International Journal of Applied Research 2019; 5(1): 461-463

**ISSN Print:** 2394-7500
**ISSN Online:** 2394-5869
**Impact Factor:** 5.2
IJAR 2019; 5(1): 461-463
www.allresearchjournal.com
Received: 26-11-2018
Accepted: 19-12-2018

**Dr. Dhananjay Kumar Choudhary**
Assistant Teacher, Middle School Pura Pupri, Samhauli Sitamarhi Bihar, India

**Corresponding Author:**
**Dr. Dhananjay Kumar Choudhary**
Assistant Teacher, Middle School Pura Pupri, Samhauli Sitamarhi Bihar, India

# भारतीय स्थानीय स्वशासन तथा पंचायती राज व्यवस्थाः एक ऐतिहासिक विवेचन

## Dr. Dhananjay Kumar Choudhary

**सारांश**
भारतवर्ष में प्राचीनकाल से ही स्थानीय संस्थाऐं चली आ रही हैं। प्राचीनकाल में पंचायतें स्थानीय स्वशासन के रूप में कार्यरत थी। वर्तमान समय में पंचायती राज व्यवस्था ग्रामीण स्थानीय स्वशासन का अभिन्न अंग बन चुकी हैं। शाब्दिक दृष्टि से पंचायती राज शब्द हिन्दी भाषा के दो शब्दों पंचायत और राज से मिलकर बना है, जिसका अर्थ है पांच जनप्रतिनिधियों के समूह का शासन जिसका तात्पर्य पंच से होता है जबकि आयत का अर्थ है विस्तार, राज से अभिप्राय है शासन का व्यवस्थित रूप से संचालन। इस प्रकार यह प्राचीनतन्त्र व्यापक रूप से गांवों की स्थानीय व्यवस्था तथा विकास के लिये अस्तित्व में आया। पंचायत व्यवस्था का उद्भव कब हुआ यह कहना काफी कठिन है। यह अनुमान अवश्य किया जा सकता है कि जब मानव समाज का उदय हुआ लगभग उसी समय से पंचायती राज व्यवस्था का भी उद्भव हुआ होगा। भारत की पौराणिक कथाऐं पंचायतों से सम्बन्धित कहानियों से जुड़ी हैं। कालान्तर में पंचायत की इस अवधारणा में परिवर्तन होता गया और वर्तमान में पंचायत की अवधारणा का अभिप्राय निर्वाचित सभा से है।

