विकेन्द्रीकृत ग्रामीण स्वशासन एवं विकास की राजनीति

नमूना • SAMPLE

SAMPLE

विकेन्द्रीकृत ग्रामीण स्वशासन एवं विकास की राजनीति

डॉ. ओम प्रकाश

अखण्ड पब्लिशिंग हाऊस
दिल्ली (भारत)

नमूना • SAMPLE

द्वारा प्रकाशित



अखण्ड पब्लिशिंग हाऊस

Publisher, Distributor, Exporter having an Online Bookstore

एल–9ए, प्रथम तल, गली न0 42,
सादतपुर एक्सटेंसन, दिल्ली–110094 (भारत)
Phone : 9968628081, 9555149955, 9013387535
E-mail : akhandpublishinghouse@gmail.com
akhandpublishing@yahoo.com
Website : www.akhandbooks.com

विकेन्द्रीकृत ग्रामीण स्वशासन एवं विकास की राजनीति

संस्करण : 2021
© लेखक
ISBN: 978-93-90870-03-5

सर्वाधिकार सुरक्षित। इस प्रकाशन के किसी भी हिस्से को प्रकाशक की पूर्व अनुमति के बिना इलेक्ट्रॉनिक या किसी अन्य माध्यम द्वारा पुनः प्राप्ति समेत किसी भी रूप में प्रतिलिपिकृत, अनुवादित, संगृहीत नहीं किया जा सकता है और न ही किसी भी रूप में या किसी भी माध्यम द्वारा इसे प्रसारित किया जा सकता है।

इस पुस्तक में लेखक द्वारा व्यक्त विचार उनके व्यक्तिगत हैं जिसका प्रकाशक से कोई संबंध नहीं है।

भारत में प्रकाशित

झपसू यादव द्वारा 'अखण्ड पब्लिशिंग हाउस' के लिए प्रकाशित। वी.एम. ग्राफिक, दिल्ली द्वारा कवर डिजाइन व शब्द संयोजन तथा आरना इंटरप्राइजेज, दिल्ली से मुद्रित।

SAMPLE

विषय–सूची

	आमुख	vii
1.	प्रस्तावना	1
2.	विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय स्वशासन : सैद्धान्तिक विवेचना	36
3.	मध्यप्रदेश में पंचायत राज व्यवस्था	81
4.	पंचायत व्यवस्था के माध्यम से ग्रामों की सामाजिक एवं राजनीतिक संरचना में परिवर्तन एवं विकास : पंचायत प्रतिनिधियों से प्राप्त तथ्यों का विश्लेषण एवं व्याख्या	140
5.	पंचायत व्यवस्था के माध्यम से ग्रामों की सामाजिक एवं राजनीतिक संरचना में परिवर्तन एवं विकास : ग्रामसभा सदस्यों से प्राप्त तथ्यों का विश्लेषण एवं व्याख्या	205
6.	निष्कर्ष एवं सुझाव	264
7.	सन्दर्भ ग्रन्थ सूची	289

नमूना SAMPLE

SAMPLE

आमुख

भारत में ग्रामों को सामुदायिक जीवन की सर्वाधिक प्राचीन इकाइयों के रूप में जाना जाता है। भारत में किसी भी लोकतांत्रिक संरचना की स्थापना ग्रामों के माध्यम से ही सम्भव है। पंचायत राज व्यवस्था लोकतंत्र की रीढ़ है और विकेन्द्रीकरण उसका एक सशक्त साधन। ग्रामों में बसे भारत के विकास की कल्पना सशक्त पंचायतों के बिना नहीं की जा सकती। प्राचीन ग्राम जहाँ अपने आप में आत्मनिर्भर एवं स्वतन्त्र थे वहीं बाद के कालों में ग्रामों में सामुदायिकता की भावना में क्षरण एवं आत्मनिर्भता में कमी प्रारम्भ हुई, इसके बावजूद यह स्थिति सदैव एक जैसी नहीं रही तथा ग्राम व्यवस्था एवं विकास प्रक्रिया ने विभिन्न कालों में कई उतार–चढ़ाव देखे हैं।

