इकाई 1 ब्रिटिश शासन के आगमन के समय प्रशासनिक प्रणाली

इकाई की रूपरेखा

1.0 उद्देश्य

1.1 प्रस्तावना

1.2 मौर्य तथा गुप्त प्रशासन

1.3 मुगल प्रशासन की मुख्य विशेषताएँ

- 1.3.1 राजा की भूमिका
- 1.3.2 नौकरशाही
- 1.3.3 सेना
- 1.3.4 पुलिस

1.4 मुगल प्रशासन पद्धति का ढाँचा

- 1.4.1 केन्द्रीय प्रशासन
- 1.4.2 प्रान्तीय प्रशासन
- 1.4.3 ज़िला और स्थानीय प्रशासन

1.5 राजस्व प्रशासन

- 1.5.1 भू-राजस्वः आय का प्रमुख स्रोत
- 1.5.2 भूमि पट्टेदारी के प्रकार
- 1.5.3 भू-राजस्व प्रशासन
- 1.5.4 प्रमुख राजस्व सुधार
- 1.5.5 भू-राजस्व वसूली के ढंग

1.6 न्याय प्रशासन

- 1.6.1 दीवानी (सिविल) न्याय प्रशासन
- 1.6.2 फौजदारी (क्रिमिनल) न्याय प्रशासन

1.7 सारांश

1.8 शब्दावली

1.9 संदर्भ एवं उपयोगी पुस्तकें

1.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई का मुख्य उद्देश्य ब्रिटिश शासन के आगमन के समय भारत के राजनीतिक और प्रशासनिक परिवेश का अध्ययन करना है। इस इकाई के अध्ययन के बाद आपः

- मुगलों से पहले की प्रशासन व्यवस्था को भली-भाँति समझ सकेंगे;

- मुगल प्रशासन व्यवस्था की व्याख्या कर सकेंगे जो ईस्ट इंडिया कम्पनी को सामान्यतया विरासत में मिली थी; तथा
- कुछ वर्तमान प्रशासनिक पद्धतियों और संस्थाओं के उद्‌गम के बारे में जान पाएँगे।

1.1 प्रस्तावना

ऐसे प्रमाण विद्यमान हैं कि भारत के इतिहास का प्रारंभ सिंधु घाटी सभ्यता से हुआ। मोहिनजोदाड़ो, हड़प्पा और लोथल स्थानों का वर्णन पूर्व वैदिक काल के रूप में और आर्यों के आगमन को वैदिक काल के रूप में किया जाता है। वैदिक काल में हिन्दू धर्म का उदय हुआ (यह वही काल था जब वेदों की रचना हुई थी) अशोक के शासनकाल में भारत के बहुत बड़े भाग को संगठित किया गया था। यह वह समय था जब बौद्ध धर्म का विस्तार न केवल भारत में हुआ था अपितु एशिया के अन्य भागों में भी हुआ था। मौर्य शासन में हिन्दू धर्म ने आकार ग्रहण किया। इस्लाम आठवीं शताब्दी में प्रकाश में आया और अनुवर्ती तीन शताब्दियों में यह एक राजनीतिक शक्ति के रूप में स्थापित हुआ। लोधी, तुगलक और बाद में कई राजवंशों के बाद मुगल आए। उस समकालीन अवधि में भारत के प्रशासन ने प्राचीन, मध्ययुगीन और ब्रिटिश शासन की पद्धतियां में विद्यमान विशेषताएँ प्रतिबिम्बित हुई हैं।

इस इकाई में मौर्य और मुगल प्रशासन के उस रूप पर विशेष बल दिया गया है जो महान सम्राट चन्द्रगुप्त, अशोक और अकबर के समय में था। जो अपनी उच्च प्रशासनिक क्षमताओं के कारण भारत का उत्कृष्ट शासन माने गए हैं।

इस इकाई में मौर्य और मुगल प्रशासन पर विस्तृत चर्चा की गई है क्योंकि इस प्रशासन व्यवस्था में पहले की प्रशासन पद्धतियों की विशेषताएँ सम्मिलित थी तथा उनके मूल लक्षणों को ही मुख्य रूप से जारी रखा गया था जो बाद में जाकर ब्रिटिश साम्राज्य की स्थापना का आधार बनीं।

ब्रिटिश शासन के स्वरूप, उसके विशिष्ट लक्षणों और कार्य प्रणाली की जाँच करने से पूर्व हमें उस समय के भारत के प्रशासनिक परिवेश का जायज़ा लेना चाहिए अर्थात हमें मौर्य और मुगल प्रशासन की विस्तृत जाँच करनी पड़ेगी तथा मुगलों से पहले और बाद की घटनाओं की ओर भी देखना पड़ेगा जिससे ब्रिटिश राज्य के प्रारंभ में प्रशासनिक व्यवस्था का एक व्यापक चित्र मिल सके।

1.2 मौर्य तथा गुप्त प्रशासन

जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है कि भारतीय प्रशासन का प्रारंभ सिन्धु घाटी की सभ्यता से माना जा सकता है जो लगभग 5,000 वर्ष पुरानी है और हमारी सभ्यता और संस्कृति की आधार है।

प्राचीन काल में मगध, मौर्य और फिर गुप्त काल आते हैं। कौटिल्य द्वारा रचित "*अर्थशास्त्र*" जो लगभग 321 से 296 ई. पू. लिखा गया गया था, प्राचीन भारतीय राजनीतिक संस्थाओं का राजनीतिक विवेचन है जिसमें शासनकला, राज्य प्रशासन तथा मौर्य शासकों के शासन का वर्णन मिलता है। चन्द्रगुप्त मौर्य के अधीन ब्राह्मण मंत्री, कौटिल्य द्वारा लिखित पुस्तक *अर्थशास्त्र* संस्कृत में लिखा गया है। इसमे प्रभावकारी शासन के सिद्धान्तों और मतों की चर्चा की गई है।

