7:05

Panchayati Raj ...
nascollege.org

# पंचायती राज
## [PANCHAYATI RAJ]

भारत में प्रारम्भिक काल से ही गाँव पंचायत अथवा इसी प्रकार की अन्य नाम से सम्बोधित संस्थाओं का उल्लेख मिलता है। आदिकाल में ऋग्वैदिक साहित्य से लेकर अंग्रेजों के आने के समय तक पंचायतों का उल्लेख रहा है। पंचायती राज की प्रेरणा परम्परागत **'पंच परमेश्वर'** (Panch parmeshwar) से मिली है अर्थात् परमात्मा पाँच पंचों में बोलता है। इसका अर्थ यह है कि पाँच पंचों का फैसला भगवान का फैसला होता है। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् तो पंचायतों के पुनर्गठन में विशेष रुचि ली गई है। गाँव की कल्पना सदा एक आत्म-निर्भर स्वायत्त शासनतन्त्र के रूप में की गई है। सदा यह प्रयास रहा है कि गाँव वाले अपने सभी निर्णय स्वयं ले सकें।

पंचायतें ग्रामीण राजनीतिक संस्थाएँ हैं क्योंकि ये ग्राम स्तर पर शक्ति संरचना से सम्बन्धित हैं। यद्यपि भारतीय संविधान में पंचायती राज के राजनीतिक संगठन की अलग व्यवस्था नहीं है फिर भी राज्य सरकारों के निर्देशक अधिकारों में पंचायतों के पुनर्गठन की बात कही गई है ताकि गाँव एक स्वशासित इकाई के रूप में कार्य कर सके। ग्राम पंचायतों को भूमिकर वसूल करने, सुरक्षा प्रदान करने, लड़ाई-झगड़ों का निपटारा करने एवं सार्वजनिक कल्याण के अधिकार प्राप्त हैं।

### पंचायती राज का अर्थ
### (Meaning of Panchayati Raj)

पंचायती राज का अर्थ पंचायतों द्वारा गाँवों का शासन करना है ताकि गाँवों का पुनर्निर्माण हो सके। **राधाकुमुद मुकर्जी** ने ग्राम पंचायतों को प्रजातन्त्र के देवता की संज्ञा दी है। वास्तव में, पंचायती राज का सम्बन्ध सत्ता के प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण से है। अत: पंचायती राज को प्रजातन्त्रीय राज्य में जनता को उसके कल्याण कार्य में सहभागी बनाने की एक पद्धति कहा जा सकता है। यह स्थानीय स्तर पर प्रशासनिक स्वायत्त शासन के विकास की व्यवस्था है। स्वतन्त्रता- प्राप्ति के बाद जनता को अधिक से अधिक शासन में सहभागी बनाने के लिए पंचायतों की भूमिका को स्वीकारा गया। ऐसी आशा की गई कि इनसे ग्रामीण समाज को स्वशासन का अवसर प्राप्त होगा। अत: ग्रामीण समाज के विकास के लिए तथा आर्थिक व अन्य गतिविधियों को प्रजातान्त्रिक स्वरूप प्रदान करने कि लिए जो व्यवस्था स्थापित की गई, उसी को पंचायती राज कहा जाता है। कुछ लोग इसे प्रशासन की एक एजेन्सी, नीचे के स्तर पर प्रजातन्त्र का विस्तार तथा स्थानीय ग्रामीण शासन का घोषणा-पत्र भी मानते हैं। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् भारत में पंचायती राज-व्यवस्था की स्थापना की गई। इसके द्वारा राजनीतिक तथा आर्थिक सत्ता का विकेन्द्रीकरण किया गया। **रजनी कोठारी** के अनुसार, "राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शितापूर्ण कार्य था—पंचायती राज की स्थापना। इससे भारतीय राज-व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण हो रहा है और देश में एक-सी स्थानीय संस्था के निर्माण से उनकी एकता भी बढ़ रही है।" इसकी शुरुआत का श्रेय पं० जवाहरलाल नेहरू को है। **पं० नेहरू** का कहना था कि "गाँवों के लोगों को अधिकार सौंपना चाहिए। उनको काम करने दो, चाहे वे हजारों गलतियाँ करें। इससे घबराने की जरूरत नहीं। पंचायतों को अधिकार दो।" **बलवन्तराय मेहता** ने अपने अध्ययन में पंचायती राज व्यवस्था के लिए त्रि-स्तरीय योजना (Three Tier System) का परामर्श दिया। इस योजना के अन्तर्गत निम्न स्तर पर ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायतें हैं तथा उच्च स्तर पर जिला परिषद् है और इन दोनों के मध्य में क्षेत्र समितियाँ हैं।

### अंग्रेजी शासनकाल में पंचायतें
### (Panchayats during British Rule)

यद्यपि भारत में पंचायतों का उल्लेख ऋग्वेद, बौद्धकाल, मौर्यकाल, गुप्तकाल तथा मुगलकाल में निरन्तर मिलता है, फिर भी इन्हें औपचारिक रूप से संगठित करने का सबसे पहला प्रयास अंग्रेजों ने किया था। 1882 ई० में **लार्ड रिपन** (Lord Ripin) ने 'स्थानीय स्वायत्त सरकार' (Local self government) का विचार प्रस्तुत करके नगरों के लिए नगरपालिका समितियों तथा ग्रामीण क्षेत्रों के लिए जिला बोर्डों की स्थापना की। धीरे-धीरे कांग्रेस आन्दोलन में ग्राम पंचायत का प्रोग्राम बनाया गया तथा 1909 ई० में लाहौर में हुए 24वें राष्ट्रीय कांग्रेस पार्टी के अधिवेशन में पंचायतों की महत्ता को अनुभव किया गया तथा इनके पुनर्गठन की

7:05
Panchayati Raj ...
nascollege.org



आवश्यकता पर बल देने की बात कही गई। कांग्रेस के 25वें अधिवेशन में भी पंचायतों की महत्ता पर प्रकाश डाला गया तथा इसके पश्चात् तो महात्मा गांधी जी ने पंचायती राज की स्थापना के लिए अपने विचारों से भारतीयों में न केवल एक नई जागरूकता ही पैदा की अपितु राजनीतिक क्षेत्र में भी तहलका मचा दिया। इसमें प्रारम्भिक सफलता भी मिली। मद्रास (1920), बम्बई (1920), बिहार (1920), पंजाब (1920) आदि प्रान्तों में स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी विभिन्न अधिनियम पारित किए गए परन्तु ये केवल कागजों पर ही रह गए क्योंकि इन्हें व्यावहारिक रूप न मिल सका।

पंचायतों का पुनर्गठन प्रभावशाली ढंग से स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् ही किया गया है। **ह्यू ग्रे** (Hugh Gray) के अनुसार, "जनवरी 1957 ई० तक भारत के प्रत्येक राज्य में पंचायती राज अधिनियम पारित हो गए और सितम्बर 1957 ई० तक भारत के 73% गाँवों में पंचायतों की स्थापना हो चुकी थी जिन्हें सफाई सम्बन्धी कानून बनाने, सड़कों तथा पीने के पानी की व्यवस्था करने के अधिकार प्राप्त थे।"

