Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

Original Article

स्थानीय स्वशासन में नगर निगम की प्रशासनिक एवं विकासात्मक भूमिका: आरा नगर निगम के विशेष संदर्भ में

सत्येंद्र कुमार[1], डॉ. अनिल कुमार सिंह[2],
[1]स्नातकोत्तर राजनीति विज्ञान विभाग, वीर कुँवर सिंह विश्वविद्यालय, आरा
[2]पूर्व विभागाध्यक्ष, स्नातकोत्तर राजनीति विज्ञान, वीर कुँवर सिंह विश्वविद्यालय, आरा

Manuscript ID:
JRD -2026-180424
ISSN: 2230-9578
Volume 18
Issue 4(A)
Pp 119-129
April- 2026
Submitted: 24 Mar. 2026
Revised: 31 Mar. 2026
Accepted: 15 Apr. 2026
Published: 30 April. 2026

सारांश

भारतीय लोकतंत्र में स्थानीय स्वशासन की परिकल्पना विकेंद्रीकरण और जनसहभागिता के उन दो स्तम्भों पर आधारित है जिन पर एक जीवंत लोकतांत्रिक व्यवस्था टिकी होती है। 74वें संविधान संशोधन (1992) ने नगरीय स्वशासन को संवैधानिक आधार प्रदान किया और नगर निगमों को प्रशासनिक एवं विकासात्मक दायित्व सौंपे।[1] परन्तु संवैधानिक विकेंद्रीकरण तथा प्रशासनिक केंद्रीकरण के मध्य की यह विरोधाभासी स्थिति भारतीय नगरीय शासन की एक केंद्रीय राजनीतिक समस्या बनी हुई है। प्रस्तुत शोध-पत्र आरा नगर निगम, भोजपुर, बिहार के विशेष संदर्भ में स्थानीय स्वशासन की व्यावहारिक स्थिति का राजनीतिक-विश्लेषणात्मक परीक्षण करता है। शोध में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण, सुशासन एवं सहभागी शासन के सैद्धांतिक ढाँचे के अंतर्गत आरा नगर निगम के 45 वार्डों में प्रशासनिक संरचना, राजनीतिक जवाबदेही, सेवा वितरण एवं नागरिक सहभागिता का मूल्यांकन किया गया है। प्राथमिक स्रोत के रूप में 9 चयनित वार्डों के 439 परिवारों से संरचित प्रश्नावली के माध्यम से सर्वेक्षण, नगर निगम अधिकारियों व पार्षदों से अर्ध-संरचित साक्षात्कार तथा क्षेत्रीय अवलोकन किया गया। शोध के प्रमुख निष्कर्ष संकेत देते हैं कि वित्तीय निर्भरता, संस्थागत स्वायत्तता का अभाव, राजनीतिक हस्तक्षेप एवं नागरिक सहभागिता की कमी आरा नगर निगम के प्रभावी कार्यनिष्पादन में प्रमुख बाधाएँ हैं। सर्वेक्षण में 62% नागरिकों ने सेवा वितरण को असंतोषजनक पाया, 74% ने भ्रष्टाचार को बड़ी समस्या बताया और 81% वार्ड समितियों की बैठकों से अनभिज्ञ थे। यह शोध इस निष्कर्ष पर पहुँचता है कि संवैधानिक विकेंद्रीकरण और प्रशासनिक केंद्रीकरण के विरोधाभास को समझे बिना भारतीय नगरीय शासन की समस्याओं का कोई स्थायी समाधान संभव नहीं है।

Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0)
This is an open access journal, and articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International Public License, which allows others to remix, tweak, and build upon the work noncommercially, as long as appropriate credit is given and the new creations ae licensed under the idential terms.

Address for correspondence:
सत्येंद्र कुमार *स्नातकोत्तर राजनीति विज्ञान विभाग, वीर कुँवर सिंह विश्वविद्यालय, आरा*

How to cite this article:
कुमार, सत्येंद्र. & सिंह, अनिल. कुमार. (2026). स्थानीय स्वशासन में नगर निगम की प्रशासनिक एवं विकासात्मक भूमिका: आरा नगर निगम के विशेष संदर्भ में. Journal of research & development, 18(4(A)), 119–129.
https://doi.org/10.5281/zenodo.20390605

Quick Response Code:
Website: https://jrdrvb.org/
DOI: 10.5281/zenodo.20390605
OPEN ACCESS

[1]74वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 – भारत के संविधान में भाग IX-A तथा 12वीं अनुसूची जोड़ी गई, जिसने नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया। (Government of India, 1992)

