प्रथम-अध्याय

प्रस्तावना
भारत में पंचायती राज व्यवस्था

पंचायत ग्रामीण समाज के लिए कोई नवीन संस्था नहीं है। यह विविध युगों में स्वायत्त शासन तथा न्याय सुलभ कराने वाली प्राथमिक इकाई के रूप में स्वीकृत की गयी है। अत्यधिक प्राचीन काल से ही भारतीय ग्राम प्रशासन की धुरी रही है। भारतीय जीवन में नगरों की अवस्था उपेक्षणीय थी।

स्थानीय शासन का अध्ययन ग्राम शासन व्यवस्था के अध्ययन के अभाव में संभव नहीं है। इसका कारण है कि संप्रति स्थानीय शासन प्रक्रिया का विकास ग्राम शासन व्यवस्था के कारण हुआ है। प्रारंभिक काल में प्रशासकीय व्यवस्था के लिए राज्य, ग्रामों में विभाजित रहते थे अथवा ग्राम ही तत्कालीन राजनीति में राज्य सार्वभौमी संगठन के प्रमुख भाग थे। इस संबंध में फ़ूड वैदिक साहित्य से भी होती है। “ग्राम” शब्द ऋग्वेद में भी आया है। सम्भवतः इस प्रारंभिक काल में बड़े-2 नगरों अथवा पुरों का निर्माण नहीं हुआ था और हुआ भी था तो उनकी संख्या अति न्यून थी तथा उनका स्थान भी नागण्य था। ऋग्वेद में ग्रामों की समृद्धि के लिए तो प्रारंभना की गयी है किन्तु नगरों अथवा पुरों का कंडाचत ही उल्लेख हुआ है।

1. पृ. एस अल्टेकर, प्राचीन भारतीय शासन प्रक्रिया, (भारतीय भण्डार इलाहाबाद) 1948, पृ 61।
2. ऋग्वेद 1/114/1 तथा 5/54/8 (भण्डार वृक्त मंत्र) भावयकर वेकट, माधव, विश्वविद्यालय, वैदिक साहित्य संस्थान, होसियापुर 1964।
3. वहीं 1/441/10, 0/62/11,10/107/107/5/
पंच पंचायत तथा परमेश्वर प्राचीन भारतीय परिप्रेक्ष्य के ऐसे प्रेक्षक प्रत्यय रहे हैं-जिनकी सर्वविद्वान व्याख्याता पुरातन इतिहास के प्रत्यक्ष पृष्ठ में परिलक्षित होती है। प्रजातंत्र के मूल-भूत तत्त्वों की गोरवमयी प्राप्ति भारतीय वंगमय में लगभग सभी व्यवस्थाओं में परिवर्ति रही है। वर्तुः: साहित्य सहिष्णुता, न्याय, ल्याग एवं बंधुत्र प्राचीन कृषि प्रधान भारतीय समाज व्यवस्था के आधारशिला रहे है। भारतीय व्यवस्थाकारों ने सामाजिक संरचना एवं जीवन को सुदृढ़ता प्रदान करने हेतु प्रभावशाली प्राथमिक संस्थाओं जैसे ग्राम पंचायत, संयुक्त परिवार प्राप्ति आदि का निर्माण किया था। परवर्ती ग्राम 'स्व' में परिपूर्ण एक स्वतंत्र स्वायत्तशासी आत्मनिर्भर इकाई के रूप में अधिकृत रहे हैं, जो अधिकारों: आत्मसृजन है और अपनी स्वयं का ग्राम सम्भाव, बहा और राखवाली कार्यक्षेत्र और कर्मचारी रखते हैं। पंचायत संस्था का शब्द है। यह 'पंच' और 'आयत' शब्दों के योग से बना है पंच का अर्थ है, ब्राह्मण, क्षत्रिय, वैश्व के और शूद्र तथा पंचवं परमेश्वर। आयत का अर्थ कि उसका पूर्ण विस्तार है। यह प्राचीन तंत्र निस्तर अस्तित्व में किसी न किसी स्वरूप में था।

कौटिल्य का कथन है कि राज्य में ग्रामों के दल बनाये जाने चाहिए, प्रत्येक दल में एक मुख्य नगर बसती या दर्शो होना चाहिए, 10 ग्रामों के दल को संग्रहण, 200 ग्रामों के दल को खालीकिर और चार सौ ग्रामों के दल को ‘प्रोप्रेशन’ कहा जाना चाहिए तथा 800 ग्रामों के अग्नि एक "स्वायत्त" होना चाहिए। मनु ने भी इसी प्रकार कथा।

