# पंचायतीराज संस्थाएं एक संवैधानिक प्रतिमान

**डा० टेकचन्द**
*असिस्टेंट प्रोफेसर*
*कन्सिटचूअन्ट गवर्नमेंट कॉलेज, साहसवान*
*एम०जे०पी०आर०यू०, बरैली*
*ईमेलः tekchand.kumar389@gmail.com*

**सारांश**

स्थानीय संस्थाओं की कार्यप्रणाली, शक्तियों और अधिकारों का व्यवहारिक रूप से अध्ययन करने पर ज्ञात होता है कि 73वे संविधान संशोधन अधिनियम 1993 द्वारा न सिर्फ स्थानीय संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान कर संविधान का अंग बना गया है। अपितु इस अधिनियम द्वारा दबे, कुचले दलितों, पिछडों व आदिवासियों एवं इन वर्गों की महिलाओं को भी आरक्षण के माध्यम से इन संस्थाओं में तीनों स्तरों पर उचित प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। जिसके फलस्वरूप इन संस्थाओं के साथ–साथ अन्य राजनीतिक संस्थाओं के प्रति भी उक्त वर्गों की राजनीतिक सहभागिता और जागरूकता बडी है। इतना ही नहीं ये संस्थाएं शनैं शनैं स्थानीय जनता के आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक विकास एवं सशक्तिकरण में अपना पूंर्ण योगदान दे रही हैं।

**मुख्य बिन्दु**

पंचायतीराज (स्थानीय शासन या गांव की पंचायत का शासन), विकेंद्रीकरण (राजनीतिक कार्यों और शक्तियों का विभाजन), पुनर्जन्म (दोबारा जन्म लेना), आधारभूत (मौलिक या मूलभूत), प्रतिमान (माडल)।

Reference to this paper should be made as follows:

**Received: 10.03.2024**
**Approved: 15.03.2024**

डा० टेकचन्द

*पंचायतीराज संस्थाएं एक संवैधानिक प्रतिमान*

*RJPP Oct.23-Mar.24, Vol. XXII, No. I,*

*PP. 072-077*
*Article No. 10*

***Online available at:***
*https://anubooks.com/view?file=3565&session_id=rjpp-march-2024-vol-xxii-no1-230*

पंचायतीराज व्यवस्था का विस्तृत अध्ययन करने से ज्ञात होता है कि वर्तमान पंचायतीराज संस्थाएं कोई एक दिन की उत्पत्ति नहीं है अपितु यह तो सदियों के प्रयत्नों व कोशिशों का विकसित रूप है। भारत में यह व्यवस्था विभिन्न कालों जैसे ऋग्वैदिक काल, उत्तरवैदिक काल, सूत्र कालीन समाज, मौर्य काल और गुप्त युग में भी प्रचलित थी। किन्तु तब इस व्यवस्था का स्वरूप व नाम आधुनिक पंचायतीराज व्यवस्था से भिन्न था। यथा– ऋग्वैदिक कालीन समाज में स्थानीय शासन स्थानीय नागरिकों द्वारा किया जाता था। वहां भी सत्ता का विकेंद्रीकरण आवश्यकतानुसार ग्राम विश व जनों के मध्य था। मौर्य काल में शासन का स्वरूप केंद्रीयकृत होने पर भी सत्ता का विभाजन मंडल जिला क्षेत्र व ग्रामों के मध्य आवश्यकतानुसार किया गया था। जिसका स्पष्ट उल्लेख कौटिल्य द्वारा लिखित अर्थशास्त्र में मिलता है। सूत्र कालीन समाज का अध्ययन करने से ज्ञात होता है कि इस युग में स्थानीय स्तर पर ग्राम का शासन ग्रामीणों द्वारा ही किया जाता था। गुप्त कालीन समाज की राजनीतिक व्यवस्था का अध्ययन बताता है कि यहां ग्राम शासन की सबसे छोटी इकाई था जहां सभा को पंच मंडली कहकर संबोधित किया जाता था।