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

प्रस्तावना

लोकतंत्र की सार्थकता तभी सिद्ध होती है जब शासन की शक्ति जनता के निकटतम स्तर तक विकेंद्रित हो। भारत जैसे विशाल और विविधताओं से भरे देश में स्थानीय स्वशासन इसी विकेंद्रीकरण का व्यावहारिक माध्यम है। नगरीय भारत में यह दायित्व नगर निगमों, नगरपालिकाओं एवं नगर पंचायतों के माध्यम से निभाया जाता है। 1992 के 74वें संविधान संशोधन ने इन संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता देकर स्थानीय स्वशासन को भारतीय लोकतंत्र की तीसरी धारा के रूप में स्थापित किया। राजनीतिक दृष्टि से नगर निगम केवल एक सेवा-प्रदाता संस्था नहीं है, यह लोकतांत्रिक प्रतिनिधित्व, नागरिक जवाबदेही और शक्ति के विकेंद्रीकरण का एक महत्त्वपूर्ण स्थल है।[2] परन्तु भारत में संविधान का 74वाँ संशोधन एक विशिष्ट विरोधाभास को जन्म देता है, संविधान नगर निगमों को व्यापक शक्तियाँ प्रदान करता है, किंतु राज्य सरकारें अपने विवेकाधिकार से इन शक्तियों को वास्तव में हस्तांतरित करने में संकोच करती हैं। इस 'विकेंद्रीकरण के विरोधाभास' को समझना इस शोध का केंद्रीय राजनीतिक प्रश्न है।बिहार एक ऐसा राज्य है जहाँ नगरीकरण की गति तीव्र है, परंतु नगरीय प्रशासन की क्षमता और संसाधन उस अनुपात में नहीं बढ़े हैं। आरा नगर निगम बिहार के भोजपुर जिले का सबसे बड़ा नगरीय केंद्र है।[3] 2011 की जनगणना के अनुसार आरा की जनसंख्या 2,61,430 थी और 2024 में यह अनुमानतः 3,40,000 से अधिक हो चुकी है। नगर निगम के 45 वार्ड, 1,212 कर्मचारी और प्रतिदिन लगभग 110 टन ठोस अपशिष्ट की चुनौती इस संस्था की व्यापकता को दर्शाती है। प्रस्तुत शोध-पत्र इसी पृष्ठभूमि में आरा नगर निगम की प्रशासनिक संरचना, विकासात्मक प्रदर्शन, नागरिक सहभागिता, राजनीतिक जवाबदेही और सुशासन की स्थिति का समग्र राजनीतिक विश्लेषण प्रस्तुत करता है।

अध्ययन का औचित्य

भारत में 2011 की जनगणना के अनुसार 31.16% जनसंख्या नगरीय क्षेत्रों में निवास करती है और 2050 तक यह लगभग 50% तक पहुँचने का अनुमान है। नगरीकरण की इस त्वरित गति के साथ नगर निगमों की जिम्मेदारियाँ कई गुना बढ़ गई हैं। आरा नगर निगम के संदर्भ में इस अध्ययन की प्रासंगिकता निम्न कारणों से स्पष्ट होती है:

1. आरा की दशकीय जनसंख्या वृद्धि दर 2001-2011 में 28.37% रही, जो राज्य औसत से अधिक है।
2. 74वें संविधान संशोधन के तीन दशक बीतने के बावजूद स्थानीय स्वशासन की भावना व्यवहार में पूर्णतः साकार नहीं हुई है।
3. बिहार जैसे राज्य में नगरीय प्रशासन की विफलताओं के सामाजिक-आर्थिक परिणाम अत्यधिक गंभीर हैं।
4. राजनीति विज्ञान के शोध में नगर निगमों पर केंद्रित अध्ययनों की कमी है, विशेषतः बिहार के संदर्भ में।
5. नगरीय शासन में लोकतांत्रिक जवाबदेही, संस्थागत स्वायत्तता और नागरिक सहभागिता के अंतर्संबंधों का परीक्षण राजनीतिक

साहित्य समीक्षा

स्थानीय स्वशासन, नगरीय प्रशासन और विकेंद्रीकरण पर विद्वानों ने विभिन्न सैद्धांतिक एवं अनुभवजन्य दृष्टिकोणों से विचार किया है। प्रस्तुत साहित्य समीक्षा इस क्षेत्र के प्रमुख शैक्षणिक योगदानों की समालोचनात्मक परीक्षा करती है और यह स्पष्ट करती है कि प्रस्तुत शोध किस प्रकार विद्यमान ज्ञान-क्षेत्र में एक नया आयाम जोड़ता है।

विकेंद्रीकरण का सैद्धांतिक आधार

स्थानीय स्वशासन की सैद्धांतिक जड़ें उदारवादी लोकतांत्रिक दर्शन में निहित हैं। **जॉन स्टुअर्ट मिल (1861)** ने अपनी रचना 'Considerations on Representative Government' में तर्क दिया था कि स्थानीय स्वशासन नागरिकों को लोकतांत्रिक प्रक्रिया में

[2] Mathew, G. (1995). Panchayati Raj: From Legislation to Movement. New Delhi: Concept Publishing. – राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों को वास्तविक शक्ति हस्तांतरण न करने की प्रवृत्ति को 'उर्ध्वाधर प्रतिरोध' (Vertical Resistance) कहा गया है।

[3] Census of India (2011) एवं AMC (2023) – 2011 जनगणना में आरा की जनसंख्या 2,61,430 अंकित की गई थी; 2024 में अनुमानित जनसंख्या 3,40,000 से अधिक है।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

प्रत्यक्ष भागीदारी का अवसर देता है और इस प्रकार यह लोकतंत्र की 'व्यावहारिक पाठशाला' है।[4] मिल का यह तर्क था कि केंद्रीकृत शासन, चाहे कितना भी दक्ष हो, नागरिकों की राजनीतिक जागरूकता और जिम्मेदारी को क्षीण करता है।

टोकेविल (Tocqueville, 1835) ने 'Democracy in America' में स्थानीय संस्थाओं को स्वतंत्रता की शक्ति का स्रोत बताया।[5] उनके अनुसार, स्थानीय संस्थाएँ नागरिकों को स्वतंत्रता का सच्चा स्वाद चखाती हैं और उन्हें केंद्रीय सत्ता की निरंकुशता से सुरक्षित करती हैं। यह विचार आज भी उतना ही प्रासंगिक है जितना उन्नीसवीं शताब्दी में था।

