एम के आदेश के लिए कभी भी अच्छी नहीं हो सकती और इसलिए उस बात को दूर कर देना चाहिए। एक सफल तथा एम आदेश की कसौटी यह है कि वह कार्य करने वाले मुख्य अधिकारी का विश्वास जीत ले।

(५) तो तथा एम का कार्य एक रहस्य के रूप में कभी भी प्रस्तुत नहीं किया जाना चाहिए और न उसे इतना तत्कालीक ही प्रकट किया जाना चाहिए कि केवल विशेषज्ञ ही उसे समझ सकें, और साथ ही मुख्य की इतनी उपेक्षा न कर दी जाना चाहिए कि वह केवल मूलतः के सामने अग्रवाली जलाने के ही योग्य समझा जाय। सच कहा जाय तो अंग्रेजी तथा एम कार्य करने का उत्तम मान खोजने का एक सामाजिक मात्र अभाव नहीं है। इतिहास के उपाकाल से ही मानव ने अपने कार्य का बोझ हलका करने के लिए कम चकाने वाली रीतियों की उद्धृति करने का कठिन अभाव निर्देशित करने का कठिन प्रयास किया है। इस प्रकार तथा एम क्रिया का ठीक रूप में ‘संगठित सामाजिक बुद्धि’ (organised common-sense) कहा जा सकता है। जिस सीमा तक, ‘सामाजिक बुद्धि’ नहीं होगी, उसे संगठित करने के लिए कुशलता-विशेषज्ञों की आवश्यकता पड़ेगी।

अंग्रेजी तथा एम कबों?

पहला लाख तो यह है कि यह लोक प्रशासन का सुधार करने हेतु निरंतर प्रयास करते रहने के लिए एक साधन प्रदान करता है। ऐसा सुधार यह अपनी विभिन्न शाखाओं के संगठन तथा उनमें प्रभाव कार्य की रीतियों की आलोचनात्मक समीक्षा करके करता है। ऐसी समीक्षा की आवश्यकता सभी रीति से संघर्षित कार्यालयों में भी रहती है, क्योंकि कोई भी कार्यवाल युग्म का दावा नहीं कर सकता। इस प्रणाली का सार यह तथ्य है कि यह समीक्षा विशेषतः पदाधिकारियों द्वारा की जाती है। इसका अर्थ यह नहीं है कि कार्यालय या सम्बन्धित विभाग को चलाने वाले अधिकारी दोषी या जिम्मेदार हैं।

इसका अर्थ यह है कि सरकारी संगठन तथा रीति की बार-बार समीक्षा
करने के लिए एक साधन की व्यवस्था करके यह सरकारी कार्यालयों की संरचना तथा उनके द्वारा अपनायी गयी कार्यविधि दोनों को ही आयुक्तिकतम बनाये रखता है जिससे वे बदलती हुई परिस्थितियों के साथ कदम मिलाकर चल सकें। कोई भी सरकारी संगठन किसी नियंत्रित अवधि से अधिक स्वर नहीं रह सकता। परिवर्तन तो सदा ही होते हैं भले ही उनकी मात्रा समय-समय पर भिन्न हो। सरकारी संगठनों की अन्य किसी प्रकार के संगठन की भूमि अपना असत्त्व बनाये रखने के लिए इन परिवर्तनों के साथ कदम मिलाकर चलना ही पड़ता है। फिर भी ऐसा अंशतः ही होता है। ऐसा होने से कालांतर में संगठन तथा कार्य की रीतियाँ—दोनों का ही योजनास्थिति विकास होता है। कभी न कभी उसका पूर्ण परिक्रमण आवश्यक हो ही जाता है। किन्तु प्रायः सदा ही ऐसा होता है कि बाहरी परिस्थितियों में हुए परिवर्तन तथा सरकारी संगठन और रीतियों में लिये गये योजनापूर्ण परिवर्तन के बीच पयारत समयांतर रहता ही है। वर्तुः यह दाया करना अतिशयोक्त होगी कि अथा एम इस समयांतर को पूर्णतः दूर कर सकता है, यथाप्राप्त रूप से उसका उद्देश्य ऐसा ही करना है। ऐसा करने के योग्य बनने के लिए अथा एम कार्य में बहुत बडी संख्या में नियुक्तियाँ करती होंगी जिनका भार सरकार सम्बन्धत: वह ही न कर सके। यह इस प्रकार सम्बन्ध है कि सरकार की संगठनात्मक संरचनाओं तथा उनमें प्रवृत्त कार्य की रीतियाँ, दोनों की यदि निर्देश नहीं तो बार-बार समीक्षा की जाय और योजनाओं का संविधान बदलने के लिए ही नहीं बल्कि भारी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए भी—जहाँ तक उनका अनुमान लगाया जा सकता ही—किया जाय। इस सीमा तक समयांतर बार-बार में कम हो जाता है और सरकारी तथा बिना बाधा के बदलती हुई परिस्थितियों के अनुकूल हो जाती है, उत्तमी सीमा तक उसका कार्य सुगम और इंसीलिए कुशल हो जायगा।

अन्त में, अथा एम की इकाइयों प्रवृत्त अवस्था के केंद्रों के रूप में काम करके, अनुभव के भाष्यार का संचय करने में सहायता करते हैं, जिसे आवश्यकतानुसार कहीं भी योग्य में लाया जा सकता है। वर्षों तक इन इकाइयों की बहुत-सी संस्थाओं में संगठनात्मक संरचनाओं तथा कार्य की रीतियों का अध्ययन करने का अवसर प्राप्त होता है और दी हुई परिस्थितियों में उनकी सापेक्ष कार्यकुशलता के विषय में अपने निखर्म निर्णय लित है। अनुभव का यह भाष्यार विशेष कार्यालयों या संस्थाओं को उनके संगठन तथा रीतियों की समस्याओं के सम्बन्ध में मनुष्य देते हैं व सहायक होता है। यह अनुभव ने किया-कहानी को हाथ में लेने वाले ने संगठनों के लिए योजनाएँ बनाने में और भी अधिक लाभदायक होता है। जिस सीमा तक पिछला
अनुमोद भावी योजनाएं बनाने में महत्त्व रखता है उस सीमा तक जो तथा एम की इकाइयों पिछले अनुमोद को एक से करके, भविष्य में संगठन की कार्य-कुशलता सुधारने में प्रत्यक्ष योगदान करती है।

इस प्रसंग में डूर का प्रश्न यह पैदा होता है कि ओ तथा एम का कार्य किसे करना चाहिए। ओ तथा एम के कर्मचारि पृथक रूप से करे क्यों हो? प्रत्येक अधिकारियों को ही इसका कार्य करने का योग्यता रखना जाय? सभी ने यह मान लिया है कि सभी ताज़ा पर ऐसा प्रबन्धक का ही कार्य है कि वह अपने अन्तर्गत किये गये कार्य के कुछ विषय विषयव्यक्ति करे। इस प्रकार यह सवा से प्रशासन के कार्य का ही एक भाग रहा है कि वह प्रशासनिक विषय में सुधार के समक्ष में सजग रहे। फिर भी, अनुमोद ने सिद्ध कर दिया है कि ओ तथा एम का कार्य विशेषज्ञ अधिकारियों के पृथक निकाय द्वारा ही सर्वोत्तम हो सकता है। इसका तात्पर्य यह नहीं कि विभाग या कार्यालय को चलाने बाले अधिकारी इसके लिए दौड़े या जिम्मेदार हैं। ओ तथा एम का संगठन पृथक बनाये जाने के पक्ष में दिये गये तक निम्न प्रकार है:

(क) समय (Time)—सरकारी अभिकरण के वरिष्ठ अधिकारियों को संगठन तथा रीतियों में सुधार करने के लिए उनकी समस्याओं का परिक्षण करने का प्रयास। समय नहीं मिलता। वे दैनिक कार्यों में ऐसे कुछ रहते हैं कि शोकी भी देर के लिए अपने कार्य को वस्तुतः डंग से देखना उनके लिए कठिन हो जाता है। इस समय में अो तथा एम को एक लाभ है। उसके पास इन्होंने यह होता है कि वह किसी भी एजेंसी की पूरी समीक्षा कर सकता है और सम्बन्धित एजेंसी के कार्यों की ओर उसका ध्यान नहीं भेंटता।

(ख) स्वतंत्रता (Independence)—नीति अधिकारियों में इंतीम दृष्टि नहीं रहती कि वे संगठन की समस्याओं तथा कार्यालय की कार्यविधि की समस्याओं को उस डंग से देख सकें, जिस डंग से इस विषय में अनुमोद रखते बाले बाहरी व्यक्ति देख सकते हैं। जो लोग विभागीय बातों में स्वयं नहीं हैं और इसी कारण विभाग से पृथक दे सकते हैं, ऐसे लोगों की ओर से ऐसी आलोचनात्मक समीक्षा विभागीय दृष्टिकोण को सुधारने में सहायक हो सकती है। जूनिंग वे विभागीय पद परस्पर से बाहर रहते हैं, वे अपनी स्थिति की हालत या किसी निकटतम साजिश को अप्रस्तुत करने का विचार मन में लाये बिना ही इसका परीक्षण कर सकते हैं।

(ग) अनुभव (Experience)—इस प्रणाली का मूल तत्त्व यह है कि ओ तथा एम का कार्य ऐसे अधिकारियों द्वारा किया जाता है जो इस कार्य में
विशेषज्ञ होते हैं। ओ तथा एम के कार्य के लिए विशेष तथा सदा बदलता हुआ जान तथा तकनीक आवश्यक हैं, जिन्हें प्राप्त करने के लिए व्यस्त नीति अधिकारियों को समय ही नहीं मिल पाता। ओ तथा एम के लोगों से यह प्रत्याशा की जाती है कि वे अपने क्षेत्र के विशेषज्ञ हैं। विभिन्न सरकारी एजेंसियों में कार्य करके वे बहुत-सा अनुभव भी प्राप्त कर लेते हैं और ऐसा अनुभव उन्हें कार्य करने के नये मार्ग मुझाने या कोई नयी संस्थान प्रणाली सुधारने में सहायक होता है।

ओ तथा एम इकाई का स्थिति-निष्पक्षता

सरकारी संगठनों में प्रवचन अन्वेषण क्रिया-कलापों को प्रशासकीय रूप से विशेषकर करने की अलग-अलग प्राप्त होती हैं। कार्य विशेष में विशिष्टकरण होने से कार्य सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए विशिष्ट संगठनात्मक व्यवस्था को भी प्रयोग किया जाता है। संगठनात्मक व्यवस्था कुछ भी हो, यह बात मान ली गयी है, कि ओ तथा एम की सेवाएं इस प्रकार से स्थित की जाना आवश्यक है कि उनके परिणामों के परिपालन के माध्यम से मुख्य ध्यान दिया जाय ताकि अन्वेषण कार्यक्रम वांछित दिशा में लागू कर सकें।

संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटिश उन देशों के उदाहरण हैं जहाँ प्रशासकीय अन्वेषण की क्रिया ने जनम पाया और मुख्य: विशिष्ट क्षेत्र में उसने विकास पाया, तब तक इन दोनों ही देशों में बाद को प्रवर्तित विशेषकरण हुआ है। बजट-कार्य तथा प्रबन्ध-अन्वेषण के क्रिया-कलापों के बीच एक स्वामित्व सम्बन्ध साबित होता है। यह अपरिहार्य है कि कुछ ओ तथा एम की क्रियाएं बजट प्रशासन तथा नियंत्रण में एक बुनियादी भाग बना करती रहेंगी, क्योंकि वस्तुनिष्ठ कार्यक्रम के मूल्यांकन के लिए यह आवश्यक है; और यह भी अपरिहार्य है कि वे क्रियाएं कार्य के परिपालन में जितना स्वतंत्र होगा उसका अनुभव लगायेगी और इसी परिपालन को कार्य-योजनाओं से सम्बद्ध करेंगी।

इसके अलावा, कनाडा तथा ऑस्ट्रेलिया उन देशों के उदाहरण हैं जहाँ ओ तथा एम के क्रिया-कलाप लोक कर्मचारीवर्ग एजेंसी में स्थापित हुई थी। इन देशों में लोक-सेवा आयोग को अस्थायी सेवाओं के कार्य तथा उनकी सामान्य कार्यवाहिता के सम्बन्ध में कुछ उत्तरदायित्व पहले से प्राप्त थे। प्रवर्तक सम्बन्धी अन्वेषण के कुछ क्रिया-कलाप शासन में कर्मचारीवर्ग के कार्य का एक अभिव्यक्त मान है, जैसे प्रशिक्षण, कर्मचारीवर्ग मूल्यांकन तथा कर्मचारीवर्ग की उपयोगिता।

कुछ अन्य देशों में ओ तथा एम का कार्य सरकार की किसी सामान्य प्रशासकीय एजेंसी को, जो मुख्य कार्यपालिका के कार्यालय से निकटता से
सम्बन्धित होती है, सौंप दिया जाता है। इस प्रकार भारत में ओ तथा एम शाखा के विभिन्न संविधान में स्थित है। राजनीति विज्ञानवेत्ता इस बात का पता इस मिसाल पर लेते दृष्टि होते हैं कि इससे दृष्टिकोण का विस्तृत विकास सम्भव है और उस स्थिति में सम्बन्धित कार्य तमाम की अभिव्यक्ति से विचार करती है। जब यह किया किसी अधिक विशिष्ट सरकारी एजेंसी को सौंप दी जाती है।

अमेरिका, ब्रिटेन तथा अन्य वहुत से देशों में प्रशस्ति में विश्वस्तता तथा प्रबंधनीय सुधारों के कार्यक्रम सभी संगठनों के लिए सभी तलों पर आवश्यक मान लिये गये हैं। परिणाम यह हुआ है, कि विभिन्न संगठनात्मक व्यवस्था, जिनमें विशिष्टीकृत तथा विभागीकृत ओ तथा एम इकाइयाँ अन्तर्निहित हैं, प्रयोग में लायी जा रही हैं। ऐसा प्रतीत हो रहा है कि भारत भी इसी दिशा को जा रहा है।

कमचारियों की नियुक्ति

पहली बार ओ तथा एम इकाइ की स्थापना करते समय इसे चलाने के लिए मनोरंजन का चुनाव करते कार्य संबंधित महत्व रखता है। महत्व मनोरंजन को योग्यता की अपेक्षा उसके गुण का है। कोई भी आदमी एक अच्छा ओ तथा एम आदमी नहीं बन सकता। इस प्रकार के कार्य के लिए किसी नववक्त को भर्ती करते समय उसमें सबसे महत्वपूर्ण गुण जो होना चाहिए वह है सभी तलावों पर लोगों में धुल-मिल जाने की उसकी योग्यता, जबकि उसे लिपियों से लेकर विचार प्रबंधक तक सभी का विश्वास प्राप्त करना होगा। यह बात महत्वपूर्ण है कि वह पदाधिकारियों से स्वायत्त संघ सम्बन्ध बनाना चाहिए और उसमें सब कर सकता है और किसी अनुसंधान के दौरान में व्यवस्था की उल्लब-पढ़ता पद्धति न करेगा। इसके अतिरिक्त उस मनोरंजन में असल बुद्धि तथा विचारों की कल्पना से कुछ अधिक होना चाहिए और उसमें सब करने में तथा मौलिक रूप से अभिव्यक्ति करने की योग्यता होनी चाहिए। उसकी मनोवृत्ति ऐसी ही कि वह किसी विषय की विस्तृत बातों में अपने आपको जुटा सके और फिर भी ‘लक्झ’ और साथ ही ‘पेड़ों’ के विषय में सोचने-विचारों की योग्यता बनाये रख सके। ओ तथा एम का पदाधिकारी अच्छा शोधन होना चाहिए तथा उसे अपने तथ्यों के व्यवस्थित रूप से, धीरज से एवं ठीक-ठीक छाँटना चाहिए। क्या विवेक ठीक होंगे, यह प्रभावित करने में ऊपर तथा निर्णय बुद्धि का प्रयोग करना चाहिए। संक्षेप में, ओ तथा एम के आदमी को वैज्ञानिक, वर्तमानिक, विचारशील, सूक्ष्मतलोकी, साहसी, समाजीतावादी, तिकड़ी, अभिव्यक्तिहृद तथा सहयोग प्राप्त करने तथा
उसका प्रयोग करने में योग्य होना चाहिए। उसमें इतनी योग्यता भी हो कि ओ तथा एम कुल हो शकित (task force) कार्य करने वाले समूहों, समितियों इत्यादि के प्रवर्तनों को समन्वित तथा संचालित कर सके।

ओ तथा एम के आदमी की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता के विषय में अक्सर ही प्रश्न किये जाते हैं, अर्थात् क्या ओ तथा एम का मनुष्य इंजीनियरिंग, लेखकार्म, साहित्यिक, राजनीति विवाद, अर्थवाणुक लोक या व्यापार प्रशासन का स्वातंत्र होना चाहिए? प्रत्येक देश में इस समस्या में अलग-अलग प्रश्न है। फिर भी ऐसी योग्यताएँ इस कार्य के लिए लोगों का चुनाव करने में सर्वाधिक महत्वपूर्ण नहीं हैं। इस समस्या में सरकारी संगठन तथा कार्यालय के कार्य का ज्ञान ही अधिक महत्वपूर्ण प्रतिस्थापन होता है। फिर भी, मुख्त, नये भर्ती किये गये व्यक्ति को ओ तथा एम की इकाई में आकर काम सीखना ही पड़ता है। शिक्षा सम्बन्धी पृष्ठभूमि की आपेक्षा ओ तथा एम के कार्य में प्रशिक्षण अधिक महत्व रखता है। कभी-कभी आयु का प्रश्न भी उठाया जाता है। सामान्य कार्य ने में नवयुक्त को नियुक्त करता अधिक उत्तम रहता है क्योंकि वह अनुभव के साथ अपने विकास कर लेगा और उसे अपने बरिष्ट अधिकारी का नैतिक समर्थन भी मिल सकता है। इसके विपरीत, अधिक आयु वाले बरिष्ट मनुष्य में नये विचार तथा तकनीकों के प्रदर्शन करने की शक्ति कम हो जाती है।

ओ तथा एम में कर्मचारियों को नियुक्त करने का तरीका प्रत्येक देश का अलग-अलग होता है। संयुक्त राज्य अमरीका में तीन विभिन्न तरीके स्वप्न देखे जा सकते हैं। प्रथम, अभिकरण के प्रवर्तन्त तत्त्वों में से पूर्वकालिक कर्मचारियों का स्वायत्तता किया जाता है। ऐसे लोग अपने साथ प्रवर्तन कार्य की विस्तुल बातों का अच्छा जाना ले आते हैं, और यदि परिभाषा आधार (rotating basis) पर व्यवस्था की जाती है तो वे अपने साथ ओ तथा एम के सिद्धांतों और तकनीकों को समकक्ष अपनी-अपनी इकाइयों में लौटते हैं। फिर भी किसी नौसिखियों को ओ तथा एम के कार्य में दक्ष बनाने के लिए कुछ समय के प्रशिक्षण तथा अनुभव की आवश्यकता होती ही है। भर्ती की इसी रीति है अभिकरण के बाहर। उपर्युक्त योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति। इससे लाभ यह है कि किसी तकनीकी प्रशिक्षण की आवश्यकता नहीं होती और शीघ्र ही परिणाम प्राप्त हो सकते हैं। किन्तु ऐसे मनुष्यों में अभिकरण की राजनीति या प्रवर्तन के पुनरावलोकन की कमी हो सकती है। तीसरी रीति यह है कि प्रवर्तनशील तत्त्वों (operating elements) में से अस्पष्ट रूप से कर्मचारी तैयार किया और इस प्रकार ओ तथा एम के विचार में कर्मचारियों में वृद्धि करना। ऐसे कर्मचारी साधारणतः तद्वितीय आधार पर किसी विशिष्ट
समस्या को निपटाने के लिए उपयोग में लाये जाते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में एक विभागीय और तथा एम शाखा के लिए, कर्मचारी विभाग में से ही साधारण विभागीय कार्य करने वालों में से स्थायीत्व करके प्राप्त किये जाते हैं। केन्द्रीय और तथा एम सम्बन्ध अपना कर्मचारी वर्ग मुख्यतः अन्य विभागों से प्राप्त करता है, किंतु उनकी कुछ भाग स्वयं कोषागार के भीतर से प्राप्त किया जाता है। एक और तथा एम पदाधिकारी प्रायः पाँच वर्ष इस कार्य पर रहता है। इसके पश्चात वह अपने पुराने विभाग में लौट जाता है, किंतु यात्रिकों (machinists) के सम्बन्ध में ऐसा नहीं है। कर्मचारी वर्ग के बाहर-भीतर आवागमन की इस नीति से यथिचि जो तथा एम इकाई के अन्दर कुशलता तथा जान का हारा होता है किर यह सभी विश्वास किया जाता है कि इस नीति के कुछ विनियम ताम हैं। जैसे इससे सके लूट का आगमन होता है जो एम तथा एम कर्मचारी वर्ग को चिर होने से रोकता है और विभागों के अन्दर जो तथा एम के अनुबंधी लोगों को बड़ी संख्या में फैलाकर विभागों को शक्तिशाली बनाता है। वैदित में और तथा एम के कर्मचारी एक अधिक विस्तृत पृष्ठभूमि से प्राप्त की जाते हैं। वे अध्यात्मशास्त्र का साधन होते हैं या धार्मिक को संस्थाओं के स्नातक द्वारा परीक्षा होती है। कनाडा में जो तथा एम सेवा ने १९६५ में एम तथा एम प्राप्त करने के बाद ही प्रतियोगी परीक्षा द्वारा जो तथा एम के कर्मचारियों की भर्ती का एक अन्य योग किया। यह प्रयोग असफल रहा और कनाडा ने बहुत कुछ संयुक्त राज्य अमेरिका के कर्मचारी वर्ग की भर्ती का तरीका अपना लिया है।

भारत में केन्द्रीय और तथा एम सम्बन्ध तथा विशिष्ट पुनर्गठन इकाई (Special Re-organization Unit) दोनों का ही भर्ती इस समय असीमित सेवा के कर्मचारियों में से की जाती है। अर्थात् केन्द्रीय और तथा एम सम्बन्ध की भर्ती केन्द्रीय सचिवालय सेवा के कर्मचारियों में से और विशिष्ट पुनर्गठन इकाई (S.R.U.) की भर्ती प्राप्त: केन्द्रीय क्षेत्र सेवाओं, जैसे भारतीय राजस्व सेवा तथा भारतीय लेखा परीक्षा तथा लेखा सेवा (Central Field Services), के कर्मचारियों में से की जाती है। हाल में कुछ एम एम एम के व्यक्ति भी इस इकाई में लिये गये हैं। जब तक विभिन्न मन्त्रालयों में जो तथा एम का इकाई का सम्बन्ध है, वे एक पदाधिकार के अलग रहते हैं जो सामान्य उप-सचिव की अभियोग का होता है और उसका नाम जो तथा एम अधिकारी होता है।

किसी भी जो तथा एम संगठन में जो तथा एम कर्मचारियों के प्रशिक्षण को बहुत महत्व प्रदान करते हैं। प्रशिक्षण का एक रूप है जो तथा एम का पाठ्यक्रम जो विश्वविद्यालयों तथा अन्य विश्व-संस्थाओं में चलता है। फिर भी,
इन पादुक्रमों में अधिक कुछ हो नहीं पाता। फिर ऐसे भी पादुक्रम हैं जिन्हें विशेष संस्थान चलाते हैं—जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका में कृषि विभाग का स्नातक स्कूल (Graduate School of the Department of Agriculture), ब्रिटेन में लोक प्रणाली की शाही संस्था (Royal Institute of Public Administration) तथा दिल्ली का लोक प्रणाली सम्बन्धी भारतीय स्कूल (Indian School of Public Administration) तथा प्रबंध संघ (Management Association) भी प्रशिक्षण देते हैं। फिर भी, ऐसा प्रतीत होता है कि इनमें से कोई भी काफी नहीं पड़ रही, और बड़ी-बड़ी व्यापार-संस्थाओं तथा सरकार की भी अपनी विशेष आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए अपने-अपने पादुक्रम चलाने पड़ते हैं। इस प्रकार ब्रितेन में केंद्रीय अधिकारों तथा एम सम्बन्ध में एक प्रशिक्षण शासित नहीं कर सकता है और मुख्य पादुक्रम तथा समाज सदृश चलता है। पादुक्रम विभाजनों में बात, और जहां आवश्यकता हो वहाँ समाज के संचालन पर, कार्यालय के विविध क्षेत्रों के पालन की रीतियों पर, जो तथा एम की जांच करने के बारे में तथा अन्य व्यवस्थाओं तथा प्रशिक्षण तथा व्यवहारिक अभ्यास सम्मिलित हैं। पादुक्रमों में प्रायः कुछ वर्तमान समस्यायें का वास्तविक अनुसरण भी सम्मिलित रहता है।

भारत में भी इस दिशा में पग उठाये जा रहे हैं। सभी मत्रालयों में और तथा एम पदाधिकारियों को केंद्रीय अधिकार के तथा एम सम्बन्ध ने सलाह दी है कि वे नवनिर्मित निम्न श्रेणी के लिपिकों के लाभ के लिए अपने शिखर वास्तविक प्रशिक्षण वां आरम्भ कर दें। इसके अतिरिक्त विभिन्न मत्रालयों तथा विभागों के चुने हुए अनुभाग अधिकारियों (section officers) के लाभ के लिए विशेष पुनर्संगठन इकाई (S.R.U.) के सहयोग से और तथा एम सम्बन्ध द्वारा १९५५ के तथा अनुसार सितम्बर-अक्टूबर में कार्य-अध्ययन (work study) की तकनीकों की प्रशिक्षण कार्यक्रमों की अनुमान भाग लेने की अनुमति प्रदान है। इस प्रकार एम विशेष पुनर्संगठन इकाई (S.R.U.) ने कार्य-अध्ययन (work study) के प्रशिक्षण की एक व्यापक योजना बनाने का काम किया। ऐसा पहला पादुक्रम ४ अगस्त, १९५६ को आरम्भ किया गया था। ऐसे पादुक्रमों का प्रमुख आशय स्वयं विशेष पुनर्संगठन इकाई (S.R.U.) के कर्मचारियों को ही प्रशिक्षित करना है, जबकि कुछ बाहर वालों को भी इसमें भाग लेने की अनुमति प्राप्त है। यह तो केवल आरम्भ है। अभी तो और तथा एम प्रशिक्षण कार्यक्रम अधिक नियमित आधार पर रखे जाएं हैं।

प्रशिक्षण का दूसरा तरीका ‘काम पर प्रशिक्षण’ है। कोई रैंगहुट किसी अनुभवी वरिष्ठ अधिकारी के मार्गदर्शन में कायम करके बहुत कुछ सीख सकता
लोक प्रशासन

है। स्वीडन में यही प्रणाली है। भारत में भी ऐसा ही मिलता-जुलता कार्य आरम्भ किया गया है। प्रशिक्षण कार्यक्रमों की अनुपूर्ति करने तथा उन्हें बल देने के उद्देश्य से मन्त्रालयों को सलाह दी गयी है कि वे 'काम पर प्रशिक्षण' प्रणाली प्रारम्भ करें। इस प्रयोजन के लिए एक अनुमोदी अनुमान अधिकारी (Section Officer) या सहायक (Assistant), तत्समस्ती लिपिक के साथ बैठता है, और उनके कार्य पर नजर रखते समय अवश्यकतानुसार उसका मार्गदर्शन करता है।

ओ तथा एम की तकनीकें

ओ तथा एम के क्रियाकलापों में प्रयुक्त की जाने वाली मुख्य तकनीकें निम्न हैं: प्रबन्ध या संगठन का सर्वेक्षण (Management or Organization Survey), निरीक्षण (Inspection), कार्य-माप (Work Measurement), कार्य सरलीकरण (Work Simplification), स्वच्छाण (Automation), प्रपक्ष नियंत्रण (Forms Control), नस्तीकरण प्रणाली (Filing System) है। यहाँ इनका एक संख्यात्मक वर्णन दिया जा रहा है।

सर्वेक्षण

सर्वेक्षण वह मुख्य तकनीक है, जिसके द्वारा कोई भी ओ तथा एम विशेषक, संगठन, कार्यविभागों तथा रीतियों को सुरक्षित के अपने मौलिक उत्तरदायित्वों का पता लगाना है। सेक्टर-हडसन के शब्दों में: “प्रबन्ध सर्वेक्षण एक या अधिक सम्बन्धित संगठनों, कार्यों या कार्यविभागों का एक कमब्रड परीक्षण तथा विश्लेषण है। प्रारम्भ में यह समस्याओं को पहचानने, उनके कारण जानने, तथा हल निकालने के लिए प्रयुक्त किया जाता है।”

किसी ओ तथा एम विशेषक को दिये गये कार्य कई तरह के हो सकते हैं। एक ओर तो उसे किसी पूरे मन्त्रालय/विभाग की समीक्षा का एक भाग बना सकता है। दूसरी ओर उसे एक पृथक कार्यविभाग का अध्ययन करने के लिए आमंत्रित किया जा सकता है। अन्य कार्यों का सम्बन्ध अभिकर्णों की किसी एक क्रिया किर्ये के परीक्षण से, या किसी विलक्त नये संगठन की योजना से या किया से ही सकता है। प्रबन्ध सर्वेक्षण कई प्रकार के होते हैं:

1. प्रारम्भिक सर्वेक्षण (Reconnaissance Survey)—यह एक

6 “A Management Survey is a systematic examination and analysis of one or more related organizations, functions and/or procedures. It is initiated for the purpose of identifying problems, determining their causes, and developing solutions.”—Seckler Hudson, C.: Organization and Management, op. cit., p. 196.
प्रारंभिक सर्वेक्षण है और अध्ययन का केंद्र तथा लक्ष्यों को निर्धारित करने में सहायता देता है।

(२) पूरा सर्वेक्षण (Over-all Survey) — इसमें "नीतियों का पूर्ण विस्तार, संगठन के हौसले, नियमन, कर्मचारीवर्ग की भर्ती, कार्यविधि तथा भौतिक सुविधाएँ और व्यवस्थाएँ" आते हैं।

(३) नियोजन का जोध (Performance Audit) — यह उस दंग का मूल्यांकन है जिसमें किसी संगठन में कार्य पूरा किया जा रहा है। इसकी तुलना "नियत कार्यवाहिनी परीक्षण" से की गयी है।

(४) संगठन सर्वेक्षण (Organization Survey) — इसका सबसे सदग सता के तत्काल, नियमन का विषय, कार्यों का विभाजन जैसी संगठन की समस्याओं से है।

(५) कार्यविधि सर्वेक्षण (Functional Survey) — यह गोदाम, लेखा, कर्मचारीवर्ग तथा क्रय करना जैसे किसी अंकले कार्य का परीक्षण है।

(६) कार्यविधि सर्वेक्षण (Procedure Survey) — यह कार्यविधियाँ, प्रणालियाँ तथा रीतियाँ का एक विशेषण है।

सर्वेक्षण की प्रक्रिया में अनेक पग होते हैं। कई कार्य छ: चरणों में विभाजित किये जा सकते हैं: ।

(१) कार्य की शर्तों से सहमत होने से पूर्व प्रारंभिक सर्वेक्षण करके कार्य का लक्ष्य या प्रयोजन तथा केंद्र निर्धारित करना। विभाग की अधिम तैयारी।

(२) विभाग और ओर तथा एम की सुविधा के लिए और समय का सप्तसम प्रयोग करने के लिए योजना बनाना तथा कार्य सौंपना।

(३) अबलोकन या चालान या पूर्वेपूर्वच — जिसके दौरान में जहाँ सम्भव है, वहाँ तथ्यों का संख्या किया जाता है, उन्हें अमलमिश्रित किया जाता है और उनको जांच की जाती है। इसमें समस्त सूचना के सहमति प्राप्त की जाती है।

(४) निष्कर्ष निकलना — सूचना तथा तथ्यों के अध्ययन तथा विस्तार से; अनुभव के साथ विचारों के मेल; समस्याओं की ठीक-ठीक समझने के लिए सामान्य योजना; उपकल्पना का संकलन तथा परीक्षण; प्रभावों का अध्ययन तथा परिवर्तन की व्यवहारिकता; कार्य के लिए प्रस्तावों का परीक्षण।

(५) एक प्रतिवेदन लिखना जिसे 'कार्यवाही प्रक्रिया' के रूप में नियोजित करना, लिखना तथा प्रस्तुत करना पड़ता है।

(६) अनुवर्तन (the follow-up)—प्राप्त परिणामों का निर्धारण करने के लिए। नीचे दिये हुए विस्तृत कदम ओ तथा एम विश्लेषक के लिए लाभ-कारी सिद्ध हो सकते हैं:

(१) सबसे पहले कार्य, जो एक ओ तथा एम विश्लेषक को सर्वेक्षण कार्य प्राप्त होने पर करना चाहिए, यह है कि वह सर्वेक्षण की प्रारंभिक कार्य पर इसके साथ तालियाँ सबसे सर्वेक्षणों की। ऐसी चर्चाओं के फलस्वरूप कार्य की स्पष्ट निश्चित हो जानी चाहिए। भावी परिशोधितियाँ से बचने के लिए इन बातों को किस लेना अच्छा है। सर्वेक्षण आरम्भ करने की तिथि और उसकी अनुमानित लम्बाई भी स्पष्ट कर लेना चाहिए।

(२) दूसरा कदम है अध्ययन की विषय-वस्तु के सम्बन्ध में सूचना इकट्ठा करना। ओ तथा एम विश्लेषक उसे इस तरह अच्छे ढंग से कर सकता है कि वह तली से चोटी तक के सभी तालियाँ पर सम्बन्धित अभिकर्ण की विभिन्न इकाइयों में अध्ययन करने वाले व्यक्तियों से वाली। वह संगठन के बारे पर तथा सभी नियमावलियों और प्राप्तों पर तृष्णा डाले और अभिकर्ण के प्रत्येक कार्य मानिस को प्रारंभ करना के संचार करते हैं। यह सूचना सथित और अभिकर्ण के कार्य के सम्बन्ध में बाहर निरूपित करने में उसकी सहायता करती है। जब कभी उसे समझ नहीं तो सम्बन्धित व्यक्ति या व्यक्तियों से उसकी चर्चा करके स्थिति को स्पष्ट कर लिया करे।

(३) तथ्य और विवरण इकट्ठा करने के पश्चात सर्वक्षण को उनका संगठन तथा विश्लेषण करना होता है। इसी विश्लेषण को आधार के रूप में लेकर उसे निर्धारण कर लेना चाहिए कि वहा विभाग में कौन-कौन सी तथा उनका उपचार क्या है? संस्करण में, जिस अभिकर्ण का परीक्षण हो रहा है उसके कार्यों को सुधारने के लिए उस प्रस्ताव बनाने पहुँचे हैं।

(४) अगला कदम समीक्षक के लिए यह है कि वह अभिकर्ण के प्राधिक या कौन-कौन से भेज कर उसके साथ अपने निर्देशों तथा अंतर्गत सामग्रियों की चर्चा करे। इस अवस्था में ओ तथा एम के आदेश को विक्रेता (salesman) जैसी कुशलता दिखानी पड़ती है। उसे प्राधिक या कौन-कौन से भेज कर लेना चाहिए और यह अभिकर्ण के प्राधिक या कौन-कौन से भेज कर लेना आवश्यक है। यह प्राधिक का अधिकार निर्धारित करने और उस प्रस्ताव की अवधिक दिलाने के लिए भी तैयार रहने चाहिए।

(५) यह प्रतिबद्ध लिखने की अवस्था है। इस अवस्था में विश्लेषक को
चाहिए कि सावधानी के साथ पहले केवल प्रतिवेदन का प्रारूप लिखे। प्रतिवेदन लिखने के लिए विशिष्ट कला की आवश्यकता होती है, बहुत कुछ इस पर निर्भर होता है कि वांछित किस प्रकार प्रस्तुत की जाती हैं। दूरदर्शियों के लिए प्रतिवेदन को निम्न भागों या अनुभागों में विभाजित किया जा सकता है:

क) परिचय—इसमें ऐसी वातें सम्मिलित हों; जैसे—हिंसक प्रार्थना पर सव्वष्ट निर्देशित गया; कार्य की रूपरेखा; सव्वष्ट की रीति; निष्कर्षों तथा सिफारिशों का संक्षिप्त सार; अभिभावकताओं।

ख) संगठन—संगठन का विवाद एवं संस्था; इसके अन्दर दोष तथा कमी और उनके परिणाम; और उन दोषों को दूर करने के प्रयास।

ग) सूक्ष्मता तथा वर्तमान स्थिति—वर्तमान स्थिति; दौड़ तथा उनके प्रभाव; और सुधार के लिए सुझाव।

घ) निष्कर्ष—इस समबन्ध में कोई कठिनाई (para) में यह दिखाया गया हो कि सिफारिशों को प्रयोग में लाने से मितव्यूतितता तथा कार्य-कुशलता पर क्या प्रभाव पड़ सकता है।

ङ) सिफारिशों का सारांश।

च) परिरिवर्त, सारणी इत्यादि।

छ) जो तथा एम इकाई के प्रयोग या उप-प्रयोग से भी प्रभावलेकर अन्तम रूप से प्रतिवेदन लिखा जाय।

प) प्रार्थना—करने वाले प्रार्थिकी की प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाय। प्रतिवेदन का एक प्रतिवेदिप जो तथा एम इकाई के प्रयोग को भी भेजी जाय।

फ) अनुसरण (follow-up)—कुछ मामलों में जो तथा एम के विभेदिकों से प्रार्थना की जाती है कि वे सिफारिशों के परिपालन में सहायता दें। कुछ भी हों, जो तथा एम इकाई को अपनी सिफारिशों के परिपालन के सम्बन्ध में होने वाले प्रभावते के संक्षेप में अपने आवश्यकता के साथ ही चाहिए।

सव्वष्ट करने वाले समूह के संगठन के समबन्ध में कुछ समस्याएं सामने आती हैं। पहला प्रश्न यह है कि सव्वष्ट व्यक्ति द्वारा किया जाय या किसी समूह द्वारा? इस समबन्ध में कोई प्रामाणिक प्रश्न नहीं है। उदाहरण के लिए, स्वीडन में तीन या इससे अधिक व्यक्तियों का दल अनुसंधान कार्य करता है।

यही बात कनाडा की राष्ट्रीय सरकार में वेटरन्स एक्सेस विभाग (The Department of Veteran Affairs) के समबन्ध में है। यही निरीक्षण करने वाले दल में रीतियों तथा निरीक्षण सम्मान का एक पर्यवेक्षक निरीक्षक तथा तीन से पांच तक अन्य व्यक्ति सम्मिलित होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ब्रिटेन जैसे कुछ देशों में अनुसंधान कार्य के लिए एक व्यक्ति को भेज देने की सामान्य प्रथा है। व्यक्तियों का दल भेजने में कुछ कठिनाइयां उठ लेती होती
हें, जैसे—सम्भव है कि प्रतिवेदन कार्य का संयोजन ठीक न हो, दूसरे, स्वयं दल के सदस्यों में ही आपस में मात्र बहुत हो जाय।

दूसरी समस्या यह उल्लेख होती है कि दल का चुनाव किस आधार पर हो? अथातः एम के बिश्लेषक दल का संगठन करने के दो मार्ग हैं—

विभागानुसार या विश्लेषणानुसार। अथातः शब्दों में, अथवा एम इकाई सरकार के प्रवेश के बिश्लेषक दल का संगठन करने के लिए एक या अधिक बिश्लेषक दल सकती है। अथवा एक बिश्लेषक प्रतिस्थापन के लिए, दूसरा ले के लिए, तीसरा गृह विभाग के लिए इवाद। इस व्यवस्था की तद्देख में यह विचार है कि एक ऐसा न्यूज़ विश्लेषक विश्लेषण की समस्याओं में विश्लेषण हो जाता है। और जब कभी उस अभिकरण से भाव मांगती है तब वही विश्लेषण विश्लेषण अनुस्मरण के लिए भेज दिया जाता है। अथवा एम के बिश्लेषक करने के दो मार्ग हैं कि फ्रेषन-कलाप या विश्लेषण की विश्लेषण विश्लेषण को अधार लेकर संगठन किया जाय। इस प्रकार एक व्यक्ति का रूपरेखा (forms design) में विश्लेषण है तो दूसरा खार्य सरलीकरण (work simplification) में, तीसरा अभिकरण विश्लेषण (records management) में, चौथा नस्तीकरण सेवाओं (filing services) में, इवाद। इस प्रकार जब कभी अनुसमरण के लिए कोई पारमाण्विक आता है तो विश्लेषक का चुनाव अनुस्मरण की जाने वाली फ्रेषन की प्रकृति के आधार पर कर दिया जाता है। ब्रिटिश अथवा एम सम्मान के पास अथवा एम के उक्त दोनों ही आपादों पर संगठित दल है। व्यक्ति में महत्व इस बात का है कि अभिकरण पहले भुवना पहले भुगत उपलब्ध हो सके। अथवा सामान्य प्रथा संकुचित विश्लेषणों के एक मण्डल कर रहा नहीं है बल्कि प्रशासकीय कार्य तथा कार्यालय प्रबन्ध (office management) का विस्तृत अनुभव रखने वाले व्यक्तियों को प्राप्त करना है, जिन्हें अथवा एम का कोई भी कार्य दिया जा सके।

निरीक्षण

प्रबन्ध निरीक्षण (management inspection) प्रायः अथवा एम इकाई का एक महत्वपूर्ण कार्य माना जाता है। यह सच है कि कुछ देशों में निरीक्षण और अथवा एम कार्य मिला दिये गये हैं। इस प्रकार, लंदन काउन्टी परिषद में निरीक्षण और अथवा एम कार्य एक ही व्यक्ति के हाथों में कर दिये गये हैं और परिषद का अथवा एम अधिकारी निरीक्षण अधिकारी भी होता है। वह परिषद के प्रशासकीय संगठन की किसी भी इकाई का निरीक्षण कर सकता है। इसी प्रकार कनाडा की राष्ट्रीय सरकार के बेटरन अफेयर्स विभाग (Department of Veteran Affairs) में एक रूपी तथा निरीक्षण सम्मान
(Methods and Inspection Division) है जिसमें ओ तथा एम कार्य तथा निरीक्षण कार्य दोनों ही सम्मिलित हैं। सम्भाग का प्राधान दो वर्ष में एक बार प्रयोक्त जिले के सामर्थ्य निरीक्षण का व्यवस्था करता है। निरीक्षक दलों के कार्य निम्न प्रकार हैं:

(क) यह निश्चय करना कि जिले की प्राधानिक विनियमों, विभागीय अनु- देशों तथा निरीक्षण के अनुसार है या नहीं। इनमें वे सांस्थानिक प्रवर्तन सम्मिलित नहीं हैं जिनका सम्बन्ध रोगियों के व्यवस्थापन, कार्य की सुविधाओं और व्यवसायी व तकनीकी काम कारों की संख्या तथा कार्यकुशलता से है।

(ख) कामकाज़ की परिचिति को सीमित किये बिना,

(१) कम्बांचार्यवां प्राधान के मामलों में और समुच्चय स्थापनाओं तथा बर्गीकरणों की व्यवस्था में जिलों की सहायता करना,

(२) संग्रह के स्क्यूलों तथा स्क्यूल के अभिलेखों का मिलान करके जांच करना तथा संग्रहालयों में, अभियांत्रिकी प्रदायों, ठुलौं खेतों, तीम कक्षों (linen rooms), संयुक्त सेवाओं (prosthetic services), वेटक्राफ्ट (vetcraft) उद्योगों, रोगीयों के बस्तों तथा मूल्यवान वस्तुओं में अभिरक्षण, अल्पसाहू पूर्णों हत्यादि की कार्यविधियों तथा अभिलेखों की समीक्षा करना,

(३) कार्यविधियों के प्रवर्तन के लिये योग्यता, प्रवर्तन के बते तथा अन्य गौरव लाभों, मूल्य, अन्य जीवन संस्थाओं, समाधियों, सम्पदाओं तथा प्रबंध सेवाओं की इकाइयों से सम्बन्धित कार्यविधियों का सर्वेक्षण करना, और

(४) उन उपायों का सर्वेक्षण करना जो आय के स्वरुप, मुद्रा, उपकरणों की देखभाल, संचार प्रणालियों के संरक्षित पंजीयन (central registry) की प्रक्रियाओं तथा मोटर परिवहन (motor transport) हत्यादि से सम्बन्ध रहते हों,

(ग) शासन प्राधानों को निरीक्षण के निष्कर्षों तथा सिफारिशों के सम्बन्ध में प्रतिवेदन देना,

(घ) जिला अधिकारियों की उन उत्तर रीतियों के सम्बन्ध में सलाह देना जो अन्य जिलों में प्रचलित हों; और

(ङ) जिले तथा प्रवाह कार्यालय के बीच सम्बन्ध भी बन्द करना।

भारत सरकार के ओ तथा एम सम्भाग में भी निरीक्षण कार्य के लिये प्रबंध है। ऐसे निरीक्षण दो प्रकार के हैं—'आत्मरिक' अथवा वे जो स्वयं मत्रालय या विभाग के अन्दर कार्यनिष्ठ किये जा सकते हैं; और 'बाह्य' अर्थात जिन्हें ओ तथा एम सम्भाग के उप-संचालक कार्यनिष्ठ करते हैं। प्रयोक्त मत्रालय किये गये आत्मरिक निरीक्षणों के वापिक विवरण (annual return) तैयार करता है और ओ तथा एम सम्भाग को भेज देता है। इन आत्मरिक निरीक्षणों
लोक प्रशासन

के अतिरिक्त ओ तथा एम सम्भाग भी निरीक्षण करता है। इस सम्भाग के उपसंचालक का प्रमुख कार्य मन्त्रालयों तथा कार्यालयों का अनीपचारिक भ्रमण करता, इमर - उपर जाने - ताकि यह पता चल जाय कि मान्य कार्य-विधियाँ का किस सीमा तक ठीक - ठीक अनुमान किया जा रहा है। जिस शाखा का भ्रमण किया गया है उस शाखा की उसी समय विस्तृत व्यवहार के मामलों पर मन्त्रणा देना और सामान्यत: ओ तथा एम प्रयत्न को बनाये रखने के लिए अन्तरिक ओ तथा एम पदाधिकारियों को सहायता देना है।

महाराष्ट्र राज्य में भी निरीक्षण और ओ तथा एम कार्यों दोनों ही निरीक्षण तथा संगठन और रीति अनुष्ठानों (Inspection and Organization and Method Section) में समिलित हैं। फिर भी, सामान्य या रचनात्मक प्रकार के निरीक्षण और तकनीकी या आलोचनात्मक प्रकार के निरीक्षण के बीच भेद किया जाता है। निरीक्षण के पहले प्रकार (सामान्य या रचनात्मक) का अर्थ कार्य के उस परीक्षण से है जैसा वह किया जाता है तथा उसकी कृतिता में सुधार करने के लिए युक्त बनता है। दूसरी ओर तकनीकी निरीक्षण स्वयं विभाग का ही नैतिक कार्य है। निरीक्षण और ओ तथा एम अनुमान का सम्बन्ध केवल पहले प्रकार के (सामान्य या रचनात्मक) निरीक्षण से है।

ब्रिटिश सरकार ने इस सम्मान का कदाचित सर्वोत्तम समाधान लोज निकाला है। कोषागर में स्वाधीन अधिकारी के अधीन केवल एक ओ तथा एम शाखा ही नहीं होती बल्कि एक निरीक्षण कार्यालय भी होता है जो व्यवस्थापन के मामले देखता है, हां तथा प्रायः निरीक्षण कार्यालय उन समस्याओं का सुधार देता है जिनके विषय में ओ तथा एम सम्भाग का ध्यान देना होता है और ऐसा ही ओ तथा एम सम्भाग निरीक्षकालय के प्रति करता है। इस दोनों को आपस में लाभ होता है।

प्रपत्र नियमन

सरकारी तन्त्र को चालू रखने के लिए बहुत - से प्रपत्रों की आवश्यकता होती है। सम्बन्ध: लोक तथा व्यक्तिगत उद्यम में ऐसे कोई कार्यविधि नहीं, जिसमें कम से कम एक प्रपत्र के प्रयोग की आवश्यकता न पड़ती हो। अतः प्रपत्र की आवश्यकता से इन्कार नहीं किया जा सकता। किसी भी अभिनव के प्रभावशाली प्रपत्र के लिए वे अति महत्त्व की वस्तु हैं। वे नीति के संबंधाय, प्रवर्तनों के नियमन तथा सुधार और नियपादन के मुख्यांकन के लिए सूचनाः प्रदान करते हैं। प्रवर्तन व्यवस्था प्रपत्रों पर निर्माण रहते हैं। वे सामग्री के आवागमन, सेवाओं के कार्यावेशन, व्यवहार के प्रावधान तथा इलाके के भुमिका का मार्गदर्शन करते हैं। वे लिपिकीय तथा नियपादकीय कार्यवाहियों
के लिए आधार प्रदान करते हैं; वे ऐतिहासिक संदर्भों तथा अभिलेखों का काम भी करते हैं।

प्रपत्रों का विकास करने का व्यय अधिक है किन्तु इनके प्रयोग में होने वाले व्यय की तुलना में वह व्यय कुछ भी नहीं है। “प्रकार सबसे संरक्षित आयोग क्षेत्र, १९५४ (The 1954 Hoover Commission Task Force on Paperwork Management) ने अनुमान लगाया कि संयुक्त राज्य अमेरिका की संचारी सरकार प्रति वर्ष लगभग २⁵ बिलियन (अरब) कागज निर्मित करती है तथा उनके डेक्टर तक (इसमें विभिन्न विभागीय, राजकीय तथा सावधानी पत्रिकाएँ सम्मिलित नहीं हैं)। यदि इन कागजों के छोर मिसाल दिये जाएं तो वे पुस्तिका से चतुर्रा तक १३ बार पहुँच जाएं। इन कागजों में १२ बिलियन (अरब) या ६०% तो प्रपत्र ही होते हैं। यदि इन प्रपत्रों के छोर मिसाल रह दिये जाएं तो ये चतुर्रा तक ६ बार से भी अधिक पहुँच जायें।” इन १२ अरब पप्पों की वाणिज्यिक घाटा का व्यय हवर आयोग ने २२ बिलियन डालर अनुमानित किया। और पप्पों से समृद्धित लिपिकीय तथा प्रशस्ति संयुक्त व्यय घाटा व्यय से बीस गुना अधिक होता है। वह अनुमान लगाया गया है कि एक डालर में जितने पप्प प्रकार तैयार होते हैं उतने पप्पों के भरने तथा उनकी प्रक्रिया पर लिपिकीय कार्य के लिए दस से बीस डालर तक व्यय होते हैं।

पप्पों की परिभाषा की गयी है “छोर हुए या मुद्रितकित कागजात, जिनमें सूचनाएँ भरने के लिए रिक्त स्थान हों।” इसी परिभाषा में पप्प “कागज का एक भाग या पत्र है जिसमें कुछ पुस्तिकाओं (entries) भरी जाती है; इसमें छोर हुए या अन्य प्रकार से लिखे शीर्ष, शीर्षक या वर्णनात्मक विवरण रहते हैं जो प्रक्रियाओं को सम्पूर्ण करने के लिए होते हैं।” मोटे शब्दों में, पप्पों में वे सभी कागज आ जाते हैं जो किसी संगठन के कार्य को सुविधाजनक बनाने के लिए आकृति किये गये हैं और जो उनके प्रवर्तनों के लिए आवश्यक

8 “The 1954 Hoover Commission Task Force on Paperwork Management estimated that the Federal Government of the U. S. A., creates and handles some 25 billion pieces of paper each year (and this excludes manuals, pamphlets, and periodicals). Laid end to end, they would reach from the earth to the moon 13 times. About 18 billion, or 70% of these pieces of paper are forms. These forms laid end to end would reach to the moon more than 9 times.”—Department of the Navy: Forms Management, Washington, D. C., Navy Management Office, 1958.
सूचना प्राप्त करने, उसे सूचित करने या उसे अभिलिखित करने के लिए प्रयोग में लाये जाते हैं। किन्तु इसमें लिपाफे, नाम छो सागर, जैसी लेखन-सामग्री शामिल नहीं है। संदेश में, प्रपत्र का नाम कुछ भी हो, किन्तु यदि प्रमुख रूप से इसका प्रयोग कार्य करने के एक कांग्रे के रूप में हुआ है तो यह प्रपत्र नियन्त्रण के अन्तर्गत आ जाता है।

अपार तथा सरकार दोनों में लिपाफे का व्यय प्रतिवर्ष बढ़ता जा रहा है। मुख्यतः यह कागज काम की निरस्त्र बृद्धि के कारण है। बहुत-सा कागज प्रपत्र बनाने में काम आता है जो अपरिहार्यता: लिपिक मध्यम व्यय बढ़ाने में योग देता है। इससे से अधिकांश प्रपत्र बतौर हो सकते हैं, व्यवहार के बहुत-से लोग अपने आपको प्रपत्र बनाने के योग्य समझते हैं। बतौर प्रपत्र लिपिक के लिए निरन्तर साबित होते हैं, और ऐसी दशा में इसका परिणाम अनावश्यक व्यय, अक्षुल कार्य तथा व्यय बढ़ाने होता है। प्रपत्रों की मात्रा तथा उत्पादन पर नियन्त्रण रखने से काफी बीत हो सकती है। उचित प्रपत्र-नियन्त्रण के बिना अनावश्यक तथा दुर्भाग्य प्रपत्र भी बना दिये जाते हैं। प्रपत्र बना यह सोचें बना दिये जाते हैं कि बे कितनी क्रियाओं से भर या नली किये जा सकते हैं, और इस प्रकार जटिलता में बृद्ध हो जाती है और प्रपत्र आवश्यकता न रहने के बाद भी बहुत समय तक बने रहते हैं। प्रपत्रों का स्वरूप तथा उनके प्रयोग पर नियन्त्रण पर संगठन की कुशलता या अकुशलता निर्भर करती है।

प्रपत्र नियन्त्रण का लक्ष्य है कि अधिक साथे प्रपत्रों के माध्यम से उत्तम कार्य-विधि तथा कार्य-रीतियों की प्राप्ति हो, प्रविष्टि (entry) तथा सामग्री प्रयोग में अधिक सरलता, अधिक स्पष्टता और स्वीकार्ता तथा लाभार्थी प्रमाणों का अधिक अनुरोध हो। अपने कार्यों की सुमंजित रीति से पूरा करने के लिए एक प्रपत्र नियन्त्रण कार्यक्रम (Forms Control Programme) के निम्न मौटे उद्देश्य होने चाहिए: (१) अनावश्यक प्रपत्रों को निकाल देना; (२) आवश्यक प्रपत्रों के स्वरूप में सुधार; (३) प्रपत्रों के उत्पादन, बितरण तथा प्रयोग में मिलायापता; और (४) कार्यविधि तथा रीति के समांतर में प्रपत्रों का विशेषज्ञ प्रपन्न करने में निम्न सिद्धांत मार्ग-दर्शन कर सकते हैं।

(क) कांग्रे कार्य की संख्या घटा दो (अर्थात नये प्रपत्र न बनाकर, दुर्भाग्य प्रतियों के स्थान पर दो प्रयोजनों के लिए एक प्रतिष्ठ काम में लाकर)।

(२) सम्बन्धित प्रपत्र के साथ प्रयुक्त हुए, कागजातों तथा प्रपत्रों से प्रपत्र को सम्बन्ध करो:

(१) जिससे उन प्रवतनों में, जिनमें दो या अधिक प्रपत्र प्रयुक्त हुए हैं, सुविधा हो (अर्थात रिक्त स्थानों में एक जैसी पृष्ठ करके);

(२) जिससे उनकी मदद हो सके, जिन्हें विभिन्न अवसरों पर सभी प्रपत्रों का प्रयोग करना पड़े (अर्थात एकसे विषयों को एकसे ढंग पर वर्णन करके; रंग योजनाओं द्वारा);

(३) उपकरणों इत्यादि में मित्रव्यवहार करके (अर्थात प्रपत्रों के आकारों को प्रामाणिक बनाकर);

(४) प्रपत्रों के प्रयोग में प्रवतनों तथा आवाजाही को निम्न प्रकार की सुविधाजनक बनाएँ:

(१) प्रवतनों की संख्या घटा दो (अर्थात कार्यन पेपर द्वारा प्रतिलिपि तैयार करके)।

(२) कार्य में सहायता करो (अर्थात निर्देशों को ऐसे स्थान पर रखकर जहाँ वे सरलता से दीख पड़े; अच्छी कार्यन प्रतिलिपियों के लिए अच्छा कागज चुनकर)।

(३) आवाजाही कम कर दो (अर्थात प्रविधियों को सामान्यतः बायें से दायें लिखकर न कि प्रपत्र पर ऊपर-उपर बिखराकर)।

(५) प्रपत्र को समस्ते योग्य बनाएँ:

(१) प्रपत्र ऐसा हो जो जटिल न दीख पड़े (अर्थात मुद्रित भाग अधिक न रखकर)।

(२) प्रपत्र को स्वतः स्पष्ट बनाएँ (अर्थात ठीक शीर्षकों द्वारा)।

(३) उसे आकर्षक बनाएँ (अर्थात मुद्रित अक्षर स्पष्ट और एक सम हों)।

(४) प्रपत्र को एक नाम दो (अर्थात प्रपत्र का नाम तथा प्रपत्र की संख्या देकर)।

(५) प्रवेश पाने तथा पढ़ने में ऑल की सहायता करो (जैसे, स्मार्टीय कागज के समुचित रंग चुनकर; प्रविधियों की व्यवस्था द्वारा)।

(६) वृत्तियों की सम्मानना कम करो (जैसे, नये सिरे से लिखने के स्थान पर कार्यन द्वारा प्रतिलिपि करके)।

(७) प्रपत्र को यन्त्रों या उपकरणों के अनुकूल बनाएँ (जैसे, यन्त्र के अनुकूल प्रविधियों की व्यवस्था करके)।

