6

विकास में नागरिक सहभागिता

[PUBLIC PARTICIPATION IN DEVELOPMENT]

पिछले कुछ दशकों से विशेषकर 1960 के बाद जन-सहभागिता लोकप्रियता ग्रहण करता जा रहा है। विकास साहित्य में जन-सहभागिता की काफी चर्चा हो रही है। लोकतन्त्र के अस्तित्व के लिए जन-सहभागिता एक आवश्यक तत्व है। इसके साथ-साथ विकास प्रक्रिया में भी जन-सहभागिता आवश्यक है। विकासशील देशों में राजनीतिकरण की प्रक्रिया एवं राज्य की विकास गतिविधियों में जन-सहभागिता अत्यन्त आवश्यक है। पिछले कुछ वर्षों में, एक प्रश्न स्वयं उठ खड़ा हुआ है कि विकास कौन चाहता है, जनता या ऐच्छिक संगठन या राज्य ? उत्तर, पाना कठिन नहीं है, सिद्ध करना कठिन है। दूसरा प्रश्न भी भ्रमकारी है कि जन-सहभागिता किसमें, क्या, कैसे और क्यों ?[1] सैद्धान्तिक दृष्टि से सबके उत्तर उपलब्ध हो सकते हैं, परन्तु कार्यात्मक दृष्टि से जिनकी हम सहभागिता चाहते हैं उन्हें सन्तुष्ट करना कठिन है। यद्यपि विकास कार्यक्रमों की सफलता के लिए जन-सहभागिता एक पूर्व शर्त है और एक ऐसा तैयार यन्त्र रचना हो जो जनता को योजना, क्रियान्वयन, परिवेक्षण और संसाधनों के प्रबन्ध में सम्बद्ध कर सके। इससे कार्यक्षमता बढ़ेगी और प्रशासनिक खर्च कम होगा। फिर भी सरकार और ऐच्छिक संगठन जनता को सम्बद्ध करने के लिए कोई ऐसा सफल निश्चित तरीका विकसित नहीं कर पाये हैं और, इसलिए अच्छे उद्देश्यों से प्रेरित अनेक कार्यक्रम आगे या पीछे उनकी गति में शिथिलता आनी प्रारम्भ हो जाती है। इससे यह स्पष्ट है कि विकास कार्यक्रमों का प्रभावी क्रियान्वयन जन-सहभागिता पर निर्भर करता है।

अर्थ (Meaning)

जन-सहभागिता का तात्पर्य नागरिकों को निर्णय लेने, नीति बनाने और नीति क्रियान्वयन करने, प्रशासनिक प्रक्रिया में प्रत्यक्ष रूप से सम्मिलित होना है। जन-सहभागिता का तात्पर्य केवल आर्थिक और शारीरिक श्रम द्वारा मदद करना नहीं है। इसका अर्थ होता है कि समस्त विकास कार्यक्रम उनके हैं, उनके लिए हैं और उनकी समस्याओं का समाधान उन्हें ही करना है। इस प्रकार जनता को देश की समस्याओं में सम्मिलित करके मिलकर समाधान करना है। जनता में यह विश्वास उत्पन्न करना कि विकास कार्यक्रम उनके हैं और उनके सहयोग द्वारा विकास कार्यक्रमों का कुशलतापूर्वक क्रियान्वयन करने के प्रयास करना है। इस प्रकार सहभागिता जनता की किसी भी प्रकार की गतिविधि, सहयोग, विकास प्रशासन का अंश है। वास्तविक अर्थ में, जब

---

1. P. K. Bajpai : *Peoples Participation in Development : A Critical Analysis*, Published in IJPA, New Delhi, Oct./Dec. 1998, p. 815, Vol. XLIV, No. 4.