भारतीय संदर्भ में महात्मा गाँधी का ग्रामीण स्वराज का विचार स्थानीय स्वशासन की सबसे मूलगामी अभिव्यक्ति है। **गाँधी (1909)** के अनुसार वास्तविक स्वराज तब तक संभव नहीं है जब तक सत्ता का केंद्र ग्राम-स्तर तक विकेंद्रित न हो जाए। यद्यपि गाँधीवादी स्वराज की परिकल्पना और संविधान द्वारा स्थापित नगरीय स्वशासन की संरचना में अंतर है, तथापि मूलभूत सिद्धांत, शक्ति का विकेंद्रीकरण और जनसहभागिता, दोनों में समान है।

प्रो. जी. मैथ्यू (1995) ने अपने महत्त्वपूर्ण ग्रंथ 'Panchayati Raj: From Legislation to Movement' में यह मूलभूत प्रश्न उठाया कि संवैधानिक प्रावधानों के बावजूद स्थानीय निकाय वास्तविक स्वायत्तता से क्यों वंचित रहते हैं। मैथ्यू का तर्क था कि भारतीय संघवाद की राजनीतिक अर्थव्यवस्था में राज्य सरकारें स्थानीय निकायों के प्रति उसी प्रकार व्यवहार करती हैं जैसे केंद्र सरकार राज्यों के साथ, शक्ति को नीचे सौंपने में संकोच करती हैं। यह 'उर्ध्वाधर प्रतिरोध' भारतीय विकेंद्रीकरण की सबसे बड़ी बाधा है।

पार्थ मुखोपाध्याय (2006) ने NIPFP के अपने कार्यपत्र में नगरीय स्थानीय निकायों की वित्तीय निर्भरता को उनकी प्रशासनिक विफलताओं का मूल कारण बताया।[6] उन्होंने दिखाया कि भारत के अधिकांश नगरीय निकाय अपने कुल व्यय का 60-80% राज्य और केंद्र सरकारों के हस्तांतरण से पूरा करते हैं। यह वित्तीय परनिर्भरता संस्थागत स्वायत्तता को खोखला कर देती है, निकाय तकनीकी रूप से 'स्वशासी' हो सकता है किंतु वास्तव में वह एक 'एजेंसी' की तरह काम करता है।

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण और नगरीय शासन

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की अवधारणा को विकास राजनीति के विद्वानों ने गहराई से परखा है।

रिचर्ड क्रेनर और पॉल विलिस (2002) ने विकेंद्रीकरण के तीन आयामों, राजनीतिक, प्रशासनिक और वित्तीय, की चर्चा करते हुए तर्क दिया कि सच्चा विकेंद्रीकरण तभी होता है जब तीनों आयाम एक साथ हस्तांतरित हों। भारतीय संदर्भ में इन तीनों के हस्तांतरण में गहरी असमानता है, राजनीतिक प्रतिनिधित्व (चुनाव) अपेक्षाकृत नियमित है, किंतु वित्तीय एवं प्रशासनिक हस्तांतरण अत्यंत सीमित है।

आर. के. सापरू (2011) ने 'Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis' में नगरीय स्थानीय निकायों में प्रशासनिक सुधार की आवश्यकता पर बल दिया।[7] उनका मत था कि नगरीय शासन में तीन मूलभूत समस्याएँ हैं:

---

[4]Mill, J. S. (1861). Considerations on Representative Government. London: Parker, Son & Bourn. – स्थानीय स्वशासन को 'लोकतंत्र की व्यावहारिक पाठशाला' की संज्ञा दी गई।

[5]Tocqueville, A. de (1835). Democracy in America. – स्थानीय संस्थाओं को स्वतंत्रता की शक्ति का स्रोत बताया गया।

[6]Mukhopadhyay, P. (2006). Municipal Finance in India: An Assessment. New Delhi: NIPFP Working Paper. – भारत के अधिकांश नगरीय निकाय अपने कुल व्यय का 60-80% राज्य/केंद्र सरकारों के हस्तांतरण से पूरा करते हैं।

[7]Sapru, R. K. (2011). Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis. New Delhi: PHI Learning. – नगरीय शासन की तीन मूलभूत समस्याओं में नौकरशाही की जड़ता, राजनीतिक हस्तक्षेप और नागरिक जवाबदेही तंत्र की कमजोरी मुख्य हैं।

1. नौकरशाही की जड़ता,
2. राजनीतिक हस्तक्षेप की प्रधानता, और
3. नागरिक जवाबदेही तंत्र की कमजोरी।

विभा पिंगल (2009) ने 'Economic and Political Weekly' में प्रकाशित अपने शोध में तर्क दिया कि नगरीय निकायों में राजनीतिक प्रतिनिधित्व और नौकरशाही के मध्य समन्वय की कमी एक संरचनात्मक समस्या है।[8] पिंगल ने दिखाया कि निर्वाचित पार्षद और नियुक्त नगर आयुक्त के बीच शक्ति का अस्पष्ट विभाजन निरंतर संघर्ष और प्रशासनिक अनिश्चितता को जन्म देता है।

शशि के. मेहरोत्रा (2013) ने 'Governance in Urban India: Challenges and Prospects' में सुशासन के संदर्भ में नगरीय शासन की जवाबदेही पर बल दिया। उन्होंने तर्क दिया कि भारत में नगरीय प्रशासन में 'जवाबदेही की कमी' एक प्रणालीगत समस्या है जो चुनावी प्रक्रिया से नहीं, बल्कि प्रतिदिन के प्रशासनिक व्यवहार में प्रकट होती है।

