P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 VOL-5* ISSUE-1* September- 2017
E: ISSN NO.: 2349-980X **Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika**

औपनिवेशिक काल में माण्टेग्यु–चेम्सफोर्ड सुधार, 1919 के अधीन स्थानीय स्वशासन तथा संयुक्त प्रान्त में इसका क्रियात्मक स्वरूप

सारांश

भारत के लिए 1919 का वर्ष 19वी शताब्दी के पितृसत्तात्मक तथा 20वी शताब्दी के राष्ट्रीय स्वशासन के मध्य जल विभाजक रेखा का सूचक है। 1908 तक आते आते भारत में राष्ट्रवादी आन्दोलन तीव्र गति से बढ रहा था और भारत में राष्ट्रवाद की एक प्रचण्ड धारा प्रवाहित हो चुकी थी। इस समय तक भारतीय राजनीति में अनेक परिवर्तन हो रहे थे। 1905 के बंगाल विभाजन की घोषणा तथा तत्पश्चात प्रतिक्रिया स्वरुप स्वदेशी एवं बहिष्कार आन्दोलनों ने भारतीय स्वाधीनता संघर्ष को एक नवीन आयाम दिया था। इस समय तक स्वशासन की मॉग भी उठने लगी थी। इसी क्रम में 1909 में मार्ले–मिण्टो सुधार सामने आया जो स्वशासन की दिशा में एक संतुलित कदम था। जैसा कि बाद में मान्टेग्यू–चेम्सफोर्ड सुधारों का अवलोकन भी किया जायेगा, भारतीय सरकार की जटिल संरचना ही भारत में राजनीतिक विकास के लिए एक अवरोध था।

मुख्य शब्दः स्थानीय स्वशासन, नगरपालिका सभा, ग्राम पंचायत, जल–निकासी, शिक्षा, प्रान्तीय सरकार, विकास, राष्ट्रीयता, विकेन्द्रीकरण आदि।

राजेश कुमार शर्मा
एसोसिएट प्रोफेसर,
इतिहास विभाग,
राजकीय महाविद्यालय,
रूधौली, बस्ती

प्रस्तावना

स्थानीय स्वशासन प्रजातन्त्र का प्राण हैं और किसी भी प्रजातांत्रिक देश के लिए स्थानीय स्वशासन का होना अत्यन्त आवष्यक है। वास्तव में स्थानीय स्वशासन के बिना कोई भी देश पूर्णतया प्रजातांत्रिक हो ही नहीं सकता। हैराल्ड़ जे0 लास्की ने स्थानीय स्वशासन के महत्व को स्पष्ट करते हुए कहा है कि – स्थानीय स्वायत्तशासी संस्थाऍ लोकतंत्र के लिए प्रशिक्षण विद्यालय की तरह कार्य करती हैं।[1]

1948 में प्रान्तीय स्थानीय स्वायत्त शासन की कान्फ्रेन्स का उद्घाटन करते हुए पं0 जवाहर लाल नेहरु ने कहा था कि – स्थानीय स्वायत्त शासन ही किसी सच्ची लोकतंत्र प्रणाली का आधार है और होना चाहिए। हम लोगो को प्रजातंत्र को उपरी स्तर पर ही सोचने का स्वभाव हो गया है। शिखर पर प्रजातंत्र उस समय तक सफल नहीं हो सकता हैं जबतक कि उसे नीचे की नींव तक मजबूत न बनाया जाय।

स्थानीय स्वशासन की भूमिका हमारे जीवन में महत्वपूर्ण है। जब से मानव जाति ने एक स्थान विशेष में रहना आरम्भ किया तो उसके सामुदायिक जीवन यापन में अनेक कठिनाईयॉ उत्पन्न होने लगी। ये समस्त समस्यायें नागरिको के आम जीवन से सम्बन्धित थी जैसे– पानी वितरण, सफाई, विद्युत, चिकित्सा, संक्रामक रोग, सड़क व्यवस्था सम्बन्धी समस्याऍ। जैसे जैसे जनसंख्या में वृद्धि होती गई और ये समस्याऍ बढती गई। इन सारी समस्याओं के समाधान की दिशा में स्थानीय स्वशासन का विकास हुआ।

तात्कालीन समय में विकासात्मक कार्यो को पूरा करने की मॉग लगातार बढ़ती जा रही थी और सभी स्थानीय संस्थाओं के लिए यह संभव नही था कि वे जल वितरण, जल निकासी, जैसी योजनाओं के लिए बिना किसी अनुदान के वित्तिय मदद कर सके। ऐसे अनुदान केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सरकार द्वारा ही दिये जा सकते थे लेकिन सरकार द्वारा इस प्रकार के अनुदान दिये जाने की शक्तियॉ भी सीमित थी।2 विकेन्द्रीकरण आयोग ने यह भी सुझाव दिया था कि ग्रामपंचायतों की स्थापना की जाय और साथ ही साथ उन्हे कुछ प्रशासनिक तथा न्यायिक अधिकार प्रदान किये जाए। यह अधिकार मुख्यतः छोटे