नागरिक उत्तरदायित्व के प्रति सजग होकर विकास कार्य में हिस्सा लेते हैं तब नागरिक सहभागिता होती है। इस प्रकार नीति-निर्माण, क्रियान्वयन तथा समीक्षा करने की गतिविधियों में सम्मिलित होना सहभागिता है। विस्तृत अर्थ में इसका तात्पर्य है कि किसी लोकतन्त्र में प्रत्येक नागरिक को मताधिकार के अतिरिक्त सृजनात्मक कार्यों में सक्रिय रूप से हिस्सा लेने के अवसर प्रदान करना। संकुचित अर्थ में भागीदारी का अर्थ एक ऐसी विशिष्ट क्रिया से है जिसके द्वारा नागरिक किसी विशेष उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सार्वजनिक मामलों में सम्मिलित होना है। भागीदारी प्रत्यक्ष और परोक्ष, औपचारिक और अनौपचारिक, राजनीतिक, सामाजिक अथवा प्रशासनिक प्रकृति की हो सकती है।

जन-सहभागिता की प्रकृति (Nature of Public Participation)

विकास कार्यों में जन-सहभागिता के प्रयास विभिन्न देशों में अलग प्रकार के हुए हैं। इनमें प्रमुख हैं :

1. सामुदायिक विकास कार्यक्रम जिसमें ब्लॉक को प्राथमिकता दी गयी;
2. सामुदायिक विकास कार्यक्रम को बढ़ाकर पंचायती राज या लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की दिशा में ले जाना;
3. समस्त प्रकार के सहकारिता विकास प्रयासों को प्रोत्साहित करना;
4. विभिन्न प्रकार के ऐच्छिक संगठनों को प्रोत्साहित करना, विशेषकर सामाजिक कल्याण के क्षेत्र में;
5. संयुक्त परिषदों द्वारा कार्यकर्ताओं के कार्यक्रमों को प्रबन्ध में सम्मिलित करके सहभागिता को बढ़ाना; और
6. अधिक संख्या में सलाहकार संस्थाओं की स्थापना करना, जिसमें उद्योग, श्रम आदि लोगों के प्रतिनिधि हों, जो सरकार को कार्यक्रमों और नीतियों के निर्माण और क्रियान्वयन में परामर्श दें।

प्रशासन में जन-सहभागिता के दो पहलू हैं :

1. राजनीतिक प्रक्रिया में हिस्सा लेना, और
2. प्रशासनिक प्रक्रिया में हिस्सा लेना।

राजनीतिक प्रक्रिया में नागरिक मतदाता और चुने हुए प्रतिनिधि के रूप में हिस्सा लेते हैं। प्रशासनिक प्रक्रिया में वे या तो किसी विभाग में कार्य करते हुए अथवा सरकार की नीतियों के आलोचक या समर्थक के रूप में हिस्सा लेते हैं।

लोकतन्त्र और विकास (Democracy & Development)

नागरिक और प्रशासन के सम्बन्धों की समस्या इतिहास के समान प्राचीन है। यह समस्या प्रत्येक युग और प्रत्येक समाज में विद्यमान रही है यद्यपि इसके रूपों में भिन्नता रही है। जन-सहभागिता की संकल्पना सर्वप्रथम यूनान में प्रचलित थी जहाँ सरकार के एक प्रकार के रूप में लोकतन्त्र उत्पन्न हुआ। यूनान के प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में समस्त महत्वपूर्ण निर्णय जनप्रिय सभाओं द्वारा लिये जाते थे एवं नागरिक राजकीय मामलों में सक्रिय भागीदारी लेते थे। आधुनिक युग में, राज्यों के आकार और जनसंख्या में वृद्धि ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (स्विट्जरलैण्ड को छोड़कर) के संचालन को असम्भव बना दिया है। अब आधुनिक लोकतन्त्र प्रतिनिधि संस्थाओं में नागरिक अप्रत्यक्ष रूप से भागीदारी लेते हैं। इसके अतिरिक्त काफी बड़ी मात्रा में नागरिक