4. एम. एन श्री नवास, इश्पाहन निलेज, इशिया फो हॉटेल, बांबे, 1961 में 26।

5. 'स्वायत्त' शब्द आधुनिक धाता शब्द का धोतक प्रतिष्ठा है। क्यों भी इ-का ध्यान एवं अर्थ दोनों में बिचित्र समय है। पीन का धार- धर्मशास्त्र का इतिहास अनुवादक अनुसूची चित्र कार्यक लखनऊ हिन्दी समिति 1973, पृष्ठ 643।

6. कौटिल्य अर्थशास्त्र (2/1) समाकार यीली प्रकाशन भोपाल लाल बनारसी दास, 1923।
है कि दो तीन या पांच ग्रामों के बीच में राजा को रक्षकों का एक मध्य स्थान नियुक्त करना चाहिए। इसको (गुल्म) कहा गया है। इसी प्रकार एक सोग्रामों के बीच में ‘संग्रह’ होता है।’ ग्रामों में अधिकारियों की नियुक्ति की जानी चाहिए। राजा को किसी मंत्री द्वारा इन अधिकारियों के कार्यों एवं उनके पारस्परिक कलह आदि की देख भाल करनी चाहिए।

वैदिक साहित्य में ग्राम से सम्बंधित मुख्य व्यक्ति ग्रामाणी (ग्राम प्रमुख या मुखिया) का उल्लेख हुआ है। ग्राम का मुखिया (ग्रामगानी) (ग्रामाधिपति) ‘ग्रामिक’ आदि कहलाता था। ग्रामणी का जिस रूप में परिचय प्राप्त होता है वह महत्वपूर्ण है। ‘ग्रामणी’ की गणा ‘रालयो’ में ही होती थी। साधारणतया मुखिया ब्रह्मण गेत्र जाति का होता था और सम्भवतः वैदिक काल में क्षत्रिय तथा कभी-2 महत्वकंक्री वैश्व भी मुखिया होता था। आगे चलकर वह केवल ग्राम का प्रभावशाली व्यक्ति रह गया। मुखिया (ग्राम नेता) को डाकुओं, चोरों

7. मुनुमृति (7/114) (अध्याय, सूक्त), सम्पादक-गंगानाथ झा, भाषिक संस्करण, ’93।
8. वही, (7/115-117)।
9. वही, (7/120)।
10. तैत्तिरीय संहिता (2/5/4/4) (काण्ड, प्रापाठक, अनुवादक मंत्र) साहित्य, भाषा, आनन्दश्रम, संस्कृत ग्रन्थावली पुस्तक, (तृतीय संस्करण) 1966।
11. मुनुमृति (7/115, 116)। पूर्वक्षेत्र तथा कौटिल्य अर्थशास्त्र (3/10) पृष्ठौंक्त।
12. तैत्तिरीय संहिता (2/5/4/4) (काण्ड, प्रापाठक, अनुवादक मंत्र) साहित्य, भाषा, आनन्दश्रम, संस्कृत ग्रन्थावली पुस्तक, (तृतीय संस्करण) 1966।
एवं राज्य कर्मचारियों से ग्रामवासियों की पिता के समान रक्षा करनी पड़ती थी।

13. ग्राम मुखिया लोगों पर अर्थवर्ण भी लगा सकता था। जब मुखिया गांव के काम से बाहर जाता था तो बारी-बारी से गांव का कोई न कोई जन उसके साथ अवश्य जाता था। जो ऐसा नहीं करता था उसे एक 'पण' या 1/2 पण का दण्ड देना पड़ता था। यदि किसी किसी को ग्राम मुखिया बिना किसी अपराध के (चोरी या बलात्कार न किया हो तो भी) निकाल दे तो उन्हें 24 पण का दण्ड देना पड़ता था।

14. मुखिया ही ग्राम सभा की बैठक आमंत्रित करता था और प्रत्येक सभा अपना विभाग स्वयं बनाती थी।

15. ग्राम सभाएं स्वयंसेवक विधान में संशोधन भी करती थी।

16. ग्राम सभा की पंचायत या कार्यकारिणी सभा के सदस्यों का चुनाव चिट्ठी डाल कर किया जाता था। कार्य की दृष्टि से ग्राम पंचायत पर महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व था। दक्षिण भारत के कई उल्लेखों से स्पष्ट है कि वे भूमि-कर, वसूल करती थी। अकाल

13. शुक्लनीति (2/170-175), (अध्याय, श्लोक, बम्बई, वेकेनडर प्रेस प्रकाशन सम्बंध, 2012) (सन 1955)।