**मुख्य–शब्दः** पंचायती राज, संवैधानिक संशोधन, महिलायें, संविधान, स्थानीय स्वशासन।

**प्रस्तावना**
ब्रिटिशकाल में पचांयतों ने अपनी सत्ता गंवा दी क्योंकि कन्द्रीय ब्रिटिश सरकार ने सारी सत्ता की बागडोर अपने हाथ में ले ली। इस काल में ये सरकार का हिस्सा नहीं रहीं यद्यपि सामाजिक परिप्रेक्ष्य में गाँव में इसका महत्व कायम था। 1870 की मेयो ं की घोषणा तथा लार्ड रिपन का वर्ष 1882 का स्थानीय स्वशासन का 'मैग्नाकार्टा' इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण हैं। भारत शासन अधिनियम 1919 एवं 1935 को भी स्थानीय स्वशासन का वैचारिक दस्तावेज माना जाता है। जिसने स्थानीय स्वशासन को प्रान्तों के लिये हस्तान्तरण विषय बना दिया था।
सन् 1942 में गाँधीजी ने गोलमेज सम्मेलन में ग्राम पंचायतों द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन का सुझाव दिया। ग्राम स्वराज्य का समर्थन करते हुये गाँधीजी ने लोकशक्ति व लोक प्रतिनिधियों पर आधारित सत्ता के विकेन्द्रीकरण पर जारे दिया था। गाँधीजी के अनुसार पंचायतीराज में 'पंचायत' के कानून ही माने जायेंगे जो उन्हीं के द्वारा बनाये गये होंगे। उन्होने कहा कि देश की आजादी का अर्थ मात्र राजनीतिक आजादी नहीं इसका अर्थ मात्र शहरी लोगों की आजादी भी नहीं है। वास्तविक आजादी वह होगी जिसमें ग्रामवासियों को अपने भाग्य का अपने भविष्य के निर्माण का स्वामित्व प्राप्त होगा। यह उनके स्वशासन के द्वारा ही हो सकता है और इसी का नाम पंचायतीराज है। वस्तुतः गाँधीजी के द्वारा सर्वाधिक महत्वपूर्ण सुझाव राजनीतिक क्षत्रे में सत्ता के विकेन्द्रीकरण का दिया गया। गाँधीजी की धारणा थी कि देश के 80 प्रतिशत ग्रामवासियों को सुखी सम्पन्न और आत्मनिर्भर कराये बिना स्वतन्त्र भारत की कल्पना नहीं की जा सकती है। उनका कहना था कि भारत की आत्मा गाँवों में बसती है जब तक गाँव स्वतन्त्र नहीं हो जाते, देश पूर्ण रूप से स्वतन्त्र नहीं होगा।
संविधान सभा के वाद – विवाद में सविधान में पंचायत के महत्व का दोहरा चित्र उभरा। एक तरफ वे सदस्य थे जिन्हानें पंचायतों को लोकतन्त्र क` विद्यालय तथा ग्रामीण उत्थान के अभिकरण के रूप में माना। दूसरी तरफ डॉ. अम्बेडकर ने इसका विरोध किया जो ग्रामीण समुदायो ं के बारे में ऊँचे विचार नहीं रखते थे। वास्तव में निजी अनुभवों ने उनके मन पर इन जातिग्रस्त गाँवों एवं पंचायतो की नकारात्मक छाप छोड़ी थी।
26 जनवरी 1950 को भारत का नवनिर्मित सविधान प्रवर्तित हुआ। सविधान ने स्थानीय स्वशासन को राज्यों की कार्यसूची के अन्तर्गत रखा है। सविधान के अनुच्छेद 40 में वर्णित राज्य के नीति – निर्देशक तत्वों में सरकार से अपेक्षा है कि स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में कार्य करने के लिये व अपने को समर्थ बनाने के लिये राज्य ग्राम पंचायतों की स्थापना करने और उन्हें आवश्यक शक्तियां और अधिकार प्रदान करने के लिये कदम उठाये। 9 परन्तु भारत में लम्बे समय तक स्थानीय स्वशासन ठीक प्रकार से कार्य न कर सका व कई कमियों का शिकार रहा। स्थानीय स्वशासन की उपयोगिता में वृद्धि व कमियों को दूर करने हेतु सरकारों द्वारा समय – समय पर कई समितियों का गठन किया गया। बलवंत राय महे ता समिति (1957) जिसने जिला स्तर पर जिला परिषद, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति, ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत बनाने का सुझाव दिया। सर्वप्रथम राजस्थान के नागौर नगर में 2 अक्टूबर 1959 को नेहरू जी ने इसका उद्घाटन किया।

इसके बाद अगले 3–4 वर्षों में देश के अधिकांश राज्यों में पंचायतीराज व्यवस्था लागू कर दी गई। के. सथांनम् समिति (1963) अशोक मेहता समिति (1977) मे द्विस्तरीय व्यवस्था का सुझाव दिया। जी. वी. केराव समिति (1985) एल. एम. सिंघवी समिति (1986)25 पी. के. थुंगन कमेटी (1988) सरकारिया आयोग जून 1988। 1989 में प्रधानमत्री श्री राजीव गाँधी के प्रयासों से 64 वां सशोधन विधेयक लाया गया ताकि पंचायतीराज संस्थाओं को प्रभावी बनाया जा सके। इस संविधान संशोधन के निम्न प्रावधान थे – त्रिस्तरीय पंचायतीराज का गठन; तीस प्रतिशत आरक्षण महिलाओ ं के लिये सुरक्षित रखने का प्रावधान; वित्त आयोग का गठन; पचं ायतों के चुनाव निर्वाचन आयोग के माध्यम से कराने की व्यवस्था; नियन्त्रण एवं महालेखा परीक्षक द्वारा पंचायत के लेखा ं की जांच आदि। परन्तु यह विधेयक पारित न हो सका। 16 दिसम्बर 1991 को पी. वी. नरसिम्हाराव सरकार के द्वारा 72 वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में प्रस्तुत किया गया।