## भारत में पंचायतों का पुनर्गठन
### (Reorganization of Panchayats in India)

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् उत्तर प्रदेश सरकार ने देश में सर्वप्रथम 'उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1947' पारित किया। इस अधिनियम को उत्तर प्रदेश विधान सभा ने 5 जून, 1947 ई० को तथा उत्तर प्रदेश विधान परिषद् ने 16 सितम्बर, 1947 ई० को पारित किया। भारत के गवर्नर जनरल ने 7 दिसम्बर, 1947 ई० को इस अधिनियम को स्वीकृति प्रदान की तथा तब से ही यह उत्तर प्रदेश में लागू है। इसी तरह के अधिनियम सभी राज्यों में पारित किए गए हैं। वर्तमान में भारत में पंचायती राज का स्वरूप संविधान के 73वें संशोधन, 1993 ई० पर आधारित है। ऐसा अनुमान लगाया जाता है कि भारत में इस समय 2,26,108 ग्राम पंचायतें, 5,736 पंचायत समितियाँ तथा 457 जिला परिषदें कार्य कर रही हैं जिनमें लगभग 34 लाख जनप्रतिनिधि कार्यरत हैं। विभिन्न राज्यों में पंचायती राज का पुनर्गठन अग्रलिखित तालिका के अनुसार विभिन्न स्तरों में किया गया है—

**तालिका—1 : भारत के विभिन्न राज्यों में पंचायती राज के स्तर एवं सम्बन्धित संस्थाएँ**

| क्र० सं० | राज्य | स्तर | संस्थाएँ |
|---|---|---|---|
| 1. | जम्मू व कश्मीर | एकस्तरीय | ग्राम पंचायत |
| 2. | केरल | एकस्तरीय | ग्राम पंचायत |
| 3. | मणिपुर | एकस्तरीय | ग्राम पंचायत |
| 4. | त्रिपुरा | एकस्तरीय | ग्राम पंचायत |
| 5. | सिक्किम | एकस्तरीय | ग्राम पंचायत |
| 6. | उड़ीसा | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 7. | दादरा व नगर हवेली | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 8. | दिल्ली | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 9. | पाण्डिचेरी | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 10. | असम | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 11. | कर्नाटक | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 12. | हरियाणा | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 13. | मध्य प्रदेश | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |

7:05
Panchayati Raj ...
nascollege.org



| | | | |
|---|---|---|---|
| 14. | छत्तीसगढ़ | द्वि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति |
| 15. | बिहार | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 16. | राजस्थान | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 17. | उत्तर प्रदेश | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 18. | हिमाचल प्रदेश | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 19. | पंजाब | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 20. | उत्तराखण्ड | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 21. | झारखण्ड | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 22. | महाराष्ट्र | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 23. | आन्ध्र प्रदेश | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 24. | तमिलनाडु | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 25. | गुजरात | त्रि-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. पंचायत समिति, 3. जिला परिषद् |
| 26. | पश्चिम बंगाल | चार-स्तरीय | 1. ग्राम पंचायत, 2. अंचल पंचायत, 3. आंचलिक परिषद्, 4. जिला परिषद् |
| 27. | मेघालय | जनजातीय परिषद् | जनजातीय परिषद् |
| 28. | नागालैण्ड | जनजातीय परिषद् | जनजातीय परिषद् |
| 29. | मिजोरम | जनजातीय परिषद् | जनजातीय परिषद् |

इस प्रकार, अधिकांश राज्यों में पंचायती राज व्यवस्था का त्रि-स्तरीय स्वरूप लागू किया गया है—ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति तथा जिला स्तर पर जिला परिषद्। ग्राम स्तरीय संस्थाओं को सभी राज्यों में ग्राम पंचायत के नाम से सम्बोधित किया जाता है। अधिकांश राज्यों में स्थानीय स्तर पर पंचायतों का पुनर्गठन तीन स्तरों पर किया गया है—(अ) ग्राम सभा, (ब) ग्राम पंचायत तथा (स) न्याय पंचायत। ग्राम सभा की स्थापना विभिन्न राज्यों में भिन्न आबादी वाले गाँव में होती है। पंजाब में 500 अथवा इससे अधिक जनसंख्या वाले गाँव में ग्राम सभा की स्थापना की जाती है, जबकि उत्तर प्रदेश में यह संख्या 250 निश्चित की गई है। अधिकांश राज्यों में जिस गाँव की आबादी 250 है वहाँ ग्राम सभा बनाई गई है। अगर आबादी कम है तो आस-पास के दो अथवा तीन गाँवों को मिला लिया जाता है। इनके बीच किसी प्रकार की कोई प्राकृतिक बाधा नहीं होनी चाहिए। ग्राम सभा की सदस्यता ऐच्छिक है। ग्राम सभा के सदस्य के लिए यह जरूरी है कि वह 18 वर्ष या अधिक आयु का हो तथा कोढ़ी, पागल, दिवालिया, दण्ड प्राप्त एवं राज्य सरकार का कर्मचारी न हो। ग्राम सभा की वर्ष में दो बार मीटिंग होती है—पहली खरीफ की फसल कटने के तुरन्त बाद

7:05
Panchayati Raj ...
nascollege.org



तथा दूसरी रबी की फसल कटने के बाद। पहली मीटिंग में बजट पेश किया जाता है तथा दूसरी मीटिंग में गतवर्ष की आमदनी और खर्च का हिसाब-किताब किया जाता है और विभिन्न विकास योजनाओं पर विचार-विमर्श किया जाता है। ग्राम सभा एक प्रधान (अध्यक्ष) एवं एक उप-प्रधान (उपाध्यक्ष) चुनती है जिनका कार्यकाल अब पाँच वर्ष या चुनी गई ग्राम सभा की अवधि तक होता है। सभी कार्यों एवं योजनाओं के लिए ग्राम सभा की स्वीकृति लेना जरूरी है।

ग्राम सभा की कार्यकारिणी (Executive body) को ग्राम पंचायत कहा जाता है। इसके सदस्य ग्राम सभा के सदस्यों में से चुने जाते हैं तथा इनकी संख्या गाँव की जनसंख्या पर निर्भर करती है। पहले तीस से इक्यावन सदस्य चुने जाते थे परन्तु अब यह संख्या नौ से पन्द्रह तक है। सभी सदस्य पाँच वर्षों के लिए चुने जाते हैं। ग्राम सभा का प्रधान इसका भी प्रधान होता है। ग्राम पंचायत के सदस्य किसी एक सदस्य को उप-प्रधान चुनते हैं जिसका कार्यकाल एक वर्ष का होता है। ग्राम पंचायत की बैठक महीने में एक बार होती है तथा अगर एक-तिहाई सदस्य चाहें तो प्रधान से कभी भी बैठक के लिए प्रार्थना कर सकते हैं और तत्पश्चात् प्रधान को पन्द्रह दिन के अन्दर बैठक बुलाना जरूरी है। प्रधान को अविश्वास प्रस्ताव द्वारा दो-तिहाई बहुमत से उसके पद से हटाया जा सकता है। प्रधान पंचायत की बैठक की अध्यक्षता करता है तथा अगर प्रधान किसी बैठक में अनुपस्थित है तो उप प्रधान उसके उत्तरदायित्वों को निभाता है।