(८) व्यय, गति तथा प्राप्त सुविधाओं का स्थान रखते हुए पुनर्निर्माण को सुविधाजनक बनाएँ (जैसे, थोड़ी मात्र में छापने के स्थान पर ढूँढ़ी-
केटिंग मशीन से प्रतियाँ निकालना, जहाँ कार्य में अधिक लाभ नहीं है वहाँ लेखन-सामग्री का खर्च कम करना।

नस्ती का परिचालन

नस्ती कार्य की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है: “आवश्यक तथा मिलत-गिनता सुरक्षा तथा निरंजन के लिए पत्रों को व्यवस्थित करना तथा उस्ते आगे भी बैसा बनाये रखना।” नस्तीकरण प्रणालियों (filing systems) अभिलेखों को क्रमबद्ध अनुक्रम में व्यवस्थित करने की रीतियाँ हैं। नस्ती में से कोई विशेष अभिलेख सरलता से लोज निकालने के लिए ऐसी प्रणालियाँ आवश्यक हैं। नस्ती रखने का एकमात्र कारण यही है कि आवश्यकता पड़ने पर अभिलेख तुरंत मिल जायँ। विभाग के कार्य की सुगमता बहुत कुछ इस बात पर निर्भर है कि उसकी नस्तीकरण की प्रणाली कितनी प्रभावशाली है। नस्ती की व्यवस्था का सीधा प्रभाव दैनिक कार्यों की गति तथा कार्य-कुशलता पर पड़ता है। अनुपयुक्त नस्ती व्यवस्था से कार्यशाही में विलम्ब होता है, निरंय करने में बाधा होती है और कार्य में अरोरा पैदा होता है। नस्तीकरण केवल महत्त्वपूर्ण ही नहीं, बल्कि अव्यवस्थित है। कोई भी आधुनिक अभिलेख कार्य के सुगम प्रवाह के बिना कुशलतापूर्वक नहीं चलाया जा सकता। संस्थान राज्य अमरीका का नौ-सेना विभाग (Naval Establishment) में “लगभग आठ अरब (billion) कागज नस्तियों में है और प्रतिवर्ष उसमें लगभग ५५ करोड़ (५५० मिलियन) और बढ़ जाते हैं। कितने बार ये कागज नस्ती में से निकाले और उसमें पुनः रखे जाते हैं इसे मापा नहीं जा सकता, किन्तु यह अनुमान लगाया गया है कि रोज १,३०,००० कागज प्रति मिनट किसी न किसी प्रकार प्रयोग में जाते ही है* संस्थान नौ-सेना विभाग में तोहौं नस्ती केंद्र है। ये केंद्र बड़े नस्ती केंद्रों के रूप में भी रहते हैं, जिनमें संकेतण नस्ती मंजूराएं हैं, जिनकी व्यवस्था में प्रकशित कर्मचारीवर्ग सदैव लगा रहता हैं और ऐसे भी कार्यालय रहते हैं जिनमें एक ही नस्ती मंजूर है जिसका प्रबंध उन व्यक्तियों के हाथ में रहता है जिन्हें नस्तीकरण का कार्य अन्य कार्य के प्रसंग में करना पड़ता है।”

10 "Has approximately eight billion sheets of paper on file and adds nearly 800 million sheets a year. How many times these pieces of paper are withdrawn from and replaced in files cannot be measured, but it has been estimated that 1,30,000 pieces are handled in some manner every minute of every working day. There are throughout the Naval Establish-

(Contd.)
नस्ती परिचालन में निम्न समस्याएँ सामने आती हैं: वर्गीकरण, प्रारम्भिक कार्यवाही (Initial processing), जारी करना तथा नियंत्रण करना, रोकना तथा निपटना और कर्मचारी रखना।

वर्गीकरण (Classification)—वर्गीकरण की परिभाषा "किसी रीति या प्रणाली के अनुसार क्रमबद्ध व्यवस्था" के रूप में की गयी है। नस्तियों की व्यवस्था करने तथा उनकी देखरेख करने में ऐसी रीति या प्रणाली का चुनाव अत्यन्त महत्वपूर्ण है। उसी प्रणाली की प्रयोग में लाना चाहिए जिसमें अधिक से अधिक तेजी एवं गुणदुर्लभता से नस्ती का कार्य पड़ने पर मिल जाय। नस्तियों की व्यवस्था की अनेक प्रणालियाँ हैं, किन्तु मूल रूप में व्यवस्था के से दो ही प्रकार की होती हैं—वर्णनुसार व्यवस्था तथा संबंधित नस्ती प्रणाली।

अतः ध्यान दें, इन दो प्रणालियों के दो रूप में यह इनका सम्बन्ध मात्र है। किसी कार्यवाही के लिए कौनसी प्रणाली उपयुक्त होगी यह उसके संगठन और कार्यों पर निर्भर है। सभी कार्यवाही के लिए कोई एक प्रमाण (standard) प्रणाली सफलता से लागू नहीं की जा सकती।

प्रारम्भिक कार्यवाही (Initial Processing)—अधिकांश नस्ती परिचालन आप के बाली डाक की प्राप्ति से प्रारम्भ होते हैं। छोटे संगठनों में डाक तथा नस्ती का कार्य दोनों एक ही व्यक्ति सम्पन्न करता है; बड़े संगठनों में दो घटक इकाइयों में विभाजित होने से होते हैं, जैसे डाक क्रा तथा नस्ती पंजीयन। नस्तियों की प्रारम्भिक कार्यवाही का क्रम यह है: दिनांक लिखना, मार्ग निर्देशन, अनुक्रम तथा अन्तनिर्देश हैं।

जारी करना तथा नियंत्रण (Issuing and Controlling)—नस्तियों की जकड़ता को शीघ्रता तथा ठीक-ठीक भर देने की योग्यता के वर्गीकरण प्रणाली की अधिकता पर या सम्बन्धित लिपियों की दक्षता पर ही निर्भर नहीं रहती; यह नियंत्रण की उस मात्रा पर भी निर्भर है जो नस्तियों की गति पर रखी जाती है। इस सम्बन्ध में मुख्य कार्य ये हैं: नस्तियों को जारी करना; अपमार्गित अभिलेख रखना; उचित समय पर अनुवर्तन; पुनः नस्तीकरण करना या नस्तियों को परे हटाना।

रोकना तथा निपटना (Retention and Disposal)—नस्तियों तथा अन्य प्रति रोकना तथा निपटना का कार्य हिन्दुस्तानी भाषा में संस्था के प्रति अपनी नियंत्रण तथा संपादन की दृष्टि से किया जाता है। यह दृष्टि संस्था की दृष्टि से नस्तियों के सम्बन्ध में अत्यंत महत्वपूर्ण है।

मेंट्रल क्राफ्टर्स ऑफिस (Central Crafters Office): नस्ती परिचालन की बुद्धिमत्ता के साथ साथ प्रोटेक्टर तथा अन्य प्रश्नों का ध्यान देना आवश्यक है।
लोक प्रशासन

अभिलेखों को रोकने तथा निपटाने की योजना बनाना नस्तीकरण की कार्य-विधि का एक महत्वपूर्ण चरण है। इसके बिना प्रशासी अपूर्ण है क्योंकि नियन्त्रण पूर्ण: स्वाप्नित नहीं किया जा सकता। फिर भी, अब से कुछ समय पूर्व तक अभिलेखों के नियन्त्रण के इस महत्वपूर्ण तत्त्व पर कोई ध्यान नहीं दिया गया। नस्ती की सामग्री के सम्बन्ध में भी विश्लेषण कर देना आवश्यक है जिससे यह समझा जा सके कि क्या स्थायी सूची की वस्तु है और क्या किसी अनुमानित काल के भीतर नष्ट की जा सकती है। किसी छोटे संगठन में इस चरण के न होने का चाहे गम्बॉर परिणाम न हो, किन्तु किसी बड़े संगठन में, जैसे सरकार ने किसी विभाग या अभिकरण में, यदि ऐसा विश्लेषण और कोई रोक तथा निपटाने की योजना पूर्ण कार्यक्रम न हो तो नस्तीकरण की पूरी प्रणाली ही अभिलेखों के मण्डल से ही दलदल में फंस जायगी।

नस्तियों की सामग्री को चार मोटे वर्गों में वर्गीकृत किया जा सकता है:

(1) ऐतिहासिक या अभिलेखीय (Historical or Archival)—इसमें वह सामग्री आती है जो ऐतिहासिक या अभिलेखीय उपयोग की होती है। बहुत से सरकारी तथा लोक निकायों में ऐसे भी अभिलेख है जो अपने संगठन के लिए लाभकारी होते हैं और सो राहत या समाज के लिए महत्व करते हैं। यह अति महत्वपूर्ण है कि ऐसे कागजातों तथा अभिलेखों को सावधानी से जान लिया जाय और उन्हें अभिलेखीय अभिकरण का प्रयोग करके सही संसाधन में रखने का ही कार्य करता है, स्थानान्तरित कर दिया जाय।

(2) स्थायी (Permanent)—इस वर्ग में वे नस्तियाँ तथा अभिलेख आते हैं जो संगठन में प्रशासनीय उद्देश्यों के लिए अनिश्चित रूप से आवश्यक होते हैं। उदाहरण के लिए, इसमें वे नस्तियाँ आती हैं जो लम्बी समय की कार्यों व्यवस्थाओं से सम्बंधित हैं या जो किसी स्थिति, रुद्र या संस्करण के अधिनियम से सम्बंधित है।

(3) अस्थायी (Temporary)—इसमें वे सभी अभिलेख जा जाते हैं जो पहले दो वर्गों में नहीं आये हैं और जो कुछ लाम को हो सकती है।

(4) केवल प्रचुरता मुख्य (Current Value Only)—नस्तीकरण के कार्य के समय कोई भी कोई ऐसी सामग्री विधान रहती है जो पूर्णतः अपना काम कर चुकी है। इसमें टिप्पणी, शापन या कार्यवाही के दौरान में किसी व्यक्ति के द्वारा रेखाचित कागज आते हैं। इसमें अस्थायी महत्व की व्यवस्थाओं के टिप्पणी, या जानकारों को कुछ प्रतिलिपियों, जो पहले से नस्ती में विधान है, हो सकते हैं। ये सामग्रियाँ या ती सम्बन्धित व्यक्ति की लौटा देना चाहिए या नष्ट कर देना चाहिए।

नस्तियों में ‘संक्रिय’ और ‘निक्रिय’ सामग्री में भी भेद किया जा सकता
है । 'संक्रिय' अभिलेख वे हैं, जो काम में आ रहे हैं और अक्सर उन्हें देखना पड़ता है । इन्हें कार्यालय के प्रबन्धन से सम्बन्धित नस्तियों के निकट ही रखना चाहिए । क्योंकि इन्हें बार-बार देखना होता है । 'निदिक्रिय' अभिलेखों की बार-बार नहीं देखना पड़ता । वे वांछकर कम सुगम और किसी कम कोमती स्थान में रखे जा सकते हैं । वहें-वहें संगठनों में निदिक्रिय सामग्री प्राप्त विशेष रूप से निम्न अभिलेखपूर्ण में इकट्ठा कर दी जाती है, जहां उसका संरचना व्यय कम से कम होता है ।

नस्तियाँ रोकने तथा उन्हें निपटाने के कार्यक्रम की शुरुआत तथा उसके कार्यान्वयन को सुविधाजनक बनाने के लिए निम्नलिखित प्राप्त तथा कार्य-विधियाँ उपयोगी हैं ।

(क) प्रारंभिक अभिलेख तालिका (Preliminary Record Inventory),
(ख) रोकने तथा निपटाने से सम्बन्धित अनुसूची (Relations and Disposal Scheduled),
(ग) अनुवर्ती निपटारा पत्र (Follow-up Disposal Card), तथा
(घ) अपभारित तथा अनुवर्ती नियन्त्रण (Change-out and Follow-up Control) ।

अभिलेख प्रबन्ध की एक महत्वपूर्ण तकनीक है—माइक्रोफिल्मिंग (Micro-filming)। माइक्रोफिल्मिंग या माइक्रोफोटोप्राक्ष फोटोग्राफी की प्रक्रिया द्वारा छोटे अभिलेख बनाने की एक तकनीक है। माइक्रोफिल्म की तकनीक का प्रयोग सामान्यतः नस्तीकरण के कार्य में निम्न बारे प्रवाह करने के लिए होता है । नस्तीकरण के उपकरणों तथा स्थान में मितव्ययिता, कागजातों की युक्ति तथा अभिलेख परिरक्षण, अभिलेखों तथा प्रस्तावों का डिप्लोमेन्ट (duplication) तथा प्राप्त नागरिक अभिलेखविभागों का सहायकरण ।

कर्मचारी रखना (Staffing) —सरकार तथा उच्चों दोनों में ही एक गलत विश्वास चला आ रहा है कि पंजीयन कार्य एक दैनिक कार्य है और इस कार्य को करने वाले कर्मचारियों के लिए किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता नहीं रहती । परिणाम यह हुआ कि नस्तीकरण के कार्य के कर्मचारी सदा से ऊँचे स्तर के नहीं रहे । अब लोग यह मानते जा रहे हैं कि विभाजित वर्गों के अंतर्गत यदि पंजीयन कार्य को समतोलन तरीके से करना है तो उसके लिए साधारण से कहीं अधिक बुद्धिमत्ता, निष्ठा, अनुभव तथा समृद्धि आवश्यक है । तात्पर्य यह है कि ऐसे कार्य के लिए अव्यंश गुण वाले कर्मचारियों का ही चुनाव करना चाहिए ।
प्रारम्भिक प्रशिक्षण तथा काम पर प्रशिक्षण (on the job training) दोनों किसी संगठित कार्यक्रम के अनुसार होना चाहिए। इसमें नस्तीकरण के कार्य के सिद्धांत तथा प्रयोग के भली प्रकार समझने में बड़ी सहायता मिलती है और इससे नस्तीकरण करने वाले लिपिक के लिए आवश्यक कौशल तथा सुविधाएं विकसित होंगी।

पंजीयन का कार्य भिड़ा-भिड़ा लोगों को सौंपने से ऐसे प्रशिक्षित लिपिक तैयार करने में सहायता मिलेगी जो योग्य-सी सूचना पर ही अन्य कार्य हाथ में लेने के योग्य होंगे या जब जरूरत हो वे अन्य पंजी कार्यालयों में रखे जा सकेंगे।
प्रशासकीय सुधार के अन्य उपकरण

(OTHER TOOLS OF ADMINISTRATIVE IMPROVEMENT)

कार्य की योजनाओं के संबंधायन, कार्य के नियन्त्रण तथा कार्य के परिणामों के मूल्यांकन में सहायता पाने के लिए सारे संसार में, आधुनिक प्रशासन अधिकारिक अन्वेषण की ओर मुड़ रहा है। इसके पर्याप्त कारण भी हैं। संगठन आकार में बढ़ते जा रहे हैं और उनके कार्य-कलाप अधिक विस्तृत होते जा रहे हैं। संगठनों में मानव सम्बंध जटिलतर होते जा रहे हैं। जनता प्रशासन से आशा करती है के प्रशासन कम से कम इज़, समय तथा सामग्री के प्रयोग से अधिक से अधिक लोगों को अधिक से अधिक सेवाएँ प्रदान करे। प्रशासकीय समस्याओं के साधन का पुराना डंग था ‘अनुभव’ के आधार पर ‘निर्णय’ करना। सामान्य तौर पर, प्रशासकीय मेधा, नेतृत्व, नवीनित निर्णय, प्रत्र इत्यादि गुणों पर निर्भर रहना पड़ता था। लॉड मैंसफील्ड (Lord Mansfield) की एक घटना प्रसिद्ध है। उन्होंने एक बार किसी नविनियुक्त अधिनियमिक गवर्नर को लगाई थी कि वह कभी भी अपने निर्णयों के कारण न दे क्योंकि हो सकता है कि उसका निर्णय सम्बन्ध: थीक हो और उसके कारण निर्दिष्ट रूप से गलत हो। जैसे कोई सदैव ही गलत कारणों से ठीक निर्णय पर पहुँच सकता हो। कुछ भी हो यह तरीका अब शीर्षता से मिट रहा है, और वैज्ञानिक उपकरणों तथा तकनीकों का अधिक से अधिक प्रभाव लिया जा रहा है। इनमें से कुछ महत्वपूर्ण तकनीकों कार्य अध्ययन (work study), कार्य सरलीकरण (work simplification), स्वचालन (automation), तथा प्रवर्तन अनुसंधान (operations research) हैं।

कार्य अध्ययन

कार्य अध्ययन (work study), उच्चतर उत्पादन प्राप्त करने के लिए

---

1. Discussion of this topic is largely based on the reading materials prepared for Work Study training courses by the S.R.U., New Delhi.
कार्य का सूक्ष्म विश्लेषण करने की किया है। इसका उद्देश्य है कंपक्ट रीतियों तथा किसी वैज्ञानिक तरीके से कार्य का सरलतार, सुगमता, अधिक प्रभावशाली तथा अधिक मिट्टव्यह मांगें खोजना। इस शब्द का प्रयोग संक्षिप्त या विस्तृत—दोनों अर्थ में किया जा सकता है। संक्षिप्त अर्थ में यह कार्य का विश्लेषण करने की क्रेडेट एक कंपक्ट तथा विशेष पूर्णता तकनीक है। इस शब्द के प्रयोग में "रीति अध्ययन (method study)" तथा कार्य-माप (work measurement) की तकनीकों सम्मिलित हैं जिनका प्रयोग किसी कार्य विशेष की पुरा करने में मानवीय तथा भौतिक साधनों का समयतम प्रयोग करने के लिए किया जाता है।"। इस अर्थ में कार्य अध्ययन के दो मिस्र अन्योपयोगिता तकनीकों आ जाती हैं, जिनका नाम रीति अध्ययन (method study) तथा कार्य माप (work measurement) है। रीति अध्ययन का लक्ष्य कार्य की रीतियों में सुधार करना होता है ताकि कंपक्ट रीति, उपकरण, लेख-सामग्री, स्थान इत्यादि का अधिक अच्छा उपयोग हो सके। कार्य माप का सम्बन्ध कृत्य की "कार्य-वस्तु" (work content) से है, यह मानवीय प्रभावविशेषता को निर्धारित करता है। इसमें मानव-शक्ति की आवश्यकताओं को निर्धारित करने के लिए कार्य के पालन में आवश्यक समय की मात्रा को माप लेनी पड़ती है। विस्तृत अर्थ में ‘कार्य अध्ययन’ शब्द का अर्थ है सभी "कंपक्ट कार्य-कलाप जिनका सम्बन्ध कार्य के अनुसार, अभिलेख, माप तथा सुधार से रहता है।"। इस अर्थ में, कार्य अध्ययन में, कार्य के बे सभी पहलू आ जाते हैं, जिनका प्रभाव उपलब्ध साधनों के उपयोग पर पड़ता है, और जिनमें संगठन का विशेषण, रीति अध्ययन, कार्य माप, कार्य सरलीकरण, प्रयत्न विश्लेषण, स्थान, कंपक्ट रीति तथा उपकरण का उपयोग तथा कार्य अनुसंधान के अन्य तरह जैसे अध्ययन आ सकते हैं। संचालन विभाग मानवीय की विशेष पुनर्संगठन इकाई (The Special Reorganization Unit of the Union Ministry of Finance) इस शब्द का प्रयोग विस्तृत अर्थ में करती है।

खास तरह के कार्य अध्ययन में तीन मुख्य तरह रहते हैं—रीति अध्ययन,

---

3 "To embrace the techniques of Method Study and Work Measurement which are employed to ensure the best possible use of human and material resources in carrying out a specified activity."—Introduction to Work Study, International Labour Office, Geneva, 1958.

3 "Systematic activities concerned with the investigation, recording, measurement and improvement of work."—Quoted in H. P. Cemach : Work Study in the Office, London, Current Affairs, Ltd., 1958, p. 20.
कार्य-माप तथा संगठन का विश्लेषण। विश्लेषण पुनःसंगठन इकाई (S.R.U.) में कार्य अध्ययन में व्यवहारः तीन अंतसंबंधित तत्त्व रहते हैं।

(१) कार्य करने की रीतियों का अध्ययन या उस तरीके का अध्ययन जिससे कार्य का पालन किया जाता है, जिससे सरल माग तथा सुधारों का पता चलता है। इन अध्ययनों का परिणाम यह होता है कि सर्वनाम तथा प्रभावहीन कार्य की कार्यविधियाँ समाप्त हो जाती हैं तथा उनके स्थान पर अधिक व्यापक-पूण्य तथा सरल रीतियाँ अपनाती जाती हैं। इस प्रकार के क्रिया-कलाप रीति अध्ययन (method study) कहे जा सकते हैं।

(२) भौतिक और इकाई द्वारा किये गये कार्य के लिए उचित तथा वास्तविक मानदंड के अनुसार किये गये कार्य की मात्रा का विश्लेषण करके कर्मचारीवर्ग की आवश्यकताओं का मूल्यांकन करना। इस रीति में कार्य-माप तथा पालन के प्रमाणों का विकास समर्पित है।

(३) विधान संगठनात्मक संरचना के कार्य का विश्लेषण तथा किसी ऐसे संगठनात्मक नमूने का विकास, जिससे कार्य की सुधारी हुई कार्यविधि के लाभ प्राप्त किये जा सकें।

रीति अध्ययन

आई.० एल.० ओ० (अन्तरराष्ट्रीय धम संगठन) की परिभाषा के अनुसार रीति अध्ययन (method study) "कार्य करने के विधान तथा प्रस्तावित तरीकों का क्रमबद्ध अभिलेखन, विश्लेषण तथा आलोचनात्मक परीक्षण, और सरल तथा अधिक उपयुक्त रीतियों का विकास तथा उनका उपयोग कराना है।" रीति अध्ययन का प्रयोग कार्य करने के 'कैसे' में सुधार करने के लिए होता है—केवल वैज्ञानिक प्रवर्तनों में ही सुधार नहीं बल्कि प्रक्रियाओं, कार्यविधियाँ तथा प्रणालियाँ तक में। इसका सम्बन्ध अनिवार्यतः कार्य करने के वेळा मार्ग संयम निकालने से है और यह अनुवादक कार्य विलम्बों तथा अर्थ प्रकार की विरामता को दूर करके कार्य-कृतिकाल तथा सुधार करने में योगदान देता है। यह सब, कार्यविधियाँ तथा प्रणालियाँ में सुधार करके; कार्य, स्थान, स्पष्ट तथा उपकरणों को स्वयंभू में सुधार करके; मानवीय प्रयोग में मिल-ध्ययिता तथा अनुवादक रचना में कमी करके; सामान्य, यवन तथा मानव श्रेष्ठता के प्रयोग में दुर्घट सुधार करके तथा कार्य का अधिक उत्साह वातावरण विकसित करके प्राप्त किया जाता है।

रीति-अध्ययन की तकनीक में तीन तत्त्व समर्पित है—स्थिति से सम्बन्धित सभी तथ्यों को प्रकट कर देना तथा उनका विश्लेषण करना; इन तथ्यों की आलोचनात्मक परीक्षा करना; और ऐसी परिवर्तन से परिस्थितियों के
लोक प्रशासन

अनुसार सबसे अच्छा उत्तर निकालना। इस कार्यविधि में निम्नलिखित महत्वपूर्ण क्रम आते हैं:

समस्याओं का चुनाव—यह आवश्यक नहीं कि अध्ययन में सभी कार्यविधियाँ ली जायें। इस बात की सावधानी स्थीर जाय कि केवल ऐसी समस्याएँ चुनी जायं जिनके अनुसन्धान से कुछ परिणाम निकले। रीति-अध्ययन का प्रयोग वहाँ किया जाता है जहाँ सामग्री, अभ्यास या वातावरण क्षमता का प्रयोग अल्प मात्रा में हो, सामग्री की आवश्यकता आवश्यक हों, अड़चनें विचारण हों, उत्कृष्टता में असंगति हो, कार्य अस्तित्व था देने वाला हो, अवधिक अधिकतम (over time) विषय जाय और विना तक्षण कारणों के कार्य के सम्बन्ध में कमानारी शिकायात करें।

तथ्यों का अभिलेखण—सम्पूर्ण तकनीक के कोल्ड़ा है इस बात पर निर्भर है कि तथ्यों का अभिलेखण फिक्तना ठीक-ठीक किया जाता है, क्योंकि परीक्षण, तथा सुधारणा रीति के रिक्स का आधार यही है। अभिलेखण की तकनीकों—वार्ता, सारणी, चित्र, माउस हैं। कभी-कभी सबी आवश्यक सूचना प्रदान करने के लिए एक से अधिक तकनीक काम में लाने की आवश्यकता पड़ सकती है।

परीक्षण—विचारण या प्रत्यार्पण रीति के लिखित तथ्यों का आलोचनात्मक परीक्षण तकनीक के केंद्रविहर है। परीक्षण की प्रक्रिया में निम्न बातें ध्यान में रखनी आवश्यक हैं:

(क) तथ्यों का परीक्षण ऐसा हो जैसे कि वे हैं, न कि जैसे वे प्रतीत होते हैं या जैसे होने चाहिए या जैसे बताये जाते हैं।
(ख) पूर्वाधिकृत (preconceived) विचारों को स्थान न दिया जाय, क्योंकि वे प्रायः तथ्यों की व्याख्या को रंग देते हैं।
(ग) समस्याओं के सभी पहचानों का अनुमोदन चुनौती तथा प्रश्नात्मक दृष्टिकोण से किया जाना चाहिए।
(घ) निर्णय में जल्दी न की जानी चाहिए।
(ज) सूचना बातों पर निर्भर तथा निकटता से ध्यान देना चाहिए।
(झ) नहीं रीतियों से तब तक विचार नहीं करना चाहिए जब तक कि विचारण रीति के सभी आवश्चिन्ताय तथ्य क्रमिक परीक्षण से पूर्णतः स्पष्ट न हो गये हो।

प्रयोग किया-कलाप का निम्न अनुक्रम से परीक्षण होताई है:

(१) उद्देश्य—क्या किया जाता है? यह क्यों किया जाता है? और क्या किया जा सकता था? क्या किया जाना चाहिए?
(२) स्थान—यह कहाँ किया जाता है? यह कहाँ किया जाता है? ऐसा कहाँ कहा किया जा सकता था? क्या कहाँ किया जाना चाहिए?
(3) समय—यह कब किया जाता है और इसे पूरा करने में कितना समय लगता है? यह तभी क्यों किया जाता है? यह और कब किया जा सकता था?

(4) व्यक्ति—इसे कौन करता है? वहीं व्यक्ति क्यों? दूसरा और कौन इसे कर सकता था? किसे यह कराना चाहिए?

(5) रीति—यह किस प्रकार किया जाता है? यह उसी रीति से क्यों किया जाता है? और किस रीति से यह किया जा सकता था? इसे किस रीति से किया जाना चाहिए?

(6) कारण—यह क्यों आवश्यक है? अन्य कौन-सी अवधि उत्तम दूसरी चीज कार्यविधि में मुखर करेगा?