विधयेक को संयुक्त ससं दीय समिति (प्रवर समिति) को सौंपा गया। उक्त समिति ने अपनी सम्मति जुलाई 1992 में दी और विधेयक के क्रमांक को परिवर्तित कर 73 वां संविधान संशोधन कर दिया जिसे 22 दिसम्बर 1992 को लोकसभा ने तथा 23 दिसम्बर 1992 का ं राज्य सभा ने पारित किया। राज्यों के अनुमोदन के बाद राष्ट्रपति द्वारा 20 अप्रैल 1993 को इस पर अपनी सम्मति प्रदान की और इस ं 25 अप्रैल 1993 को 73 वें संविधान संशोधन क ं रूप में सम्पूर्ण देश में लागू कर दिया गया।

73 वें संवैधानिक संशोधन के प्रमुख प्रावधान पी. वी. नरसिंहराव सरकार ने राजीव गाँधी सरकार द्वारा तैयार पंचायतीराज संस्थाओं से सम्बन्धित (64 वें) विधेयक को 73 वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के रूप में दिसम्बर 1992 में संसद से पारित करवा लिया। 73 वें संविधानिक संशोधन अधिनियम ने संविधान में एक नया भाग भाग 9 जोडा जिसका शीर्षक है 'पंचायतें । इसके द्वारा अनुच्छेद 243 में पंचायतों से सम्बन्धित प्रावधान किये गये हैं जिसमें 15 उप – अनुच्छेद हैं। यह अधिनियम 25 अप्रैल 1993 से प्रवृत्त हुआ है। इस अधिनियम के प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं – ग्राम सभा, त्रिस्तरीय पंचायतीराज, पचांयतों के सदस्यों एवं अध्यक्षा ं का चुनाव, अनुसूचित जाति एव ं अनुसूचित जनजाति के लिये आरक्षण की व्यवस्था, पंचायत की अवधि एवं निर्वाचन, पचं ायतों की शक्तिया, प्राधिकार और उत्तरदायित्व, वित्तीय अधिकार, वित्तीय आयागे , लेखा व अंकेक्षण सम्बन्धी नियम राज्य विधान मण्डल द्वारा के समान, पचं ायत सदस्यों योग्यता राज्य विधान मण्डल के सदस्यों की योग्यता के समान, निर्वाचन आयोग की व्यवस्था।

- 73 वें संशोधन अधिनियम की विशेषताऐं 73 वें संविधान संशोधन अधिनियम की निम्नलिखित विशेशताऐं हैं –

पंचायतीराज संस्थाओं को एक सवैंधानिक अनिवार्यता, ग्राम सभा को संवैधानिक, महिलाओं और पिछड़े वर्गों को आरक्षण, राज्य स्तरीय निर्वाचन आयोग।

उपरोक्त विशेषताओं से स्पष्ट है कि 73 वें सविधान सशोधन से बड़े पैमाने पर राज्यों मे चुनाव हुये। महिला जगत को पंच, सरपंच, प्रधान, जिला प्रमुख तथा अध्यक्ष पद पर आसीन हाने ं का अवसर मिला। बडी सख्या में अनुसूचित जाति, अनुसू ंचत जनजाति तथा पिछडे वर्गों ने भी पंचायतीराज व्यवस्था में अपना स्थान बना लिया। सही अर्थों में संविधान के 73 वें संशोधन के 24 अप्रैल 1993 को कानून बन जाने पर मौजूदा चुनाव प्रणाली की शुरूआत हुई। 73 वें संविधान संशोधन ने मृतप्राय पंचायतों को जीवन प्रदान किया। सवैंधानिक दर्जा दिये जाने से उनका अस्तित्व सुरक्षित हो गया। इससे पंचायतों को न केवल प्रशासनिक अधिकार प्राप्त हुये बल्कि वित्तीय संशोधन की गारंटी भी प्राप्त हुयी जिससे ग्रामीण विकास में सहायता प्राप्त हो सकेगी।