ग्रामवासियों के लिए सस्ती न्याय व्यवस्था उपलब्ध करने के लिए तीसरे स्तर पर न्याय पंचायतों की स्थापना की गई है। चार अथवा पाँच ग्राम पंचायतों पर एक न्याय पंचायत की स्थापना की जाती है जिसके सदस्यों की संख्या बीस से पच्चीस के बीच होती है अर्थात् प्रत्येक ग्राम पंचायत चार अथवा पाँच सदस्यों का चुनाव करके न्याय पंचायत के लिए भेजती है। पंचायती अदालत का एक चुना हुआ सरपंच होता है जिसे कई बार जिलाधीश मनोनीत करते हैं। सरपंच के अतिरिक्त एक सहायक सरपंच भी चुना जाता है तथा इन दोनों पदाधिकारियों का पढ़ा-लिखा होना जरूरी है। न्याय पंचायत के प्रत्येक पंच का कार्यकाल उसके पंच होने के दिनांक से प्रारम्भ होकर तब तक रहता है जब तक कि न्याय पंचायत का कार्यकाल समाप्त नहीं हो जाता। सम्बन्धित गाँव में दीवानी तथा फौजदारी मुकदमों की सुनवाई इन्हीं न्याय पंचायतों द्वारा की जाती है। सामान्यत: न्याय पंचायत को चार अथवा पाँच न्याय-पीठों में बाँट दिया जाता है जोकि अपने गाँव से सम्बन्धित लड़ाई-झगड़े का निपटारा करती हैं। इस अदालत के निर्णय के खिलाफ कानून की अदालत में अपील की जा सकती है। कानून की अदालतें भी, यह पता चलने पर कि किसी मुकदमे का न्याय पंचायत द्वारा परीक्षण किया जा सकता है, धारा 55 की उपधारा (4) में दी गई व्यवस्था को छोड़कर, किसी मुकदमे को सक्षम अधिकार क्षेत्र वाली न्याय पंचायत को स्थानान्तरित कर सकती है।

## पंचायती राज के उद्देश्य
## (Aims of Panchayati Raj)

पंचायती राज के प्रमुख उद्देश्य निम्नलिखित हैं—

**(1) प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण** (Democratic decentralization)—पंचायती राज का प्रमुख उद्देश्य प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण है। **बी० आर० मेहता** के अनुसार, "यह स्वीकार किया जाता है कि कोई भी प्रजातन्त्र बिना विकेन्द्रीकरण के सफल नहीं हो सकता है।" यह सत्ता का संसद से ग्राम पंचायत की ओर पलायन है। पंचायतें प्रजातान्त्रिक परम्पराओं को ठोस आधार प्रदान करती हैं। **महात्मा गांधी** ने पंचायती राज अथवा प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण पर आधारित रामराज्य की कल्पना की थी तथा यह व्यवस्था रामराज्य का ही प्रतीक मानी जाती है।

**(2) स्वस्थ जनमत का निर्माण** (Formation of healthy public opinion)—पंचायती राज का दूसरा प्रमुख उद्देश्य ग्रामीण समाज में विद्यमान सामाजिक कुरीतियों को दूर करने हेतु स्वस्थ जनमत का निर्माण करना है। ग्राम पंचायतें स्वस्थ जनमत का निर्माण करके सामाजिक कुरीतियों को समाप्त करने के उद्देश्य से ही गठित की गई हैं।

**(3) नागरिक प्रशिक्षण** (Citizenship training)—पंचायती राज जनता को शासन में सहभागिता के लिए अनिवार्य नागरिक प्रशिक्षण प्रदान करता है। यह प्रशिक्षण प्रजातन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक होता है। ग्राम पंचायतें अनेक प्रकार के कार्यक्रमों द्वारा नैतिकता, अनुशासन, स्वशासन आदि की शिक्षा देती हैं।

7:05
Panchayati Raj ...
nascollege.org



**(4) जन सहभागिता** (People's participation)—सामाजिक समस्याओं एवं कुरीतियों के समाधान तथा ग्रामीण पुनर्निर्माण हेतु जन सहभागिता की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। ग्राम पंचायतों के पुनर्गठन का उद्देश्य ग्रामीण समुदायों की समस्याओं को ग्रामवासियों की सक्रिय सहभागिता से सुलझाना है।

**(5) नेतृत्व का विकास** (Development of leadership)—प्रजातन्त्र में नेतृत्व का महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। पंचायतें ग्रामीण स्तर पर नेतृत्व का विकास करने में सहायता देती हैं।

**(6) ग्रामीण विकास** (Rural development)—पंचायती राज की स्थापना का उद्देश्य ग्रामीण विकास करना है। कृषि एवं उद्योग भारतीय अर्थव्यवस्था के प्रमुख आधार हैं तथा पंचायतें इन दोनों को विकसित करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

## पंचायतों के कार्य
## (Functions of Panchayat)

ग्राम पंचायतों का गठन विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति हेतु किया गया है। इन उद्देश्यों को पंचायतों द्वारा किए जाने वाले निम्नलिखित कार्यों द्वारा भी स्पष्ट किया जा सकता है—

(1) कृषि एवं कृषि का विस्तार :
(i) कृषि और बागवानी का विकास (Development) और प्रोन्नति (Promotion)।
(ii) बंजर भूमि और चरागाह भूमि का विकास और उनके अनधिकृत संक्रमण और प्रयोग की रोकथाम करना।

(2) भूमि विकास, भूमि सुधार का कार्यान्वयन, चकबन्दी और भूमि संरक्षण :
(i) भूमि विकास, भूमि सुधार और भूमि संरक्षण में सरकार और अन्य एजेन्सियों की सहायता करना।
(ii) भूमि चकबन्दी में सहायता करना।

(3) लघु सिंचाई, जल व्यवस्था और जल आच्छादन विकास :
(i) लघु सिंचाई परियोजनाओं से जल वितरण में प्रबन्ध और सहायता करना।
(ii) लघु सिंचाई परियोजनाओं का निर्माण, मरम्मत और अनुरक्षण, सिंचाई के उद्देश्य से जलापूर्ति का विनियमन।

(4) पशुपालन, दुग्ध उद्योग और कुक्कुट पालन :
(i) पालतू जानवरों, कुक्कुटों और अन्य पशुधनों की नस्लों का सुधार करना।
(ii) दुग्ध उद्योग, कुक्कुट पालन, सूअर पालन इत्यादि की प्रोन्नति।

(5) मत्स्य पालन : गाँवों में मत्स्य पालन का विकास।

(6) सामाजिक और कृषि वानिकी :
(i) सड़कों और सार्वजनिक भूमि के किनारों पर वृक्षारोपण और परिरक्षण।
(ii) सामाजिक व कृषि वानिकी और रेशम उत्पादन का विकास और प्रोन्नति।

(7) लघु वन उत्पाद : लघु वन उत्पादों की प्रोन्नति और विकास।

(8) लघु उद्योग :
(i) लघु उद्योगों के विकास में सहायता करना।
(ii) स्थानीय व्यापारों की प्रोन्नति।

(9) कुटीर और ग्राम उद्योग :
(i) कृषि और वाणिज्यिक उद्योगों के विकास में सहायता करना।
(ii) कुटीर उद्योगों की प्रोन्नति।

(10) ग्रामीण आवास :
(i) ग्रामीण आवास कार्यक्रमों का कार्यान्वयन।
(ii) आवास स्थलों का वितरण और उनसे सम्बन्धित अभिलेखों का अनुरक्षण।

(11) पेय जल : पीने, कपड़ा धोने, स्नान करने के प्रयोजनों के लिए जल संभरण के लिए सार्वजनिक कुओं, तालाबों और पोखरों का निर्माण, मरम्मत और अनुरक्षण और पीने के प्रयोजन के लिए जल संभरण के स्रोतों का विनियमन।