इसमें पन्द्रह पुस्तकें हैं जिनमें राजा की शक्तियों और बाध्यताओं, राजा, मंत्रियों, जनपद (राज्य क्षेत्र सहित जिस पर लोग बसे हुए हैं), दुर्ग, कोष, सेना, राजस्व प्रशासन और कार्मिक प्रबंधन सहित राज्य के प्रमुख अंगों का विशद विवेचन किया गया है। अर्थशास्त्र का गहन विश्लेषण लोक प्रशासन के निम्नलिखित सिद्धान्तों को उज़ागर करता है: कल्याण प्रधाना (orientation), आदेश (कमाण्ड) की एकता, कार्य का विभाजन, समन्वय, योजना निर्माण, बजट निर्माण और लेखाकरण, विकेन्द्रीकरण, प्रत्येक पद के लिए निर्धारित अर्हताओं (qualifications) पर आधारित भर्ती, सवेतन सिविल सेवा, धर्म तंत्र और प्राधिकार का प्रत्यायोजन।

मौर्य प्रशासन में राज्य को दो प्रकार के कार्य करने पड़ते थे। संविधायी कार्यों में कानून और सुव्यवस्था बनाए रखना, जान और माल की सुरक्षा करना तथा आक्रमणों से बचाव करना, प्रशासनीय कार्यों में कल्याण सेवाएँ प्रदान करना था। ये सभी कार्य बड़ी सुसंगठित तथा विस्तृत सरकारी तंत्र के द्वारा किए जाते थे। साम्राज्य एक गृहप्रान्त में विभाजित था, जो सीधे केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण में होता था। साम्राज्य में चार-पाँच बर्हिवर्ती प्रान्त (outlying provinces) होते थे। हर बर्हिवर्ती वायसराय (Viceroy) के अधीन होता था जो केन्द्रीय सरकार के प्रति जिम्मेदार होता था। प्रान्तों की इस सामंती-संघीय प्रकार की व्यवस्था को काफी स्वायत्तता प्राप्त थी। प्रान्त ज़िलों में तथा ज़िले गाँवों में विभाजित थे। अनेक अधिकारियों को विभिन्न स्तरों के कार्य सौंपे गए थे। नगर सरकार भी थी तथा आधुनिक सिविल तथा दंड न्यायालयों जैसे दो प्रकार के न्यायालय भी थे। प्रशासनिक कार्यों का विभाजन अनेक विभागों में किया गया था जिनमें विशेषकर कर (Tax) विभाग सबसे अधिक महत्वपूर्ण विभाग था। इसका संचालन अत्यंत कार्यकुशल तथा सुसंगठित नौकरशाही द्वारा होता था जिसकी सहायता सेना तथा खुफ़िया पुलिस भी करती थी।

राजा सर्वशक्तिमान होता था तथा उसके ही नाम से सब काम होते थे। उसे सहायता देने के लिए "सभा और परिषद्" थीं। प्रशासकीय व्यवस्था सैनिक बल तथा नौकरशाही स्वेच्छाचारिता का मिला-जुला रूप थी। मौर्य प्रशासन का एक मुख्य लक्षण यह था कि राजा एक नए अधिकारी वर्ग "धर्म महामात्र" द्वारा जनता के नैतिक पुनरुद्धार की नीति का पालन करते थे। प्रसिद्ध मौर्य शासक अशोक ने नैतिक मंत्रालय नाम से एक नया विभाग बनाया था।

गुप्त शासकों ने कई मामलों में मौर्यों की परम्परा जारी रखी। राजा का दैवी चरित्र यथापूर्व प्रतिष्ठित रहा और समस्त प्रशासनिक व्यवस्था की बागड़ोर राजा ही के हाथ में रही। प्रशासनिक कार्यों के लिए राज्य, मौर्यों की ही भाँति, "भक्ति", "देस", "राष्ट्र" और "मंडल" जैसी इकाइयों में बँटा हुआ था। गाँवों के अपने-अपने मुखिया और सभाएँ होती थीं तथा कस्बों और नगरों में नगरपति नामक विशेष अधिकारी तथा नगर परिषदें भी होती थीं। शासन भार संभालने के लिए राजा को विभिन्न कर्मचारियों की मदद प्राप्त थी। गोपनीय सलाहकार के अतिरिक्त नागरिक तथा सैनिक अधिकारी, सामंत, ज़िला अधिकारी तथा अन्य लोग उसकी सहायता करते थे।

1.3 मुगल प्रशासन की मुख्य विशेषताएँ

मुगलों ने पिछली राजनीतिक तथा प्रशासनिक परम्पराओं को बनाए रखा। मुगल बादशाह एक सर्वथा स्वेच्छाचारी शासक था और प्रशासन "केन्द्रीकृत स्वेच्छाचारी राजतंत्र" था। राजा राज्य का प्रतीक तथा सभी प्रकार की शक्ति और प्रभुत्व का केन्द्र था। मुगल अविभाजित और सर्वसत्ता सम्पन्न "एकाश्मीय" प्रशासन (Monolithic Administration) स्थापित करने में सफल रहे।

