इकाई–IX

अध्याय–21

जिला प्रशासन एवं सम्भागीय आयुक्त

District Administration and Divisional Commissioner

जिला स्तर राज्य प्रशासन का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्तर है। भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था में जिला, प्राचीन काल से ही एक महत्त्वपूर्ण इकाई रहा है। यह इकाई जनसाधारण तथा राज्य सरकार के मध्य एक व्यावहारिक कड़ी के रूप में कार्यरत है। जिला प्रशासन, स्थानीय नागरिकों की आशाओं और आकांक्षाओं का केन्द्र बिन्दु होने के साथ–साथ संघीय एवं राज्य सरकार की नीतियों तथा कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का व्यावहारिक अभिकरण भी है। जिला प्रशासन का प्रमुख अधिकारी जिलाधीश होता है। जिलाधीश की शक्तियों एवं भूमिका के अध्ययन से पूर्व जिला प्रशासन की अवधारणा एवं संगठन को समझना आवश्यक है :

जिला प्रशासन का अर्थ (Meaning of District Administration)

जिला प्रशासन की अवधारणा में 'जिला' और 'प्रशासन' दो शब्दों का प्रयोग किया गया है। 'जिला' शब्द का प्रयोग विभिन्न अर्थों में किया जाता रहा है जैसे पुलिस जिला, डाक जिला, रेलवे जिला आदि। इन जिलों को पर्याप्त प्रादेशिक विभाजनों के रूप में परिभाषित किया गया है। इस प्रकार प्रशासन क्षेत्र की विभाजित इकाई के रूप में जिला शब्द का प्रयोग किया जाता है। 'प्रशासन' शब्द सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध को कहा जाता है। इस प्रकार किसी एक निश्चित क्षेत्र की इकाई जिसमें सार्वजनिक कार्यों का प्रबन्ध किया जाता है। जिला प्रशासन के रूप में जानी जाती है।

जिला प्रशासन का विकास (Evalution of District Administration)

भारत में जिला प्रशासन प्राचीन काल से ही विद्यमान है। वैदिक काल में 100 गांवों के ऊपर एक प्रशासनिक इकाई होती थी जो आज के जिलों के समकक्ष थी। जो 'शतग्रामी' नामक अधिकारी के नियंत्रण में थी। गुप्तकाल में 'विषय' नामक इकाई जिले के समकक्ष थी। मुगल काल में 'सरकार' नामक इकाई राजस्व एकत्रण की नियंत्रण इकाई थी जो कि वर्तमान जिले के समान ही थी। इस प्रकार जिला प्राचीन काल से ही एक महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक इकाई रहा है।

जिला प्रशासन के वर्तमान स्वरूप का विकास ब्रिटिश शासन काल के दौरान हुआ है। ब्रिटिश शासन काल में जिला 'डिस्ट्रिक्ट' के रूप में पहचाना जाने लगा। 'डिस्ट्रिक्ट' एक लेटिन शब्द है जिसका अर्थ है न्यायिक प्रशासन के उद्‌देश्य से बनाया गया क्षेत्र। एक शब्द के रूप में 'डिस्ट्रिक्ट' से तात्पर्य किसी उद्‌देश्य विशेष के लिए किए गए प्रादेशिक विभाजन से है। ब्रिटिश काल में डिस्ट्रिक्ट शब्द का प्रथम प्रयोग ईस्ट इण्डिया कम्पनी द्वारा सन् 1776 में कलकत्ता जिले के दीवान के सन्दर्भ में किया गया था। उसके पश्चात् राजस्व एकत्र करने तथा शान्ति व्यवस्था बनाए रखने में जिला एक महत्त्वपूर्ण इकाई बनता चला गया।

स्वतंत्रता के पश्चात् भी भारत में राज्य प्रशासन की एक इकाई के रूप में जिला स्तर के महत्त्व को स्वीकार किया गया तथा प्रत्येक राज्य में जिलों का गठन करके प्रशासनिक व्यवस्था का विकास किया गया। यद्यपि भारत के संविधान में 'जिला' शब्द केवल अनुच्छेद 233 में, जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति के सन्दर्भ में प्रयुक्त हुआ है।

वर्तमान में राजस्थान में 33 जिले हैं। प्रत्येक राज्य में जिलों की संख्या में परिवर्तन होते रहते हैं जैसे राजस्थान में एकीकरण के समय 26 जिले थे। 1982 में धोलपुर राज्य का 27वां जिला बना। इसके पश्चात् 10 अप्रेल, 1991 को दौसा, बारां तथा राजसमन्द नामक तीन जिले बनाए गए। 12 जुलाई, 1994 को हनुमानगढ़ तथा 19 जुलाई, 1997 को करौली नए जिले बनाए गए। क्षेत्र की दृष्टि से जिला छोटा व बड़ा दोनों हो सकता है। एक जिले का औसत क्षेत्र 4000 वर्ग मील माना जाता है।

जिला प्रशासन का महत्त्व (Importance of District Administration)