- पंचायती राज व्यवस्था के कार्य संवैधानिक संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान की 10 वीं अनुसूची के पश्चात् 11 वीं अनुसूची जोड़ी गयी है। जिसमें पंचायतीराज व्यवस्था के कार्यों को निम्न रूप में देख सकते हैं जो परिवर्तन की यथास्थिति को स्पष्ट करती है। कृषि, जिसमें कृषि प्रसार भी सम्मिलित है, भूमि सुधार, भूमि सुधारों का क्रियान्वयन, भूमि की चकबन्दी तथा भूमि संरक्षण, लघु सिचांई, जल प्रबंध तथा जल आच्छादन विकास, पशुपालन दुग्ध उद्योग तथा कुक्कुट पालन, मत्स्य पालन, सामाजिक वानिकी तथा कृषि वानिकी, लघु वन उत्पाद, लघु उद्यागे जिसके अर्न्तगत खाद्य अनुरक्षण उद्योग सम्मिलित है, खादी ग्रामीण तथा कुटीर उद्यागे , ग्रामीण आवास, पेय जल, ईंधन और चारा सड़कों पुलियां, पुलों, घाटों, तथा संचार के साधनों की व्यवस्था, ग्रामीण विद्युतीकरण जिसके अर्न्तगत विद्युत का वितरण भी है, गैर पारम्परिक ऊर्जा के स्रोत , गरीबी निराकरण कार्यक्रम, शिक्षा, जिसमे प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालय सम्मिलित हैं, तकनीकि प्रशिक्षण तथा व्यवसायिक शिक्षा, प्रौढ तथा अनौपचारिक शिक्षा, पुस्तकालय, सासँ्कृतिक क्रियाकलाप, बाजार और मेले, स्वास्थ्य तथा स्वच्छता, जिसमें अस्तपाल प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र तथा औषधालय सम्मिलित हैं, परिवार कल्याण कार्यक्रम, महिला एवं बाल विकास, समाज कल्याण जिसके अर्न्तगत विकलागों और मानसिक रूप से अविकसित व्यक्तियों का कल्याण भी सम्मिलित है, जनता के कमजोर वर्गों का कल्याण तथा मुख्य रूप से अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों का कल्याण, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, सामुदायिक सम्पत्तियों का रखरखाव।
- भारत में ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की संगठनात्मक व्यवस्था भारत मं ं स्थानीय प्रशासन को दो भागों मे बाँटा गया है ग्रामीण स्वशासन सस्थाऐं तथा शहरी स्वशासन संस्थाऐं। ग्रामीण स्वशासन संस्थाएं – पचांयतीराज व्यवस्था का इतिहास परम्परागत मूल्यों और प्राचीनता में बंधा हुआ दिखलाई देता है। लेकिन समय और समाज की गति में जैसे – जैसे परिवर्तन आता गया पचांयतों के अस्तित्व भी परिर्वतनवादी होते गये। भारत के समग्र विकास की दिशा में पचांयतीराज व्यवस्था एक आन्दोलन के साथ ही साथ विकास का श्रेष्ठतम प्रयास है।

स्वतत्रंता से पूर्व इस श्रणेी में ग्राम पचांयत, यूनियन बोर्ड तथा जिला बोर्ड आते थे। पचांयतीराज व्यवस्था का वर्तमान स्वरूप सविधान के 73 वें सशांधन 1993 पर आधारित है। इस अधिनियम का उद्देश्य सम्पूर्ण देश में एक समान पंचायतीराज व्यवस्था लागू करना तथा पंचायतीराज संस्थाओं को ग्रामीण विकास में सक्रिय भूमिका निभाने के योग्य बनाना है, लेकिन देश के विभिन्न राज्यों में पचांयतों के ढाँचे में एकरूपता नही थी। इस दृष्टि से सभी राज्यों में त्रिस्तरीय व्यवस्था लागू की जानी थी। जिन राज्यों की जनसंख्या 20 लाख से कम है उनके लिये यह विकल्प रहगेा कि वे मध्यवर्ती स्तर न रखें 73 वें संशोधन अधिनियम लागू होने के समय विभिन्न राज्यों में पचांयतीराज व्यवस्था की संगठनात्मक स्थिति इस प्रकार है। एक स्तरीय व्यवस्था – जम्मू कश्मीर, करे ल, त्रिपुरा, अण्डमान निकोबार द्वीप समूह, चंड़ीगढ़, दादर तथा नागर हवेली, दमनद्वीव तथा गोवा इत्यादि। द्विस्तरीय व्यवस्था – असम, हरियाणा, पंजाब, उड़ीसा, तमिलनाडु, मणिपुर, दिल्ली, पाण्डिचरेी राज्यों मे द्विस्तरीय व्यवस्था है। त्रिस्तरीय व्यवस्था – बिहार, गजु रात, पश्चिमी बगं ाल, अरूणाचल प्रदेश, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, हिमाचल प्रदेश, राजस्थान तथा उत्तरप्रदेश आदि राज्यों में त्रिस्तरीय व्यवस्था है।

