P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 VOL-5* ISSUE-11* July- 2018
E: ISSN NO.: 2349-980X Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

पंचायती राज व्यवस्था का अवधारणात्मक विश्लेषण : मानपुर प्रखण्ड के लखनपुर ग्राम पंचायत के संदर्भ में

बी.एन. सिंह
अ.प्रा. प्राध्यापक एवं पूर्व अध्यक्ष,
राजनीति विज्ञान एवं लोक प्रशासन विभाग,
मगध विश्वविद्यालय,
बोधगया

अंजनी कुमार सिन्हा
शोध छात्र,
राजनीति विज्ञान विभाग,
मगध विश्वविद्यालय,
बोधगया

सारांश

'पंचायत' अर्थात् – पंच + आयत शब्द बड़ा प्राचीन एवं परम्परागत शब्द है जिसका शाब्दिक अर्थ है – गाँव के लोगों द्वारा चुने हुए पाँच लोगों का समूह। इसी प्रकार पंचायती राज हिन्दी भाषा के दो अलग–अलग शब्दों पंचायत एवं राज का संयुक्त रूप है जिसका तात्पर्य पाँच जनप्रतिनिधियों के समूह के शासन से है। वैदिक काल से अपनी विकास यात्रा की शुरुआत करके विभिन्न विकास चरणों से होते हुए पंचायती राज व्यवस्था आज 21वीं शताब्दी में प्रवेश कर गया है। विभिन्न समितियों की अनुशंसाओं पर भारतीय संविधान में पंचायत राज व्यवस्था के लिए विशेष उपबन्ध किए गए हैं। 73वाँ संविधान संशोधन, 1993 द्वारा इस दिशा में एक महत्वपूर्ण प्रयास किया गया। बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 ने पंचायत के विकास में अहम भूमिका निभाई है। सरकारी प्रयास के साथ–साथ समाज के प्रत्येक वर्ग, जाति एवं लिंग का सहयोग इसके विकास को सही मायने में आगे ले जा सकेगा। इस हेतु सभी जनता, जनप्रतिनिधियों एवं अधिकारियों का भी वास्तविक सहयोग अपेक्षित है।

मुख्य शब्द : पंचायत, पंचायती राज व्यवस्था, संविधान।

प्रस्तावना

भारत में पंचायतों का अस्तित्व अति प्राचीन काल से है। हमारी पौराणिक कथाओं में भी इसका उल्लेख मिलता है। प्राचीन काल से ही पंचायते स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के रूप में कार्यरत थी जो पूरे गाँव का शासन चलाती थी।[1]

'पंचायत' अर्थात् – पंच + आयत शब्द बड़ा प्राचीन एवं परम्परागत शब्द है जिसका शाब्दिक अर्थ है – गाँव के लोगों द्वारा चुने हुए पाँच लोगों का समूह।[2] इसी प्रकार पंचायती राज हिन्दी भाषा के दो अलग–अलग शब्दों पंचायत एवं राज का संयुक्त रूप है जिसका तात्पर्य पाँच जनप्रतिनिधियों के समूह के शासन से है।[3]

प्राचीन साहित्यिक ग्रंथों के अनुसार पंचायत शब्द संस्कृत भाषा के 'पंचायन' शब्द से उत्पन्न हुआ है जिसका तात्पर्य किसी आध्यात्मिक पुरुष सहित पाँच पुरुषों के समूह अथवा वर्ग को पंचायतन के नाम से सम्बोधित किया जाता है।[4]

गाँधीजी ने स्वतंत्र भारत के गाँवों के पुनर्निर्माण की कल्पना कर नई सामाजिक रचना का जो सपना संजोया उसको उन्होंने 'पंचायती राज' या 'ग्राम स्वराज' नाम दिया। ग्राम स्वराज यानी गाँव में गाँव का राज।[5]

अध्ययन का उद्देश्य

प्रस्तुत लेख का उद्देश्य 'पंचायती राज व्यवस्था' का अवधारणात्मक विश्लेषण करते हुए मानपुर प्रखण्ड के लखनपुर ग्राम पंचायत की अद्यतन स्थिति, दशा एवं दिशा का आकलन करते हुए उसका समाधान ढूँढ़ना है।

साहित्यावलोकन

''ग्रामीण नेतृत्व के नवीन प्रतिमान : औरंगाबाद प्रखण्ड के पोखराहा ग्राम पंचायत का विशेष अध्ययन'' विषय पर शोधकर्त्ता श्री सुरेन्द्र राम ने अपना शोध प्रबन्ध डॉ. बद्री नारायण सिंह के निर्देशन में सन् 2012 में प्रस्तुत किया। यह शोध प्रबन्ध वर्तमान समय तक अप्रकाशित है। इस शोध प्रबन्ध के अध्ययनोपरांत यह पाया गया कि शोधकर्त्ता ने पंचायत स्तर पर उभरते नवीन नेतृत्व की चर्चा संबंधित विशेष क्षेत्र के संदर्भ में की है। इस अध्ययन में पंचायतों का ऐतिहासिक विश्लेषण, खासकर क्षेत्र विशेष के संबंध में, का अभाव रहा है। इसी को ध्यान में रखकर पंचायतों का अवधारणात्मक विश्लेषण, खासकर क्षेत्र विशेष के संदर्भ में, लिखने का मौलिक प्रयास किया गया है।

शर्मा, विनय : 'पंचायत राज', रजत प्रकाशन, नई दिल्ली, 2012 की पुस्तक का भी अवलोकन किया गया। इस क्रम में पाया गया कि इस पुस्तक में पंचायती राज व्यवस्था के सभी स्तरों एवं संगठनों की विस्तार से व्याख्या की गई है। इस पुस्तक के अवलोकनोपरांत यह पाया गया कि इस अध्ययन में मध्य प्रदेश के संदर्भ में व्याख्या की गई है जबकि मैंने अपने लेख में बिहार प्रदेश के परिप्रेक्ष्य में पंचायती राज व्यवस्था का विश्लेषण करने का मौलिक प्रयास किया है।