यदि मौर्यों से तुलना करें तो मुगल अधिकाधिक केन्द्रीकरण की ओर बढ़ रहे थे। मौर्यों ने नैतिकता, स्वास्थ्य और कल्याण कार्यों पर विशेष ध्यान दिया था पर मुगलों ने स्वास्थ्य तथा कल्याण जैसी सामाजिक संस्थाओं पर विशेष ध्यान नहीं दिया। लेकिन मुगलों की नागरिक सेवा बहुत कुशल थी। उन्होंने गुण ग्राहकता का परिचय दिया तथा हिन्दू बुद्धिजीवियों को उंच्च सिविल पदों पर लगाया। उसकी यही एक कमज़ोरी थी कि वह भूमि-आधारित था; अर्थात् राजस्व संबंधी कार्यों को ही प्रधानता दी जाती थी तथा यह एक "अत्यधिक शहरीकृत संस्था" थी।

1.3.1 राजा की भूमिका

प्रशासन वैयक्तिक था। इसे पैतृक कहना उचित ही है। समस्त प्रशासकीय तंत्र राजा के इर्द-गिर्द घूमता था। वह प्रजा द्वारा "पितातुल्य या स्वेच्छाचारी" समझा जाता था। अधिकतम बादशाह प्रजा की भलाई करने वाले हितैषी स्वेच्छाचारी शासक के रूप में माना जाता था। उस समय जो सिद्धान्त माना जाता था, वह था, कि निरकुंश राजतंत्र दैवी अधिकार पर आधारित है। जनता के लिए बादशाह ही सब कुछ था। वह सर्व-शक्तिमान और सर्वोपरित था। सभी अधिकार उसके हाथ में होते थे तथा वही न्याय का स्रोत था। प्रशासन पद्धति अत्यधिक केन्द्रीकृत तथा वैयक्तिक थी। इस प्रकार सभी कुछ राजा के चरित्र तथा उसकी व्यक्तिगत विशेषताओं पर निर्भर था। अतः जब औरंगजेब एक धर्मांध शासक के रूप में सामने आया, जिसने एक ओर तो घोर धार्मिक उत्पीड़न किया और दूसरी ओर दक्षिण में लगातार युद्धों में लगा रहा, तब केन्द्र की सत्ता कमज़ोर पड़ गई, कार्य-कुशलता कम हो गई तथा प्रशासन व्यवस्था जबाव दे गई। राजपूत, मराठा, जाट, सिक्ख तथा अन्य सभी स्थानीय तत्वों ने स्वतंत्रता की माँग की और इसी के फलस्वरूप ही विघटनकारी शक्तियाँ उभर आईं।

1.3.2 नौकरशाही

प्रशासनिक तंत्र की व्यवस्था बहुत अस्थिर थी। वह राजा के मानसिक झुकाव व रुचि पर निर्भर थी। भर्ती का आधार जाति, रिश्तेदारी, आनुवांशिकता तथा राजा के प्रति व्यक्तिगत वफादारी था। प्रशासन का आधार राजा की शक्ति का डर था। अधिकारी, राजा के नाम पर लोगों के मनों में दहशत फैलाते थे। प्रजा के बीच उनका आदर तथा प्रभाव था।

अफसर मुख्यतया शान्ति और सुव्यवस्था बनाए रखने, आंतरिक बगावत और विद्रोहों से राजा के हितों की रक्षा करने, साम्राज्य की सीमा (सरहद) बढ़ाने और उसकी रक्षा करने तथा अन्य कर तथा राजस्व वसूल करने में लगे रहते थे।

राज्य के प्रत्येक नौकरशाह की नियुक्ति किसी मनसब या ओहदे और मुनाफे के लिए होती थी और उसे राज्य की सैनिक सेवा के लिए एक निश्चित संख्या में सैनिकों की व्यवस्था करनी पड़ती थी। इस प्रकार नौकरशाही अपनी प्रकृति में मुख्यतया सैनिक थी। अधिकारी या मनसबदार तैंतीस (33) श्रेणियों में विभक्त थे जो 10 से लेकर 10,000 सैनिकों तक के कमांडर होते थे। प्रत्येक श्रेणी को एक निश्चित दर से वेतन मिलता था जिसमें से उसे एक निश्चित संख्या में हाथी तथा घोड़े जुटाने पड़ते थे। राज्य सेवाएँ आनुवंशिक उत्तराधिकार नहीं थीं न ही उनमें वे कोई अन्य विशिष्टता थी।

अफसरों को वेतन धन या अस्थायी समय के लिए जागीर के रूप में दिया जाता था। इन जागीरों पर अफसर का स्वामित्व नहीं होता था पर उसे अपने वेतन के बराबर राजस्व वसूल करने का अधिकार होता था। जागीर प्रथा से जनता के शोषण की संभावनाएँ अधिक हो गई तथा जागीरदारों को अनुचित शक्ति तथा स्वतंत्रता प्राप्त हो गई। सम्राट के कमज़ोर पड़ने पर इन बुराइयों की रोकथाम करना कठिन हो गया।

1.3.3 सेना

मनसबदारी प्रथा का संबंध मुख्यतया सेना व्यवस्था से था। इसके अतिरिक्त कुछ अनुपूरक सैनिक तथा एक विशिष्ट श्रेणी के कुलीन सैनिक (gentlemen troopers) भी होते थे जो घुड़सवार होते थे और जो राजा के प्रति अनन्य निष्ठा रखते थे। सेना में घुड़सवार भी थे जो सेना की सबसे अधिक महत्वपूर्ण टुकड़ी थी, पैदल सवार थे जिनमें किसान तथा नागरिक होते थे तथा तोपखाना था जिसमें तोपें तथा नौ सेना शामिल थीं।