राज्य में जिला प्रशासन ही आधारभूत इकाई होती है। अतः जनता की शिकायतें जिला स्तर पर ही अधिक उभरती है। इसके अतिरिक्त गुणों व दोषों का अन्तर वास्तव में जिला स्तर पर ही अनुभव किया जाता है। राज्य विधानमण्डल के अधिकांश सदस्य जिलों से ही निर्वाचित होते हैं। वास्तव में जिले राज्य प्रशासन की ऐसी इकाई होते हैं जहॉ न केवल सरकारी नीतियों को ही क्रियान्वित किया जाता है, अपितु जिनका नीति–निर्माताओं के चयन में भी निर्णायक प्रभाव रहता है।

दैनिक जीवन में साधारण नागरिकों का प्रत्यक्ष सम्पर्क राज्य अथवा केन्द्र से या उसके प्रशासन से न होकर जिला प्रशासन से होता है। यदि वे राज्य या केन्द्र से सम्पर्क भी करते हैं तो जिला प्रशासन के माध्यम से ही करते है। शासन प्रबन्ध की

दृष्टि से और विकास योजनाओं के निर्माण एवं उनको क्रियान्वित करने की दृष्टि से जिला प्रशासन अत्यन्त उपयोगी सिद्ध होता है।

भारत में जिला प्रशासन की भूमिका और महत्ता का आभास हमें उसके उद्देश्यों से ही हो जाता है जो प्रधान रूप से निम्न लिखित प्रकार है :

(क) सरकारी कानूनों और आदेशों को अपने क्षेत्र में लागू करना ;

(ख) सरकार का भू–राजस्व एकत्र करना ; एवं

(ग) जिले की जनता का अधिकाधिक कल्याण।

जिला प्रशासन के ये सभी उद्देश्य परस्पर सम्बन्धित हैं तथा एक दूसरे से प्रभावित होते हैं। अपने उद्देश्यों की पूर्ति की दिशा में जिला प्रशासन को निरन्तर सजग और सक्रिय रहना पड़ता है। जिला प्रशासन नागरिकों तथा उनके सभी अधिकारों की रक्षा का प्रबन्ध करता है। सरकारी राजकोष के अधिकारों की रक्षा का प्रबन्ध करता है। सरकारी राजकोष के अधिकारी जिलाधिकारी के अधीन रहकर कार्य करते हैं। इस प्रकार वे भी जिला प्रशासन का भाग बन जाते हैं। जिले में राजस्व, आबकारी, कृषि, सिंचाई, उद्योग, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति, महामारियों तथा अन्य आकस्मिक आपदाओं के निराकरण, कल्याण एवं विकास कार्यों के संचालन, चुनावों के संचालन, स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के संचालन आदि विभिन्न कार्यों और दायित्वों का निर्वाह जिला प्रशासन ही करता है। जिला प्रशासन द्वारा सरकार के सभी कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सम्पन्न किए जाते हैं जो संविधान में वर्णित नहीं है। इस प्रकार भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था में जिला प्रशासन का महत्त्वपूर्ण स्थान है।

जिला प्रशासन के लक्षण (Features of District Administration)

1. जिला प्रशासन, स्थानीय क्षेत्रों व राज्य प्रशासन के मध्य एक महत्त्वपूर्ण कड़ी है।
2. जिला प्रशासन के अधीन विभिन्न राजस्व, कानून व व्यवस्था एवं विकासात्मक कार्यों को निष्पादित करने वाली प्रशासनिक इकाईयां कार्य करती है।
3. सामान्यतः जिले का औसत क्षेत्र 4000 वर्ग मील होता है।
4. सामान्यतः जिला प्रशासन के अधीन 10 लाख जनसंख्या होती है।
5. जिला प्रशासन का प्रशासनिक प्रमुख 'जिला कलेक्टर' कहलाता है। जो जिला स्तर पर सभी विभागों का मुख्य नियंत्रक एवं समन्वयक होता है।
6. प्रत्येक जिला प्रशासन एक सम्भाग की इकाई होती है जिस पर सम्भागीय आयुक्त नामक अधिकारी का नियंत्रण रहता है।

जिला प्रशासन का संगठन (Organisation of District Administration)

जिस प्रकार राज्य प्रशासन प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से अनेक इकाईयों में विभक्त रहता है उसी प्रकार जिला प्रशासन भी अनेक इकाईयों में विभाजित होता है। यद्यपि जिला प्रशासन की संगठनात्मक व्यवस्था प्रत्येक राज्य में भिन्न–भिन्न होती है लेकिन सामान्य ढांचा बहुत कुछ समान होता है। जिला प्रशासन की संगठनात्मक व्यवस्था को निम्न लिखित चार्ट द्वारा दर्शाया जा सकता है :

क्षेत्रीय व जिला प्रशासन – संगठनात्मक व्यवस्था

(राजस्थान राज्य के सन्दर्भ में)

पुलिस अधीक्षक
|
अतिरिक्त पुलिस अधीक्षक
|
उप पुलिस अधीक्षक
|
सर्किल निरीक्षक
|
निरीक्षक
|
उप निरीक्षक
|
मुख्य कांस्टेबल
|
कांस्टेबल

उपखण्ड(उपखण्ड अधिकारी)
|
तहसील (तहसीलदार)
|
पटवार क्षेत्र (पटवारी)