दीवानी तथा आपराधिक मामलों में प्रदान किये जाए। लार्ड हार्डिंग प्रस्ताव द्धारा यह प्राविधान किया गया कि ऐसी ग्रामपंचायते भूमिकर, विशेष अनुदान ग्रामीण बाजार, दीवानी मामलों में लिए गए छोटे शुल्कों द्धारा अपनी वित्तिय स्थिती सुदृढ़ करे। इस प्रस्ताव पर संयुक्त प्रान्त के लेफ्टिनेण्ट गवर्नर ने दीवानी मामलो के समान आपराधिक मामलों से भी शुल्क राशि लेने की इच्छा प्रकट की। विकेन्द्रीकरण आयोग ने इस बात पर जोर दिया कि नगरपालिकीय स्वायत्त शासन का विस्तार किया जाना चाहिए। इसी क्रम में 1912 में केन्द्रीय सरकार के निर्देश पर बड़े शहरों में एक स्वास्थ्य प्राधिकारी की नियुक्ति अनिवार्य बना दी गई जबकि छोटे शहरो के लिए स्वास्थ्य निरीक्षको का पद अनिवार्य कर दिया गया। विकेन्द्रीकरण आयोग ने उप जिला बोर्डो के सृजन के महत्व को समझते हुए काफी दबाव बनाया था जो कि स्थानीय स्वशासन के प्राथमिक ईकाई थे। संयुक्त प्रान्त की सरकार ने 1907 में ही तहसील बोर्डो का उन्मूलन किया था।[3] 1909 में संयुक्त प्रान्त की सरकार इस प्रकार के उपजिला बोर्डो की आवश्यकता पर अध्ययन कर रही थी और शीघ्र ही उसने इस बात पर जोर दिया कि तहसील समितियों को कुछ निश्चित पारिभाषित शक्तियॉ अवश्य ही प्रदान की जानी चाहिए।[4]

अध्ययन का उद्देश्य

स्थानीय स्वशासन का क्षेत्राधिकार एक विशिष्ट क्षेत्र तक सीमित होता है और उसके कार्यो का सम्बन्ध उस क्षेत्र के अन्तर्गत बसने वाली जनता को नागरिक सुविधाऍ प्रदान करने से होता है। साम्राज्यवाद समर्थक सरकारी खेमों से कभी कभी यह बात कही जाती है कि भारत में ब्रिटिश शासन का वास्तविक लक्ष्य भारतीय जनता को स्वशासन के लिए प्रषिक्षित करना है लेकिन वास्तविकता यह है कि भारतीय स्वाधीनता आन्दोलन की शक्ति ने जब स्वशासन के मसले को राजनीतिक मंच पर प्रस्तुत किया तब जाकर स्थानीय स्वशासन के विकास की किसी भी संभावना को ब्रिटिश शासकों ने अपमानजनक ढंग से स्वीकार किया। 1919 के भारत शासन अधिनियम ने स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में नवीन अभिरूचि और क्रियाकलाप का एक नया युग प्रारम्भ किया। यहा एक बात स्पष्ट थी कि लार्ड मेयो तथा लार्ड रिपन ने जिन सुधारों की आकांक्षा की थे वे सभी कार्य 1909 के बाद से धीरे धीरे प्रान्तीय सरकारों को सौप दिये गये और वास्तव में यह द्विभाजन ही रिपन की नीति को व्यवहारिक धरातल पर निष्प्रभावी बनाने के लिए उत्तरदायी था।

साहित्यावलोकन

स्थानीय स्वशासन' विषय पर यद्यपि बहुत सारे शोध कार्य किये गए है फिर भी एक निर्धारित और विशिष्ट भू–क्षेत्र पर ब्रिटिश सरकार द्धारा स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए किए गए कार्यो का व्यवहारिक लेखा–जोखा प्रस्तुत करने का प्रयास किया गया है। प्रस्तुत शोध पत्र के माध्यम से हमने औपनिवेशिक शासन काल में विशेषकर 1919 के अधिनियम द्धारा स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में जो व्यवस्थाए अथवा प्राविधान किये गये उनका भारत के संयुक्त प्रान्त अर्थात वर्तमान उत्तर प्रदेश के क्षेत्रों पर पडने वाले प्रभावों का व्यवहारिक मूल्यांकन करने का प्रयास किया है।

मान्टेग्यू – चेम्सफोर्ड सुधार तथा स्थानीय स्वशासन

1916 में लार्ड चेम्सफोर्ड के शासनकाल में सांवैधानिक विकास के लिए प्रयास आरम्भ हुए। यद्यपि मई 1916 में ही स्थानीय स्वशासन से सम्बन्धित एक प्रस्ताव का निरुपण किया गया[5] लेकिन मई 1918 तक इसे प्रान्तीय सरकारो को नहीं भेजा गया था। यद्यपि सितम्बर 1916 में शिक्षा विभाग को 873 नम्बर से शिक्षा सम्बन्धी निर्देश जारी किये गये[6] जो चेम्सफोर्ड सरकार द्धारा लिया गया एक साहसी निर्णय पर प्रकाश डालता है। इसके तहत स्थानीय निकायों को नियंत्रण की व्यापक शक्तियॉ प्राप्त हुई थी। विद्यालय भवनों के प्रबन्धन, उपस्थिती के घंटे, छुट्टियों के दिन तथा अनुदानों के नियतन में स्थानीय निकायों को महत्वपूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त हुई। इसके तहत पदों का सृजन व नियुक्ति, कर्मचारियों को दण्डित करना तथा उन्हे बर्खास्त करने का अधिकार बोर्ड को दिया गया। स्थानीय निकाय बजट नीति तथा वित्तीय मामलों में स्वायत्त थे। इस सन्दर्भ में सरकार ने एकमात्र शर्त यह लगाया कि –

1. शैक्षणिक अनुदान सिर्फ शिक्षा पर ही व्यय होना चाहिए और
2. पूर्व में किये गये खर्चो के स्तर को कायम रखा जाय।