विकास करे—उपर के विवेक के आधार पर सबसे अधिक व्याव-हारिक, मित्रव्यवहार तथा प्रभावशाली रीति का विकास करे जो सभी संविधान परिस्थितियों का क्षेत्र रखें।

प्रस्तुत करे—जब प्रस्ताव प्रवत्तकों, पर्यवेक्षकों तथा प्रवक्ताओं के समीक्षा से पूर्णत: बना लिया गया हो तब उसे प्रवचन के उत्तराधिकारियों के आगे प्रस्तुत किया जाना चाहिए। ऐसा करते समय स्पष्ट तथा सुचित कर दिया गया हो कि उस रीति से अनुभव लाभ की आजादी है और वे लाभ कैसे किये जाते हैं।

अविष्कारण करे (Instal)—उच्चतर प्रवचन अधिकारियों के अनुमोदन के पश्चात नयी रीति का अविष्कारण करो। इसके लिए सभी समस्त लोगों की कियात्मक सहयोग की आवश्यकता होगी। विख्यात: नयी रीति के प्रयोग से जिन लोगों का काम छिन गया है उनके लिए वैकल्पिक कार्य प्रारंभ करने के लिए प्रयत्न दिये जाने चाहिए।

अनुसरण करें (Follow-up)—नयी रीति का अविष्कारण हो जाने के पश्चात यह पता लगाना आवश्यक है कि प्रत्येक लाभ मिल रहे हैं या नहीं। नयी रीति की किसी समुचित समय पर समीक्षा की जानी चाहिए और यदि आवश्यक हो तो उसमें परिवर्तन भी किये जाने चाहिए।

कार्य-माप

योग्य प्रयत्न या व्यय से अधिक सिद्धि प्राप्त करना ही कार्य की रीतियों में मुखर करने का मूल कारण है। किन्तु यदि प्रयत्न को यह नहीं मालूम कि कितनी प्राप्ति हो रही है तो वह निबंधन नहीं कर सकता कि उससे कोई लाभ हुआ भी है या नहीं। इसलिए कार्य के आकार का माप रखना आवश्यक है और यह कार्य कार्य-माप (work measurement) द्वारा किया जाता है।

अर्थ

अन्तरराष्ट्रीय धम संगठन इसकी इस प्रकार परिभाषा करता है: “कार्य-
माप (work measurement) किसी विशिष्ट कार्य के बिषय-वस्तु को पूरा करने के लिए आकलन की गयी तकनीकों का ऐसा प्रयोग है जो किसी योग्य कर्मचारी द्वारा निर्धारित स्तर पर उसे कार्यनिष्ठ करने के लिए आवश्यक समय निर्धारित करके किया जाता है।' कार्य-माप को कभी-कभी कार्यपालन का मूल्यांकन या कार्यपालन का विश्लेषण या कभी कार्यपालन की लेखा परीक्षा भी कहते हैं। नाम कुछ भी हो, इसका प्रयोजन प्रशासन को वे साधन प्रदान करना है जिनके द्वारा वह कार्य उत्पाद तथा मानव-शक्ति के बीच समुचित समबन्ध स्थापित कर सके। इसे किसी रूप में किसी कार्य में लागू किया जा सकता है। फिर भी, समायोजन: यह तकनीक ऐसे कार्य के लिए अधिक अत्यंत तरह प्रयुक्त की जा सकती है, जिन्हें मापी जा सकने योग्य तथा पहचानी जा सकने योग्य पुनःरपत्तनीय इकाइयों का रूप किया जा सकता है।

इसी ओर, कुछ प्रकार का क्रिया-कलाप तथा/या पद ऐसे हैं जो कार्य-माप (work measurement) की तकनीकों की आवश्यकता नहीं समझते। इस श्रेणी में होटल के प्रशासकीय पद, अत्येष्ठ, योजना, अभिन रक्षा सेवाओं इत्यादि का कार्य आता है।

कार्य-माप के उद्देश्य निम्न प्रकार हैं:

(क) कार्य अनुसूचीयन (work scheduling) तथा वैविकतिक नियोजन (individual assignments) का उलम आत्मक नियन्त्रण।

(ख) अधिक प्रभावशाली तरीके से वजह बनाना, ख्याति का पूर्वानुमान तथा आवंटन।

(ग) रीति सरलीकरण तथा संगठनात्मक प्रभाव के लिए आधार बनाना तथा माध्यमिक कार्ययाप्तों के लिए नामदारता आधार सामर्थ्य प्रदान करना।

(घ) यथायথ तथा उचित उत्साहवर्धक योजनाएँ बनाने में सहायता देना।

कार्य-माप के लाभ

कार्य-माप के महत्वपूर्ण लाभों में से कुछ लाभ ये हैं:

(क) कार्य को पूरा करने के तदर्द मानदंडों के स्थान पर अधिक युक्त-पूर्ण मानदंडों की स्थापना।

(ख) कार्य के कुशलतापूर्ण निपटारों के लिए आवश्यक मानव-शक्ति और कार्यभार के बीच समन्वय।

(ग) सम्पत्ति किये गये कार्य के आलातिक मूल्य के साथ कार्य के लिए आवश्यक कर्मचारियों के नमूने की उपयुक्तता।

(घ) कार्यपालन के किसी उपयुक्त साधन का विकास; तथा कर्मचारी-वर्ग की शक्ति में संशोधन की सुधिता करना।
माप की इकाइयां

माप की इकाइयां दो हैं—कार्य इकाई (work unit) तथा समय इकाई (time unit)। कार्य इकाई के चुनाव पर माप किये जाने वाले कार्य के तल विशेष का प्रभाव पड़ता है। क्रिया, प्रक्रिया तथा प्रबंधन-क्रम तत्त्वों का ही अधिक प्रयोग किया जाता है। इस प्रकार जिस कार्य-इकाई का माप करना है उसमें कार्य के ये क्रम हो सकते हैं—समीक्षा किया गया कोई प्रारंभिक पत्र, लिखा गया कोई पत्र, या कोई परीक्षण प्रमाण (voucher), या कोई ऐसी विशेष प्रक्रिया जिसमें निकटता से सम्बन्धित कार्य हो। समय-इकाई प्रायः घण्टा तथा मिनटों से सम्बन्धित रहती है। कभी-कभी यह आवश्यक हो सकता है कि कार्य का सम्बन्ध समय की बड़ी-बड़ी इकाइयों से स्थापित किया जाय, जैसे, एक दिन, एक सप्ताह या एक माह; किन्तु प्रायः घण्टे की इकाई का ही प्रयोग होता है। कार्य-इकाइयों की माप समय के अनुपात में प्रकट की जाती है, जैसे कितने समय के भीतर कितना उत्पादन हुआ। अनुपात को यह देखकर प्रकट किया जा सकता है कि कार्य की एक इकाई को या कुछ इकाइयों को पूरा होने में कितना समय लग; या अनुपात इस तरह भी प्राप्त किया जा सकता है कि एक समय इकाई में कितना कार्य हुआ और इस प्रकार हम प्रति घण्टा या प्रतिदिन इतना कार्य हुआ कहकर उसे स्पष्ट कर सकते हैं।

तकनीकों

कार्य-माप की तकनीकों मुख्य रूप से तीन प्रकार की होती हैं:

(1) रोटी, भंडार या अनुभवजन्य (empirical) रीतियों द्वारा माप;
(2) सांख्यिक माप (statistical measurement) या कार्य का नमूना (work sampling); और
(3) विराम घड़ी (stop watch) प्रमाप द्वारा माप या समय अवधयन रीति (time study method).

आनुभविक प्राक्कलन रीति (Empirical Estimation Method)—
इस रीति के अन्तर्गत प्रमाप प्रायः सामान्य अवलोकन, जैसे तथा बुट, अनुभव तथा पर्यवेक्षणों, प्रवर्तकों तथा विश्लेषकों के समीक्षित निर्णयों पर आधारित होते हैं। इस रीति के लाभ ये हैं कि इससे जटिल बैलेन्सिटी के तकनीकों का प्रयोग नहीं करना पड़ता, निर्णय अर्हाक्कुल जल्दी हो जाता है, तथा माप में खर्च अधिक नहीं होता। इसकी हानियाँ निम्न प्रकार हैं—इस पर निर्भर रहना सद्भावपूर्ण है, यह कितना ठीक रहेगा, कहा नहीं जा सकता तथा प्रत्स्थापित प्रमापों के विवेक में मतभेद हूँ जन्मे के लिए तथ्य न होने के कारण कठिनाइयाँ आती हैं।

कार्य के नमूने की रीति (Work Sampling Method)—यह एक
सांख्यिकी की रीति है। इसे क्रिया न्यायांशन भी कहते हैं जिसमें लम्बे समय तक कार्य का आवलोकन करके उसका माप प्राप्त करने के स्वाभाविक प्रयोग के नमूने (sampling) से काम लिया जाता है। इस तरीके का सिद्धांत यह है कि यदि ‘नमूना’ कार्य के समय के वास्तविक योग की प्रतिनिधि है और शुद्ध तकनीकों के अनुसार प्राप्त किया जाता है तो एक नमूना माप के प्रयोजनों के लिए काफी शुद्धता कर सकता है। नमूने के आवलोकन का प्रयोग करने से, कार्य का परीक्षण करने में कम समय लगता है और जब समृद्धि रीति से ऐसा कर दिया जाता है तो कर्मचारियों को कम से कम परेशानी होती है।

कार्य के नमूने की पद्धति में कार्य की चेताओं की विशेषताओं का अध्ययन यह देखने के लिए करना पड़ता है कि कर्मचारियों (या एक कर्मचारी) का समय किस प्रकार बीता गया है। कार्य के नमूने (work sampling) का लक्ष्य यह देखना है कि सम्पूर्ण प्रयत्न (work effort) विभिन्न चेताओं में किस प्रकार बीती किया गया है, कितना समय उत्पादक तथा कितना अनुपादक है, क्या अनुपादक समय का अनुपात अयोग्य है, और क्या जितना समय व्यतीत किया गया है वह प्राप्त परिणामों के अनुसार उचित है?

सांख्यिकी उपायम (statistical approach), विशेषतः कार्य के नमूने में, उसे कहते हैं, जिसमें स्वीकृत किये जा सकने वाले मानचित्रों का निश्चय करने में अधिकारियों तथा वैश्लेषिकों के आनुमानिक निर्णयों के साथ सांख्यिकी विश्लेषण का सम्बन्ध करती है। कार्य के नमूने की रीति कार्यकाल सम्बन्धी कार्य के माप के लिए अधिकारियों के प्रयोग में लागी जा रही है। अधिक परिक्षण सांख्यिकी उपायों के मुख्य लाभ निम्न प्रकार हैं: इससे समृद्धि शुद्ध परिणाम प्राप्त किया जा सकते हैं; वृद्धि की सम्भावित सीमा निश्चित की जा सकती है; अधिक सरल सांख्यिकी तकनीकों में विशेषज्ञों को प्रशिक्षित किया जा सकता है; और समझौते अधिक सरलता के साथ सम्पन्न हो सकते हैं।

इसकी हानियों में सांख्यिकी तकनीकों तथा रीति विवाद का स्पष्ट रूप से दर्ज करने वाली सांख्यिकी मापों और व्याख्याओं में शुद्धता निश्चित करने वाली समस्याओं आती है। विशुद्ध प्रायौजिक (subjective) रीतियों की तुलना में इसमें समय और सूचना का अपेक्षाकृत अधिक व्यावहारिक होता है, किन्तु विस्तृत कार्यकाल अवधियों से काफी कम होता है।

समय-अध्ययन रीति (Time Study Method)—समय-अध्ययन रीति का प्रयोग दैनिक, पुनरावृत्ति तथा बड़ी मात्रा में उत्पादन करने वाले प्रबंधनों के लिए किया जाता है, जहाँ अथवा मूल्य उत्पादन मूल्य की इकाई का एक महत्त्वपूर्ण भाग है। इस रीति में विशेषतः प्रशिक्षित टेक्नीकियों की आवश्यकता पड़ती है और इसमें काफी मात्रा में कार्य, समय तथा मूल्य लगता
है। कम प्रामाणिक कार्य के लिए यह रीति इतनी अधिक सबूती होती है कि उसकी तुलना में लाभ कुछ नहीं होता।

इस रीति का चरम रूप निमित विराम घड़ी मापदंड (engineered stop-watch standards) है। इन मापदंडों का विकास परिपूर्ण समय माप रीतियों का प्रयोग करके किया जाता है। समय माप रीतियों में कार्य का अध्ययन विस्तार से किया जाता है और (उ) उसका वर्गीकरण बुनियादी परमाणु तथा मानकीयता में किया जाता है; (आ) कार्य के सम्पादन का सबसे कुशल मार्ग का उद्देश्य दिखाया जाता है और उसमें उपकरणों, कार्य स्थान, तथा कार्य प्रवाह की भी गुणज्ञान रखी जाती है; (इ) विराम घड़ी या माइड्रोनिझन अध्ययनों द्वारा विस्तार से समय दर्ज करके शुद्ध समय मूल्य प्राप्त कर लिये जाते हैं; तथा (ई) कार्य के सारे तत्वों का समय गणना एकत्र करके, समय का औसत निकालकर तथा समक्ष करके तथा व्यक्त निविष्ट करने, विश्लेषण के घटदे तथा कार्य-प्रवाह विश्लेषण विश्लेषण एवं अनुपादक समयों के लिए तथा असामान्य कार्य विवरणों की अतिपृथिवी के लिए तत्वों का समाय एवं समाय रूप से प्रामाणिक अनुपादक समय-उत्पादन के अनुपात सार्वजनिक लिये जाते हैं।

संगठन का विश्लेषण

सार शब्दों में, संगठन की परिभाषा एक ऐसी व्यवस्था के रूप में की जाती है जिसमें उन व्यक्तियों के बीच कार्य का विभाजन किया गया है, जो किसी सामान्य उद्देश्य के लिए कार्य कर रहे हैं। यदि कोई अन्य संगठन है तो उसमें उत्तरदायित्व, उत्तरदायित्व के अनुकूल श्रेणी, नियमिता का विश्लेषण फलाव, सम्बन्ध तथा कार्य का समक्ष तथा प्रसार की गुण। विश्लेषण विश्लेषण स्पष्ट कर दिये जाते हैं। सबसे अधिक प्रभावशाळी संगठन अन्य होगा जो अपने आदर्शों, अन्य अधिक कार्यों द्वारा अनुपादक सामान्य सामान्य के साथ कम से कम व्यवस्था पर प्रभावशाळी कार्य का अभाव कर देता है। इसीलिए, किसी भी संगठन की अच्छी दशा में बनाये रखने के लिए संगठनात्मक सर्वेक्षण तथा विश्लेषण अध्ययन है।

प्रयोजन (Purpose)—संगठन के विश्लेषण का प्रयोजन प्राप्त यह देखा है कि संगठन की योजना है उद्देश्य प्राप्त या नहीं, उसके उद्देश्य स्वयं में या नहीं, उसकी संगठन सुनियोजित या नहीं, उसकी सामान्य सीमाओं पर प्रयोग करने वाले रूप से स्वयं रूप से स्वयं रूप से प्रभावशाली या नहीं। सारांश यह है कि यदृच्छिक संगठन के सर्वेक्षण का सामान्य संगठन की भौतिक संरचना से होता है और विश्लेषण: उसके विभिन्न भागों के बीच प्रशासनिक तथा कार्य सम्बन्धी सम्बन्धों के साथ होता है, फिर भी बहुत
कुछ सर्वेक्षण कार्य चेतना, कार्य आधार, कर्मचारीयम की उत्सुकता, भौतिक सुविधाओं तथा अन्य प्रवर्तनीय तत्त्व के बारे में भी होना चाहिए, क्योंकि ये सभी सर्वेक्षण पर प्रभाव डालते हैं। रीति-अध्ययन, कार्य-माप तथा संगठन-विशेषण के अन्तर्गत पूर्णत: ध्यान में रखे जाने चाहिए। संगठन के सर्वेक्षण की आवश्यकता निम्न कारणों में से किसी एक या दो को लेकर उत्तर हो जाती है:

1. किसी नवीन क्रिया-कलाप की रचना और उसका किसी नये अभिकरण को सीमा जाना।
2. किसी संगठन के कार्यों तथा कार्य-कलापों में प्रसार।
3. संगठन द्वारा किसी कार्य का लय या विश्लेषण कार्यों का लोप या स्थानांतरण।
4. कार्य की प्रक्रियाओं तथा कार्यविधियों की प्रकृति में परिवर्तन।
5. बजट सम्बन्धी तथा प्रशासनीय कार्य, जिनके फलस्वरूप कर्मचारी घटें या बढ़ें।
6. विलयों, हानियों, विस्मयों इत्यादि को रोकने या ठीक करने के प्रयत्न।
7. विश्लेषण सर्वेक्षण में सुधार।

रीतियाँ (Method)—जो प्रक्रिया सामान्य प्रशासनीय सर्वेक्षण के लिए काम में लायी जाती है वहीं संगठनों के सर्वेक्षण के लिए भी लायी जा सकती है। धोड़े शब्दों में, नीचे लिखे तत्वों के सम्बन्ध में पूर्ण तथा ठीक-ठीक सूचना प्राप्त करना आवश्यक होगा: संगठन का प्रयोजन; उसके कार्य तथा चेतना; अध्ययनकारक तथा अन्वेषणकारक रूप में उसके बाह्य कार्य सम्बन्ध; वैज्ञानिक, सामाजिक, राजनीतिक तथा अन्य आधिक बातें; परम्परा का प्रभाव; ऐतिहासिक विकास तथा ऐतिहासिक व्यक्ति; सत्ता की रूपांतरण; कर्त्तव्य तथा उत्तरदायित्व का सीमा जाना; पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों की संख्या तथा प्रकार; पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों की भौगोलिक स्थिति; मुख्य प्रक्रियाओं का प्रबंध; कार्य का आकार; और लागत की मात्रा तथा सेवा की उपलब्धिता।

उपकरण (Tools)—संगठन के विश्लेषण के उपकरण ये हैं: संगठन की योजना, संगठन के चार्ट, कार्य विश्लेषकरण, निर्माण विश्लेषकरण, संगठन नियमावली, कर्त्तव्य सुचियाँ, रेखाचित्र, प्रक्रिया सम्बन्धी चार्ट, संगठन प्रयोग की सामाजिक समीक्षा, संगठन प्रशिक्षण इत्यादि। इनमें संगठन के चार्ट, प्रतिस्पर्धा, सार्वजनिक सबसे अधिक महत्वपूर्ण है।

चार्ट (Charts)—कुछ प्रारम्भिक सूचना, संगठन से चार्टों से अर्थशास्त्र
प्रशासकीय सुधार के अन्य उपकरण

प्रकार प्राप्त हो जाती है। चार्ट अकेले ही या विभिन्न चीजों के सहयोग से ऐसी सूचना प्रदर्शित करते हैं; जैसे—बुनियादी संगठन संरचना और संचार तथा सत्ता का प्रवाह; इकाईयों तथा व्यक्तियों को सींप गाये उत्तरदायित्व; नीति तथा कर्मचारियों के सम्बन्ध; अभिव्यक्ति इकाईयों तथा पदों का नामांकन; पद तथा व्यास्तिक अधिकारी; कर्मचारियों की संख्या; वर्तमान तथा/या प्रस्तावित संरचना; वेतन श्रेणी तथा वेतन सारिया।

किसी चार्ट की विविध-वस्तु बात हो यह निष्कित करते समय एक ही चार्ट में अनेक प्रकार की सूचना का अंकन करने का यल करना कभी ठीक नहीं होता। ऐसा करने से चार्ट अनुमोदित रूप से जल्द हो जाएगा और फल-स्वरूप भ्रमोंतन बन जाएगा। यदि किसी बड़े संगठन का विवरण उपस्थित करना है तब तो ऐसा करने में चार्ट और भी भ्रामक होगा। इसीलिए प्राय: चार्टों की श्रृंखला का प्रयोग किया जाता है, जिन्हें प्रधान चार्ट (Master Chart) तथा इकाई या सहायक चार्ट के नाम से निर्देशित करते हैं।

उदाहरण के लिए, बुनियादी सर्वेक्षण दंडा तथा बड़े-बड़े अंग प्रधान चार्टों में दिखाये जाते हैं। आगामी इकाई चार्टों में अलग-अलग समाप्ति के या अन्य अंगों के विवरण होते हैं। प्रयोग, चार्ट प्रधान चार्ट पर आधारित होता है।

संगठनों के चार्ट बनाने में विशिष्ट प्रमाणों को समझने के लिए विभिन्न तकनीकें तथा इनके उपयोग का नामकरण जाता है। विभिन्न तकनीकें तथा नई व्यक्तियों काम में लायी जाती हैं। फिर भी, बहुत-से संगठन समस्त बाँधों में स्वरूप तथा प्रदर्शन की रूढ़ तथा सरल रीतियों का अनुसरण किया जाता है। संगठन के अंगों का प्रकट करने हेतु बक्सों (boxes) का प्रयोग होता है और उनमें के व्यक्तियों या पदों के लिए विभिन्न इकाईयों या नाम प्रमुख होते हैं। बक्सों का प्रयोग सामान्य बात है, यद्यपि कभी-कभी वृत्तों का प्रयोग किया जाता है। जब एक से अधिक अभिकरण किसी चार्ट में अंकित किये जाते हैं तब कभी-कभी विभिन्न योजनाओं और आकृतियों प्रमुख की जाती हैं।

उदाहरण के लिए इकाईयों या आयोगों की वृत्तों के स्वरूप में तथा सरल प्रशासनिक पदों का आयोग के रूप में दिखाया जा सकता है। यदि विभिन्न रूपों में तथा आकृतियों या प्रक्रियाओं में लाई जाते हैं तो उन्हें स्पष्ट कर दिया जाना चाहिए। सावधान, नए बक्सों का चार्ट का ध्यान में कोई तकनीकी महत्व नहीं है, किन्तु संगठन के प्रत्येक तल का चार्ट में उसी स्थान पर रखने का प्रयत्न करना चाहिए। यह बहुत स्पष्ट है। इस संबंध में अनेक में सन्तुष्ट समिति तथा स्पष्टता का विषय ध्यान रखना चाहिए। सामान्यतः यह बहुत समझा जाता है कि एक ही प्रशासनिक तल के पदों के लिए एक ही नाम के बक्से काम में लाये जाएं, और जब विभिन्न प्रकार के आयोग का प्रयोग किया जाता है तो उच्च तलों पर बड़े बक्से काम में लाये जाते हैं।
संरचनात्मक चार्ट में पृष्ठ पर बक्से की सापेक्ष विस्तार स्वयं संगठन की पद-परम्परा के सापेक्ष तल को, सूचित (layout) की समस्याओं के कारण प्रकट नहीं कर सकती। चूंकि सत्ता की रेखाएँ चोटी से तली की ओर जाती है, अतः उच्चतम तल की स्थितियों ब्रांच चार्ट के उत्तरी भाग में दिखायी जाती हैं, और समान्यतः यह वांछनीय समझा जाता है कि उसी संगठन के तल के बंधों या स्थितियों को चार्ट में उसी तल पर रखा जाय जहाँ वस्तुतः वे हैं। फिर भी स्थान की कमी या सन्तुलन या आकार सम्बन्धी अन्य विचारों के लिए, उसी प्रशासकीय तल की स्थितियों को चार्ट में विभिन्न तलों पर रखना आवश्यक हो जाता है। सत्ता के प्रवाह का निर्देशित करने के लिए मोटी-मोटी रेखाएँ काम में लाई जाती हैं। ब्रांच: वे चोटी से नीचे की ओर जाती हैं। किन्तु कुछ चार्टों में वे रेखाएँ बायर से दायर की तरीक़े रूप में भी की जा सकती हैं। कुछ चार्टों में नीचा सम्बन्धी पदों से होकर जाने वाले सत्ता के प्रवाह को भी भारी रेखाओं से और मर्मना (staff) सम्बन्धी पदों को हवली रेखाओं के प्रवाह से निर्देशित किया जाता है। कार्यालय या अन्य सम्बन्धी आयामों की रेखाओं (dash lines) से प्रकट किये जाते हैं। विभिन्न प्रकार के अप्रत्यक्ष सम्बन्धों को प्रकट करने के लिए विभिन्न प्रकार की दूरी या बिन्दुदार रेखाओं का प्रयोग किया जाता है। उदाहरणतः का लिए, एक प्रकार की रेखा किसी मर्मना मण्डल के सम्बन्धों का अंकन कर सकती है, और दूसरे प्रकार की रेखा किसी प्रशासकीय सहायक के सम्बन्धों का। फिर भी जब कभी विभिन्न रेखाएँ काम में लाई जाय तो उसके साथ ही उनके संचालकों को स्पष्ट करने के लिए आवश्यकता सूची उसमें अवश्य दे दी जानी चाहिए।

संरचनात्मक बायर मुख्यतः तीन प्रकार के होते हैं: संरचनात्मक बायर, कार्यालय बायर तथा स्थिति (पद) बायर या इन तीनों में से किसी का सम्बन्ध होता है। संरचनात्मक बायर सत्ता के प्रवाह को और मुख्य संगठन इकाइयों के खंडों (vertical), आड़े (horizontal) सम्बन्धों को प्रकट करने के लिए बनाया जाता है। एक संशिप प्रभाव भी होता है। उसका प्रयोग तब होता है जब कार्य चेष्टा के विविध में विवरण देने की या वैधिक स्थितियों के विवरण अंकित करने की आवश्यकता नहीं होती। कार्यालय बायर वैधिक स्थितियों की कार्य चेष्टा या करत्व के विवरण प्रकट करता है। यह कार्य चेष्टा (work activity) तथा उत्तरदायित्वों के सम्बन्धों को भी वैधिक पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों के बीच सम्बन्धों या कार्यों का संतुलन में संबंधित करने का प्रकट कर देता है। संशिप प्रभाव के लिए कार्य वर्णों को छोटे से छोटे करके दिखाया जाता है। स्थिति बायर (position charts) में कार्यों या चेष्टाओं के विवरण नहीं
प्रशासकीय सुचार के अन्य उपकरण

दिखाई जाते बल्कि समादेश की रेखाएँ दिखाई जाती हैं। और संगठन की प्रत्येक इकाई के सम्बन्ध में स्थिति, श्रेणी तथा नियोजित कर्मचारियों की संख्या दिखाई जाती है। यह रेखाचित्र कर्मचारीग्रंथ की संख्या तथा प्रकार और उनके आंतरिक प्रशासकीय सम्बन्धों को प्रकट करने के लिए काम में लाया जाता है।

संगठन चार्ट का प्रयोग केवल सूचनाओं का अंकन करने के ही लिए नहीं होता बल्कि उस सूचना के विश्लेषण तथा सिफारिशों के प्रकट करने के लिए भी होता है। चार्टों से ऐसी दर्शाएँ शीर्ष प्रकट हो जाती हैं—जैसे बड़े-बड़े परिवर्तन, अतिरिक्त (overlapping) कर्त्तव्य, नियंत्रण का अर्थिक प्रसार तथा अन्य प्रश्न जिनका अनुसरण विश्लेषण आगे भी करना ठीक नहीं होता। यदि ऐसे अवयव में बहुत सहायक होते हैं फिर भी उनकी महत्त्वपूर्णता तो काफी ही पड़ती है और इसके प्रयोग से अन्य प्रकार के विश्लेषण की आवश्यकता पूरी न पड़ जाय।

विश्लेषण के उपकरण

कार्य अध्ययन की सफलता प्राप्त विद्वान प्रक्रियाओं के सम्बन्ध में बुनियादी तथ्यों के अभिलेख की गृहस्थया पर बहुत कुछ निर्भर रहती है। इस सम्बन्ध में अनुभव से जो उपकरण लाभकारी समझे गये हैं उनका संक्षिप्त वर्णन यहाँ दिया जा रहा है।

कर्त्तव्य सूची (Duty List)—यह किसी संगठन-इकाई के किसी व्यक्ति द्वारा सम्बन्धित किये जाने वाले कर्त्तव्यों की विवादनानुसार सूची है, जो सामान्यतः सम्बन्धित व्यक्तियों द्वारा ही बनाई जाती है। इसमें, जहाँ सम्भव है, प्रत्येक विषय से सम्बन्धित कार्य भार का संकेत भी कर दिया जाता है।

क्रिया सूची (Activity List)—उन सभी क्रियाओं की विवादनानुसार सूची है जो संगठन के उद्देश्यों को पूरा करने के उद्देश्य से संगठन में अध्ययन के लिए हाथ में लिये गये हैं। यह सभी कर्त्तव्य सूचियों का समकक्ष (consolidation) है।

कार्य वर्णन पत्र (Job Description Sheet)—यह किसी कार्य का सम्पन्न करने में उठाये जाने वाले विभिन्न कदमों के अभिलेख तथा विश्लेषण करने का एक सूचनांक दंग है। यह कार्य अध्ययन में प्रयुक्त की जाने वाली एक बुनियादी अभिलेख युक्त कहता है। किसी प्रक्रिया के सामान्य वर्णन-निम्न वर्णन के स्थान पर इस वैश्लेषिक वर्णन का मूल्य यह है कि यह उन आधारभूत पंडी को प्रकट करता है, जो कार्य के कार्यान्वयन में उठाये जाते हैं, उन व्यक्तियों के सम्बन्धों को प्रकट करता है जो उस कार्य के पालन में लगे हुए हैं, और यह सूचारों के मूल्यांकन में भी सहायता देता है। इस प्रकार के
कार्य-वर्णन को, कभी-कभी कार्यविधि अभिलेख, कार्यविधि वर्णन, कार्यविधि विशेषण इत्यादि नामों से भी पुकारते हैं। इसका नाम या रूप कुछ भी हो, इस प्रकार के वर्णन की कुछ विशेषताएँ अवश्य हैं। नाम तथा प्रयोजन से कार्यविधि स्पष्ट प्रकट हो जाती है, आदि तथा अन्त के बिन्दु स्पष्ट हो जाते हैं, अर्थात् कार्यविधियों के साथ क्रम महत्वपूर्ण सम्बन्ध है यह अंकित कर लिया जाता है, कार्य की विवाद-वस्तु की सूची कार्यविधि मानसों दे दी जाती है, प्रक्रिया में प्रयुक्त विभिन्न प्रामाणिक रूप तथा कार्य के आकार की माप जहाँ सम्भव है, लिख लिये जाते हैं, और सूचना (date) के विशेषण के लिए, कार्य अवधान के विशेषक द्वारा उठाये गये प्रश्नों पर टीका तथा निर्देश भी लिखे जा सकते हैं।

कार्य विवरण चार्ट (Job Distribution Chart)—कार्य वर्णन सूची (job description sheet) के इसमें अध्ययनांतर्गत संगठन में कर्मचारियों के विभिन्न बागों के बीच कार्य का विभाजन प्रकट करता है। कार्य अध्ययन विशेषण में प्रयुक्त यह एक दृश्य महत्वपूर्ण उपकरण है, क्योंकि यह संगठन में विभिन्न प्रकार के व्यक्तियों द्वारा किये गये सारे कार्य के स्वरूप को प्रकट करता है और संगठन के मैत्र उत्तरदायित्वों और/या भारों के बेंटवारु में किसी विशेष अस्तुति को प्रकाश में लाता है।

प्रक्रिया चार्ट (Process Chart)—यह कार्य वर्णन पत्र (job description sheet) का बिस्तृत रूप है। सारांश: यह किसी कार्य का विचारण प्रदर्शन है, जिसमें प्रथेक पग पर किये गये कार्य की प्रकृति को निर्देशित करने के लिए विभिन्न प्रत्यक्षों का प्रयोग किया जाता है। कुछ प्रतीक विभिन्न प्रकार के पगों को प्रकट करने के लिए काम में लाये जाने वाले प्रतीकों में से कुछ प्रतीक नीचे बांधे किये गये हैं:

वृत्त प्रायः 'प्रवतन' (operation) को प्रकट करता है। प्रवतन में कार्य का पग प्रातिष्ठित होता है। जिसमें प्रक्रिया में अव्यवस्थित किसी विपण की बदलती हुई विशेषताएँ या गुण या इसे अगले पग के लिए तैयार करना इसमें आते हैं। इसके उदाहरण हैं—किसी प्रत्यक्ष को प्रभाव, किसी खाते (ledger) में पुस्तपाणि की प्रविष्टियाँ दिखाना, नस्ती प्रामर्ष करना, पत्र लिखना इत्यादि।

तीर से 'परिवहन' (transportation) को सूचित किया जाता है। इसके उदाहरण हैं—किसी स्वामी या डाक द्वारा भेजे गये कागज या सामग्री।
उलटा चिन्ह ‘संग्रहण’ (storage) को प्रकट करता है। ‘संग्रहण’ तब होता है जब कोई वस्तु रोक ली जाती है और अनविष्कृत रूप से हटाये जाने से उसकी रक्षा की जाती है या जब वह वास्तव में संग्रहीत की जाती है। अगला पग उठाने में पूर्व यदि कोई झरना आ गया है तो विलम्ब का कोई प्रतीक काम में लाया जाता है; किन्तु यदि किसी औपचारिक आवश्यकता के लिए विलम्ब हुआ है तो संग्रहण प्रतीक ही काम में लाया जाता है। कार्यालय में संग्रहण निर्देशों में, डेस्क पर या किसी तिजोरी में हो सकता है।

वर्ग किसी चीज का ‘निरीक्षण’ या ‘परीक्षण’ प्रकट करता है। यह परीक्षण प्रायः चीज की विशेषताएं बदलने वाला चीज की उल्कश्चित्त या मात्रा की जांच के लिए प्रयुक्त किया जाता है। निरीक्षण इस बात की पुष्टि करता है कि कोई पिछला प्रवर्तन ठीक-ठीक पूरा हो गया है। केवल सुधार प्राप्त करने के प्रयोजन से पठन करना प्रवर्तन है निरीक्षण नहीं। इसके उदाहरण हैं—अंकों के किसी स्तम्भ के योग की शुद्धता की जांच, तैयारी की शुद्धता के लिए किसी प्रपत्र की समीक्षा करना इत्यादि।

अद्वृत का अंग्रेजी भाषा का ‘D’ अक्षर ‘विलम्ब’ (delay) प्रकट करता है—प्रक्रिया में वह विलम्ब, जो विशेष रूप से अवश्य नहीं होकर कार्य के रूप में जाने से पैदा हुआ है और जिससे आगे का कार्य रूक जाए। स्थायी रूप से किसी नस्ती का रोक जाना विलम्ब नहीं माना जायगा किन्तु यदि कार्यवाही के दौरान में कोई नस्ती किसी लिखित की डेस्क पर निपटारे के लिए पड़ी रहे तो वह विलम्ब माना जायगा। विलम्ब बिन्दुओं के चार्ट का लाभ यह है कि इससे कार्य के बेहतर प्रकट हो जाते हैं जहाँ सुधार सम्भव हो सकता है।
कभी-कभी ऐसा भी हो सकता है कि किसी पद में उपर की दो बातें एक ही समय समपन करनी पड़ें। ऐसी स्थिति में संयमित (combined) प्रतीक काम में लाया जा सकता है। ऐसी भी स्थितियाँ होती हैं जब विशेषक्रम अतिरिक्त प्रतीकों का प्रयोग करना चाहिए है। किन्तु यह अवश्य यदि रक्षा बाधित हो सकता है कि मुखरों के अभिवृत्त, विशेषक्रम तथा उद्देश्य के प्रक्रिया में सहायता दें वाली तकनीक में कई प्रकार में परिवर्तन किया जा सकता है। यह कार्य के किसी तरफ की प्रक्रिया में किये गये योगदानों को स्पष्ट स्पष्ट में प्रकट करता है। प्रक्रिया के ‘पूर्व’ तथा ‘पश्चात्’ का चार्ट, सुधार के लिए विशेषक्रम के प्रस्तावों का प्रचार करने के लिए विशेषक्रम के लिए बड़े सहायता होते हैं, क्योंकि ऐसे चार्ट से सुधार एक ही नजर में देखा जा सकते हैं।

प्रवाह चार्ट (Flow Chart) — चार्टों का उद्देश्य यह है कि किसी संगठन में या संगठन के किसी क्षेत्र में किसी विशेषक्रम कार्य का प्रवाह एक नजर में प्रकट हो जाय। यह कार्य के चरणों को प्रकट करता है और प्रथम चरण में हुए कार्य की वितर्क बातों का संक्षेप स्वरूप भी देता है। यह विशेषक्रम का एक स्पष्ट मूल्य है जो कार्य अध्ययन के विशेषक्रम को उस प्रारम्भिक अवस्था में भी मदद दे सकता है जिसमें उस समवेत्ता संगठन के कार्य से स्वयं को परिवर्तित करने का प्रयत्न कर रहा है। प्रवाह चार्ट कार्य के अग्रगत प्रवाह की, कार्य रोकने वाले विलक्षण या परेशानी की, कार्य के कार्यालय वितरण की, आवश्यकता की, अथवा कार्यालयालय से बचने की आवश्यकता आदि को प्रकट करने में मदद करता है। वे प्रवाह चार्ट जो किसी संगठन में जहाँ कार्य-अध्ययन चल रहा है, ‘पूर्व’ तथा ‘पश्चात्’ की स्थितियों को प्रकट करने के लिए तैयार किये जाते हैं, प्रस्तावों के प्रदर्शन तथा प्रचार में विशेषक्रम की बहुत सहायता करते हैं। स्थिति की आवश्यकतानुसार अनेक प्रकार के प्रवाह चार्ट कार्य-अध्ययन में काम आते हैं। प्रवाह चार्ट ही ऐसा महत्वपूर्ण विश्लेषण है जिसमें विभिन्न चरणों में संगठन में होने वाले कार्य के वर्णन के साथ ही वे तब भी दिखायें जाते हैं, जो कार्य के सम प्रवाह को रोकते या विलंबित करते हैं। साथ ही इन दोनों के उपचार के लिए मुखर भी बताये जाते हैं।
प्रघं विश्लेषण चार्ट (Forms Analysis Chart)—इनमें प्रयोग के प्रक्रियात्मक प्रवाह के चार्ट (प्रघं प्रवाह चार्ट), जिसी प्रगति के सभी चरणों के मूल्य तथा प्रयोग का क्रमांक विश्लेषण करने वाले चार्ट (विचरण विश्लेषण चार्ट) तथा प्रगति सह-सम्बन्ध चार्ट आते हैं जो किसी कार्य में प्रयुक्त रूप से वाले सभी प्रयोगों के कार्य के सह-सम्बंध विश्लेषण समर्पित रूप से होते हैं। अभिलेखन के ये तरीकों प्रयोगों में अतिस्पर्धान तथा विलसकरण को हटाने में मदद देते हैं और किसी कार्य विशेष में कार्य के कदमों का प्रभावीकरण सरल बनाने में सहायक होते हैं।

स्थान की रुपरेखा के चार्ट तथा प्रतिरूप (Space Layout Charts and Models)—इसका प्रयोग कार्य में प्रयुक्त रूप से वाले स्थान के निर्माण क्षेत्र को प्रकट करने के लिए, तथा विभिन्न मूल्यों के बीच, कार्य की गति बढ़ाने के लिए हो सकता है। इस उद्देश्यों के लिए विभिन्न प्रकार के, स्थान की रुपरेखा के रेलवार्चिक काम में लाये जाते हैं। यदि स्थान की रुपरेखा (Layout) को कार्य प्रवाह के साथ सम्बन्ध रखना होता है तो ऐसे चार्ट के प्रयोग से ऐसा किया जा सकता है। इसों रीति एक डोरी के रेलवार्चिक की है जिसके एक डोरी रेलवार्चिक के आप्रवासों के बीच से होकर उस पथ का विवरण देने की है, जिसका अनुगमन किसी कार्य में एक प्रक्रिया के प्रयोग से लेकर अंततः तक किया जाता है। इसके अतिरिक्त जहाँ ऐसे कार्य करने का व्यवस्था अस्तित्व होता, वहाँ कभी-कभी विधान या प्रस्तावित कार्यः क्षेत्रों का एक वर्तमान रूप (Model) बना लेना सहायक होता है और कार्यालय के फर्नीचर, उपकरण इबादत के तिकथों मेडलों की सहायता से परिभाषण तथा प्रयोग करके यह जान लेना भी सहायक होता है कि कार्य स्थान को अधिक प्रभावशाली डंग पर कैसे काम में लाये जा सकता है।

उपकरण प्रयोग चार्ट (Equipment Utilization Chart)—इसका प्रयोग कार्यालय के उपकरण विगम के प्रयोग की सीमा का मूल्यांकन करने के लिए होता है। अवलोकनों के ऐसे दंड से चित्रित करना तथा प्रयोग में लाना सम्बन्ध है कि वह सीमा प्रकट हो जाय जहाँ तक उपकरण वस्तुतः प्रयोग में लाये जाते हैं।

संगठनात्मक चार्ट (Organizational Charts)—संगठनात्मक चार्ट के तीन विशेष नमूने हैं—संगठनात्मक चार्ट, कार्यालय चार्ट तथा स्थान सम्बन्धी चार्ट। संगठनात्मक चार्ट सत्ता के प्रवाह को प्रकट करता है और मूल्य संगठन इकाइयों के लड़के तथा आड़े संबन्धों की भी प्रकट करता है। यह एक संक्षिप्त चार्ट है। जब कार्य चेताते के विषय में विवरणों का या अलग-अलग स्थानों के विवरणों का अंकन करने की जरूरत नहीं होती तब इसका प्रयोग होता है।
कार्यात्मक चार्ट विभिन्न स्थानों (positions) या संगठन इकाईयों की कार्य चेतावनी क्रम करता है। संक्षिप्तता के लिए, कार्य विवरणों को, जहाँ तक होता है, छोटा कर दिया जाता है। स्थिति संबंधी चार्टों में कार्य या चेताओं के विवरणों की मूलभूत नहीं होती बल्कि समावेश की रेखाओं क्रम की जाती है और संगठन की प्रत्येक इकाई के लिए, चार्ट का प्रयोग कर्मचारीकर्म की संबंधता तथा प्रकार तथा उनके आत्मसंबंधित अन्य विषयों को सूचना देने के लिए होता है।

क्रिया-कलापों के सह-संबन्ध का चार्ट (Activity Correlation Chart)—सीधे गये कार्यों को अंकित करने के लिए क्रिया सह-संबन्ध चार्ट लाभकारी हो सकता है। तरीक़ा यह है कि केवल क्रियाओं की सूची एक बड़े स्थान में हो, जिससे संगठन पर इकाइयों की सूची चार्ट के विलक्कुल ऊपर आर-पार हो। कार्य विशेष करने बाला प्रत्येक संगठन इकाई के अन्तर्गत रोक लगा कर दिया जाते हैं। ऐसा चार्ट के प्रयोग से यह देख लेना सामान्य है कि कार्य का समेकन तथा निरस्त करने के लिए, कौन से क्रिया-कलाप कार्यविधि के तथा अन्य बातों के अध्ययनों द्वारा अधिक निकटता से जोचे जा सकते हैं।

मामलों का अध्ययन (Case Study)—कार्य कितना सम्पूर्ण हुआ इसका अध्ययन इसमें किया जाता है। इसका उद्देश्य यह जानना हो सकता है कि कार्य की ठीक-ठीक अन्तर्वेश स्था क्या है। यह उस योगदान का अनुभव लगाने के लिए हो सकता है, जो पद-परिपर्य व विभिन्न तत्त्वों से होकर गुजरते समय इसे मिला है। विशेष विश्लेषण चार्टों पर होने वाले विलक्कुल का भी यह अध्ययन कर सकता है। कार्य अध्ययन में मामले का अध्ययन अपरिहार्य है। भैसा ऊपर बताया गया है, जैसा उद्देश्य हो उसके अनुसार अनेक प्रकार से उसका सफलतापूर्वक प्रयोग किया जा सकता है। सामान्यतः नमूने के रूप में एक अध्ययन कर लिया जाता है जिससे एक ऐसी सूची बन जाय जो भावी अध्ययनों में मार्गदर्शन का काम दे।

एसआरण्यू (विशेष पुनर्प्रयोग इकाई) में कार्य अध्ययन

विषय मनालय में विशेष पुनर्प्रयोग इकाई ने अनुमान से, विश्लेषण तथा अध्ययन की अपनी निजी प्रशासकीय विकास किया है जो स्वीकृत नमूने से कुछ बारों में भिन्न है। इस इकाई ने अनेक समस्याओं के अध्ययन से ऊपर के उपर क्रम के सफलता के साथ उपयोग किया है, जैसे साधारण कार्य के लिए ऊँचे मूल्य के कर्मचारियों का प्रयोग; बहुत-सी अवकल्पों से होकर कार्यों का गुजरात; परस्पर सम्बन्धित कार्यों का विभिन्न कार्य इकाइयों में पालन किया जाना और इस प्रकार कार्यों की गति में विलक्कुल होना, जिससे बचा जा सकता था; स्थिति की आवश्यकता को ध्यान में न रखकर निष्ठुत तक...
पहुँचने के लिए बहुत-से क्रमों में फँसे रहना; जहां शोध-से सांख्यिक प्रति-
वेदनों तथा विवरणों से काम चल सकता है, वहाँ इनकी भोड़ इकट्ठी कर लेना;
उन किया के लिए प्राप्त तथा मुद्रित का बहुत-सा कार्य करता, जबकि
वे किया इतना बार होती है कि उनके लिए एक समुचित प्रमाणी मध्य सारी
आवश्यकताएं पूरी कर सकता है; आने तथा जाने वाले कार्यालयों का
पंजीयन, जो इतने विलेपकारक नहीं होते कि कार्य मितव्यिका रूप से तथा
पूर्वताओं के अनुशासन सम्मिलि हो सकें; तथा सर्वेक्श्नात्मक प्रबन्ध, जो अध्ययन
की इकाइयों के भरत तथा उद्धेश्यों की तुलना में मितव्यिका रूप
ही नहीं है।
कार्य सरलीकरण

कार्य सरलीकरण संगठन तथा प्रबन्ध कार्य का हदाय है। इतिहास के
उपाकाल से ही मानव यह संघर्ष करता आ रहा है कि बहु कार्य करने की
कम थोक बाली रीतियों का उद्बोधन करने अपने कार्य का भार हलका
कर दे। प्रामाणितासिक सार के ऐसे प्रमाणों की दिशा में पहुँच का
आवश्यक बहुत मुफ्त उद्भारण है। किंतु संगठनात्मक बंड से कार्य के
सरलीकरण के कोई क्रमवाद प्रयत्न उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तक स तो न ही
सका। प्रबन्ध मुद्रार में आधारभूत समस्या है—चिरकालिक तथा गोली
समस्याओं—जिन्हें ‘लालफीत’ कहते हैं, से निवेदना। कार्य सरलीकरण का
लक्ष्य प्रक्रियाओं तथा रीतियों को सरल करना है।

संयुक्त राष्ट्र के बजट कार्यालय के अनुसार, कार्य सरलीकरण बढ़े-बढ़े
संगठनों की कार्यविधि सम्बन्धी (procedural) समस्याओं को हल करने की
एक रीति है, जिसके लिए कार्यविधियों का विस्तार करने और उनमें मुद्रार,
करने की योग्यता बाले श्रेणी परवर्तक नियुक्त हो जाते हैं। संख्या में,
यह विशेषज्ञों की तीन युक्तियों के प्रयोग में कोशल प्रदर्शन करने बाला एक कार्यक्रम
है: (१) कार्य विवरण चार्ट अर्थत अभिव्यक्त विश्लेषण का विस्तार करने बाली
युक्तिः (२) प्रक्रिया चार्ट अर्थत कार्य प्रबन्ध का विश्लेषण करने बाली
युक्तिः (३) कार्य समांतर चार्ट, अर्थात् व्यवहार तथा रीतियों को थान
में रखर कार्य के आकार के सम्बन्ध में तथ्य की व्यवस्था करने बाली युक्तिः।
सार रूप में, कार्य सरलीकरण कान्वो कार्य का कुशल बनाने की युक्तिः है।

अन्य शब्दों में, कार्य सरलीकरण कार्य समस्याओं को जानने तथा उनका
विश्लेषण करने, समाधानों का विकास करने, तथा मुद्रार करने की एक
व्यवस्थित रीति है। इसमें किसी संगठन की रीतियों तथा कार्यविधियों को
मुद्रार के दृष्टि से उनका विश्लेषण करने उस संगठन का निर्देश सुयाक्तन
करना होता है। किसी कार्य को सदा ही सुवाही रीतियों, मुख्य हुए उपकरण,
उत्तम कार्य धाराओं या छोटी कार्यविधियों का प्रयोग करने अधिक अच्छी
स्वचालन

स्वचालन तथा यानिक प्रक्रियाओं कार्य की विलम्ब समस्याओं तथा कार्य के परिमाण में सुधार करने तथा संचारों को समान बनाने के साथ के रूप में अधिकारी प्रयोग में लायी जा रही है। वस्तुतः, स्वचालन एक ऐसी शक्ति है जो धीरे-धीरे, कितनु प्रभावशाली दंग से आधुनिक उपकरणों का रूप बदलती जा रही है। हाल की प्रविष्ट वर्गाक के अन्दर स्वचालन का प्रयोग सम्बन्ध कर दिया है। लेखा करता, सारणी बनाना, छिद्र करना, छोटना तथा संगणना करता आदि क्रियाओं में यथालय का प्रयोग होने लगा है। यथा वह कार्य का मूब कार्य यह है की वह कार्य कार्य रोज बार-बार होने जाते कार्य के निर्देश बढ़ते हुए परिमाण को स्वयं निपटाये।

कहने का मतलब यह है, कि स्वचालन चाहे कार्यालय में हो या कार्यालय में हो से चाहे में, इसमें चार मूल बाले शामिल हैं: (१) सामग्री का प्रयोग, (२) उपकरण विनियंत्रण, (३) यथा की स्थापना, और (४) विवरण तैयार करना। ये कार्य यथा द्वारा कम समय पर, और कम समय में पूरे कर दिये जाते हैं। कार्यक्रम में स्वचालन का प्रयोग छिद्रित पत्रकार, बियुकांश द्वारा विवरण तैयार करना (electronic date processing) तथा एकीकृत विवरण तैयार करने की प्रणालियों के द्वारा प्राप्त हुआ। छिद्रित कार्य उपकरण (punched card equipment) का सिद्धान्त यह है कि इसके अनुसार यथा कार्य में छिद्र डुंढ सकता है और ऐसे कार्य में अवय-अवय स्थानों पर वने छिद्रों को पहचान सकता हैं और तदनुसार उनकी व्याख्या कर सकता है: कार्य के आकर प्रमापत्रक प्रयोग दिये जाते हैं और समृद्धित रूप से निर्मस्तित भी किये जाते हैं। इस उपकरण के साथ अव विवरण को यानिक रूप देने के लिए इस प्रायोगिक प्रक्रिया के लिए आदमी को कार्य करना पड़ता है। इस प्रणाली द्वारा कार्यालय के कार्य का समूचा अनुक्रम सम्पन्न हो जाता है। इससे स्थायी रूप में सिद्ध मूना भी प्राप्त की जा सकती है।
प्रशासकीय सुधार के अन्य उपकरण

विवरण तैयार करने की विवृत्ती प्रणाली में विवरण को सांकेतिक वैद्युत स्प्रेन्डोन या वैद्युत व्यापारिक स्थलों में स्प्रेन्डरिट किया जाता है, तदनत्तर इसे विवृत्ती की गति से तैयार किया जाता है। विवृत्ती संगठन (electronic computers) वहीं करते हैं जो कुछ उससे 'कहा जायगा': जोड़, बांटक, गणना, पूर्णक कौशल। वे किसी परिणाम की जांच भी कर सकते हैं तथा उसे छोड़ सकते हैं, कोई उतार लिख सकते हैं और उसकी गुणवत्ता की जांच भी कर सकते हैं।

एकीकृत विवरण तैयार करता एक ऐसी योजना है जिसमें अंभिलेखन, प्रसारण तथा आवश्यक व्यापार सूचना के प्रयोग का परिक्रमण होता है। विवरण तैयार करने (processing) में मनुष्य के काम की मात्रा कम करके यह मानवीय असफलताओं के संकट को कम करता है और उस समाचार को, जहाँ भी जिस रूप में उसकी जरूरत होती है, जल्दी से जल्दी पहुँचा देता है।

स्वचालन के अपने स्पष्ट लाभ हैं। यह अंभिकांष निपटने वाले कार्य को और कामी कार्य को गठा देता है। तत्कालिक, अंभिलेखन रचना, देखके वानता तथा वेतन पत्र, पुस्तकालय सभी स्वचालन द्वारा अत्यधिक कुशलता से समाप्त हो जाते हैं। परिणामकार: उस कार्य की एकीकृत रूप से बड़ा जायगा। दूसरी ओर स्वचालन की बुद्धि यह आलोचना की जाती है कि इससे लोगों को कार्य से हटकर खेला जिसे वेकरी बेहद गो। किन्तु जिन देशों में स्वचालन का प्रयोग चल रहा है वहाँ ऐसा कोई भय नहीं है। इस प्रकार इसमें वेकरी बढ़ने जैसी बात तो नहीं है, किन्तु बहुत से लोगों का कार्य बदल जाकर सकता है। चूंकि इसके लिए उच्ची योग्यता बाले, तकनीकी कर्मचारियों की आवश्यकता होती है, यह बिलकुल सम्भव है कि स्वचालन के परिणामस्वरूप श्रम की काम को उन्नति हो, होगी। एक अन्य सीमा भी अंबल व्याख्यान में रखनी चाहिए कि उसे बचाई प्रणालियां बहुत बदोली हैं। और छोटे-छोटे संगठनों के लिए, जहाँ कामी काम इतना जटिल नहीं हुआ है, वे मितव्यवहार पूर्ण नहीं हैं। इसके अतत्क एक किसी कार्यालय में स्वचालन या कार्यालय में स्वचालन या वातावरण लागू नहीं किया जा सकता। इसके लिए कठिन तैयारी की आवश्यकता है। संगठन में, हमारे देश में स्वचालन की ओर जो प्रवृत्ति है उसे रोकना नहीं जा सकता बल्कि उसका स्वागत ही किया जाना चाहिए। जैसी हमारी परिचिततायें हैं उनकी पृष्ठ-भूमि में यह कोई तात्कालिक समस्या नहीं है।

परिचालन अनुसंधान

संगठित परिचालन अनुसंधान वस्तुतः द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान में ब्रिटेन में उस समय आरम्भ हुआ जब सैनिक कार्यवाहियों के दौरान प्राप्त युद्ध सम्बन्धी विवरण को व्याख्या करने हेतु वैज्ञानिकों के समूह बनाये गये। इन
योजनाओं का उद्देश्य कार्यवाही विशेष की प्रभावशीलता को निश्चित करना और हथियारों के प्रयोग के सुधार के तरीके बताना था। विज्ञान का प्रश्न सबसे पहले जिस कार्य के लिए लिया गया उसका सम्बन्ध इस बात से था कि किसी वातावरण में किसी पद्धति पर डाले जाने वाले टाइम वाल के विस्फोट का समय कैसे व्यवस्थित किया जाय। यह समस्या परिचय अनुसन्धानकार्यों के एक दल को सीप दी गयी। इसके प्रभाव भौतिकशास्त्र के एक विज्ञान व्याकरण थे। यह दल एक ठीक सूच ग्राह्य करने में सफल हो गया। इस प्रकार का यह अकेला ही उदाहरण न था; और जैसे-जैसे वैज्ञानिकों के साह्यब्यन्ध से बढ़ते-से मामलों में युद्ध सम्बन्धी कार्यवाही घोटाल की प्रभावशीलता में कई गुणा अधिक सुधार किया, तैयार-ैतैयार हर जगह से उनके लिए मांग भी बढ़ती गयी। उदाहरण के लिए, बर्मा में ब्रिटिश सिपाहियों के साथ मिलकर तोप की समस्या की चर्चा करने के लिए गप्तों को आमंत्रित किया गया। हालांकि ये युद्ध में टूक की बुखार रचना पर सेनापतियों के साथ सहाय करने के लिए जीव रसायनज्ञ (biochemists) बुलाये गये। प्रशासन महासमार में होने वाली भारी पद्धति का रोकने में नौ-सेना पदवीकारियों की मदद करने के लिए सांस्कृतिक (statisticians) तथा कीट-वैज्ञानिक (entomologists) तथा उड़ाकों को यह बताने के लिए कि बिना अतिरिक्त घनत्व इत्यादि के किसे हुवाई आकाश में वृक्ष की जा सकती है, जीवशास्त्र (biologists) बुलाये गये। इन सभी कार्यों का परिणाम यह हुआ कि युद्ध के प्रशासनों के साथ विवादों का सजीव तथा अचूक प्रजातियों आदान-प्रदान करके इन बैज्ञानिकों ने कुछ अत्यन्त ज्ञातन सफलताएँ प्राप्त की। इस प्रकार उनके साथ कार्य के कारण वे रोशनी के साथ युद्ध की व्यवस्था में स्थायी रूप से सहयोगी बन गये। जन बैज्ञानिकों ने युद्ध-व्यवस्था के प्रबंधन के साथ सहयोग किया उनका मुख्य योगदान था वैज्ञानिक रीति, तकनीकों तथा उपकरण, जो व्यापी उद्देश्य को आशापूर्ण बनाने के लिए समय से किसी प्रणाली में लंभू किये जा सकते थे।

महायुद्ध के बाद परिचय अनुसन्धान के प्रति नागरिकों का भी ध्यान अधिकारिक बिचा। क्योंकि यह स्पष्ट हो गया कि उद्योग, व्यापार तथा अर्थव्यवस्था सरकारी कार्यों में इसी को लागू करना सम्भव है। परिचय अनुसन्धान के शाखाओं की तीन मुख्य विज्ञान की सीमाएं मानव प्रयोग के विस्फोट क्षेत्र में फैली दी गयी हैं। यह विश्व युद्ध के दौरान में सफलतापूर्वक बुखार बनाया गया और इसका योगदान परिसंचार में, लिपियों की वाणिज्य समस्या भी समस्याओं में, निर्माणकारी प्रक्रियाओं के समूह में, लोगों के व्यवहार के अध्ययन में, सामाजिक पर्यावरण में, सरकार के प्रवर्तन इत्यादि में, दृष्टि पड़ता है।
यह है क्या?

दुर्मौख से यह कोई नहीं बताता कि यह है क्या? सारत:, परिचालन अनुसंधान, विज्ञान के बड़े क्षेत्रों के बाहर परिचालन समस्याओं में वैज्ञानिक अविश्वसन की रीतियों को संगठित रूप से लागू करने को कहते हैं। इसको उद्देश्य यह है कि यह निष्पादकों को उनके परिचालन के कार्य के सम्बन्ध में निर्णयों के लिए मात्रात्मक आधार प्रदान करे। इसको तकनीक है प्रभाव-\\n शीलता के नये साधन खोजना और जहाँ ज्ञात हो वहाँ हाव में ली गयी समस्याओं में लागू की गयी परिस्थितियों तथा शक्ति वाली संबंधित रीतियों का \n विकास करना। परिचालन अनुसंधान की इस प्रकार परिमापा इस प्रकार है कि \n ‘यह एक वैज्ञानिक रीति है जो कार्यवालिका को अपने परिचालन के सम्बन्ध \n में निर्णय करने के लिए मात्रात्मक आधार प्रदान करती है।’

अन्य तकनीकों से यह किस प्रकार भिन्न है?