जिला प्रशासन स्तर पर प्रमुख रूप से जिला कलेक्टर मुख्य अधिकारी होता है। इस स्तर पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखने का उत्तरदायित्व सम्भाग स्तर पर सम्भागीय आयुक्त का होता है। इसलिए सम्भागीय आयुक्त को भी जिला प्रशासन का ही अंग माना जाता है। सम्भागीय आयुक्त के सन्दर्भ में विस्तृत विवरण अध्याय के अग्रभाग में दिया गया है।

जिला स्तरीय प्रशासन के समाज के निकट होने के कारण इस स्तर पर राज्य प्रशासन के सभी विभागों की इकाईयाँ होती है। जिला प्रशासन स्तर मुख्य रूप से चार घटकों से मिलकर बनता है :

(1) कानून–व्यवस्था प्रशासन

जिला प्रशासन का मुख्य कार्य लोगों की सुरक्षा करना, कानून और व्यवस्था बनाए रखना, अपराधों पर नियंत्रण रखना और न्याय करना होता है। इन कार्यों का दायित्व जिला कलेक्टर का होता है जो कि पुलिस प्रशासन की सहायता से निष्पादित करता है। इसी कार्य में जेल प्रशासन की भी महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। जिला स्तर पर पुलिस प्रशासन का मुखिया पुलिस अधीक्षक होता है जो कि जिला कलेक्टर के नियंत्रण में कार्य करता है।

(2) राजस्व प्रशासन

जिला प्रशासन के कार्य का दूसरा समूह राजस्व प्रशासन से सम्बन्धित है। भू–राजस्व का निर्धारण और वसूली तथा अन्य सार्वजनिक देय और कर जैसे बिक्री कर, भूमि–अभिलेखों का रखरखाव, आम लोगों तथा सरकार और जनता के बीच हुए भूमि सम्बन्धी विवादों को निपटाना, भूमि सुधार लागू करना, कृषि जोत आदि जिला स्तर पर राजस्व कार्य हैं। जिला कलेक्टर मूल रूप से इन सभी कार्यों के प्रति उत्तरदायी होता है और उसकी सहायता के लिए राजस्व तथा अन्य विभागीय कर्मचारियों का व्यापक विस्तार होता है। जैसे उपखण्ड अधिकारी, तहसीलदार, पटवारी आदि।

(3) विकास प्रशासन

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् विकास प्रशासन का क्षेत्र व्यापक हो गया है और जिला प्रशासन ने इस व्यापक क्षेत्र में कार्य करना आरम्भ कर दिया है। समाज की प्रकृति ग्रामीण होने के कारण कृषि विकास जिला प्रशासन का एक, प्रमुख कार्य है। इसमें सिंचाई, सहकारी समितियां, पशुपालन, मछली पालन आदि कार्य शामिल हैं। यद्यपि विकास सम्बन्धी कार्यों के निष्पादन का दायित्व स्थानीय प्रशासन की संस्थाओं को सौंपा गया है लेकिन इन कार्यों पर पर्यवेक्षण और नियंत्रण रखने का दायित्व जिला कलेक्टर का होता है।

(4) अन्य जिला स्तरीय विभागीय अधिकारी

प्रत्येक जिले में राज्य प्रशासन के सभी विभागों के कार्यालय स्थापित किए जाते हैं। इन कार्यालयों में जिला स्तरीय अधिकारी होते हैं। कुछ प्रमुख अधिकारी निम्न लिखित हैं :–

1. जिला उद्योग अधिकारी
2. जिला शिक्षा अधिकारी
3. जिला पशुपालन अधिकारी
4. जिला नियोजन अधिकारी
5. जिला परिवहन अधिकारी
6. मुख्य चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी
7. जिला अल्प बचत अधिकारी

उपर्युक्त अधिकारियों के अतिरिक्त जिला स्तर पर विभिन्न परियोजनाओं के अधिकारी भी जिला स्तर पर कार्यरत

हैं। जैसे परियोजना अधिकारी महिला एवं बाल विकास अभिकरण, परियोजना अधिकारी हैंडलूम, परियोजना अधिकारी रेशम कीट पालन आदि। इन सभी जिला स्तरीय अधिकारियों पर प्रशासनिक नियंत्रण जिला कलेक्टर का होता है तथा तकनीकी नियंत्रण उनके विभागों का होता है। जिला कलेक्टर की सहायता के लिए अतिरिक्त जिला कलेक्टर कार्य करते हैं। अतिरिक्त जिला कलेक्टरों की संख्या प्रत्येक जिले में भिन्न–भिन्न होती है। लेकिन सामान्यतः दो अतिरिक्त जिला कलेक्टरों तो होते ही हैं एक प्रशासन से सम्बन्धित व दूसरा विकास कार्यों से सम्बन्धित।

संभागीय आयुक्त (Divisional Commissioner)

स्वतंत्रता के पश्चात् प्रत्येक राज्य में प्रशासन की सुविधा की दृष्टि से विभिन्न इकाईयां निर्मित की गई, जिन्हें 'जिला' कहा जाता है। लेकिन कुछ वर्षों के पश्चात् यह अनुभव किया गया कि राज्य व जिले के मध्य उचित समन्वय स्थापित नहीं हो पा रहा है, इसलिए कुछ राज्यों में राज्य एवं जिला स्तर के मध्य एक और स्तर गठित किया गया है जिसे सम्भाग कहा जाता है कुछ राज्यों में इसे मण्डल भी कहा जाता है। संभाग स्तर का सर्वोच्च अधिकारी सम्भागीय आयुक्त होता है। प्रत्येक सम्भाग में कुछ जिले सम्मिलित किए जाते हैं। सम्भागीय आयुक्त उन्हीं जिलों के प्रशासन में समन्वय स्थापित करने एवं पर्यवेक्षण रखने के लिए उत्तरदायी होता है।