इस नवपरिवर्तन का व्यवहारिक प्रभाव यह हुआ कि स्थानीय स्थितियों के अनुसार प्रान्तीय सरकार को कार्य करना पड़ा। एडविन मान्टेग्यू संसदीय लोकतंत्र के पक्के समर्थक थे। 20 अगस्त 1917 को उन्होंने कामन्स सभा में एक ऐतिहासिक घोषणा की। उन्होंने कहा कि –''सम्राट सरकार की नीति जिससे सरकार पूर्णतः सहमत है, यह है कि भारतीय शासन के प्रत्येक विभाग में भारतीयों का सम्पर्क उत्तरोतर बढ़े और उत्तरदायी शासन प्रणाली का धीरे धीरे विकास हो जिससे स्थानीय स्वशासन प्रणाली की जडें भारत में दृढ़ता से स्थापित हो सके। उन्होने यह तय कर लिया है कि इस दिशा में जितना शीघ्र हो, ठोस रुप से कुछ कदम उठाये जाये।[7] सामान्यतया इस घोषणा में पुरानी बातों को ही नये रुप में कहा गया था। विगत कई वर्षो से जिस नीति का अनुसरण ब्रिटिश सरकार द्धारा किया जा रहा था, उसी का यह स्पष्टीकरण था लेकिन पहली बार इस घोषणा में ''उत्तरदायी शासन'' वाक्यांश का प्रयोग किया गया था। अभी तक ब्रिटिश अधिकारियों की यह धारणा थी कि भारतीय उत्तरदायी शासन तथा स्थानीय स्वशासन प्रणाली के योग्य नहीं है लेकिन मान्टेग्यू घोषणा द्धारा भारत में आंशिक रुप से ही सही, उत्तरदायी शासन तथा स्थानीय स्वशासन स्थापित करने की घोषणा की गई थी। वास्तव में भारत में स्थानीय स्वशासन प्रणाली के विकास की दिशा में यह एक महत्वपूर्ण कडी थी।

अगस्त घोषणा के तीन महीने बाद मान्टेग्यू भारत आये। आने से पूर्व उन्होने कहा था कि –''मेरी भारत यात्रा का तात्पर्य यह है कि हम कुछ करने जा रहे है। मै इंग्लैण्ड से खाली हाथ तथा कोई सामान्य वस्तु लेकर नहीं लौट सकता। जिस वस्तु को लेकर मैं लौटूगॉ,

उससे नये युग का निर्माण होना चाहिए अन्यथा मेरे प्रयत्न निष्फल होंगे। मान्टेग्यू भारत में सुधार लाने के दृढ निश्चय के साथ यहॉ पधारे लेकिन उन्हे भारत में ब्रिटिश नौकरषाही के विरोध का सामना करना पड़ा क्योंकि यहाँ अधिकांश अंग्रेंज अधिकारी तथा कर्मचारी भारत में उत्तरदाई शासन की स्थापना के विरुद्ध थे। मान्टेग्यू ने चेम्सफोर्ड के साथ देश के विभिन्न भागों का दौरा किया तथा अनेक भारतीय नेताओ से बातचीत की।[8] उन्होने अनेक प्रतिनिधि मण्डलों से बातचीत की और कई सुधार प्रस्तावों पर विचार किया और अन्त में मई 1918 में उन्होने सुधार सम्बन्धी अपनी रिपोर्ट प्रकाषित की जिसे मान्टेग्यू–चेम्सफोर्ड सुधार के नाम से जाना जाता है।[9] इस प्रस्ताव के द्वारा भी स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए अनेक सुझाव दिये गये जिनमें कुछ प्रमुख निम्नलिखित है[10] –

1. सभी स्थानीय निकायों में चुने हुए प्रतिनिधियों की संख्या अधिक होनी चाहिए।
2. सभी स्थानीय निकायों का अध्यक्ष निर्वाचित होना चाहिए।
3. सभी स्थानीय निकायों में अल्पसंख्यको का प्रतिनिधित्व होना चाहिए तथा उनका चुनाव न कराकर सरकार द्वारा नामित किया जाना चाहिए।
4. प्रत्येक प्रान्तों में ग्राम पंचायतों की स्थापना की जानी चाहिए।
5. सभी स्थानीय निकायों को कर लगाने तथा वसूलने का अधिकार होना चाहिए।

इस प्रस्ताव का मौलिक सिद्धान्त यह है कि उत्तरदायी संस्थाएँ तब तक सुदृढ़ नहीं होगी जबतक उनका आधार विस्तृत नहीं होगा।[11] प्रस्ताव के अनुसार सामान्य नीति यह होनी चाहिए कि स्थानीय संस्थाओं में सब प्रकार के अनावश्यक नियंत्रण को धीरे–धीरे हटा दिया गया। सरकार का कार्य सरकार के योग्य कार्यक्षेत्र को स्थानीय संस्थाओं के लिए योग्य कार्यक्षेत्र से अलग करना था। प्रस्ताव के द्वारा कुछ सिद्धान्त बना लिए गये जिससे स्थानीय संस्थाओं पर यथासंभव पूर्ण लोकप्रिय नियंत्रण रखा जा सके। इस बात का प्रस्ताव किया गया कि सभी स्थानीय बोर्डो में निर्वाचित बहुमत स्थापित किया जाय तथा नगरपालिकाओं में सरकारी सदस्यों के स्थान पर निर्वाचित अध्यक्ष की नियुक्ति की जाय। देहाती संस्थाओं में भी यथासंभव इसी प्रकार की व्यवस्था किये जाने का निश्चय किया गया। अल्पमतों के प्रतिनिधित्व के लिए मनोनयन की पद्धति अपनाई गई। चुनाव योग्यता के सम्बन्ध में नियम इतने शिथिल कर दिये गये कि चुनाव क्षेत्र वास्तव में करदाताओं के प्रतिनिधि हो गए। इस प्रस्ताव द्वारा ग्राम पंचायतों के विकास को प्रोत्साहित किये जाने का निश्चय किया गया। 1918 के भारतीय वैधानिक सुधारों के विवरण में देश में तात्कालीन स्थानीय सरकार की पद्धति की जॉच पड़ताल की गई तथा उससे यह परिणाम निकाला गया कि सम्पूर्ण पद्धति में शैक्षणिक सिद्धान्त तात्कालीन परिणामों की इच्छा के अनुसार गौण कर दिये गये है, इस सम्बन्ध में यह कहा गया कि स्थानीय संस्थाओं में यथासंभव पूर्ण लोकप्रिय नियंत्रण होना चाहिए तथा उन्हे बाह्य नियंत्रण से यथासंभव अधिकाधिक स्वतंत्रता प्राप्त होनी चाहिए।