परिचालन अनुसंधान की दो विशेषताएँ हैं, जो इसे अन्य प्रबंध विज्ञानों से पृथक करती हैं। वे इस प्रकार हैं: (१) वास्तव में एकीकृत किये गये \n मिश्रित समूहों का प्रयोग, तथा (२) पूर्ण समस्या को दृष्टिगत रूप में (the \n whole problem approach)। चूँकि आधुनिक विज्ञान ज्ञात होता जा \n रहा है, मिश्रित समूहों के प्रयोग की प्रमुखता बढ़ी हो जा रही है। उदाहरण \n के लिए, समस्याओं को किसी बड़ी तुर के विभिन्नता पर भौतिकात्मकों, \n गणितों तथा विज्ञानों के इंजीनियरों के मिश्रित समूह का कार्य। परिचालन \n अनुसंधान मिश्रित समूह की इस अवधारणा से भी बहुत अधिक बढ़ गया है। अब \n तो इसमें अर्थशास्त्रविद्या, मनोविज्ञानविद्या, समाजशास्त्रविद्या तथा इतिहासविद्या \n भी समिलखत हैं और साथ ही गृहरीतिक विज्ञानविद्या, गणित, सांख्यिकीविद्या \n तथा इंजीनियरी भी एकीकृत किये गए सदस्य हैं। परिचालन अनुसंधान की \n अन्य अपेक्षाकृत अविश्वसनीय विशेषता यह है कि मोटे रेखाओं में यह सम्पूर्ण समस्या \n को दृष्टिगत रूप से चलता है। "परिचालन अनुसंधान अन्य तकनीकों से इस \n कारण बिलकुल-अलग है कि इसमें वैज्ञानिक पृष्ठभूमि बाली एक अनुसंधान \n समिलखत है। जो अधीनस्त कार्यवालिका को परम्परागत दृष्टिकोण से \n विलकुल भिन्न रूप में देखती है, और उस समय आकर्षण की अपमानी रीतियों \n प्रदान करती है जब परमाणु रीतियों अनावश्यक समय लेती हैं या विवेचन की \n कमी के कारण प्रभावशाली रूप से प्रभावित नहीं है जिस तक सक्ती या लाभकारी \n नहीं होती।" यह प्रभावशालीता के वार्तवृत्ति साधन प्रदान करता है, जो \n किसी कार्यवाली के विशेष अध्ययन से उत्पन्न मात्रात्मक विवेचन जो आधारित \n होता है। न कि सामाजिक अनुभवों से प्राप्त मात्रों या सिफारिशों पर। यह ऐसे \n तत्वों को मापने के मार्ग उद्देश्य निकालता है, जो पहले कभी नहीं मापे गये और
परिचालन अनुसंधान के कुछ मामलों का विवरण

यहाँ हम आबंटन तथा पंक्ति बनाने की समस्या में परिचालन अनुसंधान की तकनीक के प्रयोग का वर्णन करेंगे:

आबंटन समस्या (Allocation Problem) (बिटन)—यह समस्या दो प्रकार से पैदा हो सकती है। प्रथम, कुछ ऐसी क्रियाएं पालन करने के लिए हो सकती है जिनके करने के लिए और भी तरीके हों। दूसरे, प्रयोक क्रिया को प्रभावशील अंदाजे प्रयोग पर सम्पन्न करने के लिए साधन की मुफ्त या दुविधाएं बढ़ाया न भी। तब यह समस्या आती है कि उन क्रियाओं तथा साधनों को किस प्रकार ऐसे डंग से संभलत क्रिया जाय कि व्यवस्थापन प्रभावशीलता अधिक से अधिक प्राप्त हो सकें। उदाहरण के लिए, बायूयान एक ऐसा यन्त्र है जिसकी तीन प्रकार की क्रियाएं हैं। पहले तो यह हवा में उड़ सकता है। दूसरे, घरेलू या उत्तरार्द्ध जा सकता है तथा काम में लाया जा सकता है और अंत में, बिगड़ने पर मुखरा भी जा सकता है। बायू में या भी पर उड़ने योग्य कूल बायूयानों की संख्या जो कूल योग्य क्रियाओं के प्रतिशत के रूप में प्रकट कर गयी थी, द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व रोयल एयर फोर्स की 'कार्यक्षेत्रता' (efficiency) का मानदंड थी। इन तीन क्रियाओं के बीच बायूयानों का बंटवारा ऐसे डंग से विनियमित क्रया गया था कि 35 प्रतिशत कार्यक्षेत्रता प्राप्त हो सके। परिचालन अनुसंधान को यह जाँच करना था कि ऐसे आबंटन के व्यापी प्रभावशीलता में सहायता मिलती है या नहीं। अर्थात बायूयानों की नियत संख्या से अधिक से अधिक उड़ने के घटने प्राप्त होते हैं या नहीं। उड़ने के प्रति घटने में देखरेख के रूप की कुल दर के आधार पर परिचालन अनुसंधानों ने जो गणना की उससे मालूम हुआ कि यदि कोई बायूयान उड़ने योग्य रहते पर उड़ाया जाये, और घरेलू पर उड़ने खतरा रखा जाये तो भी एक-तिहाई बायूयान भू पर देखरेख तथा सुधार के लिए रहते हैं। इस प्रकार 'कार्यक्षेत्रता' 75% से घटकर 33% करके हवाई अंदाज के प्रभावशीलता अनुसार से अधिक हो गयी और इससे यु-पंडडुबारी (U-boats) को बड़ी संख्या में हवयान जा सकता। यह उदाहरण एक साध्य आबंटन निर्णय दे देता है कि किसी भी यन्त्र को 'भू-सेवा योग्य' कार्य के लिए मत लेना। किसी भी व्यंग्य क्रिया को अब यह जान कर आवश्यक हो सकता है कि ऐसे स्पष्ट से आबंटन निर्णय तक पहुंचने के लिए परिचालन अनुसंधान के एक विश्लेषण अंश की आवश्यकता बनाई हुई। किन्तु तथ्य यह है कि उस समय जो अधिकारी थे, उन्हें यह बात झार न थी। हमने
प्रशासकीय सुधार के अन्य उपकरण

जानबुझकर आबंतन समस्याओं की प्रकृति को समझने के लिए, एक बहुत ही सरल-सा उदाहरण चुना है। बहुत-सी समस्याएँ बिना किसी काठिन गणितीय उपाय का सहारा लिये हल नहीं की जा सकतीं। इन समस्याओं से अर्थ निकट का सम्बन्ध रखने वाला उपाय है—रेखीय कार्यक्रम (linear programming) तथा सम्बन्ध लिंकिंग विद्वान, नियम का विषय तथा गणितीय विधियाँ। ये कार्यक्रम विभाग के अनुमोदन लाभ नन्द विषयों या आय्योगणितीय दशाओं के अलग-अलग आकार-सिद्धांतों के अन्तर्गत आने वाली बहुत-सी अवस्थाओं की अन्तर्गत विभाजित है।

प्रशासन या पंक्ति बनाने की समस्या (Waiting or Queuing Problem) (भारत)।—यह समस्या उन इकाइयों के आगमन से पैदा होती है जिनकी एक या अधिक सेवा-इकाइयों पर आवश्यकता होती है, जैसे किसी टिकट बाँटने वाली बिक्री की पर टिकट प्राप्त करने के लिए यात्रियों द्वारा पंक्ति बनाना, या किसी मार्शलिंग यार्ड में चुने जाने की प्रतीक्षा करने हुई पंक्ति बदल दशा में लड़ी हुई गाड़ियों। ऐसी एक समस्या १९५२ में पैदा हुई जब मुगलसराय से होकर पहुँच जाने वाले स्टेशनों की कार्यों की मांग में अर्थमिक शीर्षता से वृद्धि हो जाने के कारण मुगलसराय जंक्शन एक ग्रामीण मार्शलिंग-बरोध (marshalling yard) बन गया। यार्ड में विभेद पाने के लिए, प्रशासन में लड़ी गाड़ियों को बहुत देर होने के कारण प्रथम मार्ग पर गाड़ियों की ऐसी भीड़ होने लगी कि ऐसा लगने लगा कि पूरी मार्ग तथा उत्तर रेलवे दोनों ही मार्ग गतिहीन हो जायेंगी। इस क्षेत्र में कुछ परिचालन अनुस्मरण कार्यक्रम किया गया। इससे प्रकट हुआ कि जब-जब किसी गाड़ी के डिवाइस मार्शलिंग यार्ड के कुछ पर आकर अलग-अलग कर दिये जाते थे तो शोटिंग इजन को पंक्ति में प्रशासन करने वाली अगली गाड़ी के लिए अनेक कामों के किसी साफ पटरी से पीछे लौटा पड़ता और इस कार्य में कम से कम दस-बाहर लिंट लग जाते।

यदि अगली गाड़ी के पीछे इससे परस्परव्यापी (overlapping) शोटिंग इजन से काम लिया जाता हो सम्भव था कि दो गाड़ियों के मार्शलिंग में दो बाहर लिंट लगने। इस सम्भावना से निष्पक्ष तोड़ गयी। इसमें सन्देह नहीं कि यह आवश्यक था कि स्वयं मार्शलिंग यार्ड में अन्य स्थानों पर पैदा होने वाले मार्शलिंग रोकने के लिए इससे आनुप्रयोग करना भी किया जाय, जैसे कुछ हानियों को कम करने मार्शलिंग यार्ड को जल्दी लाती करता, गामन यार्ड को शीर्षता से साफ करना आदि। जब से यह युक्ति अनवारी गयी है, मुगलसराय जंक्शन गत आठ वर्षों से अधिक माल भेजने लगा है। यद्यपि यह समस्या बिना गणित का सहारा लिये हुल कर सी हो गयी फिर भी वस्तु: सामान्य समस्या उत्तमी उत्तमी आकलन
(probability calculus) का ही प्रश्न है। क्योंकि यह एक ऐसी समस्या है जो तब पैदा होती है जब इच्छानुसार मध्यान्तर से आने वाली गाड़ियों की साफ-सफाई के लिए इच्छानुसार समय चाहिए। उस समय हमें सेवा-सुविधाओं की अनुकूल संख्या या अनुकूल आगमन दर या दोनों को निश्चित कर लेना पड़ता है। आगमन दर तथा सेवा दर का आउट निकल आने पर ऐसा अवकल समीकरण (differential calculus) बनाना कठिन नहीं होता जिसमें यह सम्भावना मान ली गयी है कि किसी भी समय पंक्ति में इकाईयाँ प्रतीक्षा कर रही हैं।
दक्षता में सहायक चीजें: लोक सेवाओं का बेहतर प्रयोजन

(AIDS TO EFFICIENCY: BETTER MOTIVATION OF THE PUBLIC SERVICES)

प्रत्येक सार्वजनिक या निजी संस्था उद्यम या सेवा में, जिसका लक्ष्य वस्तुतः सफलता प्राप्त करना है, मूल स्वर ‘कार्यक्षणता’ है। कार्यक्षणता या दक्षता का अर्थ है कम से कम समय में न्यूनतम श्रम तथा वित्तीय एवं भौतिक साधनों से अधिकतम परिणाम प्राप्त करना। दक्षता विभिन्न सहायक चीजों तथा युक्तियों से बढ़ायी जा सकती है। इन सहायक चीजों तथा युक्तियों दो वर्गों में विभाजित की जा सकती हैं—वैचारिक तथा प्रातीतिक।

वैचारिक सहायता (aids) बौद्धिक या भावनात्मक हो सकती है, और वैचारिक सहायता कर्मचारी के व्यक्तित्व या बाह्य सुविधाओं से सम्बन्ध हो सकती है।

बौद्धिक सहायताओं (aids) के रूप निम्न हो सकते हैं:

(अ) साधारण तथा सांस्कृतिक अध्ययन (General and Cultural Study),
(आ) विशेष अध्ययन (Special Study),
(इ) अनुसंधान (Research),
(ई) अभिवेदन पाठ्यांश (Refresher Courses),
(उ) कर्मचारियों को परामर्श देना (Employee Counselling),
(ऋ) अभिवृत्ति सर्वेक्षण (Attitude Surveys),
(ए) कार्य सुधार की सुझाव प्रणालियों में कर्मचारियों का भाग (Employee Participation in Work Improvement Suggestion Systems),
(ऐ) अभिवृत्ति प्रशिक्षण तथा विश्वास (Attitude Training and Education).

(आ) सामाजिक अध्ययन—इस बात को अधिकारिक मान्यता मिलती जा
रही है कि कर्मचारियों तथा कार्यकर्ताओं को उनकी बुद्धि, ज्ञान तथा संस्कृति में सुधार कराने के लिए सामाजिक रूप से विविध विषयों में जो पुस्तकालय की सुविधाएं दी जा रही हैं, और उन्हें राजनीति, समाज विज्ञान, अर्थशास्त्र तथा अन्य ऐसे विषयों से सम्बन्धित संस्कृति की दैनन्दिन घटनाओं को समझने योग्य बनाया जा रहा है, और इसके लिए उन्हें समाचारपत्र, पत्रिकाएँ, मैगजीन इत्यादि दिये जा रहे हैं, अवश्य ही आगे चलकर काफी लाभदायक होंगे।

(अ) विशेष अध्ययन—जहाँ कर्मचारी के पास किसी ऐसी विशिष्ट शाखा का कार्य है, जिसके लिए उस विषय के गहरे तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता है, वहाँ यह उचित है कि उस कर्मचारी को उद्धर तकनीकी, नयी रीतियों तथा कार्य की मशीनों तथा विज्ञान और कला की नयी बौद्धिक आकार अत्यन्तित्व विषयैतिक प्रभावों की सोचने के लिए अवसर प्रदान किये जाये। उन्हें विषय आदर्शपनकतम पुस्तकालय, जिसमें नयी नयी पुस्तकें तथा पत्रिकाएँ हों, की सुविधा होनी चाहिए। साथ ही उन्हें लोक प्रशासन के भारतीय स्कूल (Indian School of Public Administration) जैसी किसी संस्था की कुछ समय के लिए भेजा जाना भी लाभदायक सिद्ध होगा।

(इ) अनुसंधान—किसी भी संगठन में उच्चतर तल पर अनुसंधान की सुविधाएँ प्रदान करने से व्यवस्था का दृष्टिकोण बिस्तृत होता है, अन्तर्दृष्टि गहरी होगी और सर्वत्र भरी सुधार होगा तथा कार्य तथा प्रबंध की तकनीक में नये तरीके आयेंगे। भारत सरकार के बहुत से मन्त्रालयों की अपनी वृद्धि अनुसंधान इकाइयों हैं। लोक प्रशासन की भारतीय संस्था ऐसे अनुसंधान के लिए सुविधाएँ प्रदान करती है।

(ई) अभिनव पाठ्यांगियाँ—प्रशासन के सिद्धांत तथा प्रयोग दोनों की ऐसी पाठ्यांगियाँ समय बीतने के फलस्वरूप धूमधाम छठी स्मृति की कमी को पूरा कर देती है। यदि प्रयोगशास्त्र तथा निदेशन तलों पर काम करने वाले कर्मचारियों को ठीक-ठीक सूचना से परिचित रखना है तो यह आवश्यक है कि समय-समय पर उनकी स्मृतियाँ ताजा की जायें। नेशनल एकेडमी ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन तथा इडानियन स्कूल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन मध्यम तल के प्रबंधकों के लिए ऐसी पाठ्यांगियाँ आयोजित करते हैं। हैदराबाद का एडमिनिस्ट्रेशन स्टाफ कलिज सरकार तथा व्यापार के संबंध तल के निष्पादकों को अभिनव अध्ययन (syndicate studies) के लिए तथा विचार और अनुभवों के आदान-प्रदान के लिए सुविधाएँ प्रदान करता है।

(उ) कर्मचारियों को परामर्श देना—मानव सम्बन्धों के विषय में लम्बे तथा कठिन अनुसंधान से यह प्रकट हुआ है कि ‘कर्मचारियों को परामर्श’ देने
से उत्पादन बढ़ाने में बहुत बड़ी सहायता मिलती है। इस उद्योग का अर्थ केवल इतना ही नहीं है जैसा इसके शब्दार्थ से प्रकट होता है अर्थात कर्मचारियों को किसी व्यक्ति द्वारा नियुक्ति सलाह दिया जाना। स्टाल्ह (Stahl) इसकी परिभाषा में कहते हैं: “किसी व्यक्ति को मनोविश्लेषणक समय में देना तथा कर्मचारियों के किसी अस्तित्व के कारण को समझने की कोई रीति और जहाँ सम्भव हो वहाँ स्वयं उसके सम्मान में कुछ किया जाना।” अपनायी गयी रीति से यह जानने की मनोविश्लेषणक तकनीक की गाथ आती है कि कर्मचारी की अपनी कार्यस्थिति के प्रति वास्तविक भावना क्या है और उसके अन्दर एक आस्था अन्तर्दृष्टि जगाता है कि वह किसी विशेष तरीके से ही क्यों सोचता है। ‘शोटर’ (listener) या ‘मुलाकाती’ (interviewer) सामान्यतः एक ऐसा विशेषज्ञ होता है जो पर्यवेक्षक पद किया में नहीं है और संगठन में कर्मचारी के उद्देश्य के अवसरों को भी प्रभावित नहीं कर सकता। मुलाकाते पूरी तौर पर मुलाकात करने और करने वाले—दोनों के बीच गुल रखी जाती है। सलाह देने वाली मुलाकात का मनोविश्लेषणक ने ‘अनिवेशक’ (non-directive) कहा है। यह मन्त्रणा देने वाली भी हो सकती है और इसमें कुछ सकारात्मक ‘निर्माण’ (building-up) के तरीके भी हो सकते हैं। यदि कर्मचारी की अभिवृत्ति से प्रकट होता है कि विश्लेषक है। परमाणु देने के लिए बहुत-से उद्योगों में तथा बड़े-बड़े सरकारी विभागों ने विशेषज्ञ नियुक्त कर रखे हैं, जो कर्मचारियों में भेंट करते में अपना पूरा समय लगाते हैं।

(अ) अभिवृत्ति संबंध—आपातकारिक प्रश्नावली या कर्मचारी की अभिवृत्तियों के साक्षात्कार संबंध—कर्मचारी को हाँ, अंजाने कारणाने के अनुसाराने से बहुत प्रोत्साहित मिला। अभिवृत्ति संबंध एक ऐसी मुद्दे है जो इस बात की जोखिम करती है कि कर्मचारी किस विषय में सोच रहे हैं, क्या उन्हें अभिग्रेहित कर रहा है, क्या वर्तमान कर रहा है और अपने क़दमों से किससे उन्हें सबसे अधिक संतोष प्राप्त होता है। अभिवृत्ति संबंध “किसी संगठन में मानव संबंधों के सुचार के लिए और उत्पादन में एक आधार बनाने के लिए कर्मचारियों के लिए एक ऐसा उपकरण है जिससे दोनों को पहचाना जाता है। स्वयंसेवक जमीन में बड़े-बड़े आदिमिक तथा सरकारी उद्योगों में तथा सेवाओं में इसका बहुत प्रयोग किया गया है। कुछ अन्य संस्थाओं अभिकरणों में भी समय-समय पर संबंध किये हैं। किसी संबंध की विशेष-वस्तु के सम्बन्ध में कोई सैद्धांतिक सीमाएं नहीं हैं। संबंध इसके लिए उसका सबसे व्यक्तित्व तथा सम्बन्धित संगठन से हैं। विशेष प्रकार के प्रश्नों पर संबंध हो सकते हैं: उसे आरोपित कार्यवाही, या सेवायोजन संबन्धों, जिसमें वेतन, पर्यावरण, प्रगति, स्वास्थ्य, मुम्बई, कार्यक्रम तथा उत्पादन की उत्कृष्टता, उपकरण
के पहले, चुटियाँ और वे सभी चीजें जो कुल तथा संगठन के प्रति कर्मचारियों
की अभिवृद्धि को प्रभावित कर सकते हैं। जहाँ इस साधन का प्रयोग
प्रशासन की प्रशासनीय प्रशासन की प्रभावशीलता के मूल्यांकन के लिए गर्मीरातुर्क
लगातार किया जाता है, और जहाँ आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए
कुछ बर्षांतः तक कोई निषिद्ध कार्यवाही कर सकती है, वहाँ कर्मचारी की
अभिवृद्धि सुधारी जा सकती है। जिससे संगठन, जनता तथा स्वयं
कर्मचारियों का नाम होगा। द्वितीय महायुद्ध में इस प्रकार का सर्वेक्षण अत्यन्त
लाभकारी होता था। संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार ने मनोविज्ञानियों
का एक दल उन सभी बातों के प्रति एक सामान्य सिद्धांत की अभिवृद्धि का
सर्वेक्षण करने तथा उच्चतर कर्मचारी वृद्धि के आगे उसकी व्यक्ति करने
द्वारा काम पर लगाया, जिनका सभ्यता सैनिक सेवा तथा राजनीति सम्बन्धी सूचनाएं, भोजन तथा
निवास-स्थान।

(ए) कार्य सुधार में कर्मचारियों का भाग—जहाँ कर्मचारी बड़ी संख्या
में हैं वहाँ कोई ऐसी व्यवस्थित रीति अपनायी जाना चाहिए कि जिसके द्वारा
कार्य करने बालों को अपने विचार प्रकट करने और उन पर मान्यता प्राप्त
करने का प्रत्यक्षानुभूति दिया जाय। परिवर्तनीय देशों में बहुत सी व्यवस्थाएँ
ने इससे लिए बहुत पहले से सुझाव प्रणालियों का स्वागत के लें रखा है। उदाहरण
के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका में जल तथा धारा सेवाएं विभाग ने बहुत बारों
से विस्तृत सुझाव प्रणालियों को अपनाया है। उनमें पूर्णकालिक कर्मचारी
काम करते हैं जो सुझावों के प्रत्यक्षानुभूति तथा विचारनियम से प्रति 
अभिवृद्धि लगते हैं। तब यह सिद्ध करता है कि इस रीति से विचार भाषा का
स्वतंत्रता किया जा सकता है। ये विचार साहित्य की प्रक्रियाओं तथा कार्य
कालियों के सुधार के लिए वातावरण महत्व के हैं। ऐसे योजनाओं, स्वीकार कर
लिये जाने पर और उन्हें चल्लों चालना दें दिये जाने पर कर्मचारियों में
सांस्कृतिक तथा सामस्यिक सूचना की भावना में हस्तित स्थापित करते हैं।

पहले सुझाव देने वाली योजना में, कार्यालय में सुझाव विभाग तथा खाली बारों
में, मुगमुग अनुशासन भाषाओं पर बतौर रख दिये जाते थे, जिनमें गुरु मुगमुग सुझाव दालने पर बल दिया गया। बाद
में, सुझावों की हर अनुशासन का साथ करने के लिए मुगमुग अनुशासन साहित्य के ध्यान में
विचार में बड़ा हाल अधिक भाषण दिया गया है, 
तब बाद में अनुशासन दोनों तथा सरकार
संगठन में प्रवृत्त सममतियों वनस्पति गों। हाल के वर्षों में नियमित पर्यवेक्षक
माध्यमों में सुझाव प्राप्त किये जाने की ओर अधिक ध्यान दिया गया है, 
तक जिनमें सभी अनुशासन प्रणाली सम्बन्धी सुझाव
कर दी है, जिनमें प्रवृत्त तथा कर्मचारी संघों
दोनों के प्रतिनिधि शामिल हैं।
कःस्य अनुभूति प्रशिक्षण—कृपालता बढ़ाने वाला दृष्टि है—अभिवृत्तियों में लगातार प्रशिक्षण। प्रशिक्षण शिक्षण से भिन्न अध्यायण है। इसका अर्थ है: “कोई प्रक्रिया, जिसके द्वारा कर्मचारियों की किसी विशेष कार्य का पालन करने की अभिवृत्तिया, कौशल तथा योग्यताएँ बढ़ती है, जबकि ‘शिक्षण’ शब्द का अर्थ वह प्रक्रिया है, जो कर्मचारियों में ज्ञान तथा समाजदारी की अभिवृत्ति बढ़ाती है जिससे वे अपने कार्य के पयार्वरण में अधिक उत्तम प्रकार से समायोजित हो जायें।” उपाधरण के लिए, किसी प्रशिक्षणीय को यह शिक्षा देना कि गाढ़ बनाने वाली मशीन कैसे चलाये जाती है, तो यह ‘प्रशिक्षण’ कहलाएगा। और यदि प्रक्रिया की अर्थ-व्यवस्था के बारे में बताने का अर्थ होगा ‘शिक्षण’।

प्रती कर्मचारियों के प्रशिक्षण देने से पूर्व उसके आधित्य पर विचार करना चाहिए, और व्यय इसका मुख्य मानदंड है। यथापि सभी कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्राप्त करना चाहिए किन्तु सबको एक ही समय और एक ही परिस्थिति में प्रशिक्षण प्राप्त करना जहरीलिया नहीं। प्रशिक्षण के कई प्रकार हैं: (१) कार्य पर प्रशिक्षण (training), (२) शिक्षा (apprenticeship), (३) अन्तरांग (internship), (४) विज्ञान प्रशिक्षण (learned training), (५) मध्य मुहा प्रशिक्षण (vestibule training), तथा (६) वास्तव पाठवण्याचे (outside courses)। किसी प्रशिक्षण कार्यक्रम के मुख्यांक में, बचत तथा मुद्दाओं के विवरण का सम्बन्ध उपयोग में व्यवस्थित, इकाई समय और इकाई व्यय में कमी, यातनिक आवश्यकताओं में कमी, ध्रुव प्रदाय में गिरावट, हुप्पनाओं में कमी, तथा कर्मचारियों के होस्टल की उद्योगी होगा।
नीचे ऐसे प्रशिक्षण के लिए कुछ संकेत दिये गये हैं:

(१) नये कर्मचारी को जिन लोगों के साथ काम करना है उनसे उसका परिचय कराने हेतु उसे कार्यालय में एक बार घूमाओ। उसे उसके कार्य का स्थान तथा वे उपकरण दिखाओ, जिनका वह प्रयोग करेगा। जलदी से जलदी उसे नियमों, विशेषाधिकारों, कार्य के चप्पें, छट्टी, वेतन के दिन इत्यादि से परिचित करा दो।

(२) जीम्मा ही उसे उसकी इकाई के इतिहास तथा उसके सामान्य उद्देश्य तथा श्रेष्ठ विभाग या मन्त्रालय (जो भी हो) के साथ उसके सम्बन्ध का परिचय दो। यह कार्य पुनरावलोकन या प्रोपोजल समाधान द्वारा किया जा सकता है।

(३) प्रकाशित सामग्री तथा निर्देश की सूची पूरा करके नये व्यक्ति के पास पहुँचा दो, जिसे वह अपने कार्य से परिचित होने के लिए प्रयोग में लाया। इससे एक साधारण पटन सामग्री तैयार हो सकती है।

(४) कर्मचारी को उसके कार्यालय की संगठनात्मक संरचना तथा उसकी सत्ता के बारे में सपना: समझा दो, ताकि उसे जाने हो जाय कि वह किस प्रतिवेदन भेजेगा, किससे वह निर्देश प्राप्त करेगा और उसके उत्तराधिकार की सीमाएं क्या हैं।

(५) नये कर्मचारी की, उसकी स्थिति का विश्लेषण करने में मदद करो। उस विश्लेषण में उस पद के विभिन्न कर्त्त्वों की एक सूची शामिल हो। यह भी हो कि प्रत्येक कर्त्त्व क्यों आवश्यक है, उसे कैसा करना चाहिए, और कौन उपाय यह जानने के लिए हो कि कार्य कितनी अच्छी तरह किया गया है। नये कर्मचारी को इस बात का विश्वास हो जाना चाहिए कि वह स्वयं एक रूपवान व्यक्ति का कर्मचारी बना बनाता है।

(६) नये कर्मचारी में यह आदत दालो कि वह सूचना प्राप्त करने की प्रारंभन, अपनी समस्ती तथा अपनी कठिनाइयाँ समाधान के लिए अपने निकटपर पर्यवेक्षकों के पास ले जाय। उसे बताओ कि वह बात उसके अपने लिए कितनी लाभकारी है। कोई पर्यवेक्षक किसी कर्मचारी को यह समझाना न करे कि जब कभी उसे दूढ विश्वास हो जाय कि उसके पर्यवेक्षक का व्यवहार उसके प्रति उचित नहीं है, तो वह अपनी विचारात्मक पर्यवेक्षकों के प्रशासन या कर्मचारियों के अधिकारी तक ने जाने के लिए स्वतंत्र है।

अभिवृति शिक्षण—‘शिक्षण’ का अर्थ है योगयता में सामान्य वृद्धि ताकि कोई स्वयं को अपने पर्यावरण के अनुकूल बना सके। यह उपयोगिता प्रशिक्षण से भिन्न है। प्रशिक्षण का अर्थ है विशिष्ट कुट्यों का पालन।
भावनात्मक तत्त्व कदाचित्, कुशलता बनाने या विगाहने में सबसे बड़ा भाग लेते हैं। जबकि कुछ बातें ती कुशलता को बढ़ाने में प्रयत्न रूप से काम करती हैं, दूसरी कुशलता कम होना रोककर अनुप्रयात रूप से योगदान देती हैं। दण्ड का भय, किसी भी रूप में कुशलता का स्तर बनाये रखता है। उन संस्थाओं में, जहाँ समग्र किये गये कार्य के प्रमाप प्राप्त हैं, वहाँ कार्य की मात्रा तथा उत्पादन पर निर्देश देखभाल रखी जा सकती है और बुद्धि के लिए दण्ड देने का बहुत असर पड़ता है। दण्ड केवल कार्य के रूप में किये जाने से लेकर पदन्धुति तक हो सकता है। किन्तु दण्ड देने समय बहुत साधारण रखने की जरूरत है। कर्मचारियों के ममत्वालार्थी तथा उनकी मातृत्विक और भावुक प्रतिक्रियाओं को ही नहीं मापना है, बल्कि यह भी ध्यान में रखना है कि उस दण्ड का शेष कर्मचारियों के हीसे पर क्या प्रभाव पड़ेगा। दण्ड देने समय अधिकारी को चाहिए कि वह कुशलता, कल्पना, सहानुभूति तथा व्यवहारिक सुधिमुद्दता का परिचय दे। दण्ड का भय चाहे कार्यवाह को ले और उत्तादन को सामान्य रखने में समय हो जाय तो दण्ड देने में उद्दीपक नहीं बन सकता। इसके लिए तो कोई विशेष भ्रम नकार की प्रेश्याएं दी काम कर सकते हैं। ऐसी प्रेश्याएं हैं: स्पद्ध का आनन्द, सह-कर्मचारियों के साथ स्पद्ध में आगे बढ़ जाने की खुशी, अधिकारियों की प्रमाणित जीत लेने की खुशी, और दर्जा, प्रतिष्ठा तथा वेतन में बुद्धि की आशा।

