पंचायतीराज शासन व्यवस्था

डॉ0 बिपिन दूबे*

सारांश :–

भारत एक ग्रामीण प्रधान देश है तथा भारत की 80% जनसंख्या गाँवों में निवास करती है इसलिए ग्रामीण क्षेत्रों का विकास ही वास्तव में भारत का सम्पूर्ण विकास के रुप में दिखता है और इस दिशा में पंचायतीराज शासन व्यवस्था के द्वारा हो रहे विकास गाँवों के कायाकल्प के लिए 'मील के पत्थर' साबित हो रहे हैं। इसलिए पंचायतीराज व्यवस्था का अध्ययन नितान्त आवश्यक हो जाता है जिससे इसके शोध बिन्दुओं को चिन्हित किया जा सके एवं इसके अनुसार विकास की गति को बढ़ाने के लिए काम किया जा सके जिससे भारत एक विकसित राष्ट्र के रुप में विश्वपटल पर दिखे जो हमारे लिए एक गौरव की बात होगी।

इस शोधपत्र के माध्यम से पंचायतीराज शासन व्यवस्था के वर्तमान पक्ष को इतिहास के पन्नों में ढूढने का प्रयास किया गया है, जिससे इसकी प्राचीनता को समझा जा सके तथा इसके प्राचीनतम गुणों से वर्तमान पंचायतीराज के पदाधिकारियों को अवगत कराते हुए उनमें आन्तरिक गुणवत्ता को विकसित किया जा सके। साथ ही इस शोध–पत्र में भारतीय संविधान से लेकर वर्तमान समय तक पंचायतीराज व्यवस्था की क्या स्थिति रही है उसे दर्शाया गया है तथा कब–कब भारत में इससे संबंधित कार्य किये गये उसे भी अंकित किया गया है। इसके कार्यों एवं वर्तमान स्थिति का उल्लेख करते हुए इसमें होने वाले सुधारों को भी चिन्हित किया गया है।

शब्द संकेतः– पंचायतीराज व्यवस्था, ग्रामीण क्षेत्र, गाँव, विश, जनप्रतिनिधि, कानून, जनसंख्या, कार्यक्षेत्र, राज्यशासन, चुनाव, कर्त्तव्य।

शोध पद्धति :–

इस शोध–पत्र की शोधपद्धति ऐतिहासिक, तुलनात्मक एवं विश्लेष्णात्मक पद्धति है जिससे पंचायतीराज शासन व्यवस्था के वर्तमान की जानकारी करते हुए इसके ऐतिहासिक एवं उसका तुलनात्मक अध्ययन करते हुए उसके गुणों को पहचान कर प्राप्त किया जा सके जिससे इसके विकास की गति और आगे बढ़े एवं इसके अन्तर्गत जो कमियाँ हैं उसे दूर किया जा सके।

शोध अध्ययन के उद्देश्य :– इस शोध–पत्र का उद्देश्य है कि वर्तमान पंचायतीराज शासन व्यवस्था में भ्रष्टाचार एवं अनेक बुराईयां देखने को मिलती हैं। इसके प्रतिनिधि अक्सर विकास योजनाओं के पैसे गबन करने के फिराक में रहते हैं। उनमें नैतिकता की कमी दिखती है तथा वे अक्सर कुछ कम जानकारियों के कारण भी इसके शिकार होते रहते हैं। इसलिए उनमें इस शोध–पत्र के माध्यम से नैतिकता का विकास किया जा सके जो इसके ऐतिहासिक संदर्भ में देखने को मिलते हैं तथा उनके अन्दर उनके कार्यों के प्रति कर्त्तव्यनिष्ठा विकसित किया जा सके। जिसके कारण यह संस्था और प्रभावी तथा विकासोन्मुख बन सके। जिससे हमारा समाज एवं देश दोनों को लाभ प्राप्त हो एवं भारत की गरिमा पुनः विश्व में स्थापित हो सके।

वर्तमान भारत में पंचायतीराज व्यवस्था ने देश एवं राज्य की उन्नति में अपना अमूल्य योगदान दिया। आज पंचायतीराज व्यवस्था के कारण जनमानस के अंदर अपने विकास एवं अपनी जनसमस्या को सुलझाने का मौका मिल रहा है। यही कारण है कि आज पंचायतीराज व्यवस्था न केवल देश की आर्थिक प्रगति के लिए कारगर साबित हुई है बल्कि इससे भारतीय लोकतंत्र और मजबूत हुआ है तथा भारतीय जनमानस में लोकतंत्र के प्रति गहरी आस्था बढ़ी है। यह संस्था अनादिकाल से भारत में काम कर रही है।[4]

प्राचीन समय में पंचायतीराज व्यवस्था के उदाहरण :– वेदों के अध्ययन से हमें यह पता चलता है कि वैदिककालीन