विभिन्न पुस्तकालयों के ग्रंथों के अध्ययनोपरांत भी यह प्रेरणा मिली, किन्तु उनका जिक्र वर्तमान परिप्रेक्ष्य में संभव नहीं है। कुछ पुस्तकों का उल्लेख संदर्भ–ग्रन्थ सूची में किया गया है।

पंचायती राज व्यवस्था की अवधारणा की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

भारत में पंचायतीराज की अवधारणा नवीन नहीं है। वैदिक काल से ही पंचायतों के बारे में कई लिखित साहित्य हैं जिनमें तत्कालीन पंचायत की व्यवस्था का वर्णन मिलता है। उस समय 'ग्राम' प्रशासन की सबसे छोटी ईकाई थी जिसका मुखिया 'ग्रामीणी' कहलाता था।[6] ग्रामीणी ग्राम के श्रेष्ठ एवं बुजुर्गों से सलाह कर अपना कार्य करता था। ग्राम के ऊपर विश, विश के ऊपर जन तथा जन से मिलकर राष्ट्र बनता था।[7] ऋग्वेद के सूक्त (9/92/6) में एक सभा का उल्लेख मिलता है। इसमें कक्ष को सभा, प्रमुख को सभासद एवं सभा के योग्य व्यक्ति को सभेय कहा गया है। उस समय कृषि एवं पशुपालन प्रमुख व्यवसाय थे, इस कारण ग्रामों का नगरों की अपेक्षा अधिक महत्व था और यातायात की कठिनाई के करण प्रत्येक ग्राम स्वावलम्बी होता था। भूमि का बँटवारा, सिंचाई के साधनों का प्रबंध, चारागाहों की देखभाल, मेलों का आयोजन,आपसी विवादों का फैसला, ग्राम की सुरक्षा एवं मालगुजारी वसूली भी ग्रामीणी एवं पंचायत के प्रमुख कार्य थे।

महाकाव्य काल रामायण तथा महाभारत में सभा/छोटे राज्यों का भी उल्लेख मिलता है। रामायण में जनपदों को ग्रामीण गणराज्यों के संघों के रूप में जाना जाता था।[8] सूत्र काल में राजा विभिन्न सामाजिक तथा व्यावसायिक संघों को मान्यता प्रदान करता था तथा उनसे अपेक्षाएँ की जाती थीं कि वह सामान्य जन के लिए बनाए गए नियमों की पालना सुनिश्चित करें।[9] स्मृति काल में मनुस्मृति में उल्लेख है कि राष्ट्र में राजा प्रजा पर शासन करता है। 'ग्रामीक' ग्रामीण शासन के लिए उत्तरदायी होता था। इसका कार्य ग्रामवासियों से कर एकत्रित करना तथा ग्राम में शांति एवं व्यवस्था बनाए रखना था।[10]

कौटिल्य का 'अर्थशास्त्र' मौर्यकाल में प्रचलित ग्रामीण प्रशासन की व्यवस्था का विस्तृत विवरण प्रदान करता है। उनके अनुसार, प्रत्येक ग्राम का शासन पृथक्–पृथक् होता था। कौटिल्य का मत था कि 10 ग्रामों के मध्य संग्रहण, 200 ग्रामों के मध्य स्थानीय नामक संस्थाओं की स्थापना की जानी चाहिए।[11] ग्रामों को जनसंख्या के आधार पर – ज्येष्ठ, मध्यम एवं कनिष्ठ – तीन भागों में बाँटा गया था। गुप्त काल एवं मुगलकाल के दौरान भी स्थानीय स्वशासन का ऐसा स्वरूप विद्यमान था। मुगलकाल में साम्राज्यों के उत्थान–पतन के बावजूद परम्परागत अधिकारी मुखिया, लेखाकार, चौकीदार सक्रिय थे। मुखिया गाँव का प्रधान होता था जिसे पटेल भी कहा जाता था। वह राजस्व संग्रह का कार्य करता था। लेखाकार गाँव के लेखों का प्रभारी होता था। कृषि स्वामित्व की प्रविष्टि करता था और भू–राजस्व से संबंधित अभिलेखों का संधारण करता था। इसी प्रकार चौकीदार का कार्य गाँव में पुलिसमैन की तरह था।[12] एस.बी. सामन्त का मुस्लिमकाल में ग्राम पंचायतों के न्यायिक पहलू पर मत है कि गाँव की सभाओं को राज्य का समर्थन प्राप्त था, क्योंकि "हम यह देखते हैं कि मुस्लिम शासकों के काल में, शासकों द्वारा पंचायतों के निर्णयों को लागू किया जाता था। यह ऐसा प्रमाण है जो यह सिद्ध करता है कि राज्य की शक्ति हमेशा गाँव की सभा में निहित रहती थी।"[13]

1870 में लार्ड मेयों का विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी प्रस्ताव पारित किया गया। इस प्रस्ताव की मूल भावना यह थी कि इससे स्वशासन का विकास करने, म्यूनिसिपल संस्थाओं को सशक्त बनाने और भारतीय तथा यूरोपीय लोगों को प्रशासनिक मामलों के साथ पहले से कहीं अधिक सम्बन्ध करने का अवसर मिलेगा। किन्तु इसके बाद भी स्थानीय शासन पूर्णतः अभारतीय बना रहा, क्योंकि इसमें भारतीयता का कोई भी तत्व नजर नहीं आ रहा था।[14]