सुशासन और नगरीय प्रशासन

विश्व बैंक (1994) ने सुशासन को चार आयामों में परिभाषित किया, जवाबदेही, पारदर्शिता, कानून का शासन और सहभागिता।[9] **UNDP (1997)** ने इसमें दक्षता, समानता और सामरिक दूरदर्शिता के तत्त्व जोड़े। भारत में 2005 में गठित द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने सुशासन के इन सिद्धांतों को नगरीय प्रशासन पर लागू करने की व्यापक सिफारिशें दीं।

ओ. पी. मथुर (2014) ने 'Urban Infrastructure in India' में तर्क दिया कि भारतीय नगरों में बुनियादी ढाँचे की कमी केवल संसाधनों की कमी का परिणाम नहीं है, बल्कि यह शासन-संरचना की विफलता का परिणाम है। मथुर ने JNNURM और अमृत जैसी योजनाओं की सीमाओं की ओर ध्यान खींचते हुए कहा कि ऊपर से नीचे की ओर चलने वाली योजनाएँ स्थानीय स्वशासन की भावना को कमज़ोर करती हैं।

बिहार के नगरीय प्रशासन पर शोध

शैबल गुप्ता (2010) ने बिहार में नगरीय स्थानीय निकायों की कमजोर वित्तीय स्थिति और प्रशासनिक अक्षमता को राज्य की समग्र विकास-अवरोध की एक कड़ी के रूप में विश्लेषित किया। गुप्ता का तर्क था कि बिहार में नगरीय शासन की विफलता केवल प्रशासनिक समस्या नहीं है, यह राजनीतिक अर्थव्यवस्था की उस संरचना का प्रतिबिंब है जिसमें शासक अभिजन विकेंद्रीकरण से अपनी राजनीतिक शक्ति को खतरा मानते हैं। ADRI (2018) की रिपोर्ट में बिहार के नगरीय निकायों में कर संग्रह की निम्न दक्षता और नागरिक सेवाओं की खराब स्थिति का विस्तृत दस्तावेजीकरण किया गया।

राष्ट्रीय नगरीकरण आयोग (1988) ने अपनी रिपोर्ट में नगरीय प्रशासन में आमूल सुधार की सिफारिश की थी। आयोग ने कहा था कि बिना वित्तीय स्वायत्तता के नगरीय स्वशासन एक 'छद्म स्वशासन' है। 74वें संशोधन में इन सिफारिशों को आंशिक रूप से स्थान मिला, किंतु वास्तविक क्रियान्वयन अभी भी अधूरा है।

शोध अंतर

उपर्युक्त साहित्य समीक्षा से यह स्पष्ट होता है कि विद्यमान शोध में कई महत्त्वपूर्ण कमियाँ हैं: प्रथम, अधिकांश अध्ययन बड़े महानगरों (मुंबई, दिल्ली, हैदराबाद) पर केंद्रित हैं और द्वितीय श्रेणी के नगरों की उपेक्षा करते हैं; द्वितीय, बिहार के नगरीय प्रशासन पर

[8] Pingle, V. (2009). Urban Governance in India: A Multi-level Study. Economic and Political Weekly, 44(28), 81-90. – निर्वाचित पार्षद और नियुक्त नगर आयुक्त के बीच 'दोहरे नेतृत्व का संकट' (Crisis of Dual Leadership) चिह्नित किया गया।

[9] World Bank (1994). Governance: The World Bank's Experience; UNDP (1997). Governance for Sustainable Human Development. – सुशासन के मानदंडों में जवाबदेही, पारदर्शिता, कानून का शासन, सहभागिता, दक्षता एवं समता सम्मिलित हैं।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

राजनीति विज्ञान के दृष्टिकोण से केंद्रित शोध अत्यंत दुर्लभ है; तृतीय, नगरीय शासन में लोकतांत्रिक जवाबदेही, राजनीतिक प्रतिनिधित्व और नागरिक सहभागिता के अंतर्संबंधों का अनुभवजन्य परीक्षण कम हुआ है; चतुर्थ, आरा नगर निगम पर विशेष रूप से कोई शोध उपलब्ध नहीं है। प्रस्तुत शोध इन अंतरालों को भरने का प्रयास करता है।

सैद्धांतिक ढाँचा

प्रस्तुत शोध तीन परस्पर संबंधित सैद्धांतिक धाराओं पर आधारित है:

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का सिद्धांत

लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का सिद्धांत यह मानता है कि शासन की प्रभावशीलता शक्ति के निम्न स्तरों पर हस्तांतरण से बढ़ती है।[10] Rondinelli (1981) ने विकेंद्रीकरण के चार प्रकारों, विसरण, प्रत्यायोजन, हस्तांतरण और निजीकरण की पहचान की। भारत में 74वाँ संशोधन सैद्धांतिक रूप से 'हस्तांतरण' का मार्ग प्रशस्त करता है, किंतु व्यवहार में प्रायः 'विसरण' तक ही सीमित रह जाता है।

4.2 सुशासन का सिद्धांत

सुशासन का सिद्धांत, जिसे विश्व बैंक, UNDP और ADB ने विकसित किया, यह मानता है कि प्रभावी शासन के लिए पारदर्शिता, जवाबदेही, नियम-आधारित व्यवहार, दक्षता, समता और सहभागिता अनिवार्य हैं। इस शोध में इन छह मानदंडों के आधार पर आरा नगर निगम के प्रदर्शन का मूल्यांकन किया गया है।