मुगल सेना विभिन्न तत्वों का मिश्रण थी। जैसे-जैसे यह संख्या में बढ़ती गई, यह इतनी विषम जातीय हो गई कि इसे संभालना दूभर हो गया। सैनिक सीधे सम्राट के प्रति निष्ठावान न होकर अपने भर्तीकर्त्ता अफसरों से अधिक जुड़े हुए थे और इस प्रकार आपसी ईर्ष्या-द्वेष तथा प्रतिद्वंद्विता में ही लगे रहते थे। सबसे बड़ी बात यह थी कि यह दिखावा तथा शान-शौकत सेना के विनाश का कारण बन गया। कूच करती हुई फौज एक चलते-फिरते विशाल शहर जैसी थी जिसमें वह अपनी सारी साज-सज्जा, हाथी, घोड़े, ऊँट, बाजार के साथ चलती थी। शीघ्र ही अनुशासनहीनता व्याप्त हो गई और सेना के स्तर में गिरावट आ गई जो कि जहाँगीर के समय में स्पष्ट दिखाई देता है। मुकाबला करने में मुगल समर्थ नहीं रह पाए और शिवाजी के नेतृत्व में मराठों ने युद्ध क्षेत्र में मुगलों के छक्के छुड़ा दिए।

1.3.4 पुलिस

ग्रामीण क्षेत्रों में गाँव के मुखिया तथा उसके अधीनस्थ चौकीदारों द्वारा पुलिस की तरह नियंत्रण रखा जाता था। यह व्यवस्था उन्नीसवीं शताब्दी तक चलती रही। शहरों तथा कस्बों में यह काम कोतवाल करते थे। कोतवाल के अनेक कर्त्तव्यों में चोरों का पकड़ना, जान-माल की रक्षा करना, मूल्यों तथा नापतोल पर भी नियंत्रण रखना था। उन्हें गुप्तचर नियुक्त कर उनके कामों का निरीक्षण करना पड़ता था तथा गुमशुदा लोगों या मृतकों की संपत्ति की सूची बनानी पड़ती थी। कोतवाल का मुख्य काम शहरी क्षेत्रों में शांति और सुव्यवस्था बनाए रखना था। ज़िलों में फ़ौजदार शांति और सुव्यवस्था बनाए रखने का काम करते थे।

बोध प्रश्न 1

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

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

1) मनसबदारी व्यवस्था की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) मुगल प्रशासन की प्रमुख विशेषताएँ बताइए।

.....

.....

.....

.....

1.4 मुगल प्रशासन पद्धति का ढाँचा

1.4.1 केन्द्रीय प्रशासन

सामान्य प्रशासन की ही भाँति केन्द्रीय प्रशासन भी व्यक्तिगत तथा पितृवत् था। जब तक राजा का नियंत्रण रहता था, व्यवस्था सुचारू रूप से चलती रहती थी। जहाँ उसका नियंत्रण कमज़ोर पड़ा कि पूरी व्यवस्था ही अस्त-व्यस्त हो जाती थी जैसा कि शाहजहाँ और औरंगजेब के शासनकाल में दिखाई देता है।

"वकील" और "वज़ीर" दो सर्वोच्च अधिकारी होते थे जिनमें से "वकील" का पद ऊँचा था। वह राज्य के प्रति संरक्षक (Regent) के रूप में काम करता था और उस पर राज्य की देखभाल का पूरा भार था। "वज़ीर" या उच्च दीवान राजस्व विभाग का सर्वोच्च अधिकारी होता था। उसे "वज़ीर" तो वास्तव में उस समय कहते थे जब वह प्रधानमंत्री का काम करता था।

राजस्व की वसूली और खर्च की देखभाल मुख्य दीवान करता था। वह सरकार के प्रशासन स्कंध (wing) का प्रमुख होता था तथा सभी उच्च अधिकारियों के काम पर नज़र रखता था। वह प्रान्तीय दीवानों पर नियंत्रण रखता था तथा उन्हें निर्देश देता रहता था और वे अपने मातहतों सहित उससे संपर्क बनाए रखते थे। सभी प्रकार के दस्तावेज़ों को प्रमाणीकरण करने के लिए वह उन पर अपने हस्ताक्षर करके अपनी मुहर लगा देता था।

मुगलों के कई दीवान होते थे। उच्च दीवान अर्थात् "दीवाने आला" के नीचे "दीवाने तान" था जो वेतन आदि का कार्यभार संभालता था तथा "दीवाने खालसा" था जो राज्य की भूमि का प्रबंध करता था। मुस्तौफ़ी आय-व्यय का लेखा-जोखा रखते थे तथा "वाकिया नवीस" सभी प्रमुख किसानों का अभिलेख रखते थे।

अन्य कर्मचारियों में "खानसामा" या उच्च खाद्य प्रबंधक था और उससे जुड़े व्यय की देखभाल करता था, "दीवाने बायुतात" जो "खानसामा" की मदद का काम करता था, मीर बख्शी जो साम्राज्य का वेतनाधिकरी होता था तथा "सदरे-सुदूर" धार्मिक विभाग का प्रमुख होता था।

केन्द्रीय सरकार के मुख्य अधिकारियों के अलावा अन्य छोटे-मोटे बहुत से कर्मचारी थे जो व्यवस्था चलाने में सहायक थे। शासन पद्धति नियमों, परम्पराओं तथा परिपाटियों पर आधारित थी।