*राजनीतिशास्त्र विभाग, पं0 दीनदयाल उपाध्याय इ0 महाविद्यालय, खजुरिया, बरौली (गोपालगंज)

सभ्यता में भी पंचायती राजव्यवस्था थी। उस समय जनता अपना शासन स्वयं चलाती थी। चुनाव भी प्रतिनिधियों का होता था, जो प्रतिनिधि ग्रामीण जनता के हित में कार्य करते थे। ऐसा उल्लेख है कि जिस समय आर्यों ने भारत में प्रवेश किया उस समय उन्होंने सिन्धु सभ्यता को नष्टकर अपनी एक व्यवस्था कायम की।[(1)] उन्होंने संगठित होकर अपनी राजनीतिक व्यवस्था कायम करनी शुरु कर दी, जिसको 'जन' नाम से जाना जाता था। इन जनों का संगठन परिवार के नमूने पर होता था और प्रत्येक जन का नाम उसके वंश के प्रतापी व्यक्ति के नाम पर रखा जाता था। एक जन के सभी व्यक्ति सजात और सनाभि समझे जाते थे।[(2)]

आर्यो के अत्यंत प्राचीन 'जन' प्रायः अनवस्थित दशा में होते थे क्योंकि वे किसी प्रदेश पर स्थायी रुप से बसे हुए नहीं थे। राज्य के लिए यह जरुरी है कि मनुष्य किसी स्थायी क्षेत्र में बस जाये, परन्तु इस अवस्थिति जनों में भी संगठन का अभाव नहीं था। उस समय की व्यवस्था आज भी हमारे समाज में दिखती है। जिसे हम गोत्र के रुप में पाते हैं। ऐसी मान्यता है कि जिन ऋषियों की सन्तानें चलीं उन्होंने उस ऋषि के नाम से आगे अपने गोत्र को बढ़ाते हुए अपनी वंशपरम्परा को बढ़ाया।

आज भी शादी विवाह में गोत्र को प्राथमिकता दी जाती है तथा ऐसा माना जाता है कि एक ही गोत्र के व्यक्ति एक वंश से जुड़े हुए हैं। इसलिए एक गोत्र के व्यक्ति की शादी दूसरे गोत्र में की जाती है। वैदिक युग में एक 'जन' के अन्तर्गत संगठित व्यक्तियों को विश कहा जाता था। इसके अलावा जन के सब सदस्यों को सामूहिक रुप से 'विश' कहा जाता था।[3] ग्राम के नेता को ग्रामीण कहा जाता था। इसलिए 'जन' के राजा को 'विशपति' भी कहा जाता था।[4]

चुनाव प्रक्रिया :– आज भारत में जन–प्रतिनिधियों का चुनाव जनता करती तो है, परन्तु इसके लिए एक चुनाव आयोग है जो चुनाव की व्यवस्था करता है। एक प्रक्रिया अपनाता है तथा उसकी देख–रेख में ही चुनाव सम्पन्न होते हैं। वहीं दूसरी ओर प्राचीन समय में प्रतिनिधियों का चुनाव जनता करती थी, परन्तु चुनावी खर्चे का उल्लेख एवं चुनावी धांधली के साक्ष्य नहीं मिलते हैं। प्राचीन समय में यह आवश्यक था कि विश या प्रजा राजा को चुने। यदि राजा का पुत्र सर्व सम्मति से राजा के योग्य है, तो प्रजा उसे राजा के रुप में चुन लेती थी अन्यथा प्रजा को यह अधिकार था कि वह किसी अन्य सुयोग्य सदस्य को शासन के लिए चुनें। एक मन्त्र में इसका उदाहरण मिलता है कि प्रजा राज्य के लिए तुम्हें (राजा को) चुनती है सब दिशा के लोग तुम्हारा वरण करते हैं। तुम राष्ट्ररुपी शरीर के सर्वोच्च स्थान पर आसीन रहो और वहां रहते हुए उग्र शासक के समान सब में सम्पति का विभाजन करो।[5] किसी व्यक्ति को अपना प्रतिनिधि (राजा) चुनते समय उसे एक मणि (एक पर्ण का पत्ता) प्रदान करते थे। यही उस समय की चुनाव प्रक्रिया थी।[6] वर्तमान समय के पंचायतीराज व्यवस्था का संविधान में उल्लेख है। संविधान के 73वे संशोधन द्वारा पंचायतीराज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता प्रदान की गई है। इसके लिए संविधान में एक नया अध्याय 9 जोड़ा गया है। अध्याय 9 द्वारा संविधान में 16 अनुच्छेद और एक अनुसूची (ग्यारह अनुसूची) जोड़ी गयी है। 25 अप्रैल 1993 से 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1993 लागू किया गया है।[7] इस अधिनियम के लागू होने के पश्चात् सन 2007–08 के भारत सरकार के आकड़ों के अनुसार झारखण्ड को छोड़कर सभी राज्यों में चुनाव के तीन स्तरों के चुनाव नियमित चुनाव प्रणाली के मार्फत कराये जा रहे हैं। इसके साथ ही राजनीतिक सशक्तिकरण के रुप में इसे स्थापित किया जा चुका है। परिणामस्वरुप आज देश में ग्राम स्तर पर 2,32,855 पंचायतें मध्य स्तर पर 6094 संस्थायें एवं जिला स्तर पर 633 पंचायतों के चुनाव करवा लिए गये हैं। ये पंचायतें सभी स्तर के 28.18 लाख चुने गये प्रतिनिधियों द्वारा संकलित की जा रही हैं। इस प्रकार यह एक व्यापक प्रतिनिधि आधार है जो विश्व के किसी भी अन्य विकसित अथवा विकासशील देश में विद्यमान नही है।[8] प्रत्येक राज्य में अनुच्छेद '243 ख' के अनुसार त्रिस्तरीय पंचायतीराज का प्रावधान है। प्रत्येक राज्य में ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर पंचायतीराज संस्थाओं का गठन किया जायेगा, परन्तु उस राज्य की जनसंख्या 20 लाख से अधिक नहीं है तो वहाँ मध्य स्तर पर पंचायतीराज का गठन करना आवश्यक नहीं होगा। ऐसा संविधान में उल्लेख है। भारतीय संविधान के अनुसार पंचायतीराज संस्थाओं का कार्यकाल 5 वर्ष का होता है परन्तु 5 वर्ष के पूर्व भी यानी 6 माह पहले भी नये कार्यकाल के लिए चुनाव कराये जा सकते है।