यद्यपि इस प्रस्ताव के द्वारा प्रस्तुत की गई विभिन्न संस्तुतियाँ अत्यन्त महत्वपूर्ण थी किन्तु पहले के समान सरकार ने इस ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया। उपरोक्त सभी संस्तुतियों में से केवल इतना लागू किया गया कि स्थानीय निकाय का अध्यक्ष चुना हुआ सदस्य होने लगा।[12]

द्वैध शासन के अधीन स्थानीय स्वशासन

मान्टेग्यू–चेम्सफोर्ड की रिपोर्ट ने सभी प्रान्तो को प्रोत्साहित किया कि वे स्थानीय स्वशासन में मूलभूत परिवर्तन के लिए तैयार हो।[13] 1918–19 के दौरान अधिकांश प्रान्तों के अध्यक्षों ने प्रस्तावित सुधारों को तैयार करने के लिए समितियों का गठन किया गया। बम्बई तथा पंजाब जैसे क्षेत्रों में कुछ समितियॉ व्यापक रुप में भारतीय नागरिक सेवा के अधिकारियों द्वारा संगठित की गई जबकि संयुक्त प्रान्त जैसे अन्य क्षेत्रों में जनप्रतिनिधियों द्वारा इन समितियों को संगठित किया गया। इनमें से अधिकांश समितियों ने यह सिफारिश की कि स्थानीय बोर्डो में निर्वाचित सदस्यों की संख्या बढ़ायी जाय। अनेक समितियों के सुझावों के आधार पर जून 1919 में एक विधेयक विधानमण्डल में पेश किया गया। 23 दिसम्बर 1919 को राजकीय स्वीकृति मिलने के बाद भारत सरकार अधिनियम 1919 अपने वास्तविक स्वरुप में आया।[14] इस अधिनियम की प्रस्तावना में ही इसके सार तत्व की चर्चा की गई थी। प्रस्तावना इस प्रकार थी –

''जबकि संसद की यह घोषित नीति है कि भारतीयों को भारतीय प्रशासन की प्रत्येक शाखा में अधिकाधिक स्थान दिया जाय और ब्रिटिश साम्राज्य के अन्तर्गत ब्रिटिश भारत में उत्तरदाई शासन की क्रमिक उन्नति के लिए शनै–शनै स्वायत्त संस्थाओं का विकास किया जाय ..... और जबकि प्रान्तो में स्वायत्त संस्थाओं के क्रमिक विकास के साथ साथ इन प्रान्तों को प्रान्तीय विषयों में भारत सरकार के नियंत्रण से उस अंश तक स्वाधीनता देना उचित है जिस अंश तक अपने उत्तरदायित्वों को निभाने में बाधा न पड़ें।''

वास्तव में 1919 के इस अधिनियम द्वारा प्रान्तों की कार्यपालिका के एक भाग को व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी बनाया गया। प्रान्तीय कार्यपालिका को दो भागों में बॉटा गया पार्षद तथा मंत्रीगण।[15] प्रान्तीय विषयों को भी दो भागों में बॉटा गया – संरक्षित तथा हस्तान्तरित। संरक्षित विषय पार्षदों के जिम्मे तथा हस्तान्तरित विषय जनता द्वारा निर्वाचित मंत्रीगण के जिम्मे सौप दिये गये। मंत्रीगण प्रान्तीय व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी थे तथा उसके प्रसादपर्यन्त अपने पद पर रह सकते थे। इस सम्पूर्ण व्यवस्था को द्वैध शासन व्यवस्था कहा जाता है।[16] नवीन व्यवस्था के तहत प्रान्तो में आंशिक उत्तरदायित्व की स्थापना के लिए केन्द्र सरकार के नियंत्रण को कम किया गया और इसके लिए केन्द्रीय तथा प्रान्तीय विषयों को अलग कर दिया गया। 1919 के भारत सरकार अधिनियम के द्वारा स्थापित सरकारा की द्वैध शासन प्रणाली के अधीन स्थानीय सरकार के विभाग को भारतीय मंत्री के हाथों में हस्तान्तरित कर दिया गया जो उसके सम्बन्ध में

प्रान्तीय विधानमण्डलों के प्रति उत्तरदायी था। यह स्वभाविक ही था कि भारतीय मंत्रियों को स्थानीय स्वशासन के विकास के लिए यथासंभव प्रयत्न करना चाहिए। यह सत्य है कि रुपयों की कमी के कारण उनके भाग में अनेक बाधायें उपस्थित हुई।[17] अर्थ विभाग के कार्यकारिणी के एक काउन्सलर सदस्य के अधीन होने के कारण प्रान्तों में वास्तविक रुप से अधिक कार्य नहीं हो सका। लगभग प्रत्येक प्रान्त में विधानमण्डल ने स्थानीय संस्थाओं को विस्तृत तथा महत्वपूर्ण राजनैतिक उत्तरदायित्वों के लिए प्रभावशाली प्रशिक्षण भूमि बनाने के लिए प्रयत्न किया। इन अधिनियमों की सामान्य प्रवृति एक जैसी थी। व्यवहारिक रुप से सभी अधिनियमों का उद्देश्य मतदाता की योग्यता को शिथिल करना तथा चुनाव तत्वों को इतना विस्तृत करना था कि उसे स्थानीय मामलों में नीति का तात्कालिक निर्णायक बना दिया जाये तथा व्यवस्था सम्बन्धी निर्देश को सरकारी हाथों में हस्तान्तरित कर दिया जाय। प्रत्येक प्रान्त में ग्राम पंचायतों के विकास के लिए कानून पास किये गये। कुल मिलाकर इस अधिनियम द्वारा सरकारी नियंत्रण को ढीला करने तथा स्थानीय संस्थाओं को जनता की प्रतिनिधि संस्थाएँ बनाने के उद्देश्य से प्रयत्न किये गय।[18]