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



(12) ईंधन और चारा भूमि :

(i) ईंधन और चारा भूमि से सम्बन्धित घास और पौधों का विकास।

(ii) चारा भूमि के अनियमित अंतरण पर नियन्त्रण।

(13) सड़कें, पुलिया, पुलों, नौकाघाट, जलमार्ग और संचार के अन्य साधन :

(i) ग्राम की सड़कों, पुलियों, पुलों और नौकाघाटों का निर्माण और अनुरक्षण।

(ii) जलमार्गों का अनुरक्षण।

(iii) सार्वजनिक स्थानों पर से अतिक्रमण को हटाना।

(14) ग्रामीण विद्युतीकरण : सार्वजनिक मार्गों और अन्य स्थानों पर प्रकाश उपलब्ध कराना और अनुरक्षण करना।

(15) गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोत : ग्राम में गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोतों के कार्यक्रमों का विकास, प्रोन्नति और उनका अनुरक्षण।

(16) गरीबी उपशमन (Poverty alleviation) कार्यक्रम : गरीबी उपशमन कार्यक्रमों की प्रोन्नति और कार्यान्वयन।

(17) शिक्षा, जिसके अन्तर्गत प्रारम्भिक और माध्यमिक विद्यालय भी सम्मिलित हैं : शिक्षा के बारे में सार्वजनिक चेतना।

(18) तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा : ग्रामीण कला और शिल्पकारी की प्रोन्नति।

(19) प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा : प्रौढ़ साक्षरता की प्रोन्नति।

(20) पुस्तकालय : पुस्तकालयों और वाचनालयों की स्थापना और अनुरक्षण।

(21) खेलकूद और सांस्कृतिक कार्य :

(i) सामाजिक और सांस्कृतिक क्रियाकलापों की प्रोन्नति।

(ii) विभिन्न त्योहारों पर सांस्कृतिक संगोष्ठियों का आयोजन।

(iii) खेलकूद के लिए ग्रामीण क्लबों की स्थापना और अनुरक्षण।

(22) बाजार और मेले : पंचायत क्षेत्रों में मेलों, बाजारों और हाटों का विनियमन।

(23) चिकित्सा और स्वच्छता :

(i) ग्रामीण स्वच्छता की प्रोन्नति।

(ii) महामारियों के विरुद्ध रोकथाम।

(iii) मनुष्य और पशु टीकाकरण के कार्यक्रम।

(iv) छुट्टा पशुओं के विरुद्ध निवारक कार्यवाही।

(v) जन्म, मृत्यु और विवाह का रजिस्ट्रीकरण।

(24) परिवार कल्याण : परिवार कल्याण कार्यक्रमों की प्रोन्नति और क्रियान्वयन।

(25) आर्थिक विकास के लिए योजना : ग्राम पंचायत के क्षेत्र के आर्थिक विकास के लिए योजना तैयार करना।

(26) प्रसूति और बाल विकास :

(i) ग्राम पंचायत स्तर पर महिला एवं बाल विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में भाग लेना।

(ii) बाल स्वास्थ्य और पोषण कार्यक्रमों की प्रोन्नति।

(27) समाज कल्याण जिसके अन्तर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से मन्द व्यक्तियों का कल्याण भी सम्मिलित है :

(i) वृद्धावस्था और विधवा पेंशन योजनाओं में सहायता करना।

(ii) विकलांगों और मानसिक रूप से मन्द व्यक्तियों के कल्याण को सम्मिलित करते हुए समाज कल्याण कार्यक्रमों में भाग लेना।

(28) कमजोर वर्गों और विशिष्टतया अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण :

(i) अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और समाज के अन्य कमजोर वर्गों के लिए विशिष्ट कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में भाग लेना।

(ii) सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं की तैयारी और कार्यान्वयन।

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



(29) सार्वजनिक वितरण प्रणाली :

(i) अत्यावश्यक वस्तुओं के वितरण के सम्बन्ध में सार्वजनिक चेतना की प्रोन्नति।

(ii) सार्वजनिक वितरण प्रणाली का अनुश्रवण (Monitoring)।

(30) सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण : सामुदायिक आस्तियों (Assets) का परिरक्षण और अनुरक्षण।

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त, राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा ग्राम पंचायत को निम्नलिखित कार्य भी सौंप सकती है—

(1) पंचायत क्षेत्र में स्थित किसी वन की व्यवस्था और अनुरक्षण,

(2) पंचायत क्षेत्र के भीतर स्थित सरकार की बंजर भूमि, चरागाह भूमि या खाली पड़ी भूमि की व्यवस्था तथा

(3) किसी कर या भू-राजस्व का संग्रह और सम्बन्धित अभिलेखों का अनुरक्षण।

## भारत में पंचायती राज का मूल्यांकन
### (Evaluation of Panchayati Raj in India)

यद्यपि शुरू-शुरू में जनता को अपने अधिकारों एवं कर्त्तव्यों का पूर्ण ज्ञान नहीं था और न ही वे पंचायतों का अर्थ समझते थे, परन्तु आज जागरूकता बढ़ गई है जिसके फलस्वरूप अब पंचायतों को केवल प्रशासन की एक शाखा के रूप में ही नहीं देखा जाता अपितु एक जन संगठन के रूप में भी देखा जाता है। अगर पंचायतों के अनिवार्य कार्यों को देखा जाए तो ऐसा लगता है कि पंचायतें अपने उद्देश्यों में अधिकतर सफल नहीं रही हैं, क्योंकि इतने अधिकार होने के बावजूद आज गाँव की स्थिति में कोई अधिक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन नहीं आए हैं। गाँव का आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक स्तर कुछ ऊँचा तो हुआ है परन्तु अधिकांश लक्ष्यों को प्राप्त करने में पंचायतें पूर्ण रूप से सफल नहीं रही हैं। इसके अनेक कारण हैं। सबसे प्रमुख कारण आर्थिक सहायता का अधिक न होना है। कोई भी कार्य, विशेषकर विकास सम्बन्धी कार्य, बिना वित्तीय सहायता के नहीं हो सकता।

इसके अतिरिक्त **योगेन्द्र सिंह** (Yogendra Singh) ने इसके निम्नलिखित चार प्रमुख कारण बताए हैं—

(1) प्रभावशाली नेताओं का अभाव,

(2) निर्णय लेने की प्रजातान्त्रिक विधि का न होना,

(3) जातिवाद तथा गुटबन्दी का पाया जाना तथा

(4) प्रभावशाली प्रशासनिक सह-सम्पर्क का न होना।

अधिकतर राज्य सरकारों द्वारा पंचायती चुनाव में निर्विरोध निर्वाचन को प्राथमिकता दी गई है तथा इसे प्रोत्साहित करने के लिए अधिक आर्थिक सहायता का प्रलोभन भी दिया गया है, परन्तु ऐसी स्थिति अभी नहीं आई है। अधिकांश प्रतियोगी चुनाव के पक्ष में दिखाई देते हैं। **सेन** तथा **रे** (Sen and Ray) ने 1967 में अपने अध्ययन में इस बात पर बल दिया है कि पंचायतों के चुनाव में 70 से 90% व्यक्ति हिस्सा लेते हैं तथा 21% प्रतियोगी चुनाव के पक्ष में थे। यद्यपि राजनीतिक दलों का पंचायतों के चुनाव में भाग लेना अवांछनीय समझा गया है फिर भी प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक दल पंचायतों के चुनाव में भाग लेते हैं। **वीनर** (Weiner) इसे आवश्यक मानते हुए कहते हैं कि भविष्य में यह लाभकारी सिद्ध होगा। **योगेन्द्र सिंह** ने पूर्वी उत्तर प्रदेश के छह गाँवों के अध्ययन में यह पाया कि 99% वोट जाति तथा दल के आधार पर डाले जाते हैं।