भारत में सभी राज्यों में संभाग स्तर एवं संभागीय आयुक्त पद का सृजन नहीं किया गया है। लेकिन जिन राज्यों में यह व्यवस्था अपनायी गयी वहॉ यह पद सदैव विवाद का विषय रहा है अर्थात् कभी इस व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया तो कभी इसको पुनर्जीवित किया गया। वर्तमान में राजस्थान, असम, बिहार, जम्मू और कश्मीर, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल ऐसे राज्य हैं जहां संभागीय आयुक्त का पद है जबकि आन्ध्रप्रदेश, तमिलनाडु, केरल, गुजरात आदि प्रमुख राज्यों में संभागीय आयुक्त का पद नहीं है।

स्वतंत्रता के पश्चात् एकीकृत राजस्थान राज्य में पांच संभागीय आयुक्त के पदों का सृजन किया गया था। ये पांच संभाग बीकानेर, जोधपुर, अजमेर, उदयपुर तथा कोटा में स्थापित किए गए थे। प्रत्येक संभाग में तीन से चार जिले सम्मिलित किए गए थे। लेकिन यह व्यवस्था प्रारम्भ से ही विवाद का विषय रही है यही कारण रहा कि 1962 में राजस्थान में संभागीय आयुक्त का पद समाप्त कर दिया गया तथा उसके द्वारा किए गए कार्यों को जिला कलेक्टर व राजस्व मण्डल में विभक्त कर दिया गया। इस पद की समाप्ति का मुख्य कारण राजस्थान विधानसभा में की जाने वाली मांग थी जिसके अन्तर्गत यह मत व्यक्त किया गया कि संभागीय आयुक्त महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक कार्यों में विलम्ब का कारण बनता है तथा अनावश्यक प्रशासनिक व्यय होता है।

राजस्थान में 25 वर्षों तक संभागीय आयुक्त का पद समाप्त रहा। 25 वर्षों के पश्चात् यह अनुभव किया गया कि जिला स्तर पर बढ़ते हुए कार्यों तथा अन्तर जिला प्रशासनिक समन्वय की आवश्यकता को देखते हुए संभागीय आयुक्त के पद की पुनर्स्थापना आवश्यक है। परिणाम स्वरूप 1987 में संभागीय आयुक्त व्यवस्था को पुनर्जीवित किया गया है। राजस्थान में वर्तमान में गठित संभाग तथा उनके अन्तर्गत आने वाले जिलों को निम्न लिखित तालिका में दर्शाया गया है :

राजस्थान में संभाग एवं उनसे सम्बन्धित जिले

क्र.सं.	संभाग	सम्मिलित जिले	
1.	बीकानेर	(i)	बीकानेर
		(ii)	चुरू
		(iii)	हनुमानगढ़
		(iv)	श्री गंगानगर
2.	जयपुर	(i)	जयपुर
		(ii)	अलवर
		(iii)	सीकर
		(iv)	झुंझुनू
		(v)	दौसा

3.	अजमेर	(i)	अजमेर
		(ii)	नागौर
		(iii)	भीलवाड़ा
		(iv)	टोंक
4.	जोधपुर	(i)	जोधपुर
		(ii)	पाली
		(iii)	जैसलमेर
		(iv)	बाड़मेर
		(v)	जालौर
		(vi)	सिरोही
5.	उदयपुर	(i)	उदयपुर
		(ii)	चित्तौड़गढ़
		(iii)	डूंगरपुर
		(iv)	बांसवाड़ा
		(v)	राजसमंद
		(vi)	प्रतापगढ़
6.	कोटा	(i)	कोटा
		(ii)	बूंदी
		(iii)	बारां
		(iv)	झालावाड़
7.	भरतपुर	(i)	भरतपुर
		(ii)	धौलपुर
		(iii)	सवाईमाधोपुर
		(iv)	करौली

संभागीय आयुक्त कार्यालय का गठन

संभागीय आयुक्त का कार्यालय संभाग नगर में स्थित होता है। यह कार्यालय अधिक विस्तृत नहीं होता है क्योंकि संभाग स्तर पर कार्यात्मक दायित्व नहीं दिए जाते हैं अपितु वे केवल जिला प्रशासन पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखने के लिए उत्तरदायी होते हैं। सामान्यतः प्रत्येक संभाग कार्यालय में 30–50 कार्मिक होते हैं।

संभागीय आयुक्त कार्यालय का गठन (राजस्थान राज्य के सन्दर्भ में)

संभागीय आयुक्त
|
अतिरिक्त संभागीय आयुक्त
|
उप–निदेशक
|
राजस्व लेखा निरीक्षक
|

अन्य राजस्व, सांख्यिकी एवं
सामान्य प्रशासनिक कार्मिक

संभागीय आयुक्त के पद पर भारतीय प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारी की नियुक्ति की जाती है। इस पद पर नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है। संभागीय आयुक्त का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं होता है।