लोकतन्त्र के क्रियान्वयन में ऐच्छिक संस्थाओं द्वारा और राज्यों की सलाहकार परिषदों के माध्यम से हिस्सा लेते हैं।

अमरीका और कनाडा में प्रशासन में जन-सहभागिता वहाँ के लोकतन्त्र में व्याप्त धार्मिक और सामाजिक संगठनों की परम्परा के कारण है। वहाँ भी प्रभावी सहभागिता की मात्रा में कमी देखने को मिलती है और विशेषज्ञ सलाहकार और तकनीकतन्त्रियों की सलाह पर कार्य कर रही है। स्विट्जरलैण्ड में, जनता की प्रत्यक्ष सहभागिता एक अपवाद स्वरूप है। ब्रिटेन में प्रशासन में जन-सहभागिता वहाँ के धार्मिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक संस्थाओं में व्याप्त परम्पराएँ हैं।

यदि लोकतान्त्रिक ढाँचे के अन्तर्गत शीघ्र विकास करना हमारा प्रमुख लक्ष्य है, तो हमें लोकतन्त्र की धीमी प्रक्रिया के कारण निराशा होगी। दूसरी ओर, यदि लोकतन्त्र हमारा ध्येय है तो विकास की धीमी गति के प्रति निराशा होगी। परस्पर विरोधी हितों में समाधान के लिए विकास के प्रत्येक आकार को प्राथमिकता देनी होगी। अन्तिम विश्लेषण में, राज्य द्वारा किये जाने वाले राष्ट्रीय विकास प्रक्रिया में संरक्षकता और पक्षपात का होना टाला नहीं जा सकता है। यदि हम सामाजिक-आर्थिक विकास और उसके नागरिक-प्रशासन के सम्बन्धों पर पड़ने वाले प्रभाव के राजनीतिक पहलू की उपेक्षा करते हैं, तो हम राजनीति और विकास की हकीकत के विषय में आँखें बन्द करने के समान हैं। आवश्यकता है एक ज्ञानप्राप्त दृष्टिकोण और राजनीतिज्ञों और प्रशासकों के बीच समस्त स्तरों पर सहयोग की।

इस सन्दर्भ में, विकसित लोकतान्त्रिक देशों ने स्वस्थ परम्परा की स्थापना की है। यह परम्परा है विधायकों द्वारा प्रशासन में हस्तक्षेप न करना। इस प्रकार की स्वस्थ परम्पराओं का अभाव विकासशील देशों में देखने को मिलता है। विकासशील देशों में नागरिक-प्रशासन के सम्बन्धों को वहाँ के आर्थिक-राजनीतिक और सामाजिक-सांस्कृतिक परिस्थितियों के सन्दर्भ में ही समझा जा सकता है। आज प्रत्येक समाज में राज्य प्रबन्ध के तथा नागरिकों के कल्याण के क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं। राज्य की इस सकारात्मक भूमिका में, प्रशासन को, समाज में प्रचलित विभिन्न संगठनों, अल्पसंख्यकों और नागरिकों के विभिन्न परस्पर विरोधी हितों में समन्वय स्थापित करना पड़ता है। अत: विकासशील देशों में राज्य का राज्य केवल नीतियों का निर्माण और लागू करना ही नहीं है बल्कि विभिन्न समुदायों, व्यक्तियों और संगठनों के बीच व्याप्त परस्पर विरोधी दृष्टिकोणों और हितों का समाधान करना है। यह कार्य सरल नहीं है।

भारत जैसे विकासशील देश में नागरिक-प्रशासन के सम्बन्धों को प्रभावित करने वाले प्रमुख तत्व हैं—(i) प्रतिदिन के प्रशासन को प्रभावित करने वाले बाहरी कारण; (ii) नीतियों के निर्माण और कार्यक्रमों को लागू करने में विलम्ब; (iii) जनजीवन में हल्का आचरण। ये कारण प्रशासन पक्ष से सम्बन्धित हैं। नागरिकों की तरफ से निम्न कमियाँ हैं—(i) जागरूक नागरिकों की कमी; (ii) विकास के कार्यों के लिए सरकार पर निर्भर रहना; (iii) जनसत्ता और जनसम्पत्ति के प्रति उपेक्षा की प्रवृत्ति; और (iv) सरकार के कार्यों को जानने के प्रति उदासीनता।

सहभागिता क्यों ? (Why Participation ?)