स्वतन्त्रता के पश्चात् पंचायत राज व्यवस्था के माध्यम से ग्रामों के सामाजिक–आर्थिक विकास को गति देने के प्रयास किये गये लेकिन दृढ़ राजनीतिक इच्छाशक्ति के अभाव एवं अनेक अन्य कारणों के रहते अपेक्षित परिणामों का अभाव ही रहा एवं पंचायत राज व्यवस्था लम्बे समय तक सुसुप्तावस्था में ही रही। सामाजिक भेदभाव, वर्गभेद, जमींदारी व्यवस्था के अवशेष, लोकतांत्रिक भावना का अभाव, विकास में जनभागीदारी की कमी जैसे कारणों के परिणामस्वरूप आर्थिक और तकनीकी विकास के बावजूद सामाजिक संस्थाओं की कमियों, रूढ़ियों एवं गलत परम्पराओं में सुधार की गति धीमी रही और सहभागिता के अभाव में सामाजिक एवं आर्थिक रूप से पिछड़े एवं उपेक्षित वर्गों को विकास कार्यक्रम प्रभावित नहीं कर पाये। परन्तु 73वें संविधान संशोधन के माध्यम से पंचायती राज व्यवस्था को एकरूपता, वित्तीय सुदृढ़ता, व्यावहारिकता प्रदान करने हेतु संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया। इन

SAMPLE

संशोधनों के चलते पंचायतों को प्रशासनिक अधिकारों के साथ–साथ वित्तीय संसाधनों की भी गारंटी प्राप्त हो गयी जो कि बेहद जरूरी भी था क्योंकि वित्तीय रूप से सशक्त तथा स्वावलम्बी होने पर ही पंचायती राज व्यवस्था का ग्रामीण विकास में सशक्त एवं प्रभावी योगदान सुनिश्चित करना संभव है। आज निश्चित रूप से पंचायती राज के सुदृढ़ होने से राजनीति में नई पीढ़ी का उदय भी हुआ है। सरकार की तरफ से पंचायती राज को और सुदृढ़ करने के लिए उठाये जा रहे नित नये कदमों से लोगों में नया विश्वास जागृत हुआ है और लोकतन्त्र के सबसे निचले स्तर पंचायतों में कमजोर वर्गों की भागीदारी भी बढ़ी है। पंचायतों में भागीदारी होने से उनकी आत्मनिर्भरता, जागरूकता और समाजीकरण का विकास हुआ है। अर्थात् हमारे देश के गांवो के सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक क्षेत्रों के विकास में पंचायतों की भूमिका अत्यन्त ही महत्वपूर्ण है।

वस्तुतः लोकतन्त्रीय राजनीतिक व्यवस्था में पंचायत राज के माध्यम से ही शासन को सामान्य नागरिकों के हितों के करीब लाया जा सकता है। लोकतन्त्र की संकल्पना को अधिक यथार्थ में अस्तित्व प्रदान करने तथा सर्वजन हिताय सर्वजन सुखाय की दिशा में पंचायत राज व्यवस्था एक ठोस कदम है। ग्रामीण स्वशासन से स्थानीय लोगों की स्थानीय शासन कार्यों में अनवरत रूचि एवं जागरूकता बनी रहती है क्योंकि वे अपनी स्थानीय समस्याओं का स्थानीय पद्धति के माध्यम से समाधान कर सकते हैं। आम नागरिक अपने स्थानीय स्तर नियामकीय एवं वैकासिक कार्यों का सम्पादन करने में सहायक सिद्ध होते हैं। अतः इस अर्थ में पंचायत राज संस्थाओं के माध्यम से स्थानीय जनसामान्य को शासन कार्य में भागीदारिता की प्रक्रिया के द्वारा प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूप से शासन एवं प्रशासन का प्रशिक्षण स्वतः ही प्राप्त होता रहता है।

आज निश्चित तौर पर पंचायत राज के क्रियान्वयन से प्रदेश के ग्रामों में जहाँ एक ओर विकास की प्रक्रिया को गति मिली है वहीं गांवों में शिक्षा, स्वास्थ्य, आवागमन, रोजगार, पेयजल आदि के क्षेत्र में काफी हद तक उल्लेखनीय कार्य पंचायतों द्वारा किये गये हैं

जिससे आज परम्परागत ग्रामीण सामाजिक एवं राजनीतिक संरचना में व्यापक परिवर्तन दृष्टिगोचर हो रहे हैं। ग्रामीण समाज का एक बड़ा भाग जो अपनी निर्धनता, अशिक्षा, लिंगभेद, तथा अन्य सामाजिक एवं आर्थिक असमानताओं के कारण क्षेत्र के नीति निर्धारक के पदों एवं अधिकारों से वंचित था, उसे आज आरक्षण के माध्यम से इन पदों एवं अधिकारों की प्राप्ति हुई है। जिसकी वजह से विकेन्द्रित व्यवस्था, ग्रामीण विकासात्मक एवं राजनीतिक परिवर्तन सम्भव हो सका। इसी पृष्ठभूमि में ग्रामीण स्वशासन एवं विकास की राजनीति एवं इनमें आये परिवर्तनों को समझने हेतु विकेन्द्रीकृत ग्रामीण स्वशासन एवं विकास की राजनीति विषय पर यह अध्ययन केन्द्रित किया गया है।