संभागीय आयुक्त की सहायता के लिए एक अतिरिक्त संभागीय आयुक्त नियुक्त किया जाता है। इस पद पर राज्य प्रशासनिक सेवा के अधिकारी की नियुक्ति की जाती है। संभागीय आयुक्त कार्यालय में राजस्व व सांख्यिकी से सम्बन्धित अन्य कार्मिक भी होते हैं जिन्हें सम्बन्धित विभागों से संभागीय आयुक्त कार्यालय में प्रतिनियुक्त किया जाता है।

संभागीय आयुक्त के कार्य (Functions of Divisional Commissioner)

(1) जिला प्रशासन पर नियंत्रण

प्रत्येक संभाग क्षेत्र में 3 से 4 जिले सम्मिलित होते हैं। संभागीय आयुक्त का प्रमुख कार्य इन जिलों के प्रशासन पर नियंत्रण रखना होता है। इस कार्य हेतु संभागीय आयुक्त कार्यालय में उस संभाग के क्षेत्राधिकार में आने वाले जिला प्रशासन के प्रमुख अधिकारियों की बैठक आयोजित की जाती है। इस बैठक में विभागों के अध्यक्ष के साथ–साथ सभी जिलों के जिला कलेक्टर भी भाग लेते हैं। इस बैठक में जिले में संचालित हो रहे कार्यों पर विचार–विमर्श होता है तथा संभागीय आयुक्त द्वारा आवश्यक निर्देश दिए जाते हैं।

(2) समन्वय सम्बन्धी कार्य

जिला प्रशासन में विभिन्न विभागों द्वारा विभिन्न प्रकार के कार्य किए जाते हैं। प्रत्येक विभाग के कार्य दूसरे विभाग के कार्यों से सम्बन्धित रहते हैं। ऐसी स्थिति में यह संभावना बनी रहती है कि दो या अधिक विभागों के मध्य प्रशासनिक या वैधानिक संघर्ष की स्थिति उत्पन्न हो जाए। ऐसी स्थिति में संभागीय आयुक्त अन्तर्विभागीय समन्वय स्थापित करने में अहम् भूमिका निभाता है।

(3) पर्यवेक्षण सम्बन्धी कार्य

संभागीय आयुक्त स्थानीय इकाईयों का आकस्मिक निरीक्षण या पूर्व निर्धारित दौरे करता है। इन दौरों के द्वारा कार्यों का निरीक्षण करता है तथा विसंगति होने पर उचित मार्गदर्शन करता है।

(4) विकासात्मक एवं कल्याणकारी कार्य

संभागीय आयुक्त को यह दायित्व सौंपा गया है कि वह अपने संभाग के सर्वांगीण विकास को सुनिश्चित करने के लिए संचालित हो रही योजनाओं एवं गतिविधियों पर दृष्टि रखे। महिला एवं बाल कल्याण, अनुसूचित जाति तथा जनजाति, विकलांग तथा निराश्रित, बंधुआ मजदूर एवं सीमान्त कृषक, अल्पसंख्यक और पिछड़े वर्गों इत्यादि के कल्याण हेतु प्रवर्तित विभिन्न केन्द्रीय व राज्य योजनाओं की क्रियान्विति और गरीबी निवारण के राष्ट्रीय कार्यक्रमों की सफलता के लिए संभागीय आयुक्त निरन्तर प्रयासरत रहता है। जिला कलेक्टर कार्यालय तथा अन्य जिला स्तरीय इकाईयों में प्रशासनिक कार्यकुशलता और प्रतिबद्धता बनाए रखने का दायित्व भी संभागीय आयुक्त को सौंपा गया है।

(5) प्रशासनिक कार्य

संभागीय आयुक्त अनेक प्रकार के प्रशासनिक कार्यों को भी निष्पादित करता है। संभाग स्तर पर कार्मिक प्रशासन सम्बन्धी कार्यों के निष्पादन का दायित्व संभागीय आयुक्त को दिया गया है। जैसे जिला कलेक्टर एवं अन्य अधिकारियों के वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन संभागीय आयुक्त द्वारा भरे जाते हैं तथा राजस्व प्रशासन के कार्मिकों के स्थानान्तरण के आदेश भी संभागीय आयुक्त द्वारा जारी किए जाते हैं। इसके साथ–साथ यह जनसम्पर्क सम्बन्धी कार्य भी करता है अर्थात् जन शिकायतों की प्रशासन के विरूद्ध शिकायतों की सुनवाई करके आवश्यक निर्णय लेता है।

(6) न्यायिक कार्य

संभागीय आयुक्त को कुछ कानूनों के अन्तर्गत मुकदमों की सुनवाई करने तथा अपीलीय प्राधिकारी की शक्तियां भी प्रदान की गई है। राजस्थान भू–राजस्व अधिनियम की धारा 75 (i) च तथा 76 (ग) के अनुसार राजस्व अपीलीय प्राधिकारी के रूप में संभागीय आयुक्त को प्राधिकृत किया गया है। इसके अतिरिक्त निम्न कानूनों से सम्बन्धित वाद भी संभागीय आयुक्त के अधीन हैं :