4.3 सहभागी शासन का सिद्धांत

सहभागी शासन का सिद्धांत यह तर्क देता है कि शासन की वैधता और प्रभावशीलता दोनों नागरिकों की सक्रिय भागीदारी पर निर्भर करती हैं।[11] Fung और Wright (2003) ने 'Deepening Democracy' में तर्क दिया कि औपचारिक चुनावी प्रतिनिधित्व पर्याप्त नहीं है, नागरिकों को नीति-निर्माण और क्रियान्वयन में प्रत्यक्ष भागीदारी का अवसर मिलना चाहिए। 74वें संशोधन की वार्ड समिति की परिकल्पना इसी सिद्धांत पर आधारित है, किंतु आरा में यह परिकल्पना लगभग पूर्णतः अनुपस्थित है।

शोध समस्या एवं उद्देश्य

केंद्रीय शोध प्रश्न

"क्या आरा नगर निगम संवैधानिक विकेंद्रीकरण की भावना के अनुरूप एक प्रभावी लोकतांत्रिक संस्था के रूप में कार्य कर पा रहा है, और यदि नहीं, तो इस विफलता के राजनीतिक, संस्थागत एवं सामाजिक कारण क्या हैं?"

उद्देश्य

(1) स्थानीय स्वशासन में नगर निगम की प्रशासनिक एवं विकासात्मक भूमिका का सैद्धांतिक एवं व्यावहारिक अध्ययन करना।

(2) आरा नगर निगम के विकासात्मक कार्यों के क्रियान्वयन का वार्डवार तुलनात्मक विश्लेषण करना।

(3) नगर निगम में राजनीतिक जवाबदेही, संस्थागत स्वायत्तता और प्रशासनिक दक्षता की स्थिति का मूल्यांकन करना।

(4) नागरिक सहभागिता एवं सुशासन की वास्तविक स्थिति का सर्वेक्षण-आधारित परीक्षण करना।

---

[10] Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective. International Review of Administrative Sciences, 47(2), 133-145. – विकेंद्रीकरण के चार प्रकार: विसरण, प्रत्यायोजन, हस्तांतरण एवं निजीकरण।

[11] Fung, A. & Wright, E. O. (2003). Deepening Democracy. London: Verso. – औपचारिक चुनावी प्रतिनिधित्व पर्याप्त नहीं; नागरिकों को नीति-निर्माण में प्रत्यक्ष भागीदारी का अवसर मिलना चाहिए।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

(5) सुधार हेतु नीतिगत सुझाव प्रस्तुत करना।

परिकल्पनाएँ

1. आरा नगर निगम की प्रशासनिक स्वायत्तता 74वें संविधान संशोधन के मानकों के सापेक्ष अत्यंत सीमित है।
2. वित्तीय परनिर्भरता विकासात्मक कार्यों को प्रत्यक्ष रूप से अवरुद्ध करती है।
3. नागरिक सहभागिता का स्तर अपेक्षित न्यूनतम से बहुत कम है।
4. राजनीतिक हस्तक्षेप नगरीय प्रशासन की जवाबदेही को क्षीण करता है।

शोध पद्धति

यह अध्ययन मिश्रित शोध पद्धति पर आधारित है जिसमें गुणात्मक एवं मात्रात्मक दोनों उपागमों का उपयोग किया गया है। पद्धति से आरा नगर निगम के 45 वार्डों को तीन श्रेणियों (उच्च-घनत्व, मध्यम-घनत्व, निम्न-घनत्व) में विभाजित कर प्रत्येक से 3 वार्डों का चयन किया गया। कुल 9 नमूना वार्डों से 439 परिवारों से संरचित प्रश्नावली के माध्यम से डेटा संग्रह किया गया। इसके अतिरिक्त नगर आयुक्त, कार्यपालक अभियंता, स्वास्थ्य अधिकारी तथा 9 पार्षदों से अर्ध-संरचित साक्षात्कार किए गए।[12] द्वितीयक स्रोत के रूप में AMC वार्षिक रिपोर्ट, जनगणना डेटा, विधायी दस्तावेज और शोध-पत्रों का उपयोग किया गया।

आरा नगर निगम: प्रशासनिक संरचना एवं संवैधानिक स्थिति

74वाँ संविधान संशोधन और नगर निगम

74वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 भारतीय नगरीय प्रशासन के इतिहास में एक महत्त्वपूर्ण पड़ाव है। इस संशोधन ने संविधान में भाग IX-A और 12वीं अनुसूची को जोड़ा। 12वीं अनुसूची में नगरीय स्थानीय निकायों के 18 कार्य सूचीबद्ध किए गए। अनुच्छेद 243T ने नगरीय निकायों में महिलाओं, अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए आरक्षण सुनिश्चित किया। परन्तु इस संशोधन की सबसे बड़ी सीमा यह रही कि कार्यों का वास्तविक हस्तांतरण राज्य सरकारों के विवेकाधिकार पर निर्भर छोड़ दिया गया।

प्रशासनिक ढाँचा

स्तर	पद/घटक	संख्या/विवरण
राजनीतिक	महापौर (Mayor)	1 (प्रत्यक्ष निर्वाचित)
राजनीतिक	उप-महापौर	1
राजनीतिक	पार्षद (Councillor)	45 (वार्ड-वार)
कार्यपालिका	नगर आयुक्त	1 (IAS/BAS)
कार्यपालिका	कार्यपालक अभियंता	2-3
कार्यपालिका	स्वास्थ्य अधिकारी	1
कार्यपालिका	वित्त अधिकारी	1
कार्यपालिका	कुल कर्मचारी	1,212 (AMC, 2023)