लोकतान्त्रिक देशों में विकास कार्यक्रमों में नागरिकों की सम्बद्धता आवश्यक और महत्वपूर्ण है। निम्न तत्व प्रशासन में सहभागिता की आवश्यकता एवं महत्व को स्पष्ट करते हैं। दूसरे शब्दों में, तत्वों के कारण सहभागिता आवश्यक है :

1. नागरिक सहभागिता से यह विश्वास उत्पन्न होता है कि वे उत्तरदायित्व ग्रहण करने के लिए सक्षम हैं।

2. सहभागिता वास्तविक लोकतन्त्र की प्राप्ति का माध्यम है।
3. प्रशासन पर यह जन-नियन्त्रण का साधन है।
4. नियोजन, कार्यक्रमों को प्रभावी बनाने के लिए जन-सहभागिता आवश्यक है।
5. जन-सहभागिता से प्रशासन में पारदर्शिता आती है।
6. सहभागिता से नागरिकों को देश के विकास कार्यक्रमों में हिस्सा लेने का सुअवसर प्राप्त होता है और नागरिक देश के प्रति अपने कर्तव्य का निर्वहन करते हैं।
7. सहभागिता से प्रशासनिक नेतृत्व प्राप्त होता है।
8. जन-सहभागिता समस्याओं के प्रभावी समाधान में सहायक होता है।
9. जन-सहभागिता से कार्यक्रम जनता के बन जाते हैं और कुशलतापूर्वक सम्पन्न करने में सुविधा होती है।
10. राज्य के कार्यों में वृद्धि, ज्ञान और संचार के विस्फोट, नागरिकों की बढ़ती हुई माँगों को पूर्ण करने में नौकरशाही की असफलता, उच्च रहन-सहन स्तर की अपेक्षा, ने नागरिकों की विकास कार्यों में प्रभावी जन-सहभागिता को बढ़ावा दिया है। अब नागरिक विकास कार्यों को सम्पन्न करने को एक चुनौती के रूप में लेते हैं।

सहभागिता के परिणाम (Result of Participation)

पी. आर. दुभाषी ने नागरिक और प्रशासकों के बीच सम्बन्धों की दृष्टि से प्रशासनिक गतिविधियों का वर्गीकरण इस प्रकार किया है :[1]

1. नागरिक सरकार को अपना देय भुगतान करने के लिए प्रशासन से सम्पर्क करता है।
2. नागरिक अपनी राशि प्राप्त करने के लिए प्रशासन से सम्पर्क करता है।
3. लाइसेन्स और परमिट प्राप्त करने के लिए नागरिक प्रशासन से सम्पर्क करता है।
4. सम्पत्ति को पंजीकृत करने हेतु नागरिक प्रशासन से सम्पर्क करता है।
5. विशिष्ट एवं सामान्य सेवाएँ प्राप्त करने के लिए नागरिक सरकारी इकाइयों से सम्पर्क करता है।
6. व्यक्तिगत सहायता प्राप्ति हेतु नागरिक प्रशासन से सम्पर्क करता है।
7. नागरिक प्रशासन से सहयोग और सलाह प्राप्त करने के लिए सम्पर्क करता है।

अतः प्रशासन और नागरिक के बीच सम्बन्ध को लेकर प्रशासनिक प्रकृति का विशेष महत्व है। विस्तृत अर्थ में, इसका आशय है कि समुदाय के समस्त लोग अपने लाभ के समस्त कार्यक्रमों की योजना, क्रियान्वयन और मूल्यांकन में हिस्सा लेते हैं। प्रशासनिक प्रक्रिया में सहभागिता के तीन प्रकार हैं :