(i) राजस्थान नगर पालिका अधिनियम,

(ii) राजस्थान भूमि भवन कर अधिनियम,

(iii) राजस्थान नगरीय भूमि हरबंदी अधिनियम,

(iv) राजस्थान धार्मिक भवन तथा स्थान अधिनियम,

(v) राजस्थान आबकारी अधिनियम तथा

(vi) राजस्थान वन अधिनियम

संभागीय आयुक्त : एक विवादास्पद पद

प्रारम्भ से ही सम्भागीय आयुक्त के पद के विषय में विवाद रहा है। इस सम्बन्ध में दो मत रहे हैं। एक इसके पक्ष में तथा दूसरा इसके विपक्ष में। जो इस पद के पक्ष में हैं उनका तर्क है कि मध्यवर्ती स्तर पर प्रशासनिक संगठन के निर्माण से विकेन्द्रीकरण को बढ़ावा मिलेगा और राज्य प्रशासन को भौतिक तथा मनोवैज्ञानिक रूप से निम्नतर स्तर पर रहने वाले नागरिकों के समीप लाएगा। इसके अतिरिक्त क्षेत्रीय निकायों का अच्छा पर्यवेक्षण तथा समन्वय भी सम्भव होगा। दूसरे वर्ग के विद्वानों का मत है कि मध्यवर्ती स्तर पर प्रशासन का निर्माण जिला अधिकारियों की पहल तथा उत्तरदायित्व को सीमित करता है। इसके साथ–साथ उनका यह भी तर्क है कि जिन राज्यों में यह पद है वहां कार्यकुशलता या कार्य को निपटाने में कोई विशेष सुधार नहीं हुआ है। इस पद को सृजित करने का एक उद्‌देश्य यह भी था कि राज्य व जिलों के मध्य समन्वय स्थापित होगा लेकिन आलोचकों के अनुसार इस क्षेत्र में भी अपेक्षित सफलता प्राप्त नहीं हुई है।

इस प्रकार संभागीय आयुक्त के पद के पक्ष व विपक्ष में अनेक तर्क सामने आए हैं। प्रत्येक का विवरण इस प्रकार है :

पक्ष में तर्क

प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्ययन दल ने जिला प्रशासन पर दी गई अपनी रिपोर्ट में संभागीय आयुक्त के पक्ष में निम्न लिखित बातों का उल्लेख किया है :

(i) संभागीय आयुक्त की उपस्थिति विभिन्न विकास विभागों के क्षेत्रीय अधिकारियों के बीच समन्वय को सरल बनाएगी। यह समन्वय बहुत अधिक दूरी पर स्थित होने के कारण राज्य मुख्यालय द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता। केवल वही अधिकारी इसे प्रभावी ढंग से कर सकता है जिसे क्षेत्र की समस्याओं की गहरी जानकारी हो।

(ii) बड़े राज्यों में जिलाधीशों का प्रभावी पर्यवेक्षण उस समय तक सम्भव नहीं है जब तक कि क्षेत्र स्तर पर विद्यमान किसी एक अधिकारी के द्वारा न किया जाए। इसके अतिरिक्त यदि आयुक्त का पद नहीं रखा जाता है तो अपेक्षाकृत युवा तथा कम अनुभवी जिला कलेक्टरों को एक अनुभवी प्रशासक का मार्गदर्शन तथा परामर्श का लाभ नहीं मिल पाएगा।

(iii) मध्यवर्ती स्तर पर आयुक्त की उपस्थिति राज्य स्तर से सत्ता प्रत्यायोजन को बढ़ावा देगी। इससे विभिन्न मामलों का शीघ्र निपटारा सम्भव होगा तथा सामान्य जनता की प्रशासन तक पहुंच भी अधिक होगी।

(iv) आयुक्त के पद का प्रयोग पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए किया जा सकता है। इसका प्रयोग पंचायती राज संस्थाओं तथा क्षेत्रीय एवं राज्य स्तर की एजेंसियों के मध्य समन्वय स्थापित करने के लिए भी किया जा सकता है।

(v) पर्याप्त प्रशासनिक अनुभव युक्त क्षेत्र में स्थित अधिकारी क्षेत्रीय नियोजन तथा उसके कार्यान्वयन के उत्प्रेरक के रूप में कार्य करेगा।

(vi) आयुक्त की वरिष्ठता तथा अनुभव वाला प्रशासक उस मण्डल के युवा प्रशासनिक अधिकारियों के उपयोगी प्रशिक्षण देने में अच्छी भूमिका निभा सकेगा।

विपक्ष में तर्क

संभागीय आयुक्त के पद के विपक्ष में निम्न लिखित तर्क दिए जाते हैं :

(i) जिला स्तर पर सरकार के कार्य अधिक तथा जटिल हो गए हैं जिसके परिणामस्वरूप संभाग अब पर्यवेक्षण के लिए उचित वास्तविक इकाई नहीं रह गया है। संभाग में इतना बड़ा क्षेत्र सम्मिलित किया जाता है कि वह प्रशासन की प्रभावी इकाई नहीं बन सकता है।

(ii) जिलों के ऊपर पर्यवेक्षक सत्ता के रूप में तथा अपीलीय राजस्व संस्थाओं के रूप में आयुक्त का पद असंगत और अनावश्यक रूप से व्ययकारी है।