अब तक वैचिक तथा भावनात्मक सहायताओं (aids) पर, जो वैचिक (subjective) युक्तियाँ हैं विचार किया गया। अब हम आगे प्रातीतिक (objective) प्रक्रियाओं की चर्चा करेंगे। इसके दो प्रकार होते हैं—
(1) वैचिकता, तथा (2) वातावरण।

वैचिकता तत्त्व—वे तत्त्व जो कुशलता बनाये रखने में सहायक होते हैं, निम्न हैं: व्यक्तिगत सफाई, अच्छा स्वास्थ्य, स्वास्थ्यप्रद भोजन, नियमित आदेश, आराम तथा मनोरंजन। इन सबके लिए प्रबंध (management) की ओर से सुविधाएं दी जानी चाहिए। कर्मचारी को दी गयी अस्तित्व बाहरी सहायताएं निम्न रूपों में हो सकती हैं:

(1) सेवायोजन की उद्देश्य अवधि (liberal conditions of employment),
(2) पारंपरिक लाभ (fringe benefits),
(3) सेवा कार्यालय (service programmes),
(4) उपकरण संबंधी सहायताएं (equipment aids),
(5) पूर्वाभिज्ञान (supervision), और
(6) उद्दीपक तथा पुरस्कार (incentive and awards)।
लोक प्रशासन

(१) सेवायोजन की शर्तें—यह वतनों की विशेष जहरत नहीं कि सेवा की शर्तों में सबसे अधिक प्रभावशाली तत्व चश्चरोहरी या वेतन तथा भर्ती हैं। सरकारी सेवा या निजी व्यापार संस्था में प्रबंध या प्रशासन की आवश्यकताओं के लिए अधिकारियों तथा कर्मचारियों की पद-परिपरा का होना जरूरी है। ये कर्मचारी तथा अधिकारी नियत या लोकार्थ वेतन श्रेणी तथा वेतन-वृद्धियों के निर्धारित प्रवेश के अलगते आते हैं। सेवा की अन्य शर्तों का सम्बन्ध, व्यवस्थापन व्यवस्थापन, अवकाश, छुट्टी, कार्य के पर्यंत, पदार्पण की मुनिशिष्टता, स्थानांतर, यात्रा की मुुहित, सेवा निवृत्ति के लाभ, भविष्य निपट योजनाएँ, अन्वितार्य नीतियाँ इत्यादि से है। उन सरकारी कर्मचारियों—विशेषतः अराज-पालित (नाग-पटेल) कर्मचारी—तथा निजी क्षेत्र के मजदूरों में प्रायः जो वेतन देकर जाती है वह एक और तो वेतन-श्रेणियों तथा मजदूरों की दरों के बीच असमानता के कारण है और दूसरी ओर मूल्यों के एकदम ऊँचे हो जाने के कारण। बार-बार होने वाली हड़तालें, उद्योग में गड़बड़ी और आवश्यक सरकारी सेवाओं के टप करने की आवश्यक आवश्यक किसी गहरी अवधि के चिह्न हैं। अवश्य ही इसकी जड़ें अधिक नीतियों की क्रियावश्नता में हैं, जिसका प्रभाव सामान्य रूप से कार्य करने वालों की बुनियादी आवश्यकता पर पड़ता है। वेतन आयोग के हाद के प्रतिवेदन में इस वात का एक अन्याय मिलता है कि ऐसे असत्य को दूर करने तथा सरकार के अलगते सेवा की दशाओं में सुधार करने की जरूरत है। अवधि विवाह तथा अवधि व्यापारिकरण और व्यापारिकरण व्यापारिकरण निजी कर्मचारियों की तीव्रता की देश सुधारने के समय में अक्षम काम करने रहे हैं। यदि व्यापारिकरण के बीच समस्ता में सुधार किया जाता है तो इसके दौरान दो विकल्प हो सकते हैं: पहले तो मजदूरों में उदारता के साथ बृद्धि की जाय और सेवा की शर्तों में सुधार हो। और दूसरी, उल्लासद बढ़ाकर मूल्य स्तर में अद्यतन सिंचाई जाय।

(२) पाश्चिम लाभ—इसका अर्थ है वे लाभ जो कर्मचारी मजदूरों के पाश्चिम लाभ के रूप में प्राप्त करता है। ये मजदूरों—अनुपुरुक कर्मचारियों का वह व्यवहार बचा देते हैं जो अपरिवर्तित हैं। इन लाभों में, वेतन सहित दीर्घकाल, समय का रोगांकन, अन्य तरफ़ में प्राप्त हो जाने पर, कर्मचारियों के लिए चिकित्सा मुहित, तथा सहायताएँ अतिष्ठ है। संगठित राज्य अमेरिका के व्यापार-मदल द्वारा चालित एक सर्वेक्षण की सामाजिक समस्या से प्रकट हुआ है कि वेतन का लगभग २७% से २०% तक भरता इन लाभों से प्राप्त होता है।

यदि अथवा होगा यदि किसी भी संस्था का कर्मचारी विभाग (personel deptt.) यह व्यवस्था रखते तथा पूर्वानुमान कर के कि कर्मचारियों की बढ़ती हुई माँगेन किस प्रर्याय और या या तो उन मांगों की पुरा करने के लिए तैयार
रहे या ऐसा न करने के कारण के सम्बन्ध में कर्मचारियों को विश्वास दिलाये। अभिमान के संबंध में सम्बन्ध होने का एक कारण यह भी है कि जब कोई मौं अचानक उठ लड़ी होती है और प्रवर्तक उसके लिए तैयार नहीं रहते।
(३) सेवा कार्यक्रम—योजनाएँ तथा कार्यक्रम, जो किसी विशेष प्रशासन के कार्य के फिसी पहले के अवसर निकट सम्बन्धी न हों, वे कुशलता के लिए सहायक के रूप में प्राप्त कर सकती हैं। उदाहरण के लिए, मनोरंजन सरकारी, व्याख्यात सम्बन्धी तथा सामाजिक कार्यक्रम। इनके दृष्टि से उदेश्य हैं : पहले तो वे कर्मचारियों के मुख्य जीवन में योग दे सकते हैं; और दूसरे, संस्कृति को ऐसे कर्मचारी प्रदान करते हैं जो उसके दैनिक कार्य के लिए भविष्यत में सहायक होते हैं। ऐसी सुविधाएं नीमतों और समस्ति के दृष्टिकोण पर निर्भर होती हैं। सेवा करते हैं कि कर्मचारियों को रूपांतरण सामान्यत: वेतन में, कार्य के पदों में तथा कार्य की शिक्षा में होती है और उपर के कार्यक्रमों में वे बहुत लघु कार्य प्रदर्शित करते हैं। ऐसे अपवादस्वरूप मामलों को हूँ रखकर यह नियम निर्धारित किया जा सकता है कि कर्मचारियों के कुशलता ऐसे कार्यक्रमों से उद्दीप्त ही होती है।
मनोरंजनात्मक तथा सामाजिक कार्यक्रमों में सामाजिक समारोह, अनुष्ठान, वार्ता, अधिवेशन, नाटक सम्बन्धी आयोजन तथा संगीत समूह, सैंड-सोपार, उद्योग स्कूल, बुद्धि का यात्राएँ, शात्रंज तथा नर्तक के के स्थान दीक्षित नियम के संवेदनशील स्थानों के बाद अन्य क्रियाओं में लगा देती हैं: ऐसे बाल्यबाल, बास्केट बॉल, टेनिस, गोल्फ, तैराकी सुविधाएँ, कसरत, हॉकी, क्रिकेट तथा अन्य विविध प्रकार के लोकप्रिय खेल।
(४) उपकरण सम्बन्धी सहायताएँ—भारत की यह विशेषता चू कबूल ही बुद्धि है और साधन कुछ नहीं। आधुनिक प्रशासन में दक्षता के लिए भरोसे की वर्तुळ नहीं होती है। जबकि वैज्ञानिक तथा वैज्ञानिक पहलुओं की पुरातन: उपेक्षा नहीं की जा सकती, व्यवहारिक तथा भौतिक सहायता से ही दक्षता प्राप्त होती है। शान्त और विद्या पुस्तकालय, अध्ययन तथा पठन के लिए आवश्यक वैज्ञानिक चीजें हैं। अनुकूल वातावरण, हवाई मार्ग क्रांतिपूर्ण करें, जिनमें सबर्क शान्ति विराजमान है, निश्चित रूप से उत्तराखंडीय शासन बढ़ानें में योग देते हैं। हार देने का कार्य के फिसी होते हैं जाना और उसके स्थान पर स्वचालित में ही योग नहीं होते, विकल्प प्रबन्ध की अर्थ-व्यवस्था तथा अवूफ़्क्षण पर भी गहरा प्रभाव डालते हैं। कार्यों का भारी भार इन वैज्ञानिक सहायताओं से घट जाता है और वे अभिमान के असंतोष की समस्या का हल भी देते हैं। काम करने वालों की
संख्या जितनी अधिक होगी, प्रबन्ध में उतनी ही अधिक दोष निकालने तथा असाधारण फैलाने की वृत्ति उनमें होगी।

प्रायः नियम ही हम कार्यालय के उपकरणों में तथा कार्यालय के कार्य में नये-नये आवासियों के संबंध में सुनिते हैं। यहाँ एक उदाहरण देना पर्याप्त होगा। आधुनिक डिटेक्शन तथा टेप रिकार्डर आशुलिपियों (स्टेनोग्राफ्स) की जहरत ही दूर कर देते हैं। आशुलेखन की पूरी कला ही अब से दसियों वर्ष पूर्व इनके आ जाने पर बेकार हो गयी होती। किन्तु दुःख तो इस बात का है कि हमारे यहाँ एक भी अद्वितीय या व्यापक व्यापारिकवर्ग—सब-मेंजर्स्टेट् से लेकर उच्चतम व्यापारिक तक—एसा नहीं है जिसके पास एक भी टेप-रिकार्डर हो। और तारीख कह यह है कि लाखों रुपया स्टेनोग्राफ्स की भर्ती, प्रशिक्षण तथा वेतन पर उड़ जाता है।

बहुत ही चोटें कार्यालय ऐसे हैं जो गणक (calculators), आधार सामग्री विद्यायन उपकरण (date processing equipment) तथा वैज्ञानिक संगठन (electronic computers) या बल्के पेंसी छिट यन्त्र (penny-slot machine) जैसे स्वचालित यन्त्रों का प्रयोग करते हैं। कार्यालय के कार्य में हमारे देश में यन्त्रण करते वर्थमान कम से कम हो पाना है। उसका कारण बूढ़ना कठिन नहीं है। हमारे पास सस्ती मानवीय शक्ति प्रचुर मात्रा में विद्यमान है और यन्त्रण से बेकारी बनने के दर से हम यन्त्रण का दरते-दरते प्रयोग कर रहे हैं। सरकार के कुछ विवाहित दर्जनों चर्चापासों तथा संदेशवाहकों की तो तुरस्त काम पर धरा देंगे किन्तु एक टेलीफोन के लिए समयदर्श शायद ही हो।

(५) पर्यावेशण—जमींदारों की विशाल संख्या बाले उधम की सफलता में योग देते वाला एक अन्तर्वात्ती तथ्य है—पर्यावेशण की उक्ति। पर्यावेशण का पहला काम है—गलतियाँ दीक्षित करना तथा सम्बन्ध करना। किसी ऐसे संस्थान में, जहाँ विभिन्न प्रकार की कार्यालय कुशलता तथा कर्मचारियों व्यक्ति काम करते हैं और सबका एक ही उद्देश्य है, वहीं उस संस्थान में बुरी तरह दोषों का अनादर स्वाभाविक है। जो अद्वितीय पर्यावेशण की सत्ता और प्रभावी द्वारा ही सुधारे जा सकते हैं। इसके अंतरिक्ष कार्य की विभिन्न इकाइयों का सामन्य के लिए किसी प्रधान की अतीव आवश्यकता रही है।

वास्तविक तथा प्रभावशाली पर्यावेशण के लिए असाधारण मुन्न होने चाहिए। पर्यावेशण बुद्धिमान, शीर्ष समझने वाला, अवलोकन की विज्ञानी बाली, मानव स्वभाव तथा मानव आचरण को समझने वाला, और इन सबके ऊपर पैर, सहानुभूति तथा उपलक्षण वाला होना चाहिए। पर्यावेशण के कर्मचारियों की स्थिरता लाभसेवा समस्ती चाहिए। इन लालसाओं का सारांश हेलसी ने निम्न प्रकार से दिया है:
(१) स्वायं को अधिक महत्वपूर्ण, अधिक गुण समपत्र, अधिक उपयुक्त अनुमोद करना,
(२) मुहरित, मुहिमित तथा आाराम से रहना,
(३) ठीक जीवन-माध्य की तलाश करना तथा परिवार को पालना,
(४) अज्ञात की खोज करना और जिज्ञासा को सन्नुस्त करना,
(५) कभी-कभी गम्भीर वास्तविकता से बचना, आमोद-प्रमोद प्राप्त करना, लेना,
(६) अपने भविष्य को सुधारना, तथा
(७) आवश्यकता के समय के लिए कुछ बचत करना।

आदर्श पर्यवेक्षक वह है जो ऐसे मनोवैज्ञानिक तत्वों की गहनता का अनुमान लगा लेता है और अपने व्यवहार को आवश्यक ठीक तथा संज्ञान के अनुसार बना लेता है। पर्यवेक्षण के प्रति कर्मचारियों द्वारा रोप प्रकट न किया जाय बल्कि उसका स्वागत ही किया जाय, क्योंकि यह एक ऐसी बाहरी सहायता है जो उसकी कुशलता के लिए बहुत सहायक है।

(६) उद्देश्य तथा पुरस्कार—थोड़े दिनों से व्यापार में उत्पादन बढ़ाने और प्रशासन में दक्षता बढ़ाने की आवश्यकता पर अधिक ध्यान दिया जाने के लिए ऐसे मनोवैज्ञानिक तत्वों की गहनता का अनुमान लगा लेता है। इस उद्देश्य के प्रति कर्मचारियों की अभिवृत्ति है। फिर भी, इस समस्या का केन्द्रीय बिनु कर्मचारियों की अभिवृत्ति है। जब तक बहुत कुछ बातें की जाय, उसके ऊपर वह भी ठोस प्रगति नहीं कर सकती। लोक अधिकारी या व्यापारी स्वामी की ओर से ऐसी अभिप्रेरणा कैसे प्राप्त की जाय, इसी समय से यहाँ हमारा सम्बन्ध है।

कर्मचारी एक मानव प्राणी है। उसकी अपनी भावनाएँ, तथा आशाएँ होती हैं। वह भौतिक तथा अभिवृत्ति के दोनों ही प्रकार के मूल्य प्राप्त करता है। उसकी इतिहास तथा संस्थासहित उसके मूल्यों से, जो उसके व्यवहारों तथा अभिवृत्तियों को ढालते हैं, संभवतः होता है। जबकि यह बहुत कुछ उसके आचरण तथा शिक्षा की उपज है, वे जिस समय में वह काम करता है और सामान्यतः जिस समय में वह रह रहा है, उससे भी प्रभावित होते हैं। किसी भी मनुष्य के उत्पादक प्रयास का सम्बन्ध उसकी अभिवृत्तियों से होता है। यह कोई यात्रिक प्रक्रिया नहीं है। इसलिए, कर्मचारी को यन्त्र जैसा

1 For this topic we have drawn upon Motivating Incentives and Awards in Public Services, prepared by the O & M Division, New Delhi.
नहीं समझा जा सकता। कर्मचारी में अच्छे से अच्छा काम कर दिखाने की अधिकतम प्रेरणा देते हैं। स्वामी की कार्य पर लगे अभिवृत्तियों से सम्बन्ध अवश्य बनाये रखना चाहिए। ऐसी अभिवृत्तियों अच्छी से अच्छी हों। ऐसी अभिवृत्तियों को पैदा करने तथा अवध के लिए उन्हें उपयोग में लाने के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारी की अधिक से अधिक सत्ता प्राप्त हो। इस दिशा में उद्देश्यक तथा पुरस्कार बहुत बड़ा काम करते हैं।

उद्देश्यक दो प्रकार के हो सकते हैं—सकारात्मक तथा नकारात्मक। नकारात्मक उद्देश्यक भय और दर्द के रूप में होते हैं और वे गलत काम करने को रोकते हैं। यह सच है कि नीटी-चले जाने का हर तथा उपलब्धियों या श्रेणी में जोड़ी दिया जाता है। यह सच है कि मनुष्यों को काम में लगाये रखना है। सेवाओं में स्वच्छ नैतिक-स्तर बनाये रखने के लिए, अच्छे कार्य के लिए पुरस्कार, और कामचारी के लिए दर्द दोनों ही जरूरी हैं।

सकारात्मक उद्देश्यक सामाजिक या विशिष्ट हो सकते हैं। सेवायोजन की कुछ प्रतिक्रियाएँ सामाजिक विशेषताएँ हैं, जो बांटीए उपयोगकर्ताओं के प्रति अभिवृत्त में उत्तरदायी या उत्तरदायित्व पैदा करती है। बेहतर उपयोग करने के लिए सेवायोजन के सामाजिक स्तर तथा समाज के बाहर समाज, सुविधाजनकता का अभिमान, परिवारों के नियत्त्रण में बोलने का अधिकार, इत्यादि। इसलिए, सेवायोजन की गति की सामाजिक योजना में इन सभी उद्देश्यों पर योगिता बन दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त अधिक विशिष्ट और स्वास्थ्य संबंधी, भोजन संबंधी, तथा अन्य सेवाएँ प्रदान करता है। विशेष रूप से विभिन्न सरकारी कार्य के लिए के प्रांत अपनान तथा निंदा की भावना का विकास करते हैं, मुद्दों । अतः जब भी भोजन संबंधी, तथा वैदिक दशा में बनाये रखने में मदद देते हैं, कर्मचारी शीघ्र ही यह समझ सकते हैं कि वे सभी उसकी आय के परिपुर्व हैं। ऐसे लाम स्वीकार किये जाने योग्य है।
इसके अतिरिक्त, उद्योग तथा व्यापार में विभिन्न प्रकार के विशेष उद्देश्य भी होते हैं। ये कर्मचारियों की अभिवृत्तियों को समझकर उनकी आर्थिक आवश्यकताओं तथा क्षमताओं का ध्यान रखते हैं। इसलिए ऐसे उद्देश्य प्रत्येक उद्यम में मिश्र-मिश्र प्रकार के होते हैं; यहां तक कि उद्यम की बृहत, बिकास तथा विस्तार के इतिहास में विभिन्न अवधियों के उद्देश्य मिश्र रहते हैं और एक्सेस कर्मचारियों के कार्यकलाप में विभिन्न स्तरों के उद्देश्य भी आपस में सम्बन्धित रहते हैं। कोई पुरस्कार जो किसी एक समय में या किसी एक स्थान में उद्देश्य था, वहीं दूसरे समय या स्थान में प्रभावशील हो सकता है। कोई भी पुरस्कार या पुरस्कार की आवश्यकता, जो किसी श्रमिक की किसी शक्तिशाली प्रयत्न में जुटी सकती थी, दूसरे समय या स्थान में आकर्षण की सकती है। विशेष उद्देश्यों को पुरस्कार तथा पुरस्कारों की सीमा पर्याप्त रूप से विस्तृत होनी चाहिए ताकि विभिन्न तरीकों पर विभिन्न प्रत्येक में उसे एक समृद्ध संस्कृति मिल सके। फिर भी, ऐसा कोई सामाजिक सुझाव नहीं निर्धारित किया जा सकता, जो विभिन्न अवधियों के आपसी सम्बन्धों और कार्यकलाप की मात्रा के निम्नलिखित के बीच सम्बन्ध प्रकट कर सके। केवल सामाजिक रूप से नापने योग्य उद्योग और उनकी सामाजिक प्रभावशीलता मजबूरी के डाँड़े के सम्बन्ध में ही ऐसा हो सकता है; अर्थात ऐसे जबकि परिणामों के अनुसार मुग्धता की किसी स्वीकार्य प्रणाली को निर्धारित किया जा सकता सम्बन्ध होगा।

उद्योग तथा व्यापार में अप्रत्यक्ष कर्मचारी कोई कम महत्व का भाग अंदर नहीं करते। उनके लिए उद्देश्य सामाजिक: प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष प्रबंधों के एक उचित अनुपात या विषय या अप्रत्यक्ष योगदान के उचित अनुपात के आधार पर ऐसे दंड से निश्चित किये जाते हैं, कि प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष कर्मचारियों के समृद्ध समूह के बीच सहयोगी दलीय मात्रा बढ़ाता रहता रहे।

मानवता तथा पुरस्कार वैश्विकता तथा सामूहिक संबंधों ही प्रकार के प्रयत्नों के लिए होने चाहिए। यह सच है कि उत्तराधिकार समूहों के अंतर्गत के लिए निर्धारित मानवता और पुरस्कार दल भावना को प्रोत्साहन देगे, जो प्रभावशील पात्र के लिए बहुत ही आवश्यक वस्तु है। इससे अन्य समूहों की स्पर्धा करने के लिए प्रोत्साहन मिलेगा। समूहों के बीच स्वस्थ स्पर्धा की जाँच अत्याधिक तरह की जा सकती है।

प्रबंध के सबसे नीचे तल का उत्तराधिकार यह है कि वह श्रमिकों का विकास करे और उन्हें उच्चतम प्रयत्न की प्रेरणा दे। कभी-कभी श्रमिक अपने कार्य में जो अदृश्य कौशल दिखाते हैं वह प्रायः प्रयौगिक के नेतृत्व की उद्देश्य के कारण ही होता है। ऐसे प्रयूगिकों को समृद्ध मानवता दी जानी
चाहिए तथा उन्हें पुरस्कृत किया जाना चाहिए। ऐसा ही व्यवहार प्रबन्ध के उच्चतर तलों के नियामकों के प्रति भी किया जाना चाहिए।

यह प्रश्न किया जायगा कि विभिन्न तलों के प्रबन्ध के लिए सबसे अधिक उपयुक्त पुरस्कार क्या होगा। सब तो रूपये के रूप में मान्यता नहीं चाहिए। अपनी आयु तथा स्थान के अनुसार, नियामक को जब शौर-शराब के साथ कोई समस्याजन (अथवा री) पुरस्कार दिया जाता है तो वह प्रायः मुख तथा अभिमान का अनुभव करता है। इस सम्बन्ध में कोई भी कठोर नियम निर्धारित नहीं किया जा सकता। विभिन्न प्रकार के मामलों के लिए, जिनमें पृथक-पृथक व्यवहार की आवश्यकता है, उद्योक्ताओं की किसी प्रमाणीकृत प्रणाली में किसी मात्रा तक लबीलापन होना ही चाहिए।

सामान्य उद्योक्ता तथा विश्वस उद्योक्ता के बीच सन्तुलन, कार्य के स्वभाव तथा परिस्थिति की आवश्यकताओं पर, अर्थात कार्यक्रमों की अभिवृद्धियाँ, व्यवहार तथा प्रशिक्षण, उद्योग के आधिक स्वायत्त तथा आधिक कार्यक्रम और इन सबसे अधिक अहवालों के दृष्टिकोण पर निर्भर होगा। सरकारी या स्वायत्त प्रशासन में—उद्योग, किये गये कार्य की प्रकृति तथा गति, दशाएँ तथा बातावरण भिन्न होते हैं। और इसी कारण उद्योक्ता की सीमा तथा मान्यता की रीति और प्रचलन की मात्रा अबध भी भिन्न होनी चाहिए।

विश्व स्वायत्त प्रशासन की मामलों में धर्म विश्वस व अनुस्मरण तथा अन्य कल्याणकर सुविधाओं प्रदान करने की व्यवस्था है। इससे कर्मचारियों में सन्तोष तथा निष्ठा की भावना पैदा होगी।

सामान्यतः अधिक कुशल कार्य के लिए सकारात्मक उद्योक्ता के रूप में ठोस अतिरिक्त नकद धन देना अधिक फलदायक सिद्ध न हो सके, विशेषतः प्रशासनीय कर्मचारियों को जिन कार्यों का पालन करना पड़ता है उनकी प्रकृति के दृष्टिकोण रूप से। कार्यपालन का बैज्ञानिक आधार पर ठीक-ठिक मूल्यांकन में पर्याप्त कठिनाई होगी। इस प्रणाली का परिणाम यह भी हो सकता है कि अवांछनीय प्रश्नों पर आधारित हो जायें, प्रश्नात्मक के लिए दोपहरोपण होने लगें तथा ईमानदार जग जाएं, जो अंत में नैतिक स्तर को दुर्बल बना देंगे।

साधारणतः यदि किसी कालावधि में लगातार प्रशासनीय कार्य के लिए या अन्य व्यक्तिगत असाधारण प्रयत्न के लिए, जिसमें सरकार की कुशलता, मिलामिलता या अन्य रूपों में वातावरण मूल्यंत्र या अमूर्त लाभ होते हैं, अग्रिम बुद्धियाँ देकर या शैक्षिक पदोन्नति देकर मान्यता तथा पुरस्कार देने की व्यवस्था है तो वह पर्याप्त मानी जा सकती है। विशेष कार्यों में अच्छे कार्यपालन को मान्यता देने का समुचित तरीका यह है कि सेवा अभिलेख (Service record)
में एक उपयुक्त प्रविष्टि (entry) कर दी जाय वा कोई प्रशंसापत्र लिख दिया जाय। कायम रीतियों और कायम विधियों या मित्याधिकारियों में सुझाव करने वाले श्रेष्ठ सुझावों या प्रभावों को नकदी देकर या किसी अन्य तरीके से पुरस्कृत करना और मान्यता देना भी उपयोगी हो सकता है; विशेष रूप से उस समय ऐसा अवश्य करना चाहिए जब वे सुझाव लिख लेने वाले हों। यदि उच्चतर उद्योग के सम्बन्ध में विशेषतः कार्य के कुछे या नियम कार्य या सरकार से माइंग जाने वाले विषयों में छोटे नकदी पुरस्कार तथा/या प्रशंसा प्रमाणपत्र देकर अधिक उत्साह के लिए प्रोत्साहित दिया जा सकता है। यदि लम्बे सेवाकाल में निहित पूर्ण सेवा तथा प्रशंसकीय बातचीत रही हो तो उसे प्रतिष्ठा के पुरस्कार, जैसे सम्मान के प्रमाणपत्र या तमाम देकर सम्मानित किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, असाधारण रूप से श्रेष्ठ कार्य या नेतृत्व को मान्यता देने के लिए, जो किसी भी नागरिक के सम्बन्ध में हो सकता है, विशेष प्रकार का प्रतीक नकद पुरस्कार या विशेष प्रतिष्ठा पुरस्कार राज्य के प्रधान के हाथों या अन्य उच्च पदाधिकारियों के हाथों किसी राष्ट्रीय समारोह के अवसर पर प्रदान किया जाना चाहिए।

हाल में ही, केंद्रीय सरकार ने प्रशंसकीय विषय को शक्तिशाली बनाने के लिए महत्त्वपूर्ण कदम घोषित किए हैं, जिससे 'योजना का उत्साह' के साथ समय में परिपत्र हो' (परिषिष्ट में दिये गये प्रधानमंत्री के बवताव के अनुसार।)
परिशिष्ट

‘प्रशासकीय कार्यविधि’ पर प्रधान मंत्री का वक्तव्य जो उन्होंने संसद के सामने १० अगस्त, १९६१ को पेश किया।

प्रशासन को सुधारने के उपायों के सम्बन्ध में निरन्तर विचार किया जाता रहा है। तृतीय चंचलग्नी योजना के संबंध में विचार मनोरंजन समिति की समीक्षा हाल में ही विशेष रूप से की गयी थी।

1. योजना का पूर्ण उदारप तो साथ समय पर परिपालन आज प्रशासकीय क्रिया का हृदय बना हुआ है।

इसी कारण, सरकारी तत्त्व की समीक्षा ने द्वितीय चंचलग्नी योजना की कठिनाइयों की तथा तृतीय चंचलग्नी योजना की परिमाणित आवश्यकताओं पर विचार किया है।

2. प्रशासकीय सुधार के लिए आवश्यक उपायों के सम्बन्ध में नर्मण करते समय निर्मलित मुख्य उद्देश्यों के ध्यान में रखा गया है।

(1) व्यक्तियों तथा संगठनों का मुख्यांकन परिणामों के आधार पर किया जाना चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए, उन्हें कृत्यों, साधनों, दायित्वों, परिचालनों के कारण अनुकूल तथा जिन पर वे अवलम्बित हैं, उन अनुमानों का स्वाप्त विवरण दिया जाना चाहिए। प्रश्नकृत में यथोचित चुनौती के निर्माण का प्रयत्न किया जाना चाहिए और व्यक्तियों तथा संगठनों को आवश्यक विश्वास, उत्तरदायित्व तथा जिक्रियाएं सीप दी जाए ताकि वे उन परिणामों को प्राप्त कर दिखायें जिनकी उनसे प्रत्याशा की जाती है।