प्रस्तुत अध्ययन को छः अध्यायों में विभक्त किया गया है। जिसमें पंचायत राज संस्थाओं के माध्यम से ग्रामों की सामाजिक, राजनीतिक संरचना एवं ग्रामीण विकास का विस्तृत विश्लेषण किया गया है। प्रथम अध्याय में प्रस्तावना, शोध प्रविधि एवं अध्ययन क्षेत्र के परिचय को विस्तार से बताया गया है। द्वितीय अध्याय के अन्तर्गत विकेन्द्रीकरण के विभिन्न सैद्धान्तिक सन्दर्भों की चर्चा की गई है।

तृतीय अध्याय में मध्य प्रदेश में पंचायती राज व्यवस्था को रेखांकित किया गया है।

चतुर्थ अध्याय में पंचायत व्यवस्था के माध्यम से ग्रामों की सामाजिक एवं राजनीतिक संरचना में परिवर्तन एवं विकास को पंचायत प्रतिनिधियों से प्राप्त तथ्यों के आधार पर विश्लेषित एवं व्याख्यायित किया गया है। पंचम अध्याय में पंचायत व्यवस्था के माध्यम से ग्रामों की सामाजिक एवं राजनीतिक संरचना में परिवर्तन एवं विकास को ग्रामसभा सदस्यों से प्राप्त तथ्यों के अधार पर विश्लेषित एवं व्याख्यायित किया गया है।

षष्ठ अध्याय में सम्पूर्ण अध्ययन का सार प्रस्तुत किया गया है तथा विकेन्द्रीकृत ग्रामीण स्वशासन के सफल क्रियान्वयन एवं ग्रामीण विकास के लिए आवश्यक सुझाव प्रस्तुत किए गये हैं।

मैं मध्यप्रदेश सामाजिक विज्ञान शोध संस्थान संस्थान के संस्थापक स्वर्गीय प्रोफेसर रामसखा गौतम जी का हृदय से सहस्र आभारी हूँ

जिनका आशीर्वाद एवं मार्गदर्शन सदैव मिला। साथ ही मध्यप्रदेश सामाजिक विज्ञान शोध संस्थान के निदेशक, जो सहज स्वभाव के धनी, विद्वान, असीम सौम्यता के प्रतीक, ज्ञान और सौजन्यता के भंडार, परम आदरणीय एवं मेरे गुरू प्रोफेसर यतीन्द्र सिंह सिसोदिया जिनके स्नेहयुक्त आशीर्वाद प्रेरणा एवं मार्गदर्शन से यह कार्य सम्पन्न हो सका।

मैं संस्थान के आचार्य एवं मेरे निर्देशक डॉ. आशीष भट्ट के प्रति सहृदय से अपना अभार व्यक्त करता हूँ जिनके शुभाशीष एवं प्रखर बुद्धिमत्ता से पुस्तक लेखन का कार्य पूर्ण हुआ।

मैं कृतज्ञ हूँ परम श्रद्धेय पितृतुल्य प्रोफेसर महेश कुमार माहेश्वरी एवं प्रोफेसर गोपाल कृष्ण शर्मा के प्रति जिन्होंने समय–समय पर अपने विद्वतापूर्ण सुझावों, प्रेरणा एवं हर सम्भव पुत्रवत स्नेह से मुझे लाभान्वित ही नहीं किया बल्कि आशीर्वाद रूपी अमृत्व सहज प्रदान किया।

मैं संस्थान की अध्यक्षा आदरणीया डॉ. नलिनी रेवड़ीकर के प्रति आभारी हूँ जिनका स्नेह और शुभ चिन्तन सदैव प्राप्त होता रहा।

संस्थान के संकाय सदस्य आदरणीय प्रोफेसर संदीप जोशी, डॉ. सुनील सिंह चन्देल, डॉ. वाय. जी. जोशी, डॉ. डी. सी. साह डॉ. तपस कुमार दलपति, एवं डॉ. मनु गौतम, के प्रति भी मैं अपना आभार व्यक्त करता हूँ जिन्होंने लेखन के विभिन्न चरणों में अपने सहयोग एवं सुझाव से मुझे लाभान्वित किया है।