1.4.2 प्रान्तीय प्रशासन

मुगल प्रशासन की प्रवृत्ति केन्द्रीकरण तथा वैयक्तीकरण की होने के कारण प्रान्तीय अधिकारी केन्द्र के मात्र प्रशासनिक एजेंट थे। साम्राज्य सूबों या प्रान्तों में विभाजित था। प्रान्त का मुखिया सूबेदार या गवर्नर होता था। उसकी नियुक्ति शाही फ़रमान द्वारा होती थी तथा उसे पद का अधिचिह्न तथा अनुदेश-पत्र दिया जाता था जिसमें उसकी शक्ति कार्य तथा उसकी जिम्मेदारियाँ दर्ज होती थीं। प्रान्त के प्रशासनिक कर्मचारियों का प्रमुख होने के नाते वह प्रान्त में शांति और व्यवस्था बनाए रखता था। स्थानीय सिविल तथा आसूचना कर्मचारियों के साथ सख्ती का व्यवहार करता था तथा अपने मातहत स्थानीय मुखियायों से प्रशंसा भी पाता था। वह स्थानीय जमींदारों पर भी नियंत्रण रखता था और उनको राजनीतिक प्रभाव भी प्राप्त था।

शाही दीवान द्वारा प्रान्तीय दीवान का चयन किया जाता था। यद्यपि वह गर्वनर से नीचे होता था फिर भी स्वतंत्र रूप से काम करता था तथा शाही दीवान का अधीनस्थ होता था। वह प्रान्त का राजस्व संभालता था तथा क्रोरी तथा तहसीलदार नियुक्त कर रैयत (ryots) को सरकार को समय पर बकाया अदा करने के लिए प्रेरित करता था। दीवान लेखापरीक्षक का भी काम करता था तथा जनता के व्यय पर पूरा नियंत्रण रखता था। उसके कार्यालय में सुपरिटेंडेंट, मुख्य लेखापाल, खजांची तथा क्लर्क होते थे।

प्रान्तीय "बख्शी" केन्द्रीय "बख्शी" के समान ही भूमिका अदा करता था। वह सेना के रखरखाव तथा नियंत्रण के लिए जिम्मेदार होता था तथा सभी अफ़सरों के वेतन और परिलब्धियों का उसके "मनसब" के अनुसार लेखा-जोखा रखता था।

प्रान्तीय स्तर पर "सद्र" या काज़ी दो अफ़सर होते थे। यद्यपि इन दोनों के अधिकार क्षेत्र अलग-अलग होते थे। फिर भी कभी-कभी एक ही व्यक्ति दोनों पद संभाल सकता था। "सद्र" एक सिविल जज होता था पर वह सारे सिविल मामले नहीं संभालता था। साधारण रूप से काज़ी सभी दीवानी मामले तथा फौजदारी मामलो को भी संभालता था।

1.4.3 ज़िला और स्थानीय प्रशासन

सूबा या प्रान्त सरकारों में विभाजित था जो दो प्रकार के थे— कुछ तो बादशाह द्वारा नियुक्त अधिकारियों द्वारा शासित होते थे और कुछ करदाता राजाओं के मातहतों द्वारा। प्रत्येक सरकार का मुख्य प्रशासक "फौजदार" होता था। प्रान्तीय गर्वनरों के मातहत होने पर भी वे शाही सरकार से सीधे सपंर्क रख सकते थे। नियुक्ति के समय फौजदार को नीति तथा आचरण संबंधी हिदायतें दी जाती थीं। वह सैनिक बल का भी प्रभारी होता था और विद्रोहों के दमन तथा अपराधों की छानबीन करता था।

"फौजदार" के अतिरिक्त सरकार का दूसरा मुखिया 'अमलगुज़ार' होता था। वह राजस्व का प्रबंध करता था। इन दोनों के अपने-अपने अलग अधीनस्थ कर्मचारी होते थे। "कोतवाल" नगर तथा उसके आसपास के इलाकों पर पुलिस की भाँति नियंत्रण रखता था। "सरकार" परगनों में विभक्त थी। प्रत्येक "परगने" में एक "शिकदार" एक "आमिल" और एक "काज़ी" होता था। "शिकदार" मुख्य प्रशासक होता था तथा "फौजदार", "कोतवाल" तथा "सरकार" सम्बंधित सभी काम करता था। शांति, व्यवस्था, दंड, न्याय तथा सामान्य प्रशासन उसके सुपुर्द था। "आमिल" के कर्त्तव्य "अमलगुज़ार" जैसे तथा "काजी" के अदालती होते थे।

"परगना" चकलों में विभाजित थे। राजस्व इकट्ठा करने तथा उनकी वसूली आसानी से करने के लिए चकलों का निर्माण हुआ था तथा चकलादार की भाँति उनके अपने स्थानीय अधिकारी होते थे। प्रत्येक कर्मचारी अपने ऊपर के अधिकारी के प्रति उत्तरदायी होता था।

बोध प्रश्न 2

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

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

1) केन्द्रीय स्तर के प्रमुख अधिकारियों की सूची बनाइए।

.....

.....

.....

.....

2) प्रान्त तथा ज़िला स्तर के प्रमुख अधिकारियों की सूची बनाइए।

.....

.....

.....

.....