संयुक्त प्रान्त नगरपालिका अधिनियम, 1916

स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में 1909 से 1920 तक पारित अनेक अधिनियमों में 1916 का संयुक्त प्रान्त नगरपालिका अधिनियम महत्वपूर्ण स्थान रखता है। लम्बे समय से प्रतिक्षारत सुधारों को गति प्रदान करने की दिशा में विशेषकर संयुक्त प्रान्त के क्षेत्र में यह अधिनियम मील का पत्थर साबित हुआ।

संयुक्त प्रान्त नगरपालिका अधिनियम 01 जुलाई 1916 को अस्तित्व में आया।[19] अधिनियम की धारा 11 तथा 12 के तहत पृथक निर्वाचन प्रतिनिधित्व का प्राविधान किया गया। अधिनियम की धारा के अन्तर्गत प्रान्तीय विधान परिषद में मुस्लिम तथा अन्य सम्प्रदायों को उनके प्रतिनिधियों के हिसाब से प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया।[20] इसका अभिप्राय यह था कि बोर्डो को उस समय तक अपने अध्यक्षों का चुनाव करने का अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए जबतक कि वे उपर्युक्त प्राविधानों को अपने यहॉ स्थापित न करें। उनकें लिए यह आवश्यक था कि बोर्ड के संविधान को पुर्नव्यवस्थित करने के लिए वह आवश्यक कदम उठाये। इस दिशा में आवश्यक प्रगति यह हुई कि 1916–17 के वर्षो में 84 नगरपालिकीय बोर्डो की कुल संख्या में से 59 नगरपालिकीय बोर्डो के पास निर्वाचित गैरसरकारी अध्यक्ष थे।[21] वास्तव में यह परिवर्तन एक महान परिवर्तन था। कुछ नगरपालिकाओं के मामलो को छोड़कर जहॉ हिन्दु प्रत्याक्षी या तो खड़े होने की स्थिती में नहीं थे अथवा जिन्होने निर्वाचन के बाद त्यागपत्र दे दिया था। इनकी अनुपस्थिती के कारण बोर्ड के कार्यो पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पडा था। वस्तुतः ऐसे प्रत्याक्षी अपने बोर्ड द्वारा निर्धारित प्राविधानों से असन्तुष्ट थे।

इस अधिनियम की धारा 09 के द्वारा नगरपालिका बोर्ड के संविधान में यह व्यवस्था की गई की जिन नगरपालिकाओं में मुस्लिम तथा गैर मुस्लिमों के पृथक प्रातिनिधित्व का प्राविधान है, वहॉ मनोनीत सदस्यों की संख्या के एक चौथाई से अधिक नही होनी चाहिए। इन मनोनीत सदस्यों में से स्थानीय शासन द्वारा मनोनीत सदस्यों की संख्या 02 से ज्यादा नहीं होनी चाहिए जबकि शेष सदस्यों का मनोनयन नामित संस्थाओं द्वारा होना चाहिए जिसकी स्थापना कानून द्वारा की गई हो। इस प्रकार के विभिन्न परिवर्तनों का परिणाम यह हुआ कि विगत वर्षो में नगरपालिका बोर्ड के कुल सदस्यों की संख्या जहॉ 1116 थी वहीं 1917 में इनकी संख्या 1013 मात्र शेष रह गई। वास्तव में नगरपालिका बोर्ड के सदस्यों की संख्या में कमी का मुख्य कारण मनोनीत तथा भूतपूर्व सरकारी सदस्यों में कमी था। इस अधिनियम द्वारा नगरपालिका बोर्ड को यह अधिकार प्राप्त हुआ कि वे अपना अध्यक्ष चुन सकते है। निर्वाचन की यह प्रक्रिया निर्वाचन याचिका द्वारा प्रारम्भ की गई। इस प्रकार निर्वाचन याचिका आगरा डिविजन में 04, बनारस डिविजन में 05, मेंरठ डिविजन में 06, रोहिलखण्ड डिविजन में 07 दाखिल की गई। अन्य डिविजन में निर्वाचन याचिकाओं की संख्या की कोई जानकारी प्राप्त नहीं है। संयुक्त प्रान्त नगरपालिका अधिनियम, 1916 के प्राविधानों के अन्तर्गत कार्यकारी अधिकारियों की नियुक्ति का प्राविधान किया गया और नगरपालिका समितियों को संयुक्त रुप से सत्ता का प्रत्यायोजन किया गया। अधिनियम के प्राविधानों के तहत नगरपालिका बोर्ड के सदस्यो की उपस्थिती पर विशेष बल दिया गया। परिणामस्वरूप आने वाले वर्षो में सम्मेलन के दौरान सदस्यों की औसत उपस्थिती काफी सन्तोषजनक रही और अधिकांश मामलों में उपस्थिती प्रतिषत में वृद्धि दर्ज की गई। प्राप्त आँकड़ों के मुताबिक लगभग 77 नगरपालिका बोर्ड में औसत उपस्थिती 50 प्रतिशत ज्यादा थी जबकि 33 प्रतिशत नगरपालिका बोर्डो में औसत उपस्थिती 70 प्रतिषत थी।