ग्राम पंचायतों के अपने उद्देश्य में पूर्ण रूप से सफल न होने का एक अन्य कारण चुने हुए नेता भी हैं। अभी तक ग्राम पंचायतों में अधिक प्रभावशाली तथा प्रगतिवादी नेता आगे नहीं आ पाए हैं। गाँव में अनेक जातियों के व्यक्ति रहते हैं जिनकी आर्थिक स्थिति में काफी असमानता पाई जाती है। सामान्यत: इस बात की आशा की जाती है कि पंचायतों में सभी जातियों एवं वर्गों के प्रतिनिधि चुने जाएँगे परन्तु वास्तविकता में ऐसा नहीं हुआ है। **योगेन्द्र सिंह** का कहना है कि अधिकांशत: पंचायतों पर प्रभु जातियों तथा आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न व्यक्तियों का ही अधिकार रहा है। **सेन** तथा **रे** का कहना है कि गाँव में परम्परागत नेताओं की अपेक्षा ग्राम पंचायतों के प्रति संवेदनशील तथा आधुनिक दृष्टिकोण के नेताओं को प्राथमिकता दी जाती है।

1964 ई० में **भारतीय जनमत संस्थान** (Indian Institute of Public Opinion) ने राष्ट्रीय स्तर पर चुने गए नेताओं के मत सर्वेक्षण के बाद यह निष्कर्ष निकाला है कि ग्रामीण नेतृत्व अपेक्षाकृत सम्पन्न वर्ग तक

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



ही केन्द्रित है तथा उनका शिक्षा का स्तर भी निराशाजनक ही है। अधिकांश सदस्य अपने कार्यों में प्रशिक्षित ही नहीं हैं तथा पंचायती राज के उद्देश्य के प्रति अपने उत्तरदायित्व को अच्छी तरह से समझते भी नहीं हैं।

## पंचायतों को प्रभावशाली बनाने के लिए सुझाव

### (Suggestions for making Panchayats more Effective)

पंचायती राज सर्वथा असफल नहीं रहा है। इसकी अनेक उपलब्धियाँ भी हैं। राजनीतिक दृष्टि से इसने भारतवर्ष में प्रजातन्त्र के बीजारोपण का काम किया है। इसने एक औसत नागरिक को पहले से अधिक अपने अधिकारों के प्रति जागरूक बनाया है। प्रशासनिक दृष्टि से इसने कुलीन नौकरशाही वर्ग और जनता के बीच खाई को पाटा है। सामाजिक और सांस्कृतिक दृष्टि से इसने नया नेतृत्व पैदा किया है। यह नेतृत्व सामाजिक दृष्टिकोण से अधिक आधुनिक और सामाजिक परिवर्तनों का पक्षधर भी है। पंचायती राज ने ग्रामीण जनता के मन में विकास की भावना जाग्रत करने में मदद दी है।

**बलवन्त राय मेहता अध्ययन समिति** (1957) ने पंचायत को अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए जिला स्तर पर स्थानीय सरकार को तीन स्तरों पर संगठित करने, अप्रत्यक्ष चुनाव तथा इन स्तरों के वास्तविक सम्पर्क के लिए प्रमुख रूप से सुझाव दिए। कांग्रेस सरकार ने इस रिपोर्ट के सुझावों को मानते हुए सभी राज्यों को इन्हें लागू करने के निर्देश दिए। 1959 ई० तक 'प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण' (Democratic decentralization) पर आधारित इस व्यवस्था को सम्पूर्ण भारत में तीन स्तरों पर लागू किया गया। ये तीन स्तर हैं—

(1) ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत।

(2) मध्य स्तर पर (सामान्यत: ब्लाक, मैसूर में तालुक) पंचायत समिति।

(3) जिला स्तर पर (असम में तहसील पर) जिला पंचायत।

ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायतों के प्रत्यक्ष चुनाव का निर्णय राज्यों द्वारा लिया गया, मध्य स्तर पर अधिकतर राज्यों ने अप्रत्यक्ष परन्तु कुछ राज्यों ने प्रत्यक्ष तथा जिला स्तर पर अप्रत्यक्ष चुनाव का निर्णय लिया गया। इस प्रकार थोड़े-बहुत अन्तर करते हुए बारह राज्यों ने 1969 ई० तक इस रिपोर्ट को लागू किया। मध्य स्तर तथा जिला स्तर के संगठनों को विभिन्न राज्यों में भिन्न नाम से जाना जाता है। मध्य स्तर को असम में आंचलिक पंचायत, मध्य प्रदेश में जनपद पंचायत, तमिलनाडु में पंचायत यूनियन कोन्सिल, उत्तर प्रदेश में क्षेत्र समिति, गुजरात तथा मैसूर में तालुक पंचायत तथा शेष राज्यों में पंचायत समिति के नाम से पुकारा जाता है। जिला स्तर पर संगठन को आन्ध्र प्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिमी बंगाल में जिला परिषद्, मद्रास तथा मैसूर में जिला विकास कोन्सिल, उड़ीसा में जिला सलाहकार कोन्सिल, गुजरात तथा मध्य प्रदेश में जिला पंचायत कहा जाता है।

इस रिपोर्ट में इन तीनों स्तरों द्वारा सुचारु रूप से कार्य करने पर बल दिया गया है ताकि ग्रामीण पुनर्निर्माण अधिक प्रभावशाली ढंग से किया जा सके।

**बलवन्त राय मेहता** ने प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के लिए निम्नलिखित आधारभूत सिद्धान्तों पर भी बल दिया है—

(1) ग्राम से लेकर जिले तक स्थानीय स्वायत्त सरकार तीन स्तरों (अर्थात् ग्राम पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला पंचायत) पर होगी जो आपस में एक-दूसरे से जुड़े होंगे।

(2) इन स्तरों पर शक्ति एवं उत्तरदायित्व का उचित हस्तान्तरण किया जाएगा।

(3) इन तीनों संस्थाओं को उत्तरदायित्व निभाने हेतु पर्याप्त साधन दिए जाने चाहिए।

(4) इन स्तरों पर सभी विकास सम्बन्धी योजनाएँ तथा कार्यक्रम इन्हीं संस्थाओं द्वारा किए जाने चाहिए।

(5) सम्पूर्ण व्यवस्था इस प्रकार बनाई जाए जिससे कि भविष्य में शक्ति तथा उत्तरदायित्व के वितरण का कार्य सरल हो सके।

अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी द्वारा 1954 ई० में नियुक्त कमेटी ने पंचायतों को अधिक प्रभावशाली एवं सुचारु रूप से चलाने के लिए निम्नलिखित प्रमुख सुझाव दिए हैं—

(1) जनता में पंचायती राज के प्रति जागरूकता को बढ़ावा दिया जाए ताकि अधिक से अधिक व्यक्ति इनके कार्यों में सहयोग कर सकें।