1.5 राजस्व प्रशासन

1.5.1 भू-राजस्वः आय का प्रमुख स्त्रोत

भू-राजस्व, परम्परागत रूप से राज्य की आय का प्रमुख स्त्रोत होने के कारण इसका सूक्ष्म अध्ययन करने की आवश्यकता है। राज्य तथा किसान इस समझौते के दो पक्षकार रहे हैं। राज्य को भूमि से प्राप्त पैदावार का एक निश्चित भाग लेने का अधिकार, अति प्राचीन काल से, अर्थव्यवस्था का एक सिद्धान्त माना जाता रहा है। प्रत्येक का यह भाग कितना-कितना हो, यह समय-समय पर विवादास्पद रहा है और इसका निर्णय समय-समय पर किया जाता रहा है। प्राचीन काल में कानून के दावेदारों ने राज्य का अंश बारहवाँ, आठवाँ या चौथाई भी माना था पर लिया छठा भाग जाता था। चौदहवीं शताब्दी में राज्य आधा भाग ले लेता था, अकबर ने इसे घटाकर तिहाई कर दिया था।

1.5.2 भूमि पट्टेदारी के प्रकार

भारत में तीन प्रकार की पट्टेदारी प्रथा थी। बंगाल में जमींदारी प्रथा प्रचलित थी जो अंग्रेजों के समय में मद्रास के कुछ भागों तक फैल गई थी। बिचौलियों के रूप में जमींदार एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते थे। जैसे कि उत्तर-पश्चिम प्रान्तों में देखने में आता है, भू-राजस्व का समझौता जमींदारों के साथ होता था जिनके महाल (संपदा) व्यक्तिगत न होकर संयुक्त स्वामित्व के आधार पर होते थे। रैयतवाड़ी प्रथा द्वारा राज्य तथा रैयत अथवा किसानों के बीच सभी प्रकार के बिचौलिए समाप्त कर दिए गए। यद्यपि खेत जोतने वाले ही एक निश्चित वार्षिक लगान अदा करते थे फिर भी उनके पास स्वामित्व के अधिकार नहीं थे। ये अधिकार राज्य में निहित थे।

1.5.3 भू-राजस्व प्रशासन

भूमि पट्टेदारी प्रत्येक स्थान पर भिन्न तथा काफी उलझी हुई थी। इन्हें तीन भागों में विभाजित किया जा सकता था।

i) स्वामित्वहीन पट्टेदारी में भूमि जोतने वाले किसान पट्टेदार तथा किरायेदारों की हैसियत से काम करते थे। वे विभिन्न शर्तों पर जमीन जोतते थे तथा धन या अनाज के रूप में उन्हें उत्पादन का कुछ भाग मिलता था। यद्यपि सिद्धान्ततः वे स्वामी द्वारा बेदखल भी किए जा सकते थे परन्तु जब तक वे किराया अदा करते थे रिवाज के अनुसार उनके किरायेदार होने का अधिकार माना जाता था।

ii) एक मिश्रित वर्ग द्वारा श्रेष्ठ स्वामित्व पट्टेदारी धारण की जाती थी। ये लोग पुराने मुखियायों, अभिजात वर्ग, मुख्य सेनापति, मध्यस्थों या अभिन्यासियों के प्रतिनिधि या वशंज होते थे। इनमें वंशानुगत अधिकारी तथा महत्वपूर्ण स्थानीय लोग भी शामिल थे जो राज्य को एक निश्चित भेंट या राजस्व अदा करने के पश्चात् उत्पादन के

सरकारी हिस्से के अस्थायी या स्थायी मालिक समझे जाते थे। ये लोग साधारणतया सरकारी भाग का दसवाँ भाग लेते थे तथा भूमि-सुधार, शांति व्यवस्था तथा न्याय प्रशासन के लिए भी जिम्मेदार होते थे। इन्हीं विभिन्न प्रकार के अधिन्यासियों द्वारा समाज के सामंतवादी ढाँचे का गठन होता था। अक्सर वे अपनी भूमि दूसरों से भी जुतवाते थे और भूराजस्व कृषि (revenue farming) की यह व्यवस्था किसानों के लिए बड़ी उत्पीड़नकारी थी।

iii) पहली दोनों पट्टेदारियों के बीच अधीनस्थ स्वामित्व पट्टेदारी आती है। सर चार्ल्स मेटकॉफ तथा होल्ट मेकैन्ज़ी की छानबीन के पश्चात् ये तथ्य सामने आए थे। स्वामित्व वाले समुदाय उत्तर-पश्चिम भागों में अधिक थे और उनके प्रतिरूप पंजाब, बंगाल, बिहार तथा उड़ीसा में भी फैले थे।

चूँकि राज्य की अधिकांश आय भू-राजस्व से प्राप्त होती थी इसलिए राजस्व के प्रशासन का बहुत महत्व था। उसे वसूल करने की मशीनरी बहुत फैली हुई थी और उसमें छोटे-बड़े कर्मचारियों की अनेक श्रेणियाँ थी। राजस्व वसूली करने के लिए नौकरशाह अधिकारियों के अतिरिक्त अनेकानेक बिचौलिए होते थे। फलस्वरूप किसान वर्ग का शोषण किया जाता था और उन्हें सताया जाता था। वे नोचखसोट किए जाने के कारण बुरी तरह त्रस्त थे पर उन्हें केवल यह लाभ था कि उन्हें एक हद तक इस बात की सुरक्षा थी कि भुगतान न करने पर भी उन्हें जमीन से बेदखल नहीं किया जा सकता था।