पंचायतीराज के कार्य :– संविधान के अनुसार 11वीं अनुसूची में 29 विषय हैं जिस पर पंचायतें विधि बनाकर उन कार्यों को कर सकेंगी। ये हैं:

1. कृषि जिसके अन्तर्गत कृषि विस्तार भी है।
2. भूमि सुधार, भूमि सुधार कार्यक्रम चकबंदी और संरक्षण
3. लघु सिंचाई, नल प्रबंध और जल आच्छादन विकास
4. पशुपालन, दुग्ध उद्योग, मुर्गी पालन

5. मत्स्य उद्योग
6. सामाजिक वनोद्योग एवं फार्म वनोद्योग
7. लघु उत्पादन
8. लघु उद्योग, जिसके अन्तर्गत खाद्य प्रसंस्करण उद्योग भी है।
9. खादी ग्राम और कुटीर उद्योग
10. ग्रामीण आवासन
11. पेयजल
12. ईंधन एवं चारा
13. सड़कें, पुलिया, पुल, नौधाट, जलमार्ग तथा संचार के अन्य साधन।
14. ग्रामीण विद्युतिकरण जिसके अन्तर्गत विद्युत का वितरण भी है।
15. गैर–परम्परागत उर्जा स्रोत
16. गरीबी उपशमन कार्यक्रम
17. शिक्षा जिसके अन्तर्गत प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय भी है।
18. तकनीकी प्रशिक्षण और व्यवसायिक शिक्षा।
19. प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा।
20. पुस्तकालय
21. सांस्कृतिक क्रियाकलाप
22. बाजार और मेले
23. स्वास्थ्य और स्वच्छता, जिसके अन्तर्गत अस्पताल, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय
24. परिवार कल्याण
25. स्त्री एवं बाल विकास
26. समाज कल्याण जिसके अन्तर्गत विकलांग और मानसिक रुप से अविकसित व्यक्तियों का कल्याण भी है।
27. जनता के कमजोर वर्गों का और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण
28. लोक वितरण प्रणाली
29. सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण।[9]

इस पंचायतीराज व्यवस्था को जिम्मेवारी एवं कार्यक्षेत्र भी विस्तृत प्राप्त है, परन्तु इनका निर्वहन सही से नहीं हुआ तो यह संस्था निरर्थक साबित होगी। इसलिए इसके प्रतिनिधियों को प्राचीनकाल से प्राप्त गरिमा को ध्यान में रखकर निस्वार्थभाव से इसे सबल एवं सशक्त बनाने हेतु अपनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाने की जरुरत है।