(2) सर्वमान्य ग्रामीण नेतृत्व का विकास किया जाना चाहिए।

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



(3) पंचायत के चुनावों में सर्वसम्मति की महत्ता पर बल दिया जाना चाहिए तथा निर्विरोध प्रतिनिधियों के चुने जाने के लिए प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

(4) चुनाव पद्धति गुप्त बनाई जानी चाहिए।

(5) पंचायत के कार्यों की देख-रेख के लिए निरीक्षक नियुक्त किए जाने चाहिए।

(6) ग्राम स्तर पर सभी कार्यों का उत्तरदायित्व ग्राम पंचायतों का होना चाहिए।

(7) राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त वित्तीय सहायता दी जानी चाहिए ताकि ग्रामीण उद्योग तथा अन्य विकास कार्यों को सफल बनाया जा सके।

(8) ग्रामवासियों का आर्थिक स्तर ऊँचा किया जाना चाहिए तथा आर्थिक असमानताएँ कम की जानी चाहिए।

(9) पंचायतों के कार्यों को राजनीतिक दलों से अलग रखा जाना चाहिए।

(10) पंचायती अदालत के कार्य ग्राम पंचायत से अलग नहीं होने चाहिए।

**योगेन्द्र सिंह** ने निम्नलिखित संरचनात्मक-प्रकार्यात्मक पूर्व दशाओं को ग्राम पंचायत की सफलता के लिए अनिवार्य बताया है—

(1) भू-स्वामित्व तथा वास्तविक आय में असमानता की प्रकृति में कमी करना।

(2) गाँवों में अधिक व्यावसायिक गतिशीलता।

(3) सामाजिक गत्यात्मकता तथा ग्रामीण अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए नवीन गतिविधियों (संरचनात्मक) में तीव्रता से वृद्धि।

(4) ग्रामीण एवं नगरीय समुदायों में तार्किक मूल्य नीति द्वारा सन्तुलन का होना।

(5) विशिष्ट तथा रचनात्मक कार्यों को संरचनात्मक सहायता प्रदान करना।

(6) संचार व्यवस्था में मूल परिवर्तनों को लाना।

(7) सांस्कृतिक, आर्थिक तथा राजनीतिक एवं अन्य धर्मनिरपेक्ष गतिविधियों में ग्रामीण समाज की विभिन्न उप-संरचनाओं (जाति, नातेदारी समूह एवं वंश इत्यादि) द्वारा अधिकाधिक भाग लेना।

(8) समतावादी एवं धर्मनिरपेक्ष प्रतीकों (संस्थाओं, संस्कारों, त्योहारों तथा सभाओं इत्यादि) का विकास ताकि ग्रामीण संस्कृति का भारतीय राष्ट्रीयता से प्रभावशाली सम्पर्क बना रहे।

इसके अतिरिक्त, अनेक अन्य सामाजिक वैज्ञानिकों द्वारा जो सुझाव दिए गए हैं वे निम्नलिखित हैं—

(1) विभिन्न सामाजिक-आर्थिक स्थिति वाले वर्गों के लिए एकरूपीय योजना न होकर पृथक्-पृथक् आवश्यकतानुसार योजनाएँ बनाई जानी चाहिए।

(2) कमजोर वर्गों के लिए अतिरिक्त वित्तीय सुविधाएँ दी जानी चाहिए तथा हस्तकला उद्योग, नौकरी एवं व्यावहारिक शिक्षा की व्यवस्था की जानी चाहिए।

(3) पिछड़े वर्गों को लोकसभा तथा विधानसभा की भाँति ग्राम पंचायत में भी जनसंख्या के अनुपात के अनुसार स्थान सुरक्षित किए जाने चाहिए।

(4) अधिक दूरदर्शी, साम्प्रदायिक हितों से परे, विभिन्न जातियों व वर्गों में अधिक सामंजस्य उत्पन्न करने के सामर्थ्य वाले नेताओं को आगे आने का समय दिया जाना चाहिए तथा पेशेवर नेताओं का विरोध किया जाना चाहिए।

(5) निर्विरोध चुनाव के स्थान पर प्रतिस्पर्द्धी चुनाव होने चाहिए ताकि राजनीतिक जागरूकता तथा राजनीतिकरण को बढ़ावा मिल सके।

(6) अप्रत्यक्ष चुनाव के स्थान पर प्रत्यक्ष चुनाव कराए जाने चाहिए।

## ग्रामीण भारत में पंचायती राज का प्रभाव
### (Impact of Panchayati Raj on Rural India)

ग्रामीण भारत में पंचायतों का प्रभाव दोनों ही प्रकार का रहा है। एक तरफ, ग्राम पंचायतों ने ग्रामवासियों में राजनीतिक चेतना लाने में सहायता दी है, स्थानीय नेताओं को उभरने का समय दिया है तथा ग्रामीण पुनर्निर्माण का संगठित रूप से प्रयास किया गया है। परन्तु दूसरी तरफ, पंचायती राज से राजनीतिक तनाव व संघर्ष को बढ़ावा मिला है। राजस्थान विश्वविद्यालय के आर्थिक तथा जन प्रशासन विभाग (Department of Economics and Public Administration) द्वारा इस तथ्य की पुष्टि की गई है। **एम० एन० श्रीनिवास** का

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



कहना है कि पंचायती राज ने जाति व्यवस्था को मजबूत करने में सहायता दी है क्योंकि गाँव में जाति पंचायत की सत्ता तथा गतिविधियाँ अधिक हो गई हैं।

**उदय मेहता** (Uday Mehta) ने सरकारी मूल्यांकन समितियों तथा अन्य विद्वानों के निष्कर्षों के आधार पर ग्रामीण भारत में पंचायती राज के निम्नलिखित प्रभावों का उल्लेख किया है—

(1) पंचायती राज ने आन्ध्र प्रदेश तथा राजस्थान में जाति व्यवस्था को एक नई चेतना प्रदान की है।

(2) सत्ता के लिए संघर्ष करने वाले समूहों में पंचायती राज के परिणामस्वरूप गुटबन्दी तथा संघर्ष अधिक हो गया है।

(3) इसने ग्रामीण क्षेत्रों में नवीन गैर-सरकारी नौकरशाही को जन्म दिया है।

(4) प्रशासन से सम्बन्धित तथा तालुक नेताओं में पहले से आ रहे तनाव तथा संघर्ष को बढ़ावा दिया है।

(5) इससे ग्रामीण स्तर पर भी शोषण की राजनीति (Politics of manipulation) शुरू हो गई है।

(6) इससे ग्रामवासियों का ध्यान अपनी आर्थिक तथा सामाजिक समस्याओं के समाधान से हटकर गाँव तथा उच्च स्तरों पर सत्ता प्राप्त करने की तरफ केन्द्रित हुआ है।

(7) कुछ चुने हुए व्यक्तियों द्वारा ग्रामीण स्तर पर भी भ्रष्टाचार शुरू कर दिया गया है।

(8) ग्रामीण क्षेत्र से सत्ताधारी पार्टी ने अपने समर्थक तथा उनके सफल संगठन बनाने के लिए पंचायतों का प्रयोग किया है।