1. **निर्णय लेने में सहभागिता**—जिन कार्यक्रमों और परियोजनाओं से नागरिक के हित प्रभावित होते हैं उनमें नागरिक सहभागिता समय से प्राप्त करनी चाहिए। जैसे, जिला स्तर पर योजना बनाते समय स्थानीय लोगों की जरूरतों को सम्मिलित करना आवश्यक है। इसी प्रकार

1. P. R. Dubhashi : *Administrator and the Citizen : Some General Reflections and their Relevance to the Field of Cooperation*, IJPA, Vol. XXI, No. 3, July 1975, p. 329.

गाँव स्तर पर नीति-निर्माण में स्थानीय लोगों की सहभागिता प्राप्त करने के प्रयास किये जाने चाहिए।

2. **क्रियान्वयन में सहभागिता**—क्रियान्वयन के स्तर पर जन-सहभागिता प्राप्त करना महत्वपूर्ण एवं आवश्यक है। अनुभव यह बताता है कि वे विकास कार्यक्रम सफल हुए हैं जिनमें समुदाय की भागीदारी सम्मिलित थी। सरकारी कार्यों में जनता तटस्थ रहती है। ग्रामीण जनता परियोजना के क्रियान्वयन में तीन प्रकार से हिस्सा ले सकती है—संसाधन में योगदान देकर, प्रशासन और समन्वय प्रयासों में सहयोग देकर और कार्यक्रम गतिविधियों में सहयोग प्रदान करके। विकास कार्यक्रमों की सफलता के लिए समाज के समस्त वर्गों की सहभागिता जरूरी है। वास्तव में विकास को जनता का आन्दोलन बनाना आवश्यक है। विकास की प्रक्रिया में जन-सहभागिता और पहल मूल तत्व होने चाहिए।

3. **मूल्यांकन में जन-सहभागिता**—परियोजना के मूल्यांकन में ग्रामीण नागरिक तीन प्रकार की गतिविधियों द्वारा हिस्सा ले सकते हैं—परियोजना केन्द्रित मूल्यांकन, राजनीतिक गतिविधियों और जनमत सहयोग द्वारा।[1] इस प्रकार मूल्यांकन प्रक्रिया में समाज के लोगों का सहयोग अवश्य प्राप्त करना चाहिए।

सहभागिता का क्षेत्र (Scope of Participation)

सहभागिता के सम्बन्ध में एक प्रश्न यह उठता है कि जनता किन क्षेत्रों में सहभागिता करे। अध्ययन की सुविधा के लिए ये क्षेत्र हैं :

1. पर्यावरण और वनसम्पदा की रक्षा और विकास में;
2. जल संसाधनों और भूमि के विकास में;
3. स्वास्थ्य, जनकल्याण, परिवार आदि कार्यक्रमों में;
4. शिक्षा सम्बन्धी समस्त कार्यक्रमों में;
5. ग्रामीण विकास और दरिद्रता उन्मूलन कार्यक्रमों में;
6. एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम, महिला और बच्चों के उत्थान कार्यक्रम, सूखाराहत कार्यक्रम, भूमि सुधार आदि;
7. सामाजिक कल्याण कार्यक्रमों में हिस्सा लेकर।

सहभागिता के रूप (Forms of Participation)

देश के विकास प्रयासों में जन-सहभागिता के दो रूप हैं—संस्थागत और व्यक्तिगत।

संस्थागत—इसमें सहभागिता दो प्रकार की होती है, औपचारिक और अनौपचारिक। औपचारिक सहभागिता नियमों और विनियमनों द्वारा अधिचालित होते हैं। सहभागिता का यह प्रकार विकसित देशों में देखने को मिलता है। इसमें स्थिरता और सुरक्षा पायी जाती है। इस रूप में यह निश्चित होता है कि कौन-सी श्रेणी के नागरिक, किन विषयों में, किस स्तर पर, कार्य की प्रकृति, आदि विकास कार्यक्रमों के क्षेत्र में हिस्सा लेंगे। इसके विपरीत विकासशील देशों में सहभागिता के लिए अनौपचारिक रूप अधिक प्रचलित है। जन-सहभागिता के लिए निम्नलिखित संस्थागत रूप देखने को मिलते हैं :