(iii) इसमें भी सन्देह है कि प्रशासन के मध्यवर्ती स्तर के रूप में, आयुक्तों की कोई उपयोगी भूमिका है या वे काम को निपटाने में कोई विशेष योगदान देते हैं। यह पद केवल सार्वजनिक कार्यों के निष्पादन में विलम्ब ही करता है।

(iv) आयुक्त विविध तथा परिपक्व अनुभव वाले अधिकारी होते हैं, इसलिए राज्य मुख्यालय पर उनके रहने से उनके इस महत्त्वपूर्ण अनुभव का पूर्ण उपयोग नहीं किया जा सकता है। आयुक्त की वरिष्ठता तथा अनुभव वाले अधिकारियों के लिए उपयोगी व्यस्तता या तन्मयता निर्माण करने में संभाग प्रशासन असफल रहता है।

संभागीय आयुक्त की भूमिका का मूल्यांकन

(Evaluation Of Role Of Divisional Commissioner)

संभाग स्तर के गठन व संभागीय आयुक्त पद के सृजन का मुख्य उद्देश्य जिला प्रशासन पर पर्यवेक्षण रखना एवं राज्य व जिले के मध्य समन्वय स्थापित करना था। इस पद की स्थापना के समय इसकी जो भूमिका निर्धारित की गई थी वह निम्न लिखित प्रकार है :

(i) संभाग स्तर के अधिकारी का प्राथमिक कार्य जिला स्तर पर अपने विभाग के अधिकारियों के कार्यों का पर्यवेक्षण करना तथा उनमें समन्वय स्थापित करना है।

(ii) संभागीय आयुक्त अपेक्षाकृत युवा जिला अधिकारियों के लिए मानदण्ड तथा स्तर निर्धारित करने का महत्त्वपूर्ण कार्य भी करता है और निरीक्षण तथा दौरों, प्रतिवेदनों तथा विवरणियों, निर्देशों तथा समय–समय पर जिला अधिकारियों के साथ बैठकों के माध्यम से वह इन मानकों या स्तर के अनुपालन को सुनिश्चित करता है।

(iii) संभागीय आयुक्त जिला प्रशासन का निरीक्षण करके उनकी समस्याओं व कठिनाईयों को राज्य स्तर पर अवगत कराता है। यदि जिला स्तर पर तकनीकी मार्गदर्शन पर्याप्त रूप में उपलब्ध नहीं है तो संभागीय आयुक्त यह सुनिश्चित करता है कि यह स्थिति न रहे। लक्ष्यों को प्राप्त करने का उत्तरदायित्व भी उसी का होता है।

(iv) संभागीय आयुक्त अपने क्षेत्राधिकार में स्थित पंचायती राज संस्थाओं के साथ सक्रिय सम्पर्क बनाए रखता है।

संभागीय आयुक्त की उपर्युक्त भूमिका की विभिन्न विद्वानों व राजनीतिज्ञों ने आलोचना की है। आलोचकों का यह मानना है कि यह अनावश्यक रूप से व्ययकारी स्तर है। व्यावहारिक स्थिति यह है कि संभागीय आयुक्त की जिला प्रशासन पर पर्यवेक्षण व नियंत्रण के लिए उत्तरदायी बनाया गया है लेकिन उसे व्यापक अधिकार नहीं दिए गए हैं। वह केवल डाकघर का कार्य करता है अर्थात् जिला स्तर से सूचनाएं राज्य स्तर तक पहुँचाता है जबकि संभागीय आयुक्त के पास निर्णय लेने की शक्ति होनी चाहिए तभी वह वास्तविक रूप से जिला प्रशासन पर प्रभावी नियंत्रण व पर्यवेक्षण रखने में सफल होगा।

महत्त्वपूर्ण बिन्दु

- जिला प्रशासन, राज्य प्रशासन की एक महत्त्वपूर्ण इकाई है।
- जिला प्रशासन का प्रमुख अधिकारी जिला कलेक्टर होता है जिस पर पर्यवेक्षण व नियंत्रण संभागीय आयुक्त द्वारा रखा जाता है।
- जिला प्रशासन की अवधारणा प्राचीन काल से प्रचलित है।
- नागरिकों से निकटतम प्रशासनिक व्यवस्था होने के कारण जिला प्रशासन का अत्यधिक महत्व है।
- जिला प्रशासन के अधीन विभिन्न राजस्व, कानून व व्यवस्था एवं विकासात्मक कार्यों को निष्पादित करने वाली प्रशासनिक इकाईयां कार्य करती हैं।
- जिला प्रशासन स्तर पर राज्य प्रशासनके सभी विभागों के क्षेत्रीय कार्यालय होते हैं जिन पर जिला कलेक्टर का नियंत्रण रहता है।
- राज्य प्रशासन व जिला प्रशासन के मध्य उचित समन्वय स्थापित करने की दृष्टि से जिस स्तर का गठन किया गया है, उसे संभाग या मण्डल कहा जाता है।
- संभाग स्तर पर प्रमुख अधिकारी संभागीय आयुक्त होता है।
- राजस्थान में सात संभाग बनाए गए हैं : बीकानेर, जोधपुर, अजमेर, उदयपुर, कोटा तथा भरतपुर।
- संभागीय आयुक्त का एक कार्यालय संभाग मुख्यालय पर होता है जिसमें 30 से 50 कार्मिक कार्य करते हैं।