1882 में भारत के गवर्नर जनरल बने लॉर्ड रिपन ने उदारता के साथ स्थानीय स्वशासन को स्वशासी बनाने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया। लॉर्ड रिपन के प्रस्ताव को 'महान अधिकार पत्र' की संज्ञा दी गई तथा उसे स्थानीय स्वशासन का जनक माना गया।[15] 1907 में गठित 'राजकीय विकेन्द्रीकरण आयोग' जिसने 1909 में अपना प्रतिवेदन दिया, की अच्छी सिफारिशें भी क्रियान्वित नहीं हो पाईं। भारत में स्थानीय संस्थाओं के विकास का अगला कदम 'माण्टेग्यू–चेम्सफोर्ड अधिनियम' अथवा 1919 का भारत शासन अधिनियम भी राजनैतिक हस्तक्षेप, धनाभाव एवं प्रशासनिक उदासीनता के कारण स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में कोई उल्लेखनीय प्रगति नहीं कर सका। 1935 के भारत शासन अधिनियम के द्वारा प्रान्तीय स्वायतता का श्रीगणेश हुआ। इसके फलस्वरूप देश में स्वतंत्रता की दिशा में एक शक्तिशाली पहल हुई, जिसका स्थानीय संस्थाओं पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा। जिला बोर्डों के कार्यक्षेत्र का विस्तार किया गया। मतदान का प्रयोग लोकतांत्रिक हुआ तथा स्थानीय निकायों को बजट निर्माण के क्षेत्र में कुछ स्वतंत्रता हासिल हुई।"[16]

भारत शासन अधिनियम, 1935 के तहत 1937 में प्रांतों में लोकप्रिय मंत्रिमण्डलों का निर्माण हुआ और उन्होंने स्थानीय संस्थाओं को जनता का वास्तविक प्रतिनिधि बनाने के लिए कुछ कानून बनाए। किन्तु, दुर्भाग्यवश 1939 में द्वितीय विश्वयुद्ध के प्रारम्भ होने से स्थानीय संस्थाओं के प्रति मंत्रियों का उत्साह ठंडा पड़ गया। स्थानीय शासन के इतिहास में यह अवधि (1939–1946) अंधकार युग माना जाता है।[17]

स्वतंत्र भारत में पंचायती राज

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय स्वशासन की दिशा में एक नई पहल प्रारम्भ हुई। 26 जनवरी, 1950 को भारत का संविधान लागू हुआ। संविधान में पंचायती राज को नीति–निर्देशक तत्वों में स्थान दिया गया। संविधान के अनुच्छेद 40 में प्रावधान है कि 'राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन इस प्रकार करने के लिए बाध्य होगा जिससे वे स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में कार्य कर सकें।'

सामुदायिक विकास कार्यक्रम

02 अक्टूबर, 1952 को गाँधी जयंती के अवसर पर शुरु किए गए इस कार्यक्रम का उद्देश्य 'अधिकतम लोगों का अधिकतम कल्याण' करना था। इस कार्यक्रम के संबंध में योजना आयोग का मत था कि ''सामुदायिक विकास केन्द्र को इस रूप में विकसित करना सरल होगा कि वह ग्रामीण तथा नगरीय दोनों ही क्षेत्रों में समाज कल्याण के विकास का बीज सिद्ध हो सके।'[18] इसके अंतर्गत कई कार्य निर्धारित किए गए। जैसे–परती तथा बंजर भूमि को कृषि योग्य बनाना, उन्नत कृषि उपकरणों की व्यवस्था, कृषकों एवं कर्मचारियों को प्रशिक्षण देना, कुटीर उद्योगों को बढ़ावा देना, आवास प्रबन्ध, शिक्षा व्यवस्था, लोक स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यक्रमों को बढ़ावा देना इत्यादि। किन्तु इसके संचालन का दायित्व नौकरशाही व्यवस्था पर छोड़ देने के कारण यह व्यवस्था चरमरा गई। रजनी कोठारी के अनुसार भी इस व्यवस्था में गाँव के लोगों को शामिल नहीं किया गया और स्थानीय समस्याओं का समाधान नौकरशाहों के जिम्मे छोड़ दिया गया। नतीजा यह हुआ कि गाँवों की उन्नति स्वयं करने की अपेक्षा ग्रामीण जनता सरकार का मुँह देखती रही।[19]

बलवंत राय मेहता समिति, 1957

सामुदायिक विकास कार्यक्रम की विफलता के कारणों की जाँच हेतु जनवरी, 1957 ई. में गुजरात के तत्कालीन मुख्यमंत्री बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक कमेटी का गठन किया गया जिसने दिसम्बर, 1957 में अपना प्रतिवेदन जारी किया। इसने अपने प्रतिवेदन में कहा कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की विफलता का सबसे बड़ा कारण लोकप्रिय नेतृत्व का अभाव था। लोकतंत्र की सफलता के लिए सच्चे अर्थों में सत्ता का विकेन्द्रीकरण करने पर समिति ने बल दिया। इस हेतु समिति ने त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था स्थापित करने की सिफारिश की। इस त्रिस्तरीय व्यवस्था के पहले स्तर पर ग्राम पंचायत (ग्राम में), द्वितीय स्तर पर पंचायत समिति (प्रखण्ड में) एवं तीसरे स्तर पर जिला परिषद् (जिला में) थी। इनकी सफलता के लिए भी समिति ने तीन बिन्दुओं को आवश्यक माना – सत्ता का विकेन्द्रीकरण, विकेन्द्रीकृत इकाईयों के विकास के लिए पर्याप्त साधन प्रदान करना एवं कर्त्तव्य की समझ हेतु प्रशिक्षण–व्यवस्था करना।

मेहता समिति द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन पर जनवरी, 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा विचार किया गया। परिषद् ने समिति की सिफारिशों के अनुमोदन के साथ ही यह सुझाव भी दिया कि प्रत्येक राज्य को ऐसी पंचायत राज व्यवस्था का विकास करना चाहिए जो राज्य में विद्यमान विशिष्ट स्थितियों के अनुरूप हों।[20] मेहता समिति की सिफारिशों को ध्यान में रखकर 02 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान के नागौर जिले से सर्वप्रथम पंचायती राज व्यवस्था का शुभारम्भ किया गया। इसी दिन आन्ध्रप्रदेश में भी पंचायती राज व्यवस्था का शुभारम्भ हुआ और धीरे–धीरे अधिकांश राज्यों में प्रवेश कर गया।[21]