मैं श्रृद्धानत हूँ अपने माता–पिता के प्रति जिनके आर्शीवाद एवं स्नेह से मैं यह कार्य पूर्ण कर सका। मैं मेरी अर्द्धांगिनी श्रीमती सुषमा चक्रवर्ती का भी आभारी हूँ जिनका इस पुस्तक के प्रणयन में पूर्ण सहयोग रहा। साथ ही मेरी छोटी बहन मोनिका आमरे, मेरे दोनों जुड़वाँ पुत्रों का प्यार एवं भान्जा विवेक, भान्जी निवेदिता के स्नेह ने मुझे खुशनुमा बनाये रखा।

मैं अपने समस्त मित्रों का हृदय से आभारी हूँ जिन्होंने अध्ययन के विभिन्न पड़ावों पर हर सम्भव सहायता प्रदान की।

इस पुस्तक को पूर्ण करने में मुझे अनेक मूल्यवान कृतियों तथा रचनाओं की सहायता लेनी पड़ी उन सभी विद्वान लेखकों, चिंतकों तथा विचारकों के प्रति हार्दिक नमन करता हूँ। साथ ही मैं ग्राम पंचायत प्रतिनिधियों एवं ग्रामसभा सदस्यों का भी आभारी हूँ जिन्होंने अपना अमूल्य समय देकर मेरे अध्ययन कार्य को पूर्ण करने में सहायता प्रदान की।

अध्ययन के प्रतिवेदन को यह स्वरूप प्रदान करने के लिए मैं अखण्ड पब्लिशिंग हाऊस का सदैव आभारी एवं कृतज्ञ रहूँगा।

डॉ. ओम प्रकाश

नहीं • SAMPLE

SAMPLE

1

प्रस्तावना

भारत में पंचायती राज की अति प्राचीन पृष्ठभूमि रही है, यद्यपि उसका स्वरूप पृथक–पृथक प्रकार का रहा है चूंकि शासन के स्वरूप में समय–समय पर अंतर रहा है, अतः भारत में ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के स्वरूप में भी समय–समय पर विभेद होना एक स्वाभाविकता है। परन्तु भारतीय राजनीति में विकेन्द्रीकरण एवं लोकतंत्र के सिद्धान्त सर्वस्वीकृत रहे हैं। पंचायत शब्द की व्युत्पत्ति संस्कृत भाषा के शब्द पंचायत से हुई है। जिसका अर्थ है पाँच व्यक्तियों का समूह। सभ्य समाज की स्थापना के बाद से ही मनुष्य ने जब समूहों में रहना सीखा तभी से पंचायत राज के आदर्श एवं मूल सिद्धान्त उसकी चेतना में विकसित होते आये हैं। इस व्यवस्था को विभिन्न कालों में अलग–अलग नामों से पुकारा जाता रहा। कभी वे गणराज्य कहलाये, कभी नगर शासन व्यवस्था और कभी किसी अन्य नाम से उनकी पहचान हुई, लेकिन उन सारी व्यवस्थाओं में एक दूसरे के साथ रहने मिल–जुलकर काम करके अपनी तात्कालिक समस्याओं को अपने आप सुलझाने की प्रवृत्ति निरन्तर विकसित होती रही। सहभागिता, आत्मनिर्भरता या स्वावलम्बन एवं ग्रामीण विकास इन व्यवस्थाओं का मूलमंत्र रहा है।

निश्चित तौर पर ग्रामीण जीवन के सभी क्षेत्रों पर स्थानीय स्वशासन का अधिकार और नियंत्रण था। उद्योग, व्यापार, प्रशासन, नागरिक–शिक्षा और धर्म आदि कार्यकलापों का नियमन इनके हाथ में

SAMPLE

था जिनके बारे में उद्धरण हमारे प्राचीन ग्रन्थों में मिलते हैं। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में इस पर विस्तार से लिखा गया है और ग्यारहवीं शताब्दी में नीतिसार में शुक्राचार्य ने भी इसका उल्लेख किया है एवं बौद्धकाल में भी इस देश में अनेक छोटे–छोटे गणराज्य थे। मौर्यकाल में देश में एक शक्तिशाली सत्ता की स्थापना हो गई थी, फिर भी ग्रामों की स्वायत्ता को नष्ट नहीं किया गया। पंचायत की शक्तियों को ज्यों का त्यों रखा गया। मध्यकालीन भारत में मुस्लिम शासकों ने भी ग्रामों की स्थानीय स्वतन्त्रता को नष्ट नहीं किया।

अंग्रेजों ने धीरे–धीरे पंचायतों के सभी प्रकार के प्रशासनिक कार्यों को अपने अधिकार में ले लिया इस तरह ग्रामीण समुदायों की आत्मनिर्भरता समाप्त हो गई और ग्रामीण पंचायतों का महत्व भी समाप्त हो गया। प्रारम्भिक अवस्था में इन पंचायतों को मृतप्राय कर दिया गया था किन्तु लार्ड रिपन तथा मेयो ने इन स्थानीय संस्थाओं को ग्रामों में पुनर्जीवित करने की अनुशंसा की और अनेक शासकों ने भी ग्रामों की स्थानीय स्वतन्त्रता को नष्ट नहीं किया।[1]