इस प्रकार सदियों से चली आ रही स्थानीय शासन व्यवस्था कालांतर में शिथिल होती चली गयी और ब्रिटिश काल तक आते–आते यह व्यवस्था समाप्त प्रायः हो गयी तथा इस व्यवस्था का जो कुछ थोडा बहुत अंश बचा भी था उसे भी ब्रिटिश राज ने समाप्त कर दिया। किन्तु पुनः ब्रिटिश राज मे ही प्रसिद्व मेयो प्रस्ताव 1870 व 1882 में लार्ड रिपन के प्रयासों से इसका पुनर्जन्म हुआ। साथ ही रॉयल कमीशन 1907 जिसके अध्यक्ष सी एच होबोश थे के द्वारा इसका स्वरूप ग्रामीण व जनपदीय बना दिया गया। कालांतर में 1926 में ब्रिटिश राज द्वारा पंचायत कानून पास कर दिया गया। कुछ वर्षों तक यह व्यवस्था निरंतर यथावत चलती रही। किंतु द्वितीय विश्व युद्व के समय इसमें ठहराव आ गया। तथा वर्ष 1947 में भारत के स्वाधीन होने के पश्चात भारत के लिये निर्मित किये गये संविधान में राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में अनुच्छेद 40 में प्रावधान किया गया कि राज्य ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिये कदम उठाएगा और उनको ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करेगा जो आवश्यक हों। जिसके द्वारा गांधी जी के सपनों को साकार कर गांधी जी के सपनों का भारत निर्मित हो सके।

भारत की सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था को जो ब्रिटिशर्स द्वारा अपने आर्थिक और राजनीतिक हितों की पूर्ति के लिये दोहित और शोषित की गयी थी को व्यवस्थित करने के लिये तथा भारत के समग्र ग्रामीण विकास की दृष्टि से 02 अक्टूबर 1952 को देश में सामुदयिक विकास कार्यक्रम चलाया गया। जोकि निर्धारित विकास लक्ष्य को प्राप्त करने में सफल नहीं हो सका। जब सामुदायिक विकास कार्यक्रम निर्धारित विकास लक्ष्य प्राप्त काने में सफल नहीं हो सका तब वर्ष 1957 में भारत सरकार द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रम की असफलता के पीछे कौन से कारक रहे हैं कि जांच करने के लिये तत्कालीन संसद सदस्य बलवंत रॉय मेहता के नेतृत्व में मेहता जांच समिति का गठन किया गया। जिसने सामुदायिक विकास कार्यक्रम की असफलता के पीछे के कारणों के साथ स्थानीय विकास के लिये सत्ता का विकेंद्रीकरण करने की सिफारिश की। साथ ही यह भी सुझाव दिया कि त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था की तत्काल प्रभाव से अवस्थापना की जाये। मेहता समिति ने त्रिस्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था में राजनीतिक सत्ता का विभाजन ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत जिला स्तर पर जिला पंचायत अथवा इन दोनों को एक कडी की भांति जोडने के लिये इनके मध्य खण्ड

स्तर पर क्षेत्र पंचायत समिति गठित करने की सिफारिश की। जिसके परिणाम स्वरूप 02 अक्टूबर 1959 को राजस्थान के नागौर जिले के बगधरी ग्राम में पंडित जवाहर लाल नेहरू द्वारा पंचायतीराज व्यवस्था का सुभारंभ किया गया। किंतु यह व्यवस्था भी कालांतर में समुचित विकास लक्ष्य को प्राप्त करने में सफल नहीं हो सकी और इसमें कई उतार चडाव आये जिनको अध्ययन की दृष्टि से तीन काल खण्डों में विभाजित किया गया है। प्रथम 1959 से 1966 द्वितीय 1967 से 1976 तथा तृतीय काल खण्ड 1977 से 1986 तक। प्रथम काल खण्ड पंचायतीराज संस्थाओं के उदय का रहा तो द्वितीय इनके ठहराव का और तृतीय काल खण्ड इनके क्षय के रूप में जाना जाता है।