किन्तु, पंचायती राज व्यवस्था को तब करारा झटका लगा जब योजनाओं एवं विभिन्न कार्यक्रमों के सफल संचालन हेतु वित्तीय सहायता केन्द्र द्वारा बंद कर दी गई। स्वयं पंचायत ने भी अपनी वित्तीय स्थिति को सुदृढ़ करने का कोई प्रयास नहीं किया। यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं का एक महत्वपूर्ण ढाँचा अस्तित्व में आया, किन्तु व्यवहार में इसकी प्रभावशीलता सीमित रही। इस प्रकार 1969–1977 का काल पंचायत राज संस्थाओं के लिए पतन का काल रहा।

अशोक मेहता समिति (1977)

1977 में गठित पहली गैर–कांग्रेसी (जनता पार्टी) सरकार स्थानीय स्तर के निकायों की शक्तियों एवं कार्यों का विकेन्द्रीकरण करने की इच्छुक थी। इसलिए उसने दिसम्बर, 1977 में अशोक मेहता की अध्यक्षता में 13 सदस्यीय पंचायती राज आयोग की नियुक्ति इस ध्येय से की थी कि आयोग पंचायती राज को सार्थक व कल्याणकारी बनाने के लिए सुझाव प्रदान करने हेतु देश की वर्तमान पंचायती राज संस्थाओं का अध्ययन कर व्यावहारिक दिशा–निर्देश प्रदान कर सके। राज्यों में पंचायती राज के विकेन्द्रीकरण का प्रथम स्तर जिला करने; जिला स्तर के नीचे मण्डल पंचायत का गठन करने जिसमें लगभग 15000–20000 तक जनसंख्या एवं 10–15 गाँव शामिल करने; ग्राम पंचायत व पंचायत समिति को समाप्त कर त्रि–स्तरीय पंचायती राज के स्थान पर द्वि–स्तरीय व्यवस्था करने; मण्डल पंचायत के अध्यक्ष का चुनाव प्रत्यक्ष तथा जिला परिषद् के अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष तरीके से 09 वर्षों के लिए करने एवं विकास योजनाओं का निर्माण जिला परिषद् द्वारा तथा उनका क्रियान्वयन मण्डल पंचायत द्वारा किए जाने की सिफारिश समिति ने अगस्त, 1978 में की। इसके अलावा अशोक मेहता समिति ने पंचायती राज के आकार एवं स्थायित्व के निमित्त वित्तीय एवं प्रशासनिक प्रकृति की अनेक सिफारिशें की, किन्तु रिपोर्ट के क्रियान्वयन के पूर्व ही जनता पार्टी सरकार का पतन हो गया।

जी.वी.के. राव समिति (1985)

ग्रामीण पिछड़ापन तथा निर्धनता को दूर करने एवं ग्रामीण स्थानीय शासन के पुनर्गठन के तरीके सुझाने हेतु तत्कालीन केन्द्र सरकार ने 1985 में जी.वी.के. राव की अध्यक्षता में एक समिति गठित की। योजना आयोग के परामर्श से राव समिति ने अपना प्रतिवेदन तैयार किया। इसमें प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की एक साहसिक योजना प्रस्तुत की गई। समिति का यह मत था कि सामाजिक न्याय और आर्थिक विकास की जिम्मेदारी केवल सरकारी मशीनरी (नौकरशाही) पर नहीं थोपनी चाहिए। यह आवश्यक है कि स्थानीय लोगों व उनके प्रतिनिधियों को ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों को तैयार करने व उनके क्रियान्वयन में प्रभावी रूप से सहभागी बनाया जाए। इन

P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 VOL-5* ISSUE-11* July- 2018
E: ISSN NO.: 2349-980X **Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika**

संस्थाओं के चुनाव नियमित रूप से कराए जाए।[22] समिति ने यह भी सिफारिश की कि जिले को नीति–नियोजन (पॉलिसी प्लानिंग) व कार्यक्रम क्रियान्वयन की आधारभूत इकाई बनाया जाए। समिति द्वारा पहली बार विविध स्तरों पर अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति एवं महिलाओं के लिए आरक्षण की भी सिफारिश की गई। एक अन्य प्रमुख सिफारिश के रूप में समिति ने जिला बजट की आवधारणा प्रतिपादित की।[23]

एल.एम. सिंघवी समिति (1986)

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की वृद्धि और विकास पर दृष्टिपात करने के पश्चात् सिंघवी समिति ने लगभग विस्मृत ग्राम सभा को पुनर्जीवित किया, जिसमें ग्राम पंचायत के सभी मतदाता शामिल हों तथा इसे प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के अवतार की संज्ञा दी। समिति ने पहली बार पंचायती राज को संवैधानिक दर्जा देने का सुझाव दिया। समिति ने गाँवों के लोगों के लिए न्याय पंचायत की स्थापना का सुझाव दिया। इसके अलावा इस समिति ने पंचायतों को आर्थिक रूप से सक्षम बनाने हेतु अधिकाधिक वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराने की बात कही।

उक्त गठित समितियों के सुझाव बहुत व्यावहारिक एवं लोकतंत्र की मूल भावना के अनुरूप थे, लेकिन दुर्भाग्य से इन समितियों की सिफारिशें मात्र कागजी बनकर रह गई। गुजरात, महाराष्ट्र, पश्चिमी बंगाल, आन्ध्र प्रदेश व कर्नाटक जैसे कुछ राज्यों को छोड़कर अन्य राज्यों ने न तो इन संस्थाओं के नियमित चुनाव करवाये और न ही प्रशासनिक शक्तियाँ प्रदान कीं।