1. आर्थिक-सामाजिक विकास के युवा और युवतियों के संगठन, जैसे, एन.सी.सी., एन.एस.एस., युवक मण्डल आदि।

---

1. J. M. Cohen & N. T. Uphoff : *op. cit.*, p. 56.

2. सामान्य कार्यों जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य आदि के लिए ऐच्छिक संगठनों का विकास कार्यों में संलग्न रहना।
3. धार्मिक, सामाजिक और सांस्कृतिक संगठनों द्वारा विशिष्ट क्षेत्रों में विकास कार्य करना। रोटरी, लायन्स क्लब आदि इसके उदाहरण हैं।
4. शिक्षकों, डॉक्टरों, इन्जीनियर्स और शैक्षणिक संस्थाओं जैसी व्यावसायिक संस्थाएँ भी विकास कार्यों में सहभागिता प्रदान करती हैं।

व्यक्तिगत—इस प्रकार की सहभागिता में प्रतिनिधि और व्यक्तिगत दोनों सम्मिलित होते हैं। समाज में प्रचलित विभिन्न सामाजिक, मजदूर, व्यावसायिक या अन्य संगठनों के सदस्य प्रतिनिधि के रूप में सहभागिता में योगदान प्रदान करते हैं। इसके अतिरिक्त बोर्ड, समिति, आयोग के सदस्य भी प्रतिनिधि के रूप में विकास कार्यक्रमों में हिस्सा लेते हैं। प्रतिनिधि सहभागिता सामान्य रूप से विकसित देशों में देखने को मिलती है। व्यक्तिगत सहभागिता में व्यक्तियों को उनके अनुभव, विशेषज्ञ ज्ञान, योग्यता और प्रवीणता के कारण सहभागिता के लिए आमन्त्रित किया जाता है। विकासशील देशों में व्यक्तिगत सहभागिता अधिक प्रचलन में है। संस्थागत रूप में जन-सहभागिता अधिक प्रभावशील होती है।

भारत में जन-संस्थानों के अनेक मॉडल कार्यरत हैं। अनुभव बताता है कि प्रभावी संस्थानों के अंश निम्नलिखित हैं :

1. ऐसे संस्थान उत्पादक, जोखिम उठाने वाले लोगों या उपयोक्ता के होते हैं और वही प्रबन्धक होते हैं।
2. समुदाय के प्रति वे उत्तरदायी होते हैं।
3. उनमें कुछ समय में आत्मनिर्भर बनने की क्षमता रहती है।
4. उनमें क्षेत्रों की आवश्यकताओं की जानकारी होती है, और शासकीय इकाइयों से सहयोग करके स्थानीय कार्यक्रमों को लागू करने की क्षमता होती है।
5. वे समाज के विभिन्न खण्डों को एकीकृत करके विकास के लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयास करते हैं।[1]

सहभागिता की विधि (ढंग) (Methods of Participation)

जन-सहभागिता की अवधारणा प्रशासनिक योजनाओं, निर्णयों तथा कार्यों में जनता को भागीदार बनाने पर बल देती है। विकास कार्यों में नागरिकों को सम्मिलित करने के लिए सहयोग, शिक्षा, परामर्श और प्रोत्साहन का सहारा लिया जा सकता है। यह सम्भव नहीं है कि प्रत्येक व्यक्ति की प्रत्यक्ष भागीदारी इन विधियों से प्राप्त की जा सके। इसलिए कुछ साधन विकसित कर यह प्रयत्न किया गया है कि प्रशासन में अधिकतम जन-सहभागिता सुनिश्चित हो सके। प्रमुख साधन हैं :