1.5.4 प्रमुख राजस्व सुधार

अकबर के शासनकाल में जब टोडरमल को दीवाने-अशरफ नियुक्त किया गया तब कुछ प्रमुख सुधार हुए। टोडरमल ने राजस्व वसूल करने की एक मानक प्रणाली स्थापित की जिसकी मुख्य विशेषता भूमि की पैदाइश तथा सर्वेक्षण, भूमि का वर्गीकरण तथा दरों का निर्धारण करना था। इसलिए राजस्व व्यवस्था की कुल मिलाकर सफलता या विफलता, राजा और केन्द्रीय प्रशासन के स्तर और स्वरूप पर निर्भर होती थी। अकबर को यह श्रेय प्राप्त है कि उसने अपनी भू-राजस्व व्यवस्था को वैज्ञानिक ढंग से संगठित किया था। बहु अठारहवीं शताब्दी तक चलता रहा किन्तु धीरे-धीरे इसका जोर कम होता गया और यह किसानों के हितों के लिए हानिकर बन गया।

1.5.5 भू-राजस्व वसूली के ढंग

भू-राजस्व वसूल करने की पद्धति का उल्लेख किया जा चुका है। साम्राज्य, सूबों में, सूबे सरकारों में, तथा सरकारें परगनों में विभाजित थी। "अमलगुज़ार" ज़िले का मुख्य राजस्व समाहर्ता होता था। उसकी सहायता के लिए अनेक अधीनस्थ कर्मचारी होते थे। अन्य अधिकारियों में, जिनका जिक्र भी ज़रूरी है, "कानूनगों" राजस्व का लेखा-जोखा रखता था, बितीकची या लेखापाल तथा "पोतदार" या ज़िला खजांची थे।

बोध प्रश्न 3

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

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

1) जमींदारी, महालवारी तथा रैयतवारी पट्टेदारी व्यवस्थाओं में क्या अंतर है?

.....

.....

.....

.....

2) "अधिन्यासी" (assignees) कौन थे? समाज में उनके क्या कार्य थे?

.....

.....

.....

3) तीन प्रमुख राजस्व अधिकारियों के नाम बताएँ।

1) 2) 3)

1.6 न्याय प्रशासन

1.6.1 दीवानी (सिविल) न्याय प्रशासन

मुगल राज्य, मुसलमान राज्य होने के कारण कुरान के नियमों पर आधारित था। मुन्सिफ कुरान के आदेशों, प्रतिष्ठित विधिवेत्ताओं द्वारा किए गए पहले के फतवों या धार्मिक नियमों/निर्वचनों का अनुपालन करते थे। वे प्रथागत कानून की अवहेलना नहीं करते थे तथा समानता के नियमों का पालन करते थे। बादशाह का निर्वचन तभी माना जाता था जबकि यह धार्मिक कानून के खिलाफ़ न हो।

न्याय प्रदान करने के लिए दो प्रकार के दंड थे। मुख्य काज़ी तथा अधीनस्थ काज़ी होते थे जो दीवानी तथा फौज़दारी दोनों के लिए इस्लाम के कानून को मानते थे। दूसरा धर्मनिरपेक्ष अधिकारी "मीर अदल" था, जो दोनो संप्रदायों के उन मामलों का फैसला करता था जिनके लिए दोनों संप्रदायों के कानूनों में कोई विशेष व्यवस्था नहीं की गई है। बादशाह मूल तथा अपील अधिकार क्षेत्र का सर्वोच्च न्यायालय था।

"मीर अदल" का कार्यालय बड़े शहरों तथा नगरों तक ही सीमित था जहाँ मिश्रित जनसंख्या तथा उन्नत वाणिज्य के कारण ऐसे मामलों की संख्या बढ़ गई थी जो कुरान के नियमों के अंतर्गत नहीं आते थे। यहाँ भी बेईमानी तथा सत्ता के दुरुपयोग के अनेक अवसर थे। जहाँ "मीर अदल" और "काज़ी" दोनों मौजूद होते थे, वहाँ "मीर अदल" "काज़ी" पर, जो उसके मातहत कानून अधिकारी के रूप में काम करता था, सामान्य नियंत्रण अधिकारी माना जाता था।

1.6.2 फौजदारी (क्रिमिनल) न्याय प्रशासन

फौजदारी न्याय के लिए मुसलमान तथा ग़ैर-मुसलमान दोनों के लिए कुरान मार्गदर्शन करता था। मुस्लिम कानून के अनुसार जुर्म तीन प्रकार के होते थे — (i) ईश्वर के प्रति किया गया जुर्म, (ii) राजा के प्रति किया गया जुर्म, तथा (iii) किसी सामान्य व्यक्ति के प्रति किया गया व्यक्तिगत अपराध। नियम जिनके अंतर्गत जुर्मों की सज़ा दी जाती थी, वे भी तीन प्रकार के थे — (क) "हुदा" तथा कुरान द्वारा निर्धारित की गई सजाएँ, जिनमें कोड़े मारने तथा मौत की सज़ा आदि दी जाती थी; (ख) "किज़ास" या प्रतिकार जो मनुष्य के अधिकर के रूप में होती थीं, (ग) "ताज़ीर" या जज के द्वारा दी गई सज़ा, जिसकी कानून के अंतर्गत परिभाषा नहीं दी गई हो। इसके अंतर्गत तिरस्कार, जनसमुदाय के सामने बेइज्जती, देश निकाला, कोड़े मारना आदि आता था।

न्याय के आधुनिक दृष्टिकोण से ये सजाएँ बड़ी ही सख्त तथा बर्बर थीं। कोड़े मारकर जान लेना बहुत आम था। राज्य के विरुद्ध विश्वासघात या षडयंत्र करने के अपराध में जीवित लोगों की खाल उतार ली जाती थी। किसी ग़ैर-मुस्लिम की गवाही पर किसी मुस्लिम को दंडित नहीं किया जा सकता था पर ग़ैर-मुस्लिम को मुस्लिम या किसी अन्य की गवाही पर फौरन सज़ा मिल सकती थी।