अस्सी के दशक के उत्तरार्द्ध में ग्रामीण विकास के व्यापक परिप्रेक्ष्य तथा विकेन्द्रीकृत आयोजन के प्रसंग में पंचायत राज व्यवस्था के महत्व को पुनः अनुभव किया गया। तत्कालीन प्रधानमंत्री राजीव गाँधी द्वारा जिला कलक्टरों की कार्यशालाओं तथा पंचायत राज सम्मेलन में ग्रामीण विकास तथा विकेन्द्रीकरण से संबंधित विषयों पर व्यापक विचार–विमर्श किया गया और इनका सार रूप से निष्कर्ष रहा कि ग्रामीण विकास की प्रक्रिया को अधिक गतिशील बनाने तथा विकेन्द्रीकृत आयोजन की सफलता के लिए पंचायत राज संस्थाओं को सशक्त किया जाना आवश्यक है। इन सभी दिशाओं में सकारात्मक प्रयास करने एवं पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देने के उद्देश्य से 1989 में राजीव गाँधी सरकार ने 64वाँ संविधान संशोधन विधेयक संसद के सम्मुख प्रस्तुत किया, लेकिन अनेक राजनीतिक कारणों से यह संशोधन विधेयक पारित नहीं हो सका।

73वाँ संविधान संशोधन (1993)

पी.वी. नरसिम्हाराव सरकार ने राजीव गाँधी सरकार द्वारा तैयार पंचायती राज संस्थाओं से संबंधित विधेयक में कुछ संशोधन कर 16 दिसम्बर, 1991 को 72वें संविधान संशोधन विधेयक के रूप में लोकसभा में पेश किया। विधेयक को संयुक्त संसदीय समिति (प्रवर समिति) को सौंपा गया। उक्त समिति ने अपनी सम्मति जुलाई, 1992 में दी तथा विधेयक के क्रमांक को परिवर्तित कर 73वाँ संविधान संशोधन कर दिया, जिसे 22 दिसम्बर, 1992 को लोकसभा ने तथा 23 दिसम्बर, 1992 को राज्यसभा ने पारित कर दिया। इसे 17 राज्य विधानसभाओं द्वारा अनुमोदित किए जाने पर राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा गया। राष्ट्रपति द्वारा 20 अप्रैल, 1993 को इस विधेयक पर अपनी स्वीकृति प्रदान की गई तथा इसे 25 अप्रैल, 1993 से लागू किया गया। इस संशोधन द्वारा संविधान के पूर्ववर्ती भाग '8' के पश्चात् '9' जोड़ा गया है जिसका शीर्ष 'पंचायत' है। इसके द्वारा अनुच्छेद 243 में पंचायतों से संबंधित प्रावधान किए गए हैं जिसमें 15 उप–अनुच्छेद हैं। इस अधिनियम के प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं :–

1. ग्राम सभा एक ऐसी निकाय होगी जिसमें ग्राम स्तर पर पंचायत क्षेत्र में मतदाताओं के रूप में पंजीकृत सभी व्यक्ति शामिल होंगे। ग्राम सभा राज्य विधान मण्डल द्वारा निर्धारित शक्तियों का प्रयोग तथा कार्यों को सम्पन्न करेगी।[24]
2. प्रत्येक राज्य में मध्यवर्ती व जिला–स्तर पर पंचायतों का गठन किया जाएगा।[25]
3. राज्य विधान मण्डल द्वारा निर्मित विधि के प्रावधानों के अनुरूप पंचायतों का गठन किया जाएगा।[26]
   प्रत्येक पंचायत के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रक्रिया से किया जाएगा, जिसमें सम्पूर्ण पंचायत क्षेत्र को उतने ही निर्वाचन क्षेत्रों में विभक्त किया जाएगा जितने सदस्य उस क्षेत्र से निर्वाचित किए जाएगें। पंचायत के सदस्यों की संख्या का निर्धारण जनसंख्या के अनुपात में किया जाएगा।[27] राज्य विधानमण्डल विधि द्वारा ग्राम पंचायतों के प्रमुखों का मध्यवर्ती पंचायतों में तथा मध्यवर्ती पंचायतों के न होने पर जिला स्तरीय पंचायतों में प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करेगा तथा इसी प्रकार मध्यवर्ती पंचायतों के प्रमुखों का जिला स्तरीय पंचायतों में प्रतिनिधित्व सुनिश्चित करेगा।[28] पंचायत का प्रमुख तथा पंचायत के अन्य सदस्य, चाहे वे पंचायत क्षेत्र के निर्वाचन क्षेत्र से प्रत्यक्षतः निर्वाचित हो या न हो, मात्र ही पंचायतों की सभाओं में मत देने के अधिकार से युक्त होंगे।[29] ग्राम स्तरीय पंचायतों के प्रमुख का निर्वाचन राज्य विधानमण्डल द्वारा अनुमोदित विधि के प्रावधानों के अनुसार किया जाएगा, मध्यवर्ती या जिला स्तरीय पंचायतों के प्रमुखों का निर्वाचन ग्राम पंचायतों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा किया जाएगा।[30]
4. प्रत्येक ग्राम पंचायत में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति के लिए सीटें आरक्षित होंगी। ये सीटें पंचायत में उनकी जनसंख्या के अनुपात में निर्धारित की जाएंगी। ये सीटें एक पंचायत में चक्रानुक्रम से विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में आरक्षित की जाएगी।[31] अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षित स्थानों में कम से कम एक तिहाई स्थान अनुसूचित जाति व जनजाति से संबंधित महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे।[32] प्रत्येक पंचायत में प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले कुल स्थानों में से न्यूनतम एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित किए जाएंगे। ये सीटें चक्रानुक्रम से एक पंचायत के विभिन्न क्षेत्रों में आरक्षित की जाएगी।[33]