1919 के भारतीय शासन अधिनियम में स्थानीय शासन को प्रजातांत्रिक पद्धति के और अधिक निकट लाने का प्रयास किया परन्तु प्रशासन में निश्चित रूप से कार्य कुशलता में कमी आने लगी। वास्तविक परिणति 1935 के भारतीय शासन अधिनियम ने प्रदान की। पहले स्थानीय शासन एक प्रयोग मात्र समझा जाता था परन्तु अब वह पूरे देश में स्वीकार किया जाने लगा। इसको स्थाई आधार मिल गया फिर भी यह पूरी तरह दोष मुक्त नहीं था जिसके लिए स्वतन्त्र भारत की प्रतीक्षा थी।[2]

वस्तुतः भारतीय सन्दर्भ में यह कहा जा सकता है कि सच्चे लोकतंत्र की स्थापना के लिए स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ अनिवार्य हैं। लोकतंत्र के वास्तविक परिणाम स्थानीय शासन के द्वारा ही जनता के लिए प्राप्त हो सकते हैं। स्थानीय स्वशासन केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकार के अधिनियम द्वारा निर्मित एक ऐसी शासकीय इकाई होती है जिसमें जिला, नगर या ग्राम जैसे एक क्षेत्र की जनता द्वारा निर्वाचित

प्रतिनिधि होते हैं और जो अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर प्रदत्त अधिकारों का उपयोग लोक कल्याण के लिए करते हैं।

लोकतंत्रीय राजनीतिक व्यवस्था में पंचायत राज ही वह माध्यम है जो शासन को सामान्यजन के दरवाजे तक लाता है। लोकतंत्र की संकल्पना को अधिक यथार्थ में अस्तित्व प्रदान करने की दिशा में पंचायत राज व्यवस्था एक ठोस कदम है। पंचायती राज व्यवस्था में स्थानीय लोगों की स्थानीय शासन कार्यों में अनवरत रूचि बनी रहती है क्योंकि वे अपनी स्थानीय समस्याओं का स्थानीय पद्धति से समाधान कर सकते हैं। ये लोग अपने स्थानीय स्तर पर नियामकीय एवं वैकासिक कार्यों का सम्पादन करने में सहायक सिद्ध होते हैं। अतः इस अर्थ में पंचायत राज संस्थाओं द्वारा स्थानीय जनसामान्य को शासन कार्य मे भागीदारी के माध्यम से प्रत्यक्षतः एवं परोक्ष रूप से शासन एवं प्रशासन का प्रशिक्षण स्वतः ही प्राप्त होता रहता है। स्थानीय स्तर पर प्रशिक्षण प्राप्त कर ये स्थानीय जन प्रतिनिधि ही कालान्तर में विधानसभा एवं संसद का प्रतिनिधित्व कर राष्ट्र को नेतृत्व प्रदान करते हैं।[3]

पंचायत राज प्रत्यक्ष लोकतंत्र का आधुनिक रूपान्तरण है। यह शासन को जनता के निकट ला देता है। भारत जैसे देश में अत्यधिक जनसंख्या एवं क्षेत्रीय विभिन्नताओं के कारण लोकतन्त्र को सार्थक एवं कल्याणोन्मुख बनाने के लिये विकेन्द्रीकरण अन्तर्निहित अनिवार्यता है।

विस्तृत ग्रामीण परिवेश आपूरित भू–भाग कल्याणकारी सरकार के अति विस्तृत कार्य एवं दायित्व शासन के प्रति प्रतिबद्धता एवं कटिबद्धता आदि वे महत्वपूर्ण पहलू हैं जो पंचायत राज को एक अति महत्वपूर्ण संस्था के रूप में प्रतिष्ठित करते हैं। पंचायती राज संस्थायें राजनीतिक वैधता की प्रक्रिया में मौलिक भूमिका निभाती हैं तथा लोगों में भागीदारी तथा सहयोग की भावना विकसित करने के अवसर प्रदान करती हैं।

पंचायती राज में राजनीतिक विकेन्द्रीकरण भी पाया जाता है क्योंकि केन्द्रीय शासन ने अपनी शक्तियाँ राज्य शासन को सौंप दी हैं तथा राज्य सरकार ने अपनी कुछ शक्तियों का हस्तान्तरण जिला शासन को