निर्वाचन, अध्यक्ष की शक्तियों का सरकारी से गैरसरकारी सदस्यों की तरफ हस्तान्तरण और नियमों, कानून और शर्तो का पुनर्मूल्यांकन से सम्बन्धित कार्य बोर्डो के उपर सौप दिये गये और अन्य महत्वपूर्ण परिवर्तनों के उपर सोच विचार करने के लिए बहुत कम समय दिया गया। आकडों से स्पष्ट होता है कि सम्बन्धित वर्षो में नगरपालिकीय बोर्डो की आय में वृद्धि हुई। हालॉकि हरिद्धार, हापुर, हाथरस, आगरा, तिलहर जैसे नगरपालिकाओं की वसूली में गिरावट दर्ज की गई। कुल मिलाकर बोर्डो की आर्थिक स्थिती सन्तोषजनक रही लेकिन कुछ मामलों में वर्तमान सेवाओं के रखरखाव के लिए बोर्ड के पास पर्याप्त धन नहीं था। इसलिए बोर्ड के कार्यक्षेत्र को विस्तृत करने का सुझाव दिया गया और इस बात पर बल दिया गया कि बोर्ड के द्वारा नये करों का प्राविधान किया जाय। इस अधिनियम की मुख्य विषेषता यह थी कि इसका प्रारुप बिना किसी सरकारी सहभागिता के तैयार किया गया।[22] इस अधिनियम में इस बात पर बल दिया गया कि एक मजबूत कार्यकारिणी के साथ एक प्रतिनिधियात्मक संस्था हो जिसमें निर्वाचित सदस्यों का बहुमत हो तथा उसे व्यापक शक्तियॉ भी प्राप्त हो। तथापि चयन समिति के पास जाते समय यह बिल परिवर्तित कर दिया गया और परिषद में 28 गैरसरकारी संशोधन किये

गये। इस बिल या अधिनियम की आलोचना का मुख्य बिन्दु 'मुस्लिम प्रतिनिधित्व' का था। संयुक्त प्रान्त के मुसलमान जिन्होने राष्ट्रीय विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी और जो प्रान्तीय परिषद में सबसे अधिक संगठित समूह के रुप में थे अन्य गैर सरकारी संसाधनों की सफलता के लिए इनका समर्थन आवश्यक था। वास्तव में यह समय भी मुसलमानों के अनुकूल था क्योंकि कुछ समय पूर्व ही कांग्रेस तथा मुस्लिम लीग के मध्य लखनऊ समझौता हो चुका था। अतः एक सम्मेलन का आयोजन किया गया और सामान्यतः सभी मुस्लिम मॉगे स्वीकार कर ली गई। एक मुस्लिम तालुकदार तथा जहॉगीराबाद के राजा के द्धारा इस विधेयक में संसोधन का प्रस्ताव किया गया जिसके द्धारा सभी नगरपालिकीय बोर्डो पर मुसलमानों के प्रभुत्व को स्थापित करने में सहायता मिली। 1916 के अधिनियम की धारा 02 के अन्तर्गत यह प्राविधान था कि नगरपालिका बोर्ड के 314 सदस्य निर्वाचित हो और केवल दो सदस्य मनोनीत हो जिसकी नियुक्ति सरकार द्वारा की जायेगी। अधिनियम की धारा 11 तथा 12 के अधीन यह प्राविधान किया गया कि जब मुस्लिम आबादी नगरपालिका आबादी के 25 प्रतिशत से कम होगी तो वे कुल सीटों का 30 प्रतिशत भाग प्राप्त कर सकेगें। जब इनकी आबादी नगरपालिका आबादी के 25 से 38 प्रतिषत तक होगी तो वे 38 प्रतिशत सीट प्राप्त करेगें और इनकी आबादी 38 प्रतिशत से ज्यादा होगी तो वे 38 प्रतिशत से ज्यादा सीट प्राप्त करेंगे।

यह भी प्राविधान किया गया कि आवश्यकता पडने पर एक कार्यकारी अधिकारी की नियुक्ति की जा सकती है जो दैनिक प्रशासन के लिए उत्तरदायी होगा। बोर्ड के सभी स्टाफ स्वाभाविक रुप से उसके अधीन होगे। अनेक शहरों के नगरपालिका बोर्डो को अपने यहॉ कार्यकारी अधिकारी, नगरपालिकीय इंजीनियर तथा जल निरीक्षण आदि की नियुक्ति करने के लिए बाध्य होना पडा और नगरपालिका बोर्ड का अध्यक्ष इन स्टाफों की नियुक्ति तथा बर्खास्तगी आदि के लिए उत्तरदायी था इस बात पर भी विचार किया गया कि नगरपालिका बोर्ड अपने अधिकांष कार्यो को नगरपालिका समितियों को हस्तान्तरित कर दे। विगत वर्षो में प्रान्तों में जिस दर से राजस्व या कर वसूल किये गये थे ,उसको ध्यान में रखते हुए कर निर्धारित करने की स्वतंत्रता नगरपालिका बोर्ड को प्रदान की गई जबकि नये प्रकार के करों पर कमिष्नर की सहमति आवष्यक थी। यह भी प्राविधान किया गया कि बोर्ड की सिफारिश पर प्रान्तीय सरकार उस बोर्ड को बर्खास्त या निलम्बित कर सकती है। स्पष्ट है कि अनेक प्राविधानों के द्धारा नगरपालिका बोर्ड तथा उनके सदस्यों पर प्रतिबन्ध आदि लगाये गये थे लेकिन बोर्ड के वित्तीय मामलों अथवा बोर्ड की सम्पत्ति को नुकसान पहुॅचाने पर किसी प्रकार का आर्थिक दण्ड देने का कोई प्राविधान नहीं किया गया। अधिनियम की धारा 81 के अन्तर्गत उपरोक्त कार्यो के लिए सम्बन्धित व्यक्ति को दोषी माना जायेगा लेकिन यह प्रक्रिया न्यायालय में ही चलाई जा सकती थी जो एक लम्बी प्रक्रिया थी। इलाहाबाद तथा बिजनौर जैसे शहरों में नवस्थापित नगरपालिका बोर्डो का बहिष्कार हिन्दू समुदाय के लोगों द्धारा किया गया जिन्होने नवीन साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का विरोध किया। व्यापक रुप से देखा जाय तो युद्धों के दौरान कोई अन्य महत्वपूर्ण कानून नहीं बनाये गये लेकिन बढते हुए राजनैतिक घटनाक्रमों ने काफी प्रभाव डाला और इस दिशा में अत्यधिक परिवर्तन किये। विकेन्द्रीकरण आयोग के प्रस्ताव को ध्यान में रखते हुए स्थानीय कार्यो हेतु विभिन्न प्रान्तों में अनेक समितियों की स्थापना की गई। इन समितियों में सबसे उल्लेखनीय बम्बई में स्थापित लारेन्स समिति थी जिसने ग्रामीण स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र मे ंकाफी सुझाव दिये। लारेन्स कमिटि की सिफारिषों के अन्तर्गत यह कहा गया कि जिला बोर्डो के कुल सदस्यों में से एक तिहाई सदस्य ही मनोनीत सदस्य होने चाहिए। लार्ड विलिंग्टन की परिषद ने इन सुझावों को स्वीकार कर लिया और 1917 तक आते आते बम्बई के 20 नगरपालिकाओं को अपने अध्यक्ष चुनने का अधिकार दिया गया।