बाद की स्थिति में यह ज्ञात होता है कि आपराधिक न्याय का प्रशासन सुधारने के लिए ब्रिटिश प्रशासन द्वारा प्रयास किए गए थे। ब्रिटिश प्रशासन मुख्य रूप से आपराधिक शाखा से चिन्तित था और उसने अधिक प्रगतिशील समाज की आवश्यकता की पूर्ति के लिए तथा प्राकृतिक न्याय और समान नागरिकता को समनुरूप बनाने के लिए इस्लामी कानून और व्यवस्था के पक्षपातपूर्ण और अपर्याप्त कानूनों को समाप्त करने का प्रयास किया।

संक्षेप में, मुगल काल के दौरान लोक प्रशासन के सिद्धान्तों को निम्न प्रकार सूचीबद्ध किया जा सकता है :

केन्द्रीकरण, व्यक्तिवादी प्रशासन, सिविल सेवा, प्रशासन के भिन्न भिन्न स्तर, कार्य का विभाजन, सैन्य स्वरूप की नौकरशाही, सुस्थापित सिद्धान्तों पर आधारित राजस्व प्रशासन, बल के भय पर आधारित प्रशासन, विनियमों, परम्पराओं और व्यवहारों पर आधारित प्रशासन, कमाण्ड में अपर्याप्त एकता (यह दृष्टान्तों के माध्यम से देखा जा सकता है, जैसे प्रान्तीय दीवान की स्थिति, जो सीधे शाही दीवान के अधीन था, न कि गवर्नर के अधीन और फौजदारों की स्थिति, जो यद्यपि गवर्नरों के अधीन थे, स्थापित शाही सरकार से सीधे संचार कर सकते थे)।

बोध प्रश्न 4

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

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

1) न्यायिक प्रशासन के लिए स्थापित अदालती कचहरियों (tribunals) के प्रकारों (types) का वर्णन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) मुगल न्यायपालिका के विशिष्ट लक्षणों की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

1.7 सारांश

अंग्रेजी शासन के प्रारंभ में प्रशासन व्यवस्था पितृवत्, केन्द्रीकृत (centralised) तथा वैयक्तिक (personalised) थी। केन्द्र में बहुत से अधिकारी होते थे जो केन्द्रीय सचिवालय का निर्माण

करते थे तथा प्रान्तीय तथा स्थानीय स्तरों पर भी ऐसा ही होता था। राज्य का सर्वेसर्वा राजा होता था। भू-राजस्व आय का मुख्य स्रोत था तथा भूमि पट्टेदारी, जटिल और नियम प्रथा तथा परिपाटी का मिला-जुला रूप थी। न्यायिक व्यवस्था प्रबंधक के अधीन थी और उसका ढाँचा बहुत कमज़ोर था। समाज सामंती था जिसमें परिश्रम करने वाली जनता के साथ अक्सर पूरा न्याय नहीं होता था।

1.8 शब्दावली

नौकरशाही स्वेच्छाचारिता : समाज में नौकरशाहों का निरंकुश तथा प्रभावी शासन।

केन्द्रीकृत निरंकुश शासन : एक अकेले व्यक्ति या समूह द्वारा बनाई गई सरकार जिसके पास निरंकुश तथा अनियंत्रित सत्ता हो।

एकाश्मीय प्रशासन : अविभाजित तथा एकता पर आधारित प्रशासन

1.9 संदर्भ एवं उपयोगी पुस्तकें

Majumdar, R. *et al.*, 1967, *An Advanced History of India*, Macmillan, New York.

Misra, B.B., 1959, *The Central Administration of the East India Company 1773-1834*, Manchester University Press, Manchester.

Puri, B.N., 1975, *History of Indian Administration*, Vol. II; Medieval Period, Bharatiya Vidya Mandir, Bombay.

1.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - "मनसबदारी" धारण करने वाले अधिकारियों के कार्य
   - "मनसबदारों" का श्रेणियों में वर्गीकरण
   - मनसबदारी व्यवस्था की शोषण की प्रकृति

2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - सेना
   - मनसबदारी व्यवस्था
   - पुलिस
   - नौकरशाही

बोध प्रश्न 2

1) देखें उप-भाग 1.4.1

2) देखें उप-भाग 1.4.2 तथा 1.4.3

बोध प्रश्न 3

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - मध्यस्थों/बिचौलियों की भूमिका से संबंधित अंतर
   - राजस्व के भुगतान संबंधी अंतर
2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - अधिन्यासियों का गठन
   - अधिन्यासियों की आय के स्रोत
   - अधिन्यासियों का जिम्मेदारियॉं
3) देखें उप-भाग 1.5.5

बोध प्रश्न 4

1) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - अधिकरणों के प्रकार
   - मुख्य तथा अधीनस्थ "काज़ी" की भूमिका
   - "मीर अदल" की भूमिका
2) आपके उत्तर में निम्नलिखित बातें होनी चाहिए:
   - मुगल काल में न्याय कुरान के नियमों पर आधारित था
   - जुर्मों का तीन मुख्य शीर्षों में वर्गीकरण
   - सजा की प्रकृति
   - मुस्लिमों तथा ग़ैर-मुस्लिमों के बीच भेदभाव
   - प्रबंधक सत्ता का प्रभुत्व
   - कचहरियों की विभिन्न श्रेणियाँ