(9) इससे सत्ता की भूख तथा इस प्रकार सत्ता-तनाव गाँव में अधिक हो गया है।

(10) उत्पादन सम्बन्धी योजनाएँ, जिन्हें पंचायतों द्वारा लागू किया जाना चाहिए, केवल कागजों तक ही सीमित रहती है। इस प्रकार, पंचायती राज भी सामुदायिक विकास कार्यक्रमों की तरह पूर्ण रूप से असफल रहा है।

(11) पंचायती राज कमजोर वर्गों को लाभ पहुँचाने में असफल रहा है।

(12) आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न तथा शिक्षित व्यक्ति ही ग्राम पंचायतों पर विशिष्टजनों की तरह छाये हुए हैं।

(13) अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के सदस्यों की पंचायत समिति (जोकि वास्तव में प्रभावशाली संस्था है) में कोई सुनवायी नहीं है। किसी राज्य में कोई भी अनुसूचित जाति का सदस्य पंचायत समिति का प्रमुख नहीं चुना गया है। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं में पिछड़े वर्गों को प्रतिनिधित्व ठीक तरह से नहीं मिल पाया है।

(14) पंचायती राज सरकारी योजनाओं के लिए ग्रामवासियों में उत्साह पैदा करने में भी असफल रहा है। ऐच्छिक योजनाओं में ग्रामवासियों ने अधिक सहयोग नहीं दिया है।

उदय मेहता इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि वर्तमान सामाजिक संरचना में पंचायती राज समस्याओं के समाधान तथा ग्रामीण पुनर्निर्माण करने की अपेक्षा केवल सत्ताधारी पार्टी का ग्रामीण क्षेत्रों में आधार बनाने में सहायता दे रहा है।

## भारतीय ग्रामीण जीवन के पुनर्निर्माण में पंचायतों का योगदान

### (Contribution of Panchayats in Reconstruction of Indian Rural Life)

पुनर्निर्माण से अभिप्राय समाज को इस प्रकार से संगठित करना है कि समस्याएँ, मानसिक तनाव, पारिवारिक तथा व्यक्तिगत विघटन इत्यादि की समाप्ति हो जाए और समाज व्यवस्थित एवं सुचारु रूप से कार्य कर सके। ग्रामीण जीवन के सन्दर्भ में पुनर्निर्माण से अभिप्राय दो बातों से है—

(1) सामुदायिक भावना का निर्माण करना तथा

(2) ग्रामीण समुदाय को एक गतिशील शक्ति बनाना, ताकि इसकी सभी समस्याओं का समाधान स्वयं ग्रामवासी कर सकें।

स्वतन्त्रता पश्चात् ग्रामीण पुनर्निर्माण के लक्ष्य हेतु ही पंचायती राज को संगठित किया गया। गांधी जी के विचार इस दिशा में मार्गदर्शन करने में काफी सहायक रहे। गांधी जी सत्ता के विकेन्द्रीकरण द्वारा प्रजातान्त्रिक समाजवाद की स्थापना करना चाहते थे। उनका यह विचार था कि ग्राम पंचायतें पुनर्निर्माण के इस उद्देश्य को सफल बनाने में सहायक हो सकती हैं क्योंकि इससे ग्रामवासी अपनी समस्याओं के समाधान तथा अपने समुदाय के विकास के लिए स्वयं प्रेरित होकर कार्य करेंगे। वास्तव में, गांधी जी के प्रजातान्त्रिक समाजवाद (जिसे राम राज्य अथवा ग्राम राज्य भी कहा जाता है) के विचार ग्रामीण पुनर्निर्माण की दिशा में व्यावहारिक तो लगते थे, परन्तु पंचायतें इसे प्राप्त करने में कहाँ तक सफल रही हैं, उसका उत्तर देना अधिक कठिन नहीं है।

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



ग्राम पंचायतों का ग्रामीण जीवन अथवा समुदाय के पुनर्निर्माण में योगदान न के बराबर ही रहा है क्योंकि न ही तो इनसे सामुदायिक भावना का विकास हो पाया है और न ही ग्रामीण समुदाय एक शक्तिशाली इकाई ही बन पाया है। इससे ग्रामवासियों में गुटबन्दी को बढ़ावा मिला है तथा इसके कारण कोई विकास कार्य भी नहीं हो पाया है। इतना जरूर है कि पंचायतों से ग्रामीण जनता में राजनीतिक जागरूकता बढ़ी है तथा प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में दृढ़ता आई है। परन्तु ग्रामीण जीवन के पुनर्निर्माण में जितनी महत्त्वपूर्ण भूमिका ग्राम पंचायतों की हो सकती है उतनी नहीं रही है। बहुत-से राज्यों में तो पंचायतों के चुनाव ही समय पर नहीं करवाए जाते और न ही अधिक वित्तीय सहायता दी जाती है। अत: साधनों के अभाव तथा ग्रामवासियों में ग्रामीण विकास की प्रेरणा पैदा करने में असफलता से पंचायतों की पुनर्निर्माण में भूमिका निराशाजनक ही कही जाएगी। कुछ लोगों ने तो यह विचार व्यक्त किए हैं कि पंचायतें तो केवल शासकीय दल की ग्रामीण समाज में जड़ें मजबूत करने में सहायता देती हैं तथा विकास कार्यों को पूरी तरह से करने में असफल रही हैं।

## 73वाँ संविधान संशोधन

### (73rd Constitutional Amendment)

केन्द्र सरकार द्वारा 'बलवन्त राय मेहता कमेटी' की सिफारिशों में संशोधन हेतु प्रसिद्ध अर्थशास्त्री **अशोक मेहता** की अध्यक्षता में एक कमेटी गठित की गई थी। 1977 ई० में 'अशोक मेहता कमेटी' ने पंचायती राज व्यवस्था में मूलभूत परिवर्तन हेतु अनेक सुझाव दिए। इसने पंचायतों को कार्यान्वित करने वाले अभिकरण से एक राजनीतिक संस्था के रूप में रूपान्तरण करने का सबसे महत्त्वपूर्ण सुझाव दिया। इस सुझाव को कार्यान्वित करने हेतु संविधान संशोधन की आवश्यकता महसूस की गई। इस दिशा में किए जाने वाले प्रयासों को एक दशक का समय लगा तथा फिर भी इससे सम्बन्धित 64वाँ संविधान संशोधन अधिनियम राज्यसभा में पारित नहीं हो पाया। इसी वर्ष (1992 ई०) में 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम पार्लियामेण्ट द्वारा पारित कर दिया गया।

केन्द्र सरकार ने 1992 ई० में किए गए 73वें संविधान संशोधन (जोकि 24 अप्रैल, 1993 ई० से प्रभावी माना जाता है) द्वारा राज्यों को पंचायती राज अधिनियमों को अधिक प्रभावशाली बनाने के निर्देश दिए हैं। साथ ही, पंचायतों के चुनाव समय पर कराने; अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों तथा महिलाओं के लिए पंचायतों में स्थान सुरक्षित करने; गाँव के स्तर पर ग्राम पंचायत, ब्लाक (या तालुक) स्तर पर पंचायत समिति तथा जिला स्तर पर जिला पंचायत का निर्माण करने तथा इनके अधिकारों और कर्त्तव्यों की स्पष्ट व्याख्या करने को भी कहा गया है। यह संविधान संशोधन 'पंचायत अधिनियम, 1993' (Panchayat Act, 1993) के नाम से जाना जाता है। केन्द्र द्वारा राज्य सरकारों को दिए जाने वाले अनुदान को इस अधिनियम के अनुरूप राज्य अधिनियम बनाने तथा चुनाव कराने के साथ भी जोड़ दिया गया है ताकि कोई भी राज्य इसकी अवहेलना न कर सके।