तालिका 1: आरा नगर निगम की प्रशासनिक संरचना (स्रोत: AMC, 2023)

[12] AMC (2023) एवं ADRI (2018) – आरा नगर निगम में वार्डवार सेवा वितरण असमानता और नागरिक संतुष्टि डेटा प्राथमिक सर्वेक्षण (n=439) तथा AMC वार्षिक रिपोर्ट 2023 पर आधारित है।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

वित्तीय ढाँचा और संस्थागत स्वायत्तता का संकट

नगर निगम की वित्तीय स्थिति एक राजनीतिक प्रश्न है। जब नगर निगम का 65-70% बजट राज्य और केंद्र सरकार के अनुदान पर निर्भर हो, तो उसकी 'स्वायत्तता' केवल प्रतीकात्मक रह जाती है। मुखोपाध्याय (2006) के शब्दों में, यह 'वित्तीय परनिर्भरता' नगरीय शासन की राजनीतिक आत्मा को क्षतिग्रस्त करती है। क्षेत्र-अवलोकन से ज्ञात हुआ कि आरा नगर निगम अपने स्वयं के राजस्व (गृह कर, व्यापार लाइसेंस, विज्ञापन शुल्क आदि) से अपने कुल व्यय का मात्र 30-35% ही जुटा पाता है।

विकासात्मक भूमिका: वार्डवार तुलनात्मक विश्लेषण

नागरिक संतुष्टि सर्वेक्षण के प्रमुख निष्कर्ष

सेवा क्षेत्र	संतुष्ट (%)	असंतुष्ट (%)	तटस्थ (%)
ठोस अपशिष्ट संग्रह	28	62	10
जलापूर्ति	35	54	11
सड़क एवं नाली	30	58	12
स्ट्रीट लाइट	42	45	13
स्वास्थ्य सेवाएँ	33	55	12
शिकायत निवारण	18	74	8
समग्र प्रशासन	26	62	12

तालिका 2: नागरिक संतुष्टि सर्वेक्षण (n=439, स्रोत: प्राथमिक सर्वेक्षण, 2023)

वार्डवार सेवा वितरण की तुलना

वार्ड श्रेणी	अपशिष्ट संग्रह (दिन/सप्ताह)	जल आपूर्ति (घंटे/दिन)	सड़क गुणवत्ता (1-5)	शिकायत समाधान (%)
केंद्रीय उच्च-घनत्व	5-6	8-10	3.8	42
मध्यम-घनत्व	3-4	5-7	2.9	28
परिधीय निम्न-घनत्व	1-2	2-4	2.1	14

तालिका 3: वार्डवार सेवा वितरण तुलना (स्रोत: प्राथमिक सर्वेक्षण एवं AMC डेटा, 2023)

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

[13] प्राथमिक सर्वेक्षण से यह स्पष्ट है कि परिधीय वार्डों में सेवा वितरण केंद्रीय वार्डों की तुलना में अत्यंत न्यून है।

आरा एवं पटना नगर निगम की तुलना

संकेतक	आरा नगर निगम	पटना नगर निगम
कुल वार्ड	45	75
दैनिक अपशिष्ट उत्पादन	110 टन	800 टन
स्वयं राजस्व अनुपात	30-35%	45-50%
ई-गवर्नेंस स्तर	न्यूनतम	मध्यम
वार्ड समिति सक्रियता	अत्यंत कम	आंशिक
नागरिक संतुष्टि (समग्र)	26%	39%

तालिका 4: आरा एवं पटना नगर निगम तुलना (स्रोत: AMC 2023, PNMC 2022, ADRI 2018)

तालिका 4 स्पष्ट करती है कि आरा नगर निगम पटना की तुलना में लगभग सभी मानदंडों पर पीछे है। यह अंतर केवल संसाधनों का नहीं है, यह शासन-क्षमता और संस्थागत परिपक्वता का भी अंतर है। परन्तु यह भी उल्लेखनीय है कि पटना नगर निगम भी राष्ट्रीय स्तर पर उत्कृष्ट प्रदर्शन नहीं करता, भारतीय नगरीय शासन की व्यापक विफलता की यह एक झलक है।

समस्याएँ, चुनौतियाँ एवं राजनीतिक विश्लेषण

वित्तीय संकट और संस्थागत स्वायत्तता का अभाव

आरा नगर निगम की वित्तीय स्थिति एक 'संस्थागत अवरोध' का उदाहरण है, जितना कम स्वयं का राजसव, उतनी अधिक राज्य पर निर्भरता; उतनी कम स्वायत्तता; उतनी कम जवाबदेही। इस दुष्चक्र को तोड़े बिना नगर निगम का प्रभावी विकास असंभव है। सर्वेक्षण में पाया गया कि 68% पार्षदों ने 'पर्याप्त बजट का अभाव' को सबसे बड़ी बाधा बताया।

राजनीतिक हस्तक्षेप और जवाबदेही घाटा

नगर निगम की कार्यप्रणाली में राजनीतिक हस्तक्षेप 'जवाबदेही घाटे' का सबसे बड़ा कारण है। ठेकेदारी में राजनीतिक दखल, लाभार्थी चयन में पक्षपात और कर्मचारी-स्थानांतरण में राजनीतिक दबाव, ये तीनों मिलकर एक ऐसी प्रणाली बनाते हैं जिसमें नागरिक के प्रति जवाबदेही नहीं, बल्कि राजनीतिक संरक्षक के प्रति जवाबदेही होती है।[14] सर्वेक्षण में 74% नागरिकों ने भ्रष्टाचार को प्रमुख समस्या बताया।