1. नीति-निर्माण में परामर्श एवं सामुदायिक योजनाओं का निर्माण।
2. विभिन्न संगठन और जन-समितियों का निर्माण।
3. जनसम्पर्क तन्त्र।
4. सहयोग।

---

1. Planning Commission : *op. cit.*, p. 17.

5. संचार के साधन—दृश्य, श्रव्य, दृश्य-श्रव्य।

6. स्थानीय स्वशासन।

जन-सहभागिता प्राप्त करना ही पर्याप्त नहीं है। सहभागिता प्रभावी होनी चाहिए। इसके लिए जनता में कुछ शर्तों का होना आवश्यक है। प्रथम, विकास की प्रक्रिया में सहभागिता के लिए जनता शिक्षित और सक्षम होनी चाहिए। दूसरे, जनता का किसमें किस स्तर तक, सहभागिता की प्रकृति आदि के सम्बन्ध में जनता को जानकारी होनी चाहिए। तीसरे, सहभागिता के लिए विकसित संचार व्यवस्था होनी चाहिए। चौथे, जनता उत्तरदायित्व ग्रहण करने के लिए तैयार हो। अन्तिम, पर्यावरण सम्बन्धी समस्याओं से परिचित होना जनता के लिए आवश्यक है। सहभागिता स्थानीय स्तर पर अधिक प्रभावी होती है।

भारत में विकास कार्यों में जन-सहभागिता (Public Participation in Development Work)

जन-सहभागिता का सामान्य अध्ययन करने के पश्चात् हमारे लिये यह जानना आवश्यक है कि कुछ ग्रामीण विकास कार्यक्रमों में जनता की सहभागिता की क्या भूमिका रही है। यह अध्ययन भारत के सन्दर्भ में किया गया है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम जो बड़े पैमाने पर प्रारम्भ किया गया था नागरिक सहभागिता के अभाव में असफल हो गया। साझेदारी को प्रोत्साहन देने के लिए विभिन्न स्तरों पर सलाहकार समितियाँ स्थापित की गयी थीं, जिनके सदस्य साधारण नागरिक हुआ करते थे। खण्ड-स्तरीय सलाहकार समिति में ग्राम-समितियों के सदस्य (जहाँ कहीं वे विद्यमान थीं) राज्य के विधायक और संसद के सदस्य, सहकारी समितियों, प्रगतिशील किसानों आदि के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। जिला-स्तरीय समिति में कुछ नागरिक तथा विभिन्न तकनीकी विभागों के प्रमुख सम्मिलित थे। इस विवरण से स्पष्ट है कि सामुदायिक विकास का प्रशासन लगभग पूर्णतः नौकरशाही के, विशेषकर राजस्व तथा प्रशासनिक सेवाओं में चुने गये व्यक्तियों के हाथों में था। सामुदायिक विकास के संगठन और प्रशासन ने नागरिकों पर विश्वास नहीं किया। इसके अतिरिक्त ग्रामीण एवं नगरीय दोनों प्रकार की स्थानीय शासन संस्थाओं को सामुदायिक विकास प्रशासन से पूर्णतः पृथक रखा गया, जिसके कारण यह कार्यक्रम असफल रहा।

पंचायती राज (Panchayati Raj)