- संभागीय आयुक्त का मुख्य कार्य जिला प्रशासन पर पर्यवेक्षण व नियंत्रण रखना होता है।
- संभागीय आयुक्त का पद प्रारम्भ से ही विवाद का विषय रहा है। एक वर्ग का यह मत है कि यह एक अनावश्यक स्तर है जबकि दूसरा वर्ग इसे राज्य व जिला स्तर के मध्य समन्वय स्थापित करने वाला महत्त्वपूर्ण स्तर मानता है।

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुचयनात्मक प्रश्न

1. गुप्तकाल में जिला स्तर के समकक्ष इकाई को कहा जाता था ?
   (अ) शतग्रामी (ब) विषय
   (स) सरकार (द) जनपद ( )
2. वर्तमान में राजस्थान में कितने जिले हैं ?
   (अ) 28 (ब) 25
   (स) 30 (द) 33 ( )
3. जिला प्रशासन पर पर्यवेक्षण व नियंत्रण रखने के लिए कौनसा पदाधिकारी प्रमुख रूप से उत्तरदायी है ?
   (अ) राज्य का प्रमुख सचिव (ब) संभागीय आयुक्त
   (स) मुख्यमंत्री (द) उपर्युक्त में से कोई नहीं ( )
4. जिला स्तर पर कानून व व्यवस्था बनाए रखने सम्बन्धी कार्य जिला कलेक्टर किस प्रशासनिक व्यवस्था के माध्यम से निष्पादित करता है ?
   (अ) पुलिस प्रशासन (ब) जेल प्रशासन
   (स) पुलिस व जेल प्रशासन दोनों (द) उपर्युक्त में से कोई नहीं ( )
5. राजस्थान में कितने संभाग बनाए गए हैं ?
   (अ) 5 (ब) 4
   (स) 7 (द) 3 ( )
6. राजस्थान में 1962 में समाप्त किए गए संभागीय आयुक्त के पद को पुनः कब सृजित किया गया ?
   (अ) 1985 (ब) 1987
   (स) 1980 (द) 1986 ( )
7. संभागीय आयुक्त पद पर किस सेवा के अधिकारी को नियुक्त किया जाता है ?
   (अ) भारतीय प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारी को
   (ब) भारतीय प्रशासनिक सेवा के कनिष्ठ अधिकारी को
   (स) राजस्थान प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारी को
   (द) राजस्थान प्रशासनिक सेवा के कनिष्ठ अधिकारी को ( )
8. संभागीय आयुक्त निम्न लिखित में से कौनसा कार्य करने के लिए उत्तरदायी होता है ?
   (अ) राजस्व सम्बन्धी (ब) नियंत्रण सम्बन्धी
   (स) पर्यवेक्षण सम्बन्धी (द) उपर्युक्त सभी ( )

अति–लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. ब्रिटिश शासन काल में जिला स्तर को किस नाम से जाना जाता था ?
2. भारत के संविधान के किस अनुच्छेद में 'जिला' शब्द का प्रयोग किया गया है ?

3. जिला प्रशासन में राजस्व प्रशासन सम्बन्धी कार्यों का निष्पादन जिला कलेक्टर प्रमुख रूप से किन अधिकारियों के माध्यम से निष्पादित करता है ?
4. संभाग स्तर को कुछ राज्यों में किस नाम से जाना जाता है ?
5. प्रारम्भ में राजस्थान राज्य में कितने संभाग बनाए गए थे ?
6. वर्तमान में राजस्थान में सृजित सात सम्भागों के नाम बताएं ।
7. प्रत्येक संभाग कार्यालय में सामान्यतः कितने कार्मिक होते हैं ?
8. संभागीय आयुक्त का प्रमुख कार्य बताइए।

लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. भारत में जिला प्रशासन के विकास पर टिप्पणी लिखिए।
2. जिला प्रशासन के महत्व पर प्रकाश डालिए।
3. संभागीय आयुक्त के पद के पक्ष में तर्क प्रस्तुत कीजिए।
4. संभागीय आयुक्त के पद के विपक्ष में तर्क प्रस्तुत कीजिए।
5. संभागीय आयुक्त की भूमिका का संक्षेप में मूल्यांकन कीजिए।
6. संभागीय आयुक्त के प्रमुख कार्य बताइए।
7. संभागीय आयुक्त कार्यालय के संगठन को संक्षेप में बताइए।
8. जिला प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ बताइए ।

निबन्धात्मक प्रश्न

1. जिला प्रशासन के अर्थ, विकास, महत्त्व को समझाइए।
2. संभागीय आयुक्त कार्यालय के संगठन व कार्यों की विवेचना कीजिए।
3. संभागीय आयुक्त की जिला प्रशासन पर पर्यवेक्षण सम्बन्धी भूमिका की विवेचना कीजिए।
4. जिला प्रशासन पर पर्यवेक्षण सम्बन्धी संभागीय आयुक्त की भूमिका का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए ।

उत्तरमाला

(1) ब (2) द (3) ब (4) स (5) स (6) ब (7) अ (8) द