(2) वित्तीय निर्यात की वर्तमान प्राप्त विनियम का पुनर्गठन किया जाना चाहिए। केवल महात्मा पूर्ण विषयों के वित्तीय प्रस्तावों का ही विषय-क्रम से परीक्षण होना चाहिए। प्रशासकीय मन्त्रालयों पर उदारता से वित्तीय उत्तरदायित्व होना चाहिए और मन्त्रालयों को भी चाहिए कि वे स्वयं भी कार्यों सम्मेलन करने वाले प्रधानमंत्री की वित्तीय उत्तरदायित्व सीपें। वित्त मन्त्रालय के निर्यात का प्रयोग पूर्व-बजट परिनिरोध का तथा समुचित प्रतिबद्ध, समस्तात्मक निर्मोचन के जरिये तथा ऐसे अभ्यास के जरिये निरोध किया जाना चाहिए जो आवश्यक समझे जावें।
(३) विभाग के प्रशान्त तथा परिपालन से सम्बन्धित नियुक्तिकरण प्रधानिक अधिकारी का उद्धरण तथा परयुक्त मामला में बढ़ाया जायगा। ऐसा करने के लिए उन्हें अतिरिक्त अधिकार दे दिये जायेंगे और फिर यह व्यवस्था भी की जायगी कि कुछ निर्देशित विधान-वलोच—जैसे प्रस्तावार्त तथा लोक सम्बन्ध—पहले की अपेक्षा अधिक योजनापूर्व आचरण पर सम्बन्धी किये जायें। इस समय इन क्षेत्रों में व्यवस्थित विधियाँ तथा जिस प्रकार विचार किया जाता है, उसके साथ ही हव यथाकिर्त विभाग के प्रशान्त द्वारा वर्ष के आरम्भ में कार्य का एक कार्यक्रम भी बनाया जायगा। इस कार्यक्रम को जो भी मन्त्रालय के सचिव करेंगे और वे ही सम्मिलित रूप से उसे आगे बढ़ायेंगे।

(४) लोक सेवकों की प्रबन्धकीय कृत्यलगत बढ़ाने के लिए प्रशिक्षण तथा परामर्श द्वारा नियुक्तिकरण विकास के कार्यक्रम का प्रयोग किया जायगा। जो अधिकारी प्रभावी हो गये हैं और जिनके विश्व परंपरा है और उनके उपर से नैतिक विश्वास उठा गया है, उन्हें निकाल बाहर करने के लिए सरकार शक्ति अपने धार्मिक में लेती है।

(५) प्रशान्त के सभी क्षेत्रों में, कार्य अध्ययन जारी करके तथा ठीक सबके से प्रशिक्षित कर्मचारियों नियुक्त करके कार्य करके कार्यविधियों को उत्तम के साथ सरल किया जायगा।

(६) जनन्ता के साथ सम्बन्धों पर विशेष ध्यान दिया जायगा तथा विभिन्न कार्यों से सरकारी कार्यविधियों में आगे बढ़ी जनन्ता के प्रति संकीर्ण आधिकारिक प्रबृत्ति को बढ़ाने के तथा उनके प्रति शिक्षित वार बनाने के लिए कार्यक्रमों की एक शृंखला आरम्भ की जायगी। जनन्ता को सूचना उपलब्ध कराने के लिए अधिक उत्तम प्रवचन किये जायेंगे। यह भी प्रस्ताव इस कि जनन्ता सरकारी कार्यविधियों में जो प्राचीन है या प्राचीन में भेजती है उनके नियतारे के लिए समय की सीमाएं निश्चित करके उसकी सूचना जनन्ता की दी जाय।

२. इन विभुक्तियों का कार्यस्थल में परिणत करने के लिए कुछ दोस्त प्रस्ताव बनायें गये हैं। उनमें से महत्वपूर्ण प्रस्ताव यहाँ उत्तर दिये जा रहे हैं:

(१) मन्त्रालयों के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वे संगठन के अतिरिक्त प्रमाणों नये बनाएं। वास्तविक मामलों के अनुसार वे उससे भिन्न होने के लिए स्वतंत्रता है ताकि वे अपनी परिस्थितियों के अनुसार कार्य के उत्तरदायित्व का गठन लायें।

(२) मन्त्रालयों को अपना सम्बन्ध केवल नीति सम्बन्धी मामलों से, सामाजिक परीक्षण तथा प्रामाण के लागू किये जाने से ही रखना बाहर है। फल-स्वरूप, नियुक्तिकरण के अधिक शक्तिशाली बनाया जाना चाहिए और उन्हें अधिक उत्तरदायित्व सीखे जाने चाहिए।
(३) मन्त्रालयों तथा नियादाकीय अभिकरणों, दोनों पर वित्तीय प्रबन्ध का उत्तरदायित्व पहले की अपेक्षा अधिक मात्रा में हो। जिस योजना का अनुमोदन हो चुका है और जो अभी उद्योग तथा वाणिज्य मन्त्रालय, सूचना तथा प्रसार (broadcasting) मन्त्रालय, सामुदायिक विकास तथा सहकारिता मन्त्रालय व सांस्कृतिक विभाग में जाँची जाने वाली है, उसमें निम्न वातं समिलित हैं: (अ) वित्त मन्त्रालय तथा प्रशासनिक मन्त्रालय के बीच गहरी पूर्व-बाद वित्तीय रीतियों के लिए एक कार्य का संविधान नोदा, फलस्वरूप जिन मामलों में गत वर्ष के वास्तविक अंक अधिक महसूल पूर्ण नहीं रहे, उनके बजट आकड़ा समस्त समर्थन के अन्तर्गत हो जाते हैं; (आ) वित्तीय अधिकारों के संबंध में मन्त्रालयों के वित्तीय अधिकार उदारता से दिये जायें तथा वे महसूल पूर्ण विषयों को छोड़ अन्य सभी विषयों के संबंध में बजटोत्तर काल में वित्त मन्त्रालय को भेजे जाने की आवश्यकता न रहें; तथा (इ) किसी समयपुर्नत प्रतिवेदन प्रणाली तथा जो वित्त मन्त्रालय का महसूल पूर्ण वित्तीय पहुँच पर नियन्त्रण रहेगा। वित्त मन्त्रालय इसी के साथ परियोजनाओं के प्रक्रियाओं (अनुमानों) की परीक्षा तथा उनकी वित्तीय समीक्षा के लिए अपने तंत्र का बनाया हो जाता है। इस योजना की विस्तृत वातां अथ निर्धारित की जा रही है। यदि यह योजना चुंबन गये चारों मन्त्रालयों में सफल सिद्ध हो जाती है तो अन्य मन्त्रालयों में भी वित्तीय प्रबंध की एक सामान्य प्रणाली के रूप में लागू कर दी जायगी।

(४) कर्मचारियों तथा शाखा अधिकारियों पर यह मन्त्रालय का जो निर्देशन है वह मसूलती मन्त्रालयों को स्थानान्तरित कर दिया जाना चाहिए। ऐसा होने से कर्मचारी जिस मन्त्रालय में काम कर रहे हैं, उसी के संबंध में उन्हें प्रशिक्षण दिया जा सकेगा और इससे कर्मचारियों का प्रबंध उत्तम हो सकेगा।

(५) महसूल पूर्ण पदों पर काम करने वाले अधिकारियों को उनके पदों पर काम के पहले वर्ष तक रहता जायगा, ताकि जिन परियोजनाओं का उनसे प्रत्याशा की गयी थी, उन्हें वे पूरा कर सकें। यदि जनता के लिए उन्हें किसी विशेष पद पर इस्तेमाल रखने पर उनकी भावना उत्तरता की कोई हानि होती है तो उस हानि के उसके प्रति रक्षा की जायगी।

(६) समितियों, समूहों, समाजों इत्यादि का प्रयोग एकदम कम कर दिया जाय। अभिभावकों तथा व्यक्तियों को पूर्ण उत्तरदायित्व तथा पर्याप्त विश्वास और समर्थन भी दिया जाय।

(७) परियोजनाओं की तंत्रज्ञता तैयारी और उनसे सम्बन्धित कार्य के अनुप्रयोग की व्यवस्था को शक्तिशाली किये जाने की आवश्यकता है।
लोक प्रशासन

विशेषतः: इस कारण कि नृतीय पंचवर्षीय योजना में सम्मिलित परियोजनाओं के एक बड़े अंश से सम्बन्धित सूचना अभी तक संतोषजनक नहीं है। सुझाव यह है कि चौथी पंचवर्षीय योजना के लिए योजना बनाने का कार्य लगभग तुरंत ही आरम्भ कर दिया जाना चाहिए। चौथी योजना की परियोजनाओं के लिए अगले तीन वर्षों में अध्ययन की पूरा करने के लिए एक व्यापी कार्य-क्रम सार्थक तैयार की जानी चाहिए।

(५) सरलीकरण तथा सुधार करने के उद्देश्य से संगठन तथा रीति सम्बन्ध (O & M Division) निर्मत अध्ययन करता रहेगा। साथ ही निरंतर में तथा कार्यवांश में विलिप करने वाली कार्यविधियों से सम्बन्धित कार्यों का अध्ययन करके (जो मन्त्रालयों में स्थित रहते हैं तथा जिन्हें मन्त्रालयों के संबंध कार्य को रखने) भी ऐसा ही अध्ययन करेगा।

(६) अनुवर्तन (follow-up) करने का उत्तरदायित्व परियोजना की सामान्य पंक्ति पर होगा। किंतु, योजना परियोजना विभाग समिति (Committee on Plan Projects) तथा कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन (Programme Evaluation Organization) जैसे अभिकरण प्रशासकीय अनुसंधान तथा मूल्यांकन का अपना कार्य जारी रखेंगे।

(११) यह प्रस्ताव है कि प्रबंधक मन्त्रालय में एक छोटी समिति नियुक्त कर दी जाय जो उन अधिकारियों को खुद निकाले जो प्रभावशील हों। जिन की निष्ठा के प्रति संदेख है। आयवयक मन्त्रणा तथा पश्चिमान्त द्वारा प्रभाव-होने व्यक्तियों के विकास के उपर विचार किए जायेंगे। यदि वे व्यक्ति सुधारे जाने योग्य नहीं हैं, और ५५ से ५० वर्ष तक की आयु के हैं तो उनको उनकी सेवा के २५ वर्ष समाप्त होने या आयु के ५० वर्ष पुरे होने पर—इनमें जो भी पहले हों—सेवा निवृत्त कर दिया जायेगा। सेवा निवृत्ति के नियम भी समुचित रीति से संगठित कर दिये जायेंगे। जिन व्यक्तियों में निष्ठा की कमी होगी उनके साथ अलग से निपटा जायेगा।

(१२) भीम स्थापित सेवाओं के प्रारम्भिक पश्चिमान्त के पाठ्यक्रमों में कार्यों अध्ययन (work study) को अभिव्यक्त विषय के रूप में रखा जायेगा। सेवारत कर्मचारियों के लिए भी कार्य अध्ययन सम्बन्धी पाठ्यक्रमों का विस्तार किया जायेगा।

(१३) भीम प्रकार के कर्मचारियों को परियोजनामा तकनीकों में पश्चिमान्त दिया जायेगा।
(१४) क्रमबद्ध रीति से बनाये प्रमाणों पर आधारित उद्देश्य योजनाओं का परीक्षण किया जायगा। समुचित उद्देश्यों द्वारा, विशेषत: उद्देश्यों—जैसे परियोजनाओं के व्यवस्था में कमी, परियोजनाओं की विदेशी-मुद्रा में कमी, परियोजनाओं के परीक्षण की गति को तीव्र करना इत्यादि—की प्राप्ति के लिए भी प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(१५) परियोजनाओं का प्रबन्ध, प्रशासनिक कार्य का एक नया तथा महत्वपूर्ण अंग है। निश्चित लक्ष्य तथा अनुसूचियाँ, व्यवस्था, नियमावली में साधन-सम्पन्नता तथा पहल की आवश्यकता और प्रावितिक कुशलता पर बल, तथा नव-प्रवर्तन इसके विषय लक्ष्य है। इसके लिए उपयुक्त पूर्व-योजना तथा कुशल प्रक्रिया की आवश्यकता है। परियोजनाओं की प्रावितिक तैयारी तथा कार्य की अनुसूची बनाने के लिए दृष्ट व्यवस्था की जायगी। परियोजनाओं का प्रतिबद्ध कार्य अधिक प्रयोजनपूर्ण तथा सरल कर दिया जायगा।

(१६) व्यविस्तर तथा समृद्ध के उद्देश्य का विकास करने के लिए प्रशिक्षण की भर्ती की जायगी। निर्माणित मोटे शीर्षों के अन्तर्गत कई उपाय अपनाये जा रहे हैं:

(क) पहल को प्रोत्साहन देने, कार्यक्रम की योग्यता तथा पदाधिकारियों के उद्देश्यत्व को बढ़ावा देने की तकनीकें (अथवा पदाधिकारियों को अपने निजी कार्यक्रम तैयार करने के लिए प्रोत्साहन देना तथा किये गये कार्य का मूल्यांकन करने हेतु मापदंड का सुझाव देना)।

(ख) परीक्षण में सुधार की कमता में बदत (अथवा विभिन्न प्रकार के कार्यों पर समय-बितरण (time distribution) में सुधार के लिए क्रियाकलापों का नमूना लेकर, मामलों के अध्ययनों (case studies) तथा निर्णय करने के प्रशिक्षणों (decision making training) का आयोजन करके।

(१७) विभागों के प्रमाणों को, जनता के साथ अपने सम्बन्धों में सुधार करने तथा उन्हें बनाये रखने के लिए उत्तरदायी बनाया जाय। उन्हें चाहिए कि मामलों की प्रकृति तथा कर्मचारीवर्ग की सीमाओं को ध्यान में रखते हुए पत्रों, प्रारंभिक पत्रों तथा प्रारंभिक पत्रों के निपटाने के लिए, जहाँ तक सम्बन्ध हो, समय सीमा निश्चित कर दें और जनता में उनका विज्ञापन कर दें। इसकी छोड़कर, जिनमें सामान्य परिस्थितियों की अपेक्षा अधिक मात्रा में परिनिर्णय की आवश्यकता होती है, उन समय सीमाओं का पालन करने का प्रयत्न किया जाना चाहिए।

(१८) प्रत्येक विभाग को चाहिए कि वह पहले से ही एक वाणिज्यिक मुद्दा कार्यक्रम भी तैयार कर ले, जिसमें प्रचलित अभावाद्यों के नमूने, उसमें साथ, गांठ रखने वाले कर्मचारियों के प्रकार तथा व्यवस्था को सुधारने के लिए उसके
ढारा सुझावे गये उपयोग समिलित हो। यह कार्यक्रम तत्सम्बंधी मन्त्रालय के सचिव के आस पर पैश किए जाना चाहिए। साथ ही साथ गृह प्रशासन मन्त्रालय के विशेष पुलिस विभाग (Special Police Establishment of the Ministry of Home Affairs) को भी चाहिए कि वह प्रत्येक विभाग में प्रचलित प्रश्नों के तरीक़ों का अपना मूँगैंकन गुप्त रूप से सचिव के पास भेजे। सचिव इन दोनों कार्यालयों पर विचार करने के पश्चात अंतिम कार्यक्रम निर्धारित करे और उसे विभाग के प्रधान को निर्देशित कर दे। उसे इस कार्यक्रम के कार्यान्वयन की समय-समय पर जाँच भी करनी चाहिए।

(१६) इसी प्रकार प्रत्येक विभाग के प्रधान को एक बारिक कार्यक्रम तैयार करना चाहिए, जिसमें लोक सम्बन्धी की प्रमुख समस्याएं और उनकी सुधारने के लिए प्रयुक्त किये जाने वाले उपाय निर्देशित किये गये हैं। समय-समय पर कार्यक्रम की जाँच तत्सम्बंधी मन्त्रालय के सचिव ढारा की जानी चाहिए।

(२०) जहाँ आवश्यक हो, सूचना केंद्र (information centres) स्थापित किए जाने चाहिए और वे ऐसे उत्तरदायी अभिकारियों को सोपे जाने चाहिए जो जनता की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए विशेष रूप से प्रशिक्षित किये गये हों।

(२१) शिष्टाचार के राष्ट्रीय अभियंत्रियों निर्मित की जा सकती हैं और लोक प्रशासन के सेवा सम्बन्धी पहलू पर बल देने के लिए महत्वपूर्ण राष्ट्रीय उपमण्डलों से लाभ उठाना चाहिए।

४. लोक उद्योग के प्रशासन एक उत्तमपूर्ण विषय है। कृष्ण मेनन समिति के प्रशिक्षित पर पृथक रूप से विचार किया जा रहा है और इसका प्रभाव उन उद्योगों के विशेष संगठनात्मक तथा प्रवृति सम्बन्धी पहलूओं पर पड़ रहा है। उनकी कार्य प्रसंगी के विशेष तत्कालिन लोक के विशेष तत्कालिन लोक के आलोचना के विशेष तत्कालिन लोक के आलोचना के लिए प्रशासन की शक्तिशाली बनाए की महत्त्विक समस्या के एक अंश के रूप में विचार किया गया। ऊपर जिन निर्णयों का उल्लेख किया गया है वे समान रूप से उन पर भी लागू होंगे; प्रत्येक सम्बन्धित शिष्टाचार की परिस्थितियों के अनुसार विस्तृत विवरण तैयार किये जायेंगे। लोक उद्योग के प्रशासकीय कार्यालय में सुधार करने के लिए निम्नलिखित अंतिमपूर्ण निर्णय किये गये हैं:

(क) सर्वनामित मन्त्रालयों के पास शक्तिशाली तत्कालिन योजना कोष होने चाहिए, जो योजनाओं के आधिक तथा विस्तृत तत्कालिन पहलूओं का अध्ययन करें। उनके निष्पादन के चरण निर्धारित कर दिये जाये जिससे सभी सम्बन्धित विषयों का समन्वय हो सके।
(ख) राज्य के बड़े-बड़े उद्यमों में आकलन तथा अन्वेषण इकाइयाँ स्थापित होनी चाहिए और उन पर नयी परियोजनाएँ तैयार करने का प्रारंभिक उत्तरदायित्व होना चाहिए।

(ग) सभी बड़ी-बड़ी परियोजनाओं में मूल्यांकन, प्रगति की समीक्षा, मूल्यों की कमी, उत्पादन में वृद्धि और परिपालन की जीव आदि के लिए इकाइयाँ होनी चाहिए। ये इकाइयाँ चौटी के प्रबंध प्राधिकारियों के नियन्त्रण के अन्तर्गत कार्य करें। ये सीधे पर्यावरण में किसी प्रकार का हस्तक्षेप न करें किन्तु निर्यात के कारण से स्वतंत्र होकर करें।

(घ) वित्त मंत्रालय को चाहिए कि वह अपने ‘परियोजना समवेत कोट्थ’ (project co-ordination cell) को महत्त्वान्वित बनाये ताकि वह (१) व्यय प्राक्कलनों तथा परियोजनाओं के विविध आधिकारिक पहलुओं की पूर्णपणे परीक्षा कर सके; तथा (२) केंद्रीय सरकार के सारे आधिकारिक उद्यमों के लिए किसी तथा आधिकारिक पहलुओं पर एक वापसी प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का उत्तरदायित्व स्वीकार कर सके।

(ङ) योजनाओं के संविधान के लिए, विशेषतः आधिकारिक परियोजनाओं के संविधान के लिए मिलने वाले समय की कमी को ध्यान में रखते हुए समवेत मन्त्रालयों को आदेश दिया जा रहा है कि वे उन परियोजनाओं के अध्ययन पूरे कर दें जिनकी स्वीकृति तीन वर्षों में चौथी योजना में सम्मिलित किये जाने की सम्भावना है।

५. योजना आयोग ने, केंद्रीय मन्त्रालयों तथा राज्य सरकारों द्वारा भेजे गये मामलों का अध्ययन करने के पश्चात् अपने साथ परामर्श की कार्य-विधि को सरल बनाने का निर्देश किया है। अनुमानित व्यय का १०% या एक करोड़ रुपये—इसमें जो भी कम हो—तक के अंतर योजना आयोग को नहीं भेजे जायें। वापसी योजनाओं के संबंध में चराएं केवल अधिक महत्वपूर्ण परियोजनाओं तथा कार्यक्रमों तक ही सीमित रहेंगी। केंद्रीय सहायता की कार्यविधि पहले से ही काफी सरल कर दी गयी है। केंद्र द्वारा हाथ में ली गयी योजनाओं की सूची और राज्यों की योजनाओं की सूची में भी—जिनके लिए कुछ विशेष प्रणाली के अनुसार सहायता दी जाने वाली हों—बहुत कमी कर दी गयी है। ये प्रणालियाँ भी सरल की जा रही हैं। जहां तक राज्यों में परियोजनाओं तथा कार्यक्रमों पर प्रगति सम्बन्धी प्रतिवेदों का समाप्त है, यह प्रस्ताव है कि इनको भारत सरकार के अन्तर्गत केवल एक ही किन्तु पर—अर्थात सम्बन्धित मन्त्रालय में ही—निया जाना चाहिए; किन्तु प्रथम योजना आयोग के परामर्श से ही तैयार किये जाने चाहिए। वे ही
सिद्धान्त यथोचित परिवर्तन के साथ (mutatis mutandis), केन्द्रीय
मन्त्रालयों द्वारा कार्यान्वित की जा रही योजनाओं के लिए भी लागू होंगे।
6. प्रशासनकीय सुधारों के सम्बन्ध में किये गये निर्णयों को जितना
सम्भव है उन्नत विस्तृत तथा भ्यापी बनाने का प्रयत्न किये जाने के
बावजूद भी ऊपर कहीं बातें केवल सामान्य सिद्धान्तों का विवरण मात्र ही
है। उन्हें ठीक रूप देने के लिए, बहुत कार्य किया जाना आवश्यक है। यह
निर्णय बनने वाला कार्य है, और इस तरह के विवरण में एक मिश्रण समय
के भीतर विस्तार के साथ इसके सम्बन्ध में नहीं बताया जा सकता। केन्द्र में
प्रशासन विभाग का एक समिति (Committee on Administration)
स्थापित कर दी गयी है, जिसके प्रधान मंत्रिमण्डल के एक सचिव हैं। इसका
विशेष कार्य यह होगा कि वह इन निर्णयों के परिपालन की देखभाल करे और
समय-समय पर मंत्रिमण्डल को उसका प्रतिबद्ध भेजे।

उपर संदर्भ गई कदमों की ओर राज्य सरकारों का ध्यान आकर्षित
किया जा रहा है। उन्हें सम्प्रति करने में जो सहायता सम्भव होगी, वह
सहायता देने में भारत सरकार को प्रसन्नता होगी।


**शब्द-सूची**

**(GLOSSARY)**

**अभिवृद्धि प्रशिक्षण**

**अध्ययन**

— कार्य (कार्य अध्ययन)
— रीति (रीति अध्ययन)
— अणुगति (अणुगति अध्ययन)
— गति (गति अध्ययन)
— बाद (बाद अध्ययन)
— सामान्य (सामान्य अध्ययन)
— विशेष (विशेष अध्ययन)

**अनुवर्तन**

— अतिरिक्त
— असामान्य
— अनुपूरक
— प्रत्यय (प्रत्ययानुदान)
— लेख (लेखानुदान)
— प्रतीक (प्रतीकानुदान)
— सहायक

**अनुदान**

— अतिरिक्त
— असामान्य
— अनुपूरक
— प्रत्यय (प्रत्ययानुदान)
— लेख (लेखानुदान)
— प्रतीक (प्रतीकानुदान)
— सहायक

**अनुरूपक मत**

**अविश्वास प्रस्ताव**

**अधिकार पृष्ठ**

**अनोपचारिक संगठन**

**अभिनव पाठचर्य**

**आयोग**

— प्रश्नुक
— वित
— लोक सेवा
— निर्वाचन
— विश्वविद्यालय अनुदान
— योजना
— विधि
— स्वतंत्र नियामक

— राज-भाषा
— अंतर-राज्य वाणिज्य

**Attitude training**

**Study**

**Work study**

**Method study**

**Micromotion study**

**Motion study**

**Case study**

**General study**

**Special study**

**Follow-up**

**Grant**

**Excess grant**

**Exceptional grant**

**Supplementary grant**

**Vote on credit**

**Vote on account**

**Token grant**

**Grant-in-aid**

**Supplementary vote**

**No-confidence motion**

**Certiorari**

**Informal organization**

**Refresher course**

**Commission**

**Tariff Commission**

**Finance Commission**

**Public Service Commission**

**Election Commission**

**University Grant Commission**

**Planning Commission**

**Law Commission**

**Independent Regulatory Commission**

**Official Language Commission**

**Inter-state Commerce Commission**
Quasi-Judicial
Housing Division
Economic administration
Economic stabilization
Allocation problem
Empirical Estimation Method
Approach
Behaviourist approach
Structural approach
Functional approach
Social-psychologic approach

Quo-Warranto
Sub-legislation
Sub-committee
Responsible government
Quality control
Equipment aid
Formal Organization
Welfare state
Staff
Cut motion
Rule of law
Executive head
Work load
Work process
Work effort
Work simplification
Work sub-division
Foreman
Work-flow-delay
Work content
Work measurement
Work-Sampling method
Programme Evaluation
Organization
Work Study Cells
Job element
Job Description Sheet
Procedure record
Procedural error
कार्य-सूची
खण्ड विकास अधिकारी
चार्ट
—क्रियासह-सम्बन्ध चार्ट
—कार्य वितरण चार्ट
—प्रशिक्षक किल्ले चार्ट
—प्रवाह चार्ट
—प्रक्रिया चार्ट
—उपकरण के प्रयोग का चार्ट
—संगठनात्मक चार्ट
—स्थान की सुरक्षा का चार्ट

terms
ध्वनि अभिलेख प्रबंध
नागरिक वैभवस्मृति मण्डल
नियोजन
निर्देशक समिति
नियोजक समूह
नीति अन्वेषण
नीति-निम्नवाण
नीति-संविधान
नीति-सरकारी
न्यायिक उपचार
न्यायिक समीक्षा
पदाधिकारिणी
पदाधि-प्रणाली
पदेश
परिनिर्णय
परिबंधन
परिवर्तन
पश्चात्पुरुष न्यविधार
पाण्डव समूह
प्रति-परिभाषा
प्ररूपन (परिचालन) अनुसूचना
प्रकाशन सम्मान
प्रजातात्त्विक विभेदीकरण
प्रत्यायोजित विभिन्न-निम्नवाण
प्रवाह विभिन्न
प्रशासनिक राजस्विकरण
प्रशासनिक कार्यविधि-अधिनियम
प्रायेर प्रतिबंध
बन्दी प्रतियोगिता

Terms of reference
Block Development Officer
Chart
Activity Correlation Chart
Job-Distribution Chart
Forms Analysis Chart
Flow Chart
Process Chart
Equipment Utilization Chart
Organizational Chart
Space Layout Chart
Ad hoc
Sound record management
Civil Aeronautic Board
Prohibition
Directive principles
Pressure group
Line agency
Policy formation
Policy formulation
Bureaucracy
Judicial remedies
Judicial review
Tenure system
Ex-officio
Mandamus
Statutory Power
Alter ego
Preferential treatment
Fringe benefit
Cross-examination
Operation research
Publication Division
Democratic decentralization
Delegated legislation
Flow delay
Administrative tribunal
Administrative Procedural Act
Draft report
Habeas Corpus
Budget bureau
Bureau system
Flood Control Board
Merit system of recruitment
Participative management
Indian Administrative Service
Indian Penal Code
Post-mortem
Inspector General
Director General
Attorney General
Psychological test
Staff Agency
Fundamental rights
Mutatis mutandis
National Security
National Planning Committee
National Labour Relation Board
Nationalized Industry
Method
Methods Division
Liliputian administration
Red-tape
Spoil System
Comptroller and Auditor General
Public Administration
Public Corporation
Public Works Department
Public Welfare
Public Enterprise
Public wealth
Public accountability
Public accounts
Public Accounts Committee
Public debt
Public service
Public employment
Public opinion
Public relations  
De-facto  
Appropriation Bill  
Stop-watch  
Scientific management  
Legal Justification  
Personality test  
Ultra vires  
Time standard  
Time distribution  
Time output  
Vigilance Division  
Time-study Method  
Social Welfare  
Community Development Programme  
Auxiliary agency  
General Staff  
Communal representation  
Periodical reports  
Civil Service Neutrality  
Information Counter  
Service programme  
Military wing  
Board of Directors  
Organization analysis  
Parliamentary Secretary  
Parliamentary Committee  
Parliamentary Control  
Attached Office  
Constitution  
Constitutional responsibility  
Consolidated fund  
Constituent Assembly  
Statistical approach  
Automation  
Adjournment motion  
Standing Committee  
Public Account  
Regional representation
A book that is shut is but a block

CENTRAL ARCHAEOLOGICAL LIBRARY

GOVT. OF INDIA
Department of Archaeology
NEW DELHI.

Please help us to keep the book clean and moving.

S.B., 148, N. DELHI.