5. प्रत्येक पंचायत की कार्यावधि 5 वर्ष होगी। इसकी कार्यावधि की समाप्ति के पूर्व ही नए चुनाव कराए जाएंगे। यदि पंचायत को पाँच वर्ष पूर्व ही भंग कर दिया जाता है तो 6 माह की अवधि समाप्त होने से पूर्व चुनाव कराए जाएंगे।
6. राज्य विधान मण्डल विधि द्वारा पंचायतों को ऐसी शक्तियाँ प्रदान करेगी जो कि उन्हें स्वशासन की संस्था के रूप में सक्षम बना सकें तथा जिनसे पंचायतें आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय के लिए योजनाएँ तैयार कर सके एवं 11वीं अनुसूची में समाहित विषयों सहित आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय की योजनाओं को क्रियान्वित कर सकें।[35]
7. राज्य विधानमण्डल पंचायतों को विनिर्दिष्ट कर, शुल्क, चुंगी एवं फीस लगाने एवं संग्रहित करने के लिए अधिकृत करेगा। संबंधित राज्य सरकार राज्य की आकस्मिक निधि से पंचायत को पर्याप्त सहायता एवं अनुदान देगी।[36]
8. राज्यों के राज्यपाल इस अधिनियम के लागू होने के एक वर्ष के भीतर तथा इसके बाद प्रत्येक पाँच वर्ष पश्चात् पंचायतों को वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने और समुचित सिफारिशें करने हेतु वित्त आयोग का गठन करेंगे। ये सिफारिशें राज्यों की संचित निधि से सहायता अनुदान आदि से संबंधित होंगी। राज्यपाल इन सिफारिशों को इस व्याख्या के साथ कि इन सिफारिशों को लागू करने के लिए क्या प्रयत्न किए गए, राज्य विधानमण्डल में रखवाएगा।[37]
9. राज्य विधानमण्डल विधि द्वारा खाते तैयार करने तथा इन खातों की लेखा परीक्षा संबंधी प्रावधानों का निर्माण करेगा।[38]
10. राज्यपाल द्वारा नियुक्त राज्य चुनाव आयुक्त से संरचित राज्य चुनाव आयोग ही मतदाता सूचियों को तैयार करने में अधीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण रखेगा तथा वही पंचायतों के समस्त चुनावों का संचालन करवाएगा।[39]
11. यह अधिनियम संविधान में अनुच्छेद 243 (जी) द्वारा एक नई 11वीं अनुसूची जोड़ता है जिसमें 29 विषय शामिल किए गए हैं।

इस प्रकार 73वें संविधान संशोधन द्वारा मृतप्रायः पंचायतों को जीवन प्रदान किया गया है। संवैधानिक दर्जा दिए जाने से उनका अस्तित्व सुरक्षित हो गया है। इस अधिनियम की सबसे बड़ी उपलब्धि यह है कि इससे पूरे देश में पंचायतों के गठन में एकरूपता आएगी।

इस अधिनियम द्वारा पंचायतों को न केवल प्रशासनिक अधिकार प्राप्त हुए बल्कि वित्तीय संसाधनों की गारंटी भी प्राप्त हुई है जिससे ग्रामीण विकास में सहायता प्रदान हो सकी है। इस प्रकार नवीन पंचायती राज कानून पूर्णतः लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण, चुनावों की वैधानिक अनिवार्यता, आनुपातिक प्रतिनिधित्व, ऊर्ध्वगामी नियोजन प्रक्रिया के साथ समायोजन की विशेषता समेटे हुए हैं।

पंचायती राज की अवधारणा के संबंध में राजनीति विज्ञान तथा लोक प्रशासन के विचारकों में मतैक्य नहीं है। वर्तमान समय में विभिन्न प्रकार की पंचायती राज अवधारणाएँ हैं जो राजनीति, नौकरशाही तथा सामाजिकता से सम्बद्ध हैं।[40] कुछ राज्यों में पंचायती राज की अवधारणा का अभिप्राय सामुदायिक विकास के उद्देश्यों को प्राप्त करने का साधन मात्र से लिया जाता है। पंचायतीराज की दूसरी अवधारणा यह है कि ''पंचायती राज ग्रामों तक राजनीतिज्ञों के बीच अनुकूलता स्थापित करने के लिए लोकतंत्र का विस्तार मात्र है।'' पंचायती राज की तीसरी अवधारणा यह भी है कि ''नौकरशाही पंचायतीराज को स्थानीय स्तर तक प्रशासन का विस्तार मानती है। पंचायती राज की एक अन्य अवधारणा, जो गाँधीवादी विचारधाराओं से संबंधित है, यह है कि, ''राजनीतिक शक्तियों का विकेन्द्रीकरण आर्थिक शक्तियों तथा सम्पत्ति के विकेन्द्रीकरण के साथ ही होना चाहिए।[41] वर्तमान में पंचायत की अवधारणा का अभिप्राय इस प्रकार की निर्वाचित सभा से है जिसकी सदस्य संख्या प्रधान सहित पांच होती है और जो स्थानीय स्तर के विवादों को हल कराने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है।

शोध पत्र में प्रस्तावित लखनपुर ग्राम पंचायत

गया जिला स्थित 24 प्रखण्डों में से एक प्रखण्ड मानपुर, जो जिला मुख्यालय से 4.1 किमी. की दूरी पर स्थित है, के अन्तर्गत कुल 12 ग्राम पंचायत अवस्थित है जिसमें एक अति महत्वपूर्ण ग्राम पंचायत लखनपुर ग्राम पंचायत है जहाँ की कुल जनसंख्या 11498 है जिसमें पुरुषों एवं महिलाओं की जनसंख्या क्रमशः 6017 एवं 5481 है।[42] इस ग्राम पंचायत के सभी आठ ग्रामों से प्राप्त आँकड़ों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि ग्राम लखनपुर, बुद्धगेरे एवं रसलपुर पंचायत के सबसे प्रमुख एवं विकसित ग्राम हैं जिसके पीछे शहर से नजदीक होना, साक्षरता का प्रतिशत उच्च होना एवं जागरूकता का प्रचार–प्रसार होना प्रमुख कारण है। वहीं ग्राम हरली की साक्षरता दर भी बहुत अच्छी है। यहाँ यह पाया गया है कि अनुसूचित जाति बहुलवाले गाँव एवं शहर से थोड़े दूरी पर स्थित गाँवों का विकास थोड़ा प्रभावित हुआ है तथा वहाँ की साक्षरता भी कम पाई गई है जिसमें गौरा, वैजल तेतरिया, मसौथा खुर्द एवं मसौथा कला गाँव को रखा जा सकता है।