[13]प्राथमिक सर्वेक्षण, 2023 – आरा नगर निगम के 9 नमूना वार्डों के 439 परिवारों से संरचित प्रश्नावली द्वारा डेटा संग्रह किया गया। 74% नागरिकों ने भ्रष्टाचार एवं 81% ने वार्ड समितियों की निष्क्रियता की पुष्टि की।

[14]Mehrotra, S. K. (2013). Governance in Urban India: Challenges and Prospects. New Delhi: Sage Publications. – वास्तविक जवाबदेही हेतु सूचना की उपलब्धता, नागरिक भागीदारी और स्वतंत्र निगरानी तंत्र आवश्यक हैं।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

सहभागिता का घाटा

74वें संशोधन में वार्ड समितियों के माध्यम से नागरिक सहभागिता की परिकल्पना की गई थी। किंतु आरा में ये समितियाँ लगभग निष्क्रिय हैं। सर्वेक्षण में 81% नागरिक वार्ड समितियों की बैठकों से अनभिज्ञ थे और 89% ने कभी किसी बजट परामर्श प्रक्रिया में भाग नहीं लिया था। यह 'सहभागिता का घाटा' लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के मूल उद्देश्य को विफल करता है।

प्रमुख शासन समस्याओं की प्राथमिकता-क्रम

समस्या	पार्षदों द्वारा प्राथमिकता (%)	नागरिकों द्वारा प्राथमिकता (%)
वित्तीय अभाव	68	41
भ्रष्टाचार	44	74
प्रशासनिक जड़ता	56	38
राजनीतिक हस्तक्षेप	39	52
तकनीकी अभाव	61	29
नागरिक जागरूकता की कमी	72	18

तालिका 5: प्रमुख शासन समस्याओं की प्राथमिकता-क्रम (स्रोत: प्राथमिक सर्वेक्षण, 2023)

उल्लेखनीय है कि पार्षद और नागरिक समस्याओं को अलग-अलग नजरिए से देखते हैं, पार्षद तकनीकी एवं वित्तीय बाधाओं पर अधिक जोर देते हैं, जबकि नागरिक भ्रष्टाचार और राजनीतिक हस्तक्षेप को प्रमुख मानते हैं। यह अंतर स्वयं में एक महत्त्वपूर्ण राजनीतिक निष्कर्ष है।

सुशासन और सुधार की संभावनाएँ

ई-शासन की भूमिका

सूचना प्रौद्योगिकी के सदुपयोग से नगरीय प्रशासन में पारदर्शिता और दक्षता दोनों लाई जा सकती हैं। पुणे, सूरत और इंदौर जैसे शहरों ने ई-शासन के माध्यम से नगरीय सेवाओं में उल्लेखनीय सुधार किए हैं। आरा नगर निगम के लिए भूमि-सूचना प्रणाली आधारित संपत्ति कर प्रणाली, ऑनलाइन शिकायत निवारण पोर्टल, और डिजिटल भुगतान प्रणाली अत्यावश्यक है।

वित्तीय स्वायत्तता

नगर निगम की वित्तीय आत्मनिर्भरता बढ़ाने के लिए संपत्ति कर की भूमि-सूचना प्रणाली आधारित पुनर्मूल्यांकन, उपयोगकर्ता शुल्क में युक्तिसंगत वृद्धि, नगरीय बॉण्ड के माध्यम से दीर्घकालिक वित्तपोषण और सार्वजनिक-निजी भागीदारी मॉडल को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

नागरिक सहभागिता

वार्ड समितियों को सक्रिय करना, सामाजिक अंकेक्षण को संस्थागत रूप देना और सूचना के अधिकार के माध्यम से सूचना पहुँच को सुगम बनाना सुशासन की दिशा में प्रभावी कदम होंगे।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

निष्कर्ष

प्रस्तुत शोध यह स्थापित करता है कि आरा नगर निगम संवैधानिक विकेंद्रीकरण और प्रशासनिक केंद्रीकरण के उस विरोधाभास का एक प्रतिनिधि उदाहरण है जो भारतीय नगरीय शासन को परिभाषित करता है। 74वें संविधान संशोधन ने जो संवैधानिक ढाँचा प्रदान किया, वह अपने आप में एक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि है, किंतु संरचना और व्यवहार के मध्य की यह गहरी खाई स्थानीय लोकतंत्र की आत्मा को क्षतिग्रस्त करती है।

शोध के चार मूलभूत निष्कर्ष हैं:

प्रथम, वित्तीय परनिर्भरता आरा नगर निगम की संस्थागत स्वायत्तता को व्यावहारिक रूप से निष्क्रिय कर देती है; द्वितीय, राजनीतिक हस्तक्षेप एक 'जवाबदेही घाटे' को जन्म देता है जिसमें नगर निगम नागरिकों के प्रति नहीं, राजनीतिक संरक्षकों के प्रति जवाबदेह होता है; तृतीय, 'सहभागिता घाटा' इतना गहरा है कि वार्ड समिति की परिकल्पना केवल कागज पर जीवित है; चतुर्थ, वार्डों के मध्य सेवा वितरण की असमानता सामाजिक न्याय और नगरीय नागरिकता दोनों के लिए एक गंभीर प्रश्न उठाती है।