विगत दो वर्षो मे ंभारत में जो सबसे महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ वह यह था कि कुल पॉच प्रान्तो मे ंग्रामीण प्रशासन के संविधान का निर्माण किया गया। इन नये प्रशासनीक व्यवस्थाओं को मुख्य रुप से 03 भागों में बॉटा जा सकता है –

प्रथम ग्रामीण परिषद था, जो गॉवो में सामान्य सुधारों को लागू करने के लिए बनाया गया था। संभवतः स्कूल की व्यवस्था कुछ हद तक न्यायिक न्यायाधिकरण के रुप में कार्य करना था। यह एक ऐसी व्यवस्था थी जो पारम्परिक पंचायत व्यवस्था से मिलती जुलती थी और ग्रामीण भावनाओं की अभिव्यक्ति थी। दूसरा स्वरुप एक प्रकार से नगरपालिका का छोटा स्वरुप था। एक ऐसी व्यवस्था जो शहरी लोकसेवाओ ंको क्रियान्वित करती थी, विशेष कर बडे गॉव तथा छोटे कस्बों में। तीसरा ग्रामीण प्रशासन था जो उपजिलाबोर्डो से छोटा होता था[23] तथा जिनका काम स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करना था लेकिन इनका काम मुख्यतः तकनीकी कर्मचारियों की नियुक्ति करना और नगरीय इलाको ंकी आवश्यकताओं की पूर्ति करना था।

ग्रामीण परिषद का गठन 1920 के संयुक्त प्रान्त तथा मध्य प्रान्त के अधिनियमों द्धारा हुआ। बम्बई पहला प्रान्त था जिसने पंचायत व्यवस्था को एक छोटे नगरपालिका के रुप में 1920 के अधिनियम 09 के तहत किया गया। ग्रामीण प्रशासन की जो सबसे महत्वपूर्ण व्यवस्था थी वह 1919 के ग्रामीण स्वशासन अधिनियम के तहत बंगाल में गठित की गई। मद्रास शहर में पहले तथा तीसरे तरह के प्रशासन लागू किये गये। ग्रामीण पंचायत अधिनियम, 1920 आधारभूत ग्रामीण संगठन सृजित करने के लिए बनाया गया जबकि स्थानीय बोर्ड अधिनियम 1920 के तहत सृजित किया गया पंचायत संघ 1884 के बोर्ड संघ का एक नया रुप था।

संयुक्त प्रान्त ग्राम पंचायत अधिनियम,1920

संयुक्त प्रान्त की सरकार द्धारा 1920 में एक अधिनियम पारित किया गया जिसे संयुक्त प्रान्त ग्राम पंचायत अधिनियम 1920 के नाम से जाना जाता है। इस अधिनियम के तहत 5–7 लोगों की एक पंचायत व्यवस्था गठित की गई जिसकी एक निश्चित क्षेत्र पर सामान्यतया ग्रामीण और उसके वातावरण पर अपनी सत्ता स्थापित

थी। ग्रामीण पंचायत के अध्यक्ष तथा सदस्य निर्वाचित और मनोनीत दोनो हो सकते थे। पंचायत का मुख्य कार्य छोटे न्यायालय की भॉति था, उसकी प्रक्रिया अनौपचारिक थी तथा पेशेवर वकील इससे बाहर थे। 25 रु0 तक के दीवानी मामलों में पंचायत सदस्यों का पूर्णतः एकाधिकार था। जो मामले पंचायत द्वारा देखे जाते थे विवादित स्थिती में यदि मजिस्ट्रेट के सम्मुख लाये जाते थे तो पुनः उसे पंचायत सदस्यो के पास स्थानान्तरित कर दिये जाते थे। वे मामले जो पंचो के द्वारा देखे जाते थे, नियमित न्यायालय के सम्मुख हस्तान्तरित नही किये जा सकते थे। जिला मजिस्ट्रेट को पंचायत सदस्यों के कार्यकलापों में हस्तक्षेप करने का अधिकार था। छोटे आपराधिक मामलों यथा पशुओं की चोरी आदि में 10 रु0 तक का जुर्माना लगाने का सीमित अधिकार पंचायतो के पास था। पंचायतों को ग्रामीण स्वच्छता बनाए रखने की जिम्मेदारी थी तथा शिक्षा सम्बन्धी सुधार के लिए अलग से संस्था भी बनाने का अधिकार था। साथ ही साथ कुँओं, व ग्रामीण सड़को के रखरखाव का उत्तरदायित्व भी पंचायतो पर था। इन कार्यकलापों के लिए जिलाधिकारी द्वारा दिये गये अनुदानों से कार्य चलता था। इनकी आर्थिक आय का अन्य साधन न्यायिक कार्य से प्राप्त जुर्माने की राशी तथा शुल्क की राशी थी। सामान्यतया इनके क्रियाकलापों को दूसरे स्वायतशासी संस्थाओ से अलग रखा गया और इनके देखरेख की जिम्मेदारी राजस्व विभाग के कर्मचारियों तथा जिला मजिस्ट्रेटों के उपर थी। स्पष्ट है कि संयुक्त प्रान्त की पंचायत कानून को मई 1918 के भारत सरकार के प्रस्ताव में समाहित कर लिया गया।