पंचायती राज व्यवस्था में अपनी भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए आम आदमी को सजग रहने की आवश्यकता है। शोध सर्वेक्षण के आधार पर ऐसा देखने को मिलता है कि बहुत से लोग इस व्यवस्था में रूचि नहीं रखते और अपने कार्य में लगे रहते हैं। कई लोगों को तो यह भी पता नहीं है कि कितने पदों आदि के लिए पंचायत स्तर पर चुनाव होते हैं और उनका क्या महत्व है? सरकारी प्रयासों के बावजूद जबतक उनकी अपनी रूचि नहीं होगी तबतक उन्हें यह व्यवस्था शायद ही समझ में आए। वहीं बहुत से ऐसे लोग हैं जो इस व्यवस्था को बखूबी समझते हैं और उसका लाभ भी उठाते हैं। आज समाज के प्रत्येक वर्ग, जाति एवं लिंग की पहुँच इस व्यवस्था तक कमोवेश हो रही है। चुनावों के दौरान पद, पैसा, जाति प्रथा, परिवारवाद आदि कुरीतियाँ यहाँ भी देखने को मिलती है। अभी भी आम जनता की पूरी भागीदारी संभव नहीं हो पाई है। मतदान के क्रम में यह और भी स्पष्ट हो जाता है। इन सबके पीछे शिक्षा एवं गरीबी सबसे महत्वपूर्ण कारण है। गरीब व्यक्ति पढ़ता नहीं

और अनपढ़ व्यक्ति समझता नहीं या यूँ कहें कि वो समझना भी नहीं चाहता क्योंकि उसका पेट भूखा होता है और भूखे को रोटी की आवश्यकता होती है।

इसके बावजूद इस पंचायत में फिर भी बहुत सारी सुविधाएँ हैं। पंचायत के मुखिया, पंचायत समिति, पंच, सरपंच, वार्ड सदस्य आदि समस्त जनप्रतिनिधियों के द्वारा अपने पंचायत के विकास हेतु अपने–अपने स्तर से विभिन्न समस्याओं का समाधान करने का प्रयास किया जाता रहा है जो सराहनीय कदम है। ग्राम कचहरी की नियमित बैठक एवं वादों की नियमित सुनवाई भी इस दिशा में एक प्रशंसनीय कार्य है। आवश्यकता पड़ने पर वे एकजूट होकर भी निर्णय लेने में देर नहीं करते हैं। ग्राम पंचायत के विभिन्न जनप्रतिनिधियों द्वारा पंचायत के हित में विभिन्न कार्य किए गए हैं जिनसे यहाँ की आम जनता लाभान्वित हो रही हैं जैसे– जगह–जगह स्ट्रीट लाईट का लगना, आवश्यकतानुसार विभिन्न जगहों पर चापाकल लगना, पक्की सड़क एवं नाली निर्माण, जलाशयों का निर्माण, पेड़–पौधे की रूपाई एवं साफ–सफाई आदि का कार्य किए गए हैं। विकसित बिहार के सात निश्चयों में 1. आर्थिक हल, युवाओं को बल, 2. आरक्षित रोजगार, महिलाओं का अधिकार, 3. हर घर बिजली लगातार, 4. हर घर नल का जल, 5. घर तक पक्की गली–नालियाँ, 6. शौचालय निर्माण, घर का सम्मान एवं 7. अवसर बढ़े, आगे पढ़ें शामिल किए गए हैं जिसकी सफलता के लिए जनता, जनप्रतिनिधि एवं अधिकारी समय–समय पर अपने स्तर से प्रयास करते रहे हैं और कर भी रहे हैं। पंचायत के वर्तमान मुखिया जी से बातचीत के क्रम यह जानकारी दी गई कि मसौथा खूर्द में तालाब का निर्माण, धुमनिया पोखर (बुद्धगेरे) की सफाई, महादेव स्थान एवं जमकेसरा तालाब की सफाई एवं सूर्य–मंदिर के पास तालाब की खुदाई (लखनपुर), हरली–गौरा स्थित पईन की कटाई, 14वें वित्त से नली–गली का निर्माण, ग्राम रसलपुर के वार्ड 12 में नली–गली एवं नल का जल योजना के कार्य प्रमुख रूप से किए गए हैं। इसके साथ ही उन्होंने यह भी बताया कि वार्ड संख्या 01, 02 एवं 06 को ओ.डी.एफ. (Open Defecation Free) भी घोषित किया जा चुका है। उपर्युक्त कार्यों से पंचायत के खेतों को जहाँ पानी मिल जाएगा वहीं आम जनता को भी विकास की मुख्यधारा से जुड़ने का अवसर प्राप्त हो सकेगा।

फिर भी पंचायती राज व्यवस्था की शुरुआत जिस उद्देश्य से की गई थी उसका शत प्रतिशत अनुपालन होने में अभी भी काफी प्रयास करने की आवश्यकता है। पंचायत की अशिक्षा, गरीबी, जात–पात आदि मुख्य समस्याओं का समाधान करके इन लोगों को मुख्यधारा में लाने की आवश्यकता है। इसके लिए सरकारी स्तर पर और अधिक प्रयास करने की आवश्यकता है एवं आम जनता को भी इसमें रूचि रखनी चाहिए। मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति के बाद ही कोई भी व्यक्ति समाज की ओर देखता है और उसमें रूचि लेता है। अतः यह जरूरी हो जाता है कि मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु एकजुट प्रयास किया जाय। ऐसा करने से ही विकेन्द्रीकरण का सही लाभ सभी को प्राप्त हो सकता है।