पंचायतीराज संस्थाओं की इस स्थिति को देखते हुए 1977 के आम चुनाव में कांग्रेस पार्टी के सत्ता से बाहर होने व जनता पार्टी के द्वारा सत्ता ग्रहण करने पर तत्कालीन पंचायतीराज संस्थाओं की वास्तविक स्थिति या कार्यप्रणाली का अध्ययन करने के लिए अशोक मेहता जांच समिति का गठन किया गया। अशोक मेहता जांच समिति ने पंचायतीराज संस्थओं में सुधार के लिए निम्न बिंदु सुझाए। यथा– जिला परिषद को मजबूत बनाया जाये और ग्राम पंचायत संस्थाओं के संगठन को दो स्तरीय बनाया जाये जिसमें जिला परिषद व मंडल पंचायतें हों। दूसरी सिफारिश में समिति ने कहा कि जिले को विकेंद्रीकरण की धुरी माना जाये तथा जिला परिषद ही जिले का आर्थिक नियोजन करे। तत्पश्चात मंडल पंचायतों को विकास कार्यों का आधारभूत संगठन बनाया जाना चाहिए तथा मंडल पंचायतों का गठन कई गांवों से मिलकर होना चाहिए। समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह भी सुझाव दिया कि जिला अधिकारी सहित जिला स्तर के समस्त अधिकारी जिला परिषद के मातहत रखे जायें। समिति ने सुझाव रखा कि पंचायतीराज संस्थाओं के चुनावों में राजनीतिक दलों को खुले तौर से अपने चुनाव चिन्हों के आधार पर भाग लेने की अनुमति प्रदान की जाये। तत्पश्चात कांग्रेस पार्टी के पुनः सत्ता प्राप्त करने पर 1985 में प्रचलित पंचायतीराज संस्थाओं के पुनः अध्ययन के लिए देश के तत्कालीन प्रधानमंत्री राजीव गांधी जी के समय जी बी के राव के नेतृत्व में जांच समिति का गठन किया गया। जिसने अपनी सिफारिशों में कहा कि नीति नियोजन और कार्यक्रम क्रियान्वयन के लिये जिले को आधार बनाया जाये साथ ही पंचायतीराज संस्थाओं में नियमित चुनाव कराये जायें। इसके बाद पंचायतीराज संस्थाओं की कार्यपद्धति की समीक्षा के लिए 1986 में लक्ष्मी मल सिंघवी की अध्यक्षता में सिंघवी समिति का गठन किया गया जिसने अपने प्रतिवेदन में कहा कि अगर पंचायतीराज संस्थाओं को और अधिक कार्यकुशल बनाना है तो इन संस्थओं के लिये आर्थिक स्रोत व संसाधनों में वृद्वि करनी होगी। इस प्रकार ज्ञात होता है कि ग्रामीण विकास के लिये प्रतिबद्ध तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी जी ने अशोक मेहता, जी वी के राव व सिंघवी समितियों की सिफारिशों से संतुष्ट ना होने पर स्वयं पहल करते हुए 1989 में तत्कालीन पंचायतीराज संस्थाओं की कमियों को दूर करने के लिये 64वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में विचारार्थ प्रस्तुत किया। यह विधेयक लोकसभा में तो 2/3 बहुमत से पारित हो गया परंतु दुर्भाग्य से जब यह विधेयक राज्यसभा में पहुंचा तो तभी लोकसभा भंग हो गयी जिस कारण से यह विधेयक राज्यसभा में पारित नहीं हो सका। और इस प्रकार यह विधेयक भारतीय संविधान का अंग नहीं बन सका।

**73वां सविधान संशोधन अधिनियम 1993 पंचायतीराज का नया प्रतिमान**

वर्ष 1989 में देश के तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी द्वारा लाये गये 64वे संविधान संशोधन संबन्धी विधेयक जोकि लोकसभा से पारित हो चुका था परंतु जैसे ही विधेयक राज्यसभा

पहंचा वैसे ही लोकसभा भंग हो गयी इसलिये विधेयक पारित नहीं हो सका। किंतु पंचायतीराज को कानूनी रूप देने के लिये प्रतिबद्ध कांग्रेस पार्टी ने पुनः 1991 में सत्ता में आने पर लोकसभा में एक विधेयक रखा और वह विधेयक लोकसभा में पारित हो गया। वह विधेयक लोकसभा से पारित होने के उपरांत राज्यसभा में रख गया और राज्यसभा से भी पारित हो गया। जिसने 73 वे संविधान संशोधन अधिनियम 1992 का रूप धारण किया।

इस प्रकार 24 अप्रेल 1993 को 73 वे संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत में पंचायतीराज व्यवस्था को संवैधानिक मान्यता प्रदान की गयी। इस संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारतीय संविधान में अध्याय नौ (09) जोडा गया। अध्याय नौ द्वारा संविधान में अनुच्छेद 16 का खण्ड 04 और अनुसूची ग्यारह जोडी गयी। तत्पशचात 73 वां संविधान संशोधन अधिनियम 1993 देश में लागू कर दिया गया। इस अधिनियम के लागू होने के परिणाम स्वरूप जम्मू–कश्मीर राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली और अरूणाचल प्रदेश को छोडकर लगभग सभी राज्यों ने अपने कानून बना लिए हैं। परिणाम स्वरूप देश में आज ग्राम पंचायतों की संख्या लगभग 02 लाख 39 हजार, ब्लाक या क्षेत्र पंचायतों की संख्या 6904 व जिला पंचायतों की संख्या 589 है। वर्तमान में ये पंचायतें सभी स्तर के लगभग 29 लाख चुने गये जन प्रतिनिधियों द्वारा संचालित की जा रही हैं। इस प्रकार देश में एक व्यापक लोकतांत्रिक प्रतिनिधि आधार है जोकि विश्व के किसी भी अन्य विकसित और विकासशील देश में विद्यमान नहीं है।