यह संशोधन सभी राज्यों और केन्द्रशासित क्षेत्रों में पंचायती राज की त्रि-स्तरीय प्रणाली (ग्राम सभा, पंचायत समिति तथा जिला परिषद्) लागू करने का निर्देश देता है। यह प्रणाली उन क्षेत्रों में लागू नहीं की गई है जहाँ जनसंख्या 20 लाख से कम है। इस संशोधन के अन्तर्गत **अनुच्छेद 243** में पंचायती राज से सम्बन्धित व्याख्याएँ दी गई हैं। अनुच्छेद के प्रमुख भाग निम्नलिखित हैं—

| | | |
|---|---|---|
| अनुच्छेद 243 ए | : | ग्राम सभा |
| अनुच्छेद 243 बी | : | पंचायत का संविधान |
| अनुच्छेद 243 सी | : | पंचायत की संरचना |
| अनुच्छेद 243 डी | : | सदस्यता का आरक्षण |
| अनुच्छेद 243 ई | : | पंचायत आदि की अवधि |
| अनुच्छेद 243 एफ | : | सदस्यों की अयोग्यता |
| अनुच्छेद 243 जी | : | शक्ति, अधिकार और पंचायतों की जिम्मेदारियाँ |
| अनुच्छेद 243 एच | : | पंचायत द्वारा कर लगाने की शक्ति और कोष |
| अनुच्छेद 243 आई | : | वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने के लिए वित्त आयोग का संविधान |
| अनुच्छेद 243 जे | : | पंचायत खातों का आडिट |

11 / 12

7:06
Panchayati Raj ...
nascollege.org



| | | |
|---|---|---|
| अनुच्छेद 243 के | : | पंचायतों का निर्वाचन |
| अनुच्छेद 243 एल | : | केन्द्रशासित क्षेत्रों की स्थिति |
| अनुच्छेद 243 एम | : | भाग जो विशेष क्षेत्रों में लागू नहीं होगा। |

## पंचायती राज : 73वें संविधान संशोधन से पूर्व एवं पश्चात्

### (Panchayati Raj : Before and After 73rd Amendment)

73वें संविधान संशोधन ने पंचायती राज के स्वरूप में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन कर दिया है। अगर हम इस संशोधन से पूर्व एवं इस संशोधन के पश्चात् भारत में पंचायती राज की तुलना करें तो इसमें निम्नलिखित अन्तर स्पष्ट होते हैं—

(1) संशोधन से पूर्व पंचायती राज एक राजनीतिक संस्था न होकर विकास कार्यों को कार्यान्वित करने वाला संगठन मात्र था। इसमें राजनीतिक दलों की कोई भूमिका नहीं थी तथा पंचायती चुनाव व्यक्तिगत आधार पर होते थे। चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों का चयन राजनीतिक दलों द्वारा नहीं किया जाता था। इसके विपरीत, संशोधन के पश्चात् अब राजनीतिक दलों को पंचायतों के चुनावों में भाग लेने की अनुमति मिल गई है। इसलिए आज पंचायती राज हेतु चुनाव दलीय आधार पर होते हैं।

(2) संशोधन से पूर्व पंचायतें विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने का ही कार्य करती थीं, जबकि संशोधन के पश्चात् पंचायतें निर्णय लेने वाले संगठन बन गई हैं जो गाँव पर शासन करती हैं।

(3) संशोधन से पूर्व पंचायतों में गाँव की स्त्रियों एवं कमजोर वर्गों को सशक्तिकरण (Empowerment) का कोई अवसर प्रदान नहीं किया जाता था, जबकि संशोधन के पश्चात् स्त्रियों एवं कमजोर वर्गों को आरक्षण की सुविधाएँ प्रदान कर उनकी पंचायती राज व्यवस्था में भागीदारी सुनिश्चित हो गई है।

(4) संशोधन से पूर्व पंचायती राज का स्वरूप भारत के विभिन्न राज्यों एवं केन्द्रशासित प्रदेशों में भिन्न-भिन्न प्रकार का था, जबकि संशोधन के पश्चात् सम्पूर्ण भारत में पंचायती राज का स्वरूप एक-समान (त्रि-स्तरीय) हो गया है।

(5) संशोधन से पूर्व प्रत्येक राज्य एवं केन्द्रशासित प्रदेश पंचायतों से सम्बन्धित अपने अधिनियम पारित करता था, जबकि संविधान संशोधन के कारण केन्द्रीय अधिनियम पारित होने के पश्चात् अब प्रत्येक राज्य एवं केन्द्रशासित प्रदेश को इस 'केन्द्रीय अधिनियम' को अपनाना अनिवार्य है।

(6) संशोधन से पूर्व पंचायतों के चुनाव नियमित समय अवधि पर नहीं होते थे। अनेक राज्यों में तो 10–15 वर्ष तक पंचायतों के लिए चुनाव नहीं होते थे। इसके विपरीत, संशोधन के पश्चात् अब प्रत्येक पाँच वर्ष बाद पंचायतों के चुनाव करवाना सुनिश्चित किया गया है। अगर किन्हीं कारणों से राज्य सरकार किसी पंचायत को भंग कर देती है तो ऐसी स्थिति में छह महीनों के अन्दर चुनाव करवाना अनिवार्य बना दिया गया है।

(7) संशोधन से पूर्व पंचायतों के चुनाव हेतु राज्यों में अलग से न तो किसी चुनाव कमीशन की ही व्यवस्था थी और न ही वित्त कमीशन की, जबकि संशोधन के पश्चात् पंचायतों के चुनाव हेतु अलग से एक चुनाव कमीशन एवं वित्त कमीशन की व्यवस्था की गई है।

(8) संशोधन से पूर्व पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त वित्तीय सहायता नहीं मिल पाती थी, जबकि संशोधन के पश्चात् पंचायतों को केन्द्र एवं सम्बन्धित सरकार से पर्याप्त राशि दिया जाना सुनिश्चित किया गया है। साथ ही, अब पंचायती राज संस्थाओं को स्थानीय साधनों द्वारा धन एकत्रित करने के अधिकार प्रदान किए गए हैं।

(9) संशोधन से पूर्व न्याय पंचायतें भी पंचायती राज व्यवस्था का ही एक अंग थी, जबकि संशोधन में राज्यों द्वारा न्याय पंचायतों की स्थापना को अनिवार्य नहीं बनाया गया है।

(10) संशोधन से पूर्व पंचायतों को किसी प्रकार के विशिष्ट प्रावधान प्राप्त नहीं थे, जबकि संशोधन द्वारा पंचायतों को मद्यनिषेध, भूमि के संरक्षण, जल संसाधनों, गाँव के बाजारों एवं विकास के बारे में अनेक विशिष्ट अधिकार प्रदान किए गए हैं।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट हो जाता है कि 73वें संविधान संशोधन ने पंचायती राज व्यवस्था का स्वरूप परिवर्तित कर दिया है तथा इसे एक महत्त्वपूर्ण राजनीतिक संस्था बना दिया है। कमजोर वर्गों की भागीदारी सुनिश्चित कर यह अधिनियम ग्रामीण शक्ति संरचना में भी मूलभूत परिवर्तनों को प्रोत्साहन दे रहा है। ●