निष्कर्ष

सम्पूर्ण तथ्यों का अवलोकन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि 1909 से 1920 के मध्य स्थानीय स्वशासन प्रणाली तथा स्थानीय निकायों के विकास की दिशा में भारत सरकार द्वारा महत्वपूर्ण प्रयास किये गये और इसी के अनुरूप संयुक्त प्रान्त अथवा वर्तमान उत्तर प्रदेश में भी इन्हे लागू करने का प्रयास किया गया। स्थानीय स्वशासन से सम्बन्धित अनेक अधिनियम और कानून संयुक्त प्रान्त भी लागू किये गये इस दिशा में संयुक्त प्रान्त नगरपालिका अधिनियम 1916 तथा संयुक्त प्रान्त ग्राम पंचायत अधिनियम 1920 मील का पत्थर साबित हुए। राजनीतिक दृष्टिकोण से इन अधिनियमो की मुख्य विशेषता यह थी कि इसके द्वारा सरकारी हस्तक्षेप को दूर किया गया। नगरपालिका बोर्ड को कार्य व्यवस्थित करने की पर्याप्त शक्तियॉ प्रदान की गई। इस अधिनियम द्वारा नगरपालिकीय प्रशासन में इतना अधिक परिवर्तन किया गया कि नगरपालिका बोर्ड के नियम तथा शर्तो को व्यवहार में पुनर्रीक्षण करने की आवश्यकता महसूस की गई। अपने अपने क्षेत्रों में विभिन्न प्रान्तीय सरकारों ने भी इस दिशा में ठोस कार्यवाही की। विकेन्द्रीकरण आयोग ने स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में जिन बिन्दुओं की ओर सरकार का ध्यान आकृष्ट किया था, भारत सरकार द्वारा पारित विभिन्न प्रस्तावों में उन तथ्यों को शामिल किया गया था। विशेषकर 1915 के भारत सरकार के प्रस्ताव तथा मई 1918 के भारत सरकार के प्रस्तावो द्वारा स्थानीय स्वशासन को गति देने का प्रयास किया गया लेकिन यहॉ यह विस्मृत नही किया जा सकता कि मूल्यतः ये सारे प्रयास प्रस्तावों तथा अधिनियमों को पारित करने तक ही सीमित रह गये। व्यवहारिक दृष्टिकोण से इनके मार्ग में आने वाली बाधाओं को दूर करने का कोई प्रयास ब्रिटिश भारतीय सरकार द्वारा नही किया गया। विभिन्न समितियों की रिपोट्स और यहॉ तक कि नये कानून भी तत्काल कोई परिवर्तन नही ला सके। विभिन्न तरह के स्थानीय निकायों के निर्माण में स्थानीय स्वशासन की संक्रमणकालीन स्थिती देखी गई। अध्यक्ष की स्थिती यद्यपि विभिन्न दिशाओं में किये गये उन्नति के लिए पथप्रदर्षक के रुप में थी लेकिन फिर भी 1920 तक बडी संख्या में म्युनिसीपलिटि बोर्ड के गठन के वावजूद केवल बम्बई तथा बंगाल में ही स्थानीय निकाय तथा स्वायत्तशासी संस्थाएँ जिला मजिस्ट्रेट तथा सरकारी नियंत्रण के प्रभाव से मुक्त रही।

सन्दर्भ ग्रंथ सूची

1. लास्की, हैराल्डः ग्रामर आफ पॉलिटिक्स पृष्ठ संख्या 42
2. मान्टेग्यू चेम्सफोर्ड रिपोर्ट : पृष्ठ संख्या 11
3. टिंकर, ह्यूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 89–90
4. टिंकर, ह्यूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 94
5. रिपोर्ट आफ इण्डिया कान्सटिट्यूशनल रिफार्म पृष्ठ संख्या 103,104,158,160
6. टिंकर, ह्यूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 98–107
7. सिंह, वीरकेष्वर प्रसादः भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन तथा सांवैधानिक विकास पृष्ठ संख्या 158–164
8. मान्टेग्यू, ई0 एस0: ऐन इण्डियन डायरी पृष्ठ संख्या 160
9. टिंकर, ह्यूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 98
10. फिलिप, सी0 एच0 द इवोल्यूशन आफ इण्डिया एण्ड पाकिस्तान पृष्ठ संख्या 270
11. महाजन, बी0 डी0: आधुनिक भारत का इतिहास पृष्ठ संख्या 452,625
12. फिलिप, सी0 एच0: द इवोल्यूशन आफ इण्डिया एण्ड पाकिस्तान पृष्ठ संख्या 270
13. टिंकर, ह्यूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 103
14. सिंह, वीरकेश्वर प्रसादः भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन तथा सांवैधानिक विकास पृष्ठ संख्या 165
15. राय, बी0 सी0: लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया पृष्ठ संख्या 18
16. महाजन, बी0 डी0: आधुनिक भारत का इतिहास पृष्ठ संख्या 452

17. सिंह, वीरकेश्वर प्रसादः भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन तथा सांवैधानिक विकास पृष्ठ संख्या 188
18. महाजन, बी0 डी0ःआधुनिक भारत का इतिहास पृष्ठ संख्या 627
19. रिपोर्ट आन म्यूनिसीपल एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड फाइनैन्स इन यू0 पी0, 1961पृष्ठ संख्या 01
20. टिंकर, ह्ययूग : द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 99
21. रिपोर्ट आन म्यूनिसीपल एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड फाइनैन्स इन यू0 पी0, 1961 पृष्ठ संख्या 02–07
22. टिंकर, ह्ययूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 100, 101, 116,
23. टिंकर, ह्ययूगः द फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, पाकिस्तान, एण्ड वर्मा लंदन 1954 पृष्ठ संख्या 117