इस अधिनियम के अनुसार पंचायतीराज की प्रमुख विशेषताएं निम्नलिखित हैं –

ग्राम सभा अनुच्छेद 243ए – ग्राम सभा गांवों के व्यस्क नागरिकों की सभा होती है। यह गांव के स्तर पर ऐसी शक्तियों का प्रयोग और कार्यों का संपादन करती है जिन्हें राज्य विधान मण्डल विधि बनाकर उपबंध करे।

पंचायतों का गठन अनुच्छेद 243ब – संविधान के अनुच्छेद 243ए से लेकर अनुच्छे 243ओ तक पंचायतों से संबन्धित प्रावधानों का उल्लेख किया गया है। जोकि इस प्रकार है अनुच्छेद 243 परिभाषाएं

अनुच्छेद 243ब कहता है कि प्रत्येक राज्य में गांव स्तर मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर पंचायतों का गठन किया जायेगा। किन्तु उस राज्य में जिसकी जनसंख्या 20 लाख से कम है वहां मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों का गठन करना आवश्यक नही है। 243स पंचायतों की संरचना, 243द पंचायतों में आरक्षण, 243इ पंचायतों की अवधि, 243फ सदस्यता के लिये निरर्हताएं, 243ग पंचायतों की शक्तियां प्राधिकार और उत्तरदायित्व, 243ह पंचायतों द्वारा कर अधिरोपित करने की शक्तियां और उनकी निधियां, 243आइ वित्तीय स्थिति के पनर्विलोकन के लिये वित्त आयोग का गठन, 243ज पंचायतों के लेखा की संपरीक्षा, 243क पंचायतों के लिये निर्वाचन, 243ल संघ राज्य क्षेत्रों में लागू होना, 243म इस भाग का कतिपय क्षेत्रों पर लागू ना होना, 243न विद्यमान विधियों और पचायतों का बना रहना, 243ओ निर्वाचन संबंधी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप का वर्जन करता है।

**पंचायतों की संरचना** – राज्य विधान मण्डलों को विधि द्वारा पंचायतों की संरचना के लिए उपबन्ध करने की शक्ति प्रदान की गयी है। परंतु किसी भी स्तर पर पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र की जनसंख्या और ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों संख्या के बीच का अनुपात समस्त राज्य में यथा सम्भव एक समान ही होगा।

पंचायतों के सभी स्थान पंचायत राज्य क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गये व्यक्तियों से भरे जायेंगे। इस प्रयोजन के लिये पंचायत क्षेत्र को ऐसी रीति से निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जायेगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या और उसको आवंटित स्थानों की जनसंख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में यथा साध्य ही हो।

क – ग्राम स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का मध्यवर्ती स्तर पर क्षेत्र पंचायतों में या जिस राज्य में मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतें नहीं हैं उनमें जिला स्तर पर पंचायतों में।

ख – मध्यवर्ती स्तर पर पंचायतों के अध्यक्षों का तथा जिला स्तर पर पंचायतों में।

ग – लोकसभा के या विधानसभा के ऐसे राज्यों जों ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनमें ग्राम स्तर पर कोई पंचायत क्षेत्र पूर्णतः या आंशिक समाविष्ट हो ऐसी पंचायत में।

घ – राज्यसभा और विधान परिषद के सदस्यों को जिनका नाम मध्य स्तर या जिला स्तर के पंचायत क्षेत्र में मतदाता के रूप में दर्ज है तथा जिला स्तर पर पंचायतों में प्रतिनिधित्व के लिये उपबंध कर सकता है।

ग्राम स्तर पर पंचायत का अध्यक्ष ऐसी रीति से चुना जायेगा जो राज्य विधान मण्डल विधि द्वारा विहित करें। मध्यवर्ती और जिला स्तर पर पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचन उसके सदस्यों द्वारा अपने में से किया जायेगा।