निष्कर्ष

निष्कर्षतः हम कह सकते हैं कि पंचायती राज व्यवस्था में सुधार हेतु सरकारी स्तर पर लगातार प्रयास किए जा रहे हैं तथा जनता, जनप्रतिनिधि एवं अधिकारी भी इसकी सफलता हेतु प्रयासरत हैं। किन्तु सरकारी स्तर पर और कार्य किए जाने की आवश्यकता है, पंचायतों को और अधिक शक्ति देने की आवश्यकता है, जनता को भी और अधिक सजग रहने की आवश्यकता है, जनप्रतिनिधियों को भी और अधिक जवाबदेह बनाने की आवश्यकता है तथा अधिकारियों को भी और अधिक कर्त्तव्यनिष्ठ एवं उत्तरदायी बनाने की आवश्यकता है। इस हेतु आधुनिक संचार एवं तकनीक का उपयोग काफी कारगर होगा और तभी पंचायती राज व्यवस्था को वास्तव में सफल माना जा सकेगा।

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. *डॉ. आर्य विमला : पंचायती राज और महिलाएँ, राजस्थानी ग्रन्थागार, जोधपुर, पृष्ठ–13*
2. *मंगलानी रूपा : पंचायती राज की विकास यात्रा भारत में पंचायती राज राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, पृष्ठ–7*
3. *खान एस. इन्तिजा : "गवर्नमेन्ट इन रूरल इण्डिया एशिया पब्लिकेशन हाऊस, बम्बई, 1969, पृष्ठ–11*
4. *गाँधी एम.के. : "ग्राम स्वराज" नवजीवन पब्लिशिंग हाउस, अहमदाबाद, 1962, पृष्ठ–67*
5. *आचार्य संजय : पंचायती राज में ग्रामीण समाज की भूमिका, कुरुक्षेत्र, जनवरी 1977, पृष्ठ–18*
6. *मजूमदार, राय चौधरी एवं दत्त; एन एडवांस्ड हिस्ट्री ऑफ इण्डिया, मैकमिलन लंदन, 1948, पृ.–29*
7. *ऋग्वेद; 10/12/8*
8. *सिंह, एम.के.; 'प्राचीन भारत में पंचायत राज के तत्व' इन पंचायत राज एवं ग्रामीण विकास, सम्पादक–श्रीनाथ शर्मा व एम.के. सिंह, आदित्य पब्लिशर्स, बीना, 2000, पृ–204*
9. *गौतम धर्मसूत्र 11/21–22. ईश्वरी प्रसाद, उपर्युक्त, पृ.–113*
10. *मनुस्मृति 10/61, 9/226, 9/251*
11. *कौटिल्य का अर्थशास्त्र, चौखम्भा विद्या भवन, वाराणसी, प्रथम अध्याय, पृ.–17*
12. *सेसिल, क्रोस; द डवलपमेंट ऑफ सेल्फ गवर्नमेंट इन इण्डिया, शिकागो यूनिवर्सिटी प्रेस, शिकागो, 1922, पृ. –27*
13. *सामंत, एस.वी.; विलेज पंचायत्स, लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इन इण्डिया, शिकागो यूनिवर्सिटी प्रेस, शिकागो, 1922, पृ.–27*
14. *मिश्रा, नन्दलाल, नयी पंचायत राज व्यवस्था और ग्रामीण विकास, बी.एस. शर्मा एण्ड ब्रदर्स, आगरा, 2001, पृ.–8*
15. *पांडे, राय; पंचायती राज, जयपुर पब्लिशिंग हाऊस, जयपुर, 1989, पृ.–5*
16. *मिश्रा, नन्दलाल; उपर्युक्त, पृ.–12*
17. *सिवन्ना, एन.; पंचायत राज रिफार्म्स एण्ड रूरल डवलपमेंट, युथ पब्लिकेशंस, इलाहाबाद, 1990, पृ. –42*

18. ड्राफ्ट आउटलाईन ऑफ इ सेकण्ड फाईव ईयर प्लान, नई दिल्ली, 1956, पृ.–476
19. कोठारी, रजनी; पालिटिक्स इन इंडिया, ओरिमेंट लांगमैन, नई दिल्ली, 1970, पृ.–95
20. रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑन पंचायत राज इंस्टीट्यूशन्स, 1978, पृ.–03
21. उपर्युक्त, पृ.–178
22. रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑन इडिमिनिस्ट्रेटिव एडजस्टमेंट फॉर रूरल डवलपमेंट एण्ड पावर्टी एलिविएशन, चेयरमैन जी.वी.के. राव, ग्रामीण विकास विभाग, नई दिल्ली, 1985, पृ.–2
23. उपर्युक्त, पृ.–03
24. भारत का संविधान, अनु.–243 (ए)
25. भारत का संविधान, अनु.–243 (बी) 1
26. भारत का संविधान, अनु.–243 (सी) 1
27. भारत का संविधान, अनु.–243 (सी) 2
28. भारत का संविधान, अनु.–243 (सी) 3
29. भारत का संविधान, अनु.–243 (सी) 4
30. भारत का संविधान, अनु.–243 (सी) 5
31. भारत का संविधान, अनु.–243 (डी) 1
32. भारत का संविधान, अनु.–243 (डी) 2
33. भारत का संविधान, अनु.–243 (डी) 3
34. भारत का संविधान, अनु.–243 (ई)
35. भारत का संविधान, अनु.–243 (जी)
36. भारत का संविधान, अनु.–243 (एच)
37. भारत का संविधान, अनु.–243 (आई)
38. भारत का संविधान, अनु.–243 (जे)
39. भारत का संविधान, अनु.–243 (के)
40. Dr. Iqbal Narain - "The Concept of Panchayati Raj and its Institutional Implication in India", Asian Survey Vol. 5, 1965, pp. 456.
41. Khan, H. Iltua - "Government in Rural India", Asia Publishing House, Bombay, 1969, p. 31.
42. जनगणना, 2011