बलवन्तराय मेहता ने 1957 में अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की थी कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और सामुदायिक विकास कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं को प्रारम्भ करना चाहिए। इसे लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का नाम दिया गया। रिपोर्ट में भारत में पंचायती राज त्रिस्तरीय प्रणाली की सिफारिश की थी। समिति ने इस बात पर विशेष जोर दिया था कि लोकतान्त्रिक संस्थाओं का विकेन्द्रीकरण किया जाय ताकि निर्णय लेने के केन्द्र जनता के अधिक निकट हों तथा जनता इन निर्णयों में भाग ले सके, साथ ही नौकरशाही स्थानीय जनता के नियन्त्रण में कार्य करे। इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और विकास कार्यक्रमों में जनता का सहयोग लेने के उद्देश्य से पंचायती राज की शुरूआत हुई। परन्तु अनुभव बताता है कि पंचायती राज व्यवस्था कमजोर और महत्वहीन सिद्ध हुई। पंचायती राज संस्थाओं की गतिविधियाँ कम थीं, उनका स्रोत-आधार कमजोर था और उनकी गतिविधियों की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता था। इनकी कार्य करने की व्यवस्था असन्तोषप्रद न थी। संक्षेप में, जन-सहभागिता के अभाव के कारण पंचायती राज व्यवस्था का क्रियान्वयन सन्तोषजनक नहीं रहा।

पंचायती राज को संवैधानिक दर्जा और अधिक प्रभावी बनाने के लिए 1992 में ऐतिहासिक संविधान संशोधन अधिनियम (73वाँ) पारित करके केन्द्र सरकार ने पंचायती राज को नयी दिशा प्रदान की। इसमें विकास कार्यक्रम की प्रक्रिया में हिस्सा लेने के लिए संगठनात्मक परिवर्तन किया गया है। जनता की सहभागिता प्राप्त करने के लिए समस्त वर्गों के लोगों विशेषकर—पिछड़े वर्ग, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, महिलाओं को सुअवसर प्रदान किया गया है। फिर भी वास्तव में, वास्तविक सत्ता, सत्ता के दलालों के हाथों में है। पंचायती राज को प्रारम्भ हुए पाँच वर्ष पूर्ण हो चुके हैं किन्तु हम यह नहीं कह सकते कि विकास कार्यक्रमों के निर्माण और क्रियान्वयन में जनता की सहभागिता सुनिश्चित हुई है अथवा नहीं।

सहकारी आन्दोलन (Co-operative Movement)

विकास कार्यक्रम में जन-सहभागिता का एक तरीका सहकारी आन्दोलन है। इसका प्रारम्भ जनता की मदद के लिए किया गया था। दुर्भाग्यवश, सहकारी आन्दोलन भारत में, कुछ अपवादों को छोड़कर, सरकार का कार्यक्रम बनकर रहा है। भारत में सहकारी आन्दोलन का सूत्रपात सरकार द्वारा किया गया है न कि स्वयं जनता द्वारा। अतः हमारे यहाँ यह आन्दोलन सहकारी रूप धारण नहीं कर सका है। सहकारी संस्थाओं के सदस्य स्वार्थ-सिद्धि की भावना से कार्य करते हैं, उनमें सेवा-भाव की मात्रा कम है। इसकी प्रशासनिक प्रणाली दोषी है। इसके अतिरिक्त सहकारी संस्थाओं का राजनीतिकरण कर दिया गया है। अतः सहकारी आन्दोलन भारत में (गुजरात और कुछ हिस्सों को छोड़कर) जनता की सहभागिता प्राप्त करने में असफल रहा है।

उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट होता है कि नागरिक सहभागिता के सम्बन्ध के विषय में सिद्धान्त और व्यवहार में पर्याप्त अन्तर है। विकास की प्रक्रिया में जनता की भागीदारी कल्पित गाथा है। भारत में सरकार द्वारा, नेताओं द्वारा, योजना आयोग के द्वारा, आदि सबने नीति और कार्यक्रम के निर्माण और क्रियान्वयन में जनता की सहभागिता पर जोर दिया है। हम इस दिशा में आगे नहीं बढ़े हैं इसलिए आज भी सरकार के कार्यक्रमों को जनता मूकदर्शक के रूप में देखती है। लोकतन्त्र और विकेन्द्रीकरण की सफलता के लिए जन-सहभागिता को बढ़ावा देने के लिए अधिक प्रभावशील और वास्तविक कदम उठाने की आवश्यकता है।