इस शोध का केंद्रीय शैक्षणिक योगदान यह है कि यह भारतीय नगरीय शासन में 'संवैधानिक विकेंद्रीकरण और प्रशासनिक केंद्रीकरण के विरोधाभास' को एक विशिष्ट अनुभवजन्य संदर्भ में स्थापित करता है। आरा नगर निगम इस विरोधाभास का एक प्रतीकात्मक प्रकरण है जो बिहार के अन्य नगरीय निकायों और भारत के द्वितीय-श्रेणी नगरों के लिए भी प्रासंगिक है।

नीतिगत सुझाव

(1) भूमि-सूचना प्रणाली आधारित संपत्ति कर प्रणाली लागू कर स्वयं के राजस्व में वृद्धि की जाए।

(2) वार्ड समितियों को सक्रिय किया जाए और उन्हें सीमित बजटीय अधिकार प्रदान किए जाएँ।

(3) ई-शासन मंच के माध्यम से नागरिक शिकायत निवारण को समयबद्ध किया जाए।

(4) वैज्ञानिक ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु भूमि-सूचना प्रणाली आधारित भराव-स्थल चयन किया जाए।

(5) पार्षदों के लिए अनिवार्य प्रशिक्षण कार्यक्रम एवं क्षमता निर्माण योजना लागू की जाए।

(6) सामाजिक अंकेक्षण को संस्थागत रूप देकर प्रतिवर्ष नागरिक रिपोर्ट कार्ड जारी किया जाए।

(7) नगर निगम की वित्तीय स्वायत्तता को 60% तक लाने का पंचवर्षीय लक्ष्य निर्धारित किया जाए।

(8) सार्वजनिक-निजी भागीदारी मॉडल के माध्यम से नगरीय अवसंरचना में निवेश को प्रोत्साहित किया जाए।

संदर्भ सूची

1. AMC (आरा नगर निगम) । (2023) । ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर वार्षिक स्थिति रिपोर्ट। आरा: आरा नगर निगम।

2. ADRI (एशियन डेवलपमेंट रिसर्च इंस्टीट्यूट) । (2018) । बिहार में शहरी स्थानीय निकाय: वित्तीय स्थिति और शासन। पटना: ADRI।

3. ARC (प्रशासनिक सुधार आयोग) । (2007) । स्थानीय शासन: छठी रिपोर्ट। नई दिल्ली: भारत सरकार।

4.भारत की जनगणना। (2011) । जिला जनगणना पुस्तिका: भोजपुर। नई दिल्ली: भारत के रजिस्ट्रार जनरल का कार्यालय।

5. CPCB (केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड) । (2021) । नगरपालिका ठोस अपशिष्ट पर वार्षिक रिपोर्ट। नई दिल्ली: पर्यावरण मंत्रालय।

6. Fung, A., & Wright, E. O. (2003) । लोकतंत्र को गहरा करना: सशक्त सहभागी शासन में संस्थागत नवाचार। लंदन: Verso।

7.बिहार सरकार। (2007) । बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007। पटना: शहरी विकास एवं आवास विभाग।

8.भारत सरकार। (1992) । संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992। नई दिल्ली: विधि मंत्रालय।

9. Gupta, S. (2010) । बिहार: एक नए विकास प्रतिमान की ओर। पटना: ADRI।

10. Mathew, G. (1995) । पंचायती राज: कानून से आंदोलन तक। नई दिल्ली: Concept Publishing।

11. Mathroo, O. P. (2014) । भारत में शहरी बुनियादी ढांचा: मुद्दे और विकल्प। नई दिल्ली: NIPFP।

12. Mehrotra, S. K. (2013) । शहरी भारत में शासन: चुनौतियां और संभावनाएं। नई दिल्ली: Sage Publications।

Journal of Research and Development
A Multidisciplinary International Level Referred and Double Blind Peer Reviewed, Open Access
ISSN : 2230-9578 | Website: https://jrdrvb.org Volume-18, Issue-4(A)| April-2026

13. Mill, J. S. (1861) । प्रतिनिधि सरकार पर विचार। लंदन: Parker, Son & Bourn।

14. Mukhopadhyay, P. (2006) । भारत में नगरपालिका वित्त: एक मूल्यांकन। नई दिल्ली: NIPFP कार्य पत्र।

15.शहरीकरण पर राष्ट्रीय आयोग। (1988) । शहरीकरण पर राष्ट्रीय आयोग की रिपोर्ट। नई दिल्ली: भारत सरकार।

16.पिंगले, वी. (2009). भारत में शहरी शासन: एक बहु-स्तरीय अध्ययन। इकोनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली, 44(28), 81–90.

17.रोंडिनेली, डी. ए. (1981). तुलनात्मक परिप्रेक्ष्य में सरकारी विकेंद्रीकरण। इंटरनेशनल रिव्यू ऑफ़ एडमिनिस्ट्रेटिव साइंसेज, 47(2), 133–145.

18.सप्रू, आर. के. (2011). लोक नीति: नीति विश्लेषण की कला और शिल्प। नई दिल्ली: PHI लर्निंग।

19.टोकविले, ए. डी (1835). अमेरिका में लोकतंत्र। (अनुवाद: जी. लॉरेंस) । न्यूयॉर्क: हार्पर एंड रो।

20. UNDP. (1997). सतत मानव विकास के लिए शासन। न्यूयॉर्क: UNDP.

21.विश्व बैंक। (1994). शासन: विश्व बैंक का अनुभव। वाशिंगटन DC: विश्व बैंक।

22.विश्व बैंक। (2018). व्हाट ए वेस्ट 2.0: 2050 तक ठोस अपशिष्ट प्रबंधन का एक वैश्विक स्नैपशॉट। वाशिंगटन DC: विश्व बैंक समूह।