जहाँ कोई व्यवस्था नही – मेघालय, नागालैण्ड, लक्ष्यद्वीप, मिजोरम आदि राज्यों में पंचायती राज्य व्यवस्था नही है। पचांयतीराज के माध्यम से सरकारी तन्त्र को विभाजित करके और सत्ता को बाँट करके ग्रामीण भारत का पुर्ननिर्माण करने का प्रयत्न

किया गया है। भारत में ग्रामीण क्षेत्रों के लिये पचांयतीराज व्यवस्था लागू की गई जिनकी तीन मुख्य इकाइयाँ हैं। ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर क्षेत्रीय समितियाँ एवं जिला स्तर पर जिला परिषद है। ग्रामीण क्षेत्रों में इन स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का ढांचा सीढ़ीनुमा है। विश्व के सबसे बड़े लोकतन्त्र भारत में 537 जिला पंचायतों में 11825 निर्वाचित प्रतिनिधि हैं जिसमें 41 प्रतिशत महिलाऐं, 18 प्रतिशत अनुसूचित जाति तथा 11 प्रतिशत अनुसूचित जनजातियाँ हैं। 6067 पंचायत समितियों में 110070 निर्वाचित प्रतिनिधियों में 43 प्रतिशत महिलाऐं, 22 प्रतिशत अनुसूचित जाति व 13 प्रतिशत जनजातियाँ हैं। इसी प्रकार 234676 ग्राम पंचायतों में 2073715 निर्वाचित प्रतिनिधियों में 40 प्रतिशत महिलायें, 16 प्रतिशत अनुसूचित जाति तथा 11 प्रतिशत जनजातियाँ हैं।

## निष्कर्ष

भारतीय लोकतन्त्र पद्धति का मूल आधार पंचायती राज व्यवस्था रही है। पचं ायतें हमारे लाके तान्त्रिक सस्ं थाओं की रीढ़ हैं। जिसके चारों ओर गाँवों की समूची सामाजिक, आर्थिक गतिविधियाँ चलती हैं। भारत का परिवेश सदैव से ही ग्रामीण रहा है। परन्तु पचांयती राज प्रणाली अनके कमियों का शिकार रही हैं। ये समस्याऐं अथवा कमियाँ निम्नलिखित हैं।

अशिक्षा, जातिवाद एव ं साम्प्रदायिकतावाद, गुटबन्दी, वित्त का अभाव, सत्ता के विकेन्द्रीकरण का अभाव, अधिकारियों एव ं चुने हुये पदाधिकारियों के मध्य सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्धों की कमी, अधिकारों की कमी, सामंजस्य का अभाव, योग्य नेतृत्व का अभाव, प्रशिक्षण व्यवस्था का अभाव, भ्रष्टाचार, सरपंच पति, सूचना का अभाव। उपर्युक्त कमियों के निष्कर्ष स्वरूप यह स्पष्ट है कि इअधिकांश कमियाँ प्रशासनिक तन्त्र की कुशलता एवं सक्रियता की कमी क` कारण उत्पन्न हुयी हैं व इन्हें दूर किया जा सकता है।

## संदर्भ


1. शास्त्री, हरगोबिन्द, मनुस्मृति, द्वितीय संस्करण, चौखम्बा संस्कृत सीरीज, वाराणसी,
2. 1970,पृ. 332
3. भास्कर, विधा वेदरत्न, उदयवीर शास्त्री, कौटलीय अर्थशास्त्र, महे रचन्द्र लक्ष्मणदास, दिल्ली, पृ.
4. 91–92
5. शर्मा, घनश्याम दत्त मध्यकालीन भारतीय सामाजिक आर्थिक एव ं राजनीतिक सस्ंथायें, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, 1992, पृ. 21–24
6. माथुर, शकुन्तला प्राचीन भारत में पंचायती राज की परम्परा, विधि भारती, नई दिल्ली, ;1995, पृ.8
7. सावले, द्वारका प्रसाद लोक प्रशासन, अटंलाटिंक पब्लिशर्स डिस्टीब्यटू स, नई दिल्ली, ;2006,पृ. 693–694