मूल्यांकन :– आज पंचायतीराज संस्थायें संविधान का एक हिस्सा हो जाने के कारण कोई भी इसके दिये गये अधिकारों दायित्वों और वित्त साधनों को उनसे नहीं छीन सकेगा। 73वां संविधान संशोधन न केवल पंचायतीराज संस्थाओं में संरचनात्मक एकरुपता लाने का प्रयास है बल्कि यह सुनिश्चित भी करता है कि इन संस्थाओं में समाज के कमजोर वर्गों की हिस्सेदारी रहे। 73वें संशोधन अधिनियम का नकारात्मक बिन्दु यह है कि इसमें राजनीतिक दलों की भूमिका को स्पष्ट रुप से परिभाषित नहीं किया गया है। इसी प्रकार पंचायतीराज संस्थाओं और स्थानीय नौकरशाही के बीच सम्बंध सूत्रता के बारे में भी अधिनियम चुप्पी साधे हुए हैं। लेखकों की मान्यता है कि 73वां संविधान संशोधन अधिनियम बन जाने के बावजूद पंचायतीराज संस्थाओं की सफलता राज्य सरकार की इच्छा पर निर्भर करती है। पंचायतीराज व्यवस्था की सफलता के लिए आवश्यक कदम उठाने की जरुरत है जिसमें निम्नलिखित प्रमुख है।

1. पंचायतीराज व्यवस्थाओं में व्याप्त गुटबन्दी को समाप्त करना।
2. पंचायतों के चुनावों में मतदान को अनिवार्य करना और मतदाता चुनाव में भाग न ले तो उस पर कुछ दण्ड लगाना, जो पचास रुपये से अधिक न हो।
3. पंचायतों की वित्तीय हालत सुधारनी होगी।
4. अधिकारियों को पंचायतों के मित्र दार्शनिक और पथप्रदर्शक के रुप में कार्य करना चाहिए।
5. पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए और अन्त में पंचायत पर विश्वास करना होगा। ये संस्थाएं तो गलतियां करती हैं और करेंगी परन्तु हमारा दृष्टिकोण उनके प्रति उदार ही अपेक्षित होना चाहिए।

अतः पंचायतीराज व्यवस्था की प्राचीनता आज के वर्तमान परिपेक्ष्य में भी अपेक्षित है। अगर वर्तमान समय के पंचायत प्रतिनिधि प्राचीनकाल की गरिमा का ख्याल रखते हुए वर्तमान समय में निस्वार्थभाव से काम करते हैं तो निश्चित रुप से हमारे भारतीय ग्रामीण विकास को गति मिलेगी तथा भारतीय ग्राम विकास के कारण भारत एक शक्तिसम्पन्न प्रबल एवं विकसित राष्ट्र के रुप में विश्व पटल पर उभरता हुआ सिर्फ दिखेगा ही नहीं वरन्, इसके विकसित होने से विश्व में शान्ति समृद्धि आयेगी क्योंकि पूरे विश्व में प्राचीनकाल से भारत का प्रभाव रहा है। आज भी विश्व के अधिकांश देश भारत से प्रभावित हो रहे हैं और यही नहीं हम यह कह सकते हैं कि सम्पूर्ण विश्व में आज भारत के प्रभाव को नकारा नहीं जा सकता है। इसलिए उन्नति के आधार स्तंभ के रुप में हम भारतीय पंचायतीराज व्यवस्था को पाते हैं। भारतीय पंचायतीराज व्यवस्था का विकास ही देश का विकास होगा। इसलिए जरुरी है कि पंचायतीराज को और अधिक अधिकार देने की जरुरत है। जिससे भारत में पंचायतीराज एक सफल संस्था बन सके।

संदर्भ सूची :–

1. वैदिक युग की शासन संस्थाएँ–सत्यकेतु विद्यालंकार पृ0 33
2. तैतिरीय ब्राह्मण 02/1/3/2 अथर्ववेद 3/3/5
3. प्राचीन भारत की शासन पद्धति और राजशासन– सत्यकेतु विद्यालंकार पृ0 34
4. सस्तुभाता सस्तुपिता सस्तु स्वा सस्तु विशपतिः
5. व्वां विशो वृणुतां राज्याय व्वामिमः प्रदिशः पंचदेवीः। वर्श्मन राष्ट्रस्य ककुदि श्रयस्व ततो न उग्रा विमना वसूनी। अथर्ववेद 3/4/2
6. अथर्ववेद 1/29/1–6
7. जैन, डॉ पुखराज एवं फाड़िया, डॉ0 बी0एल0, भारतीय शासन एवं राजनीति, प्रकाशक, साहित्य भवन वर्ष–2011
8. वार्षिक रिपोर्ट 2007–2008 भारत सरकार पंचायती राजमन्त्रालय पृ0 79–82
9. जैन, डॉ पुखराज एवं फाड़िया, डॉ0 बी0एल0, भारतीय शासन एवं राजनीति, प्रकाशक, साहित्य भवन वर्ष–2011

संदर्भ पुस्तकें :–

1. सहाय, डॉ शिवस्वरुप, प्राचीन भारत शासन और विधि, प्रकाशक, मोतीलाल बनारसी दास
2. विद्यालंकार, सत्यकंतु, प्राचीन भारत की शासन–पद्धति और राजशास्त्र, प्रकाशक, श्री सरस्वती सदन वर्ष–2008