**पंचायतों में आरक्षण** – प्रत्येक पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या के अनुपात में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जन जातियों के लिये स्थान आरक्षित रहेंगे। ऐसे स्थानों को प्रत्येक पंचायत में चक्रानुक्रम विधि से आवंटित कर भरा जायेगा। आरक्षित स्थानों में से एक तिहाई स्थान अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की महिलाओं के लिये आरक्षित रहेंगे।

**पंचायतों का कार्यकाल** – पंचायती राज संस्थाओं का कार्यकाल 5 वर्ष निर्धारित किया गया है। किसी पंचायत के गठन के लिए निर्वाचन 5 वर्ष की अवधि से पूर्व और विघटन की तिथि से 6 माह की अवधि के अवसान के पूर्व ही करा लिया जायेगा।

**वित्त आयोग** – राज्य का राज्यपाल 73 वे संविधान संशोधन के प्रारम्भ से एक वर्ष के अन्दर और उसके बाद प्रत्येक 5 वर्ष के अवसान पर पंचायतों की वित्तीय स्थिति का पुनः निरीक्षण करने के लिये एक वित्त आयोग का गठन करेगा। वित्त आयोग निम्नांकित विषय में राज्यपाल को सिफारिश करेगा –

ऐसे करों शुल्कों पथकरों और फीसों को दर्शाना जो पंचायतों को प्रदान की जा सकें।

राज्य की संचित निधि में पंचायतों के लिए सहायता अनुदान।

पंचायतों की वित्तीय स्थिति के सुधार के लिए उपाय बताना।

**पंचायतों का निर्वाचन** – पंचायतों का निर्वाचन कराने के लिए राज्य निर्वाचन आयुक्त को केवल उसी रीति से और उसी आधार पर उसे उसके पद से हटाया जा सकता है जैसे कि उच्च न्यायालय के न्यायधीश को हटाया जाता है। पंचायतों के लिए निर्वाचक नामावली तैयार करने का और सभी निर्वाचनों के संचालन का अधिक्षण निर्देशन और नियंत्रण निर्वाचन आयोग में निहित होगा।

## पंचायतों के कार्य

ग्यारहवीं अनुसूची में 29 विषयों का उल्लेख है जिन पर ग्राम पंचायतें विधि बनाकर उन पर कार्यों को कर सकेंगी। ये विषय निम्न प्रकार हैं –

कृषि सम्बधित कार्य
भूमि सुधार सम्बंधित कार्य
कृषि भूमि सिंचाई सम्बधि कार्य
पशु पालन दुग्ध उद्योग सम्बधित कार्य
मतस्य उद्योग सम्बधित कार्य
प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक शिक्षा सम्बंधी कार्य
चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सम्बंधी कार्य
ग्रामीण रोजगार सम्बंधी
राशन सम्बंधी कार्य
विद्युत सम्बंधी कार्य
पेय जल सम्बंधी कार्य
नाली खडन्जों सम्बंधी कार्य
साफ सफाई सम्बंधी कार्य
पेंशन सम्बंधी कार्य
महिला एवं बाल विकास सम्बंधी कार्य
युवा कल्याण सम्बंधी कार्य
छात्रवृति सम्बंधी कार्य
श्मशान कब्रिस्तान सम्बंधी कार्य आदि

## संदर्भ

1 रत्न, डा टेकचंद. (2022). पंचायतीराज संस्थाओं की सफलता में सुशासन की भूमिका. अनु पब्लिकेशनः मेरठ. वर्ष 2022. पृष्ठ **01–07.**

2 शेखर, चन्द्र. (2000). भारत में पंचायतीराज. स्टेटस रिपोर्ट 1999 हारक फोर्स आन पंचायतीराज. राजीव गांधी फाउंडेशनः नई दिल्ली. मार्च. पृष्ठ **03.**

3 सुधाकर, वी. (2002). न्यू पंचायतीराज सिस्टम, मंगल दीप पब्लिकेशनः जयपुर. प्रथम संस्करण. पृष्ठ **49.**

4 दूबे, एम पी., पहाडिया, मुन्नी. भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और पंचायतीराज, पृष्ठ **89–90.**

5 वार्षिक रिपोर्ट. (1991–92 1998–99). भारत सरकार. ग्रामीण क्षेत्र और रोजगार मंत्रालय. पृष्ठ **57.** भारत सरकार ग्रामीण विकास मंत्रालयः नई दिल्ली. पृष्ठ **38.**