14. कौटिल्य अर्थशास्त्र (3/10)। सम्पादक-योली, प्रकाशक, मोली लाल बनारसी दास, बनारस, 1923।

15. उदाहरणार्थ- माननीलेल्लूर ग्राम की महा सभा की विधान निर्माण के समर्थ में उसके अधिवेशन की सुचारू झूठी बीट कह दिये जाने का उल्लेख मिलता है, प्रश्न- केंस पो निलकण्ठ शास्त्री, स्टडीज इन चॉल हिस्ट्री एण्ड एडमिनिस्ट्रेशन मद्रास, 1932, पृ 82।

16. साउथ इण्डियन एपिग्राफिकल रिपोर्टर्स-पब्लिस्ट वाय मद्रास गवर्नमेंट एनालिस्ट 1922 पृ 240/241।
या अन्य संकट के समय राज्य लगान में कुछ छूट प्रदान करता था या माफ भी कर सकता था। उसर भूमि पर ग्राम पंचायत का स्वामित्व था तथा वह उसको बेच सकती थी।

दीवानी मामलों में पंचायत के अधिकारसीमा निश्चित न थी। वह हजारों रुपये की सम्पत्ति के झगड़ों को तयकर सकती थी। स्मृतियों के अनुसार पंचायत का निर्णय राजा को मान्य होना चाहिए क्योंकि न्याय से सम्बंधित अधिकार उसको (पंचायत) राजा द्वारा प्रदत्त थे। इसके अतिरिक्त कौटिल्य के अर्थशास्त्र में कार्यकर्ताओं के किसी समिति या उप समिति का उल्लेख नहीं मिलता है। परन्तु इस विषय में विधानों के मतभेद है। डॉ. पी. जायसवाल के अनुसार प्राचीन काल में राष्ट्रीय जीवन का स्वरूप सभाओं और लोकप्रि गठनों द्वारा व्यक्त होता था। इस प्रकार समिति हमारे पूर्वजों को महती संस्था थी। जबकी एच.डी. मालवीय का विचार है कि इन सभाओं और संस्थाओं से सम्बंधित सम्पूर्ण तथा विस्तृत विचारण उपलब्ध नहीं है। विशेष कथनाएँ।

17. साउथ इंडियन एपीग्राफिकल रिपोर्ट्स पब्लिश्ड बाय मद्रास गवर्नमेंट एनुअली 1910, पृ 312, 319, 328।

18. याज्ञवल्क्य स्मृति (2/30), (अध्याय, श्लोक), उमेशचन्द्र पाण्डेय शास्त्री, बनारस, चौखुबा संस्कृत सीरीज, 1967।

19. यही यह ज्ञातव्य है कि मौर्य काल के शासन से पूर्व किसी ग्राम समिति या उप समिति का उल्लेख नहीं मिलता है। कौटिल्य अर्थशास्त्र (3/12) सम्पादक, योली प्रकाशक मोती लाल बनारसीदास, बनारस 1923।

20. के. पी. जायसवाल, हिन्दू पार्टी, बैगलौर, प्रिंटिंग एण्ड पब्लिशिंग कम्पनी, 1955, पृ 12।
ग्रामीण स्तर की जानकारी में है। 21 इसी प्रकार का विचार प्रकट करते हुए राजाकुमार मुखर्जी ने भी स्थीरकार किया है कि लोकप्रिय स्थानीय निकायों की स्थिति के समबंधों में मूल ग्राम्यों के अधिकारी टीकाकारों में मतभेद है। इस कारण मूल पारंपारिक शब्दों का अर्थ निरिक्षत नहीं हो पाता है। 22 इन्होंने कुल, 23 गांव, जाति, पूरा, ब्रत, श्रेणी, निगम, सुमन, सम्भूय, समुत्थान, परिवर्तन, कर्म इन प्रसिद्ध शब्दों का उल्लेख किया है। 24

बल्कि की रामायण में वर्णित जनपदों का अर्थ पंचायत ही है। वस्तुतः वैदिक काल से ही भारत में गांव, प्रशासन की मूल इकाई माना जाता रहा है। 25 सभी समिति एवं आयुक्त पंचायत के पदवान्य है किन्तु उस समय ग्रामस्तर से राष्ट्र स्तर तक की शासन व्यवस्था पंचायत

21. एच. डी. मालवीय, विलेज पंचायत इन एनसियन्ट इण्डिया नबी दिल्ली आल इण्डिया कांग्रेस कमेटी 1956, पृ. 44।

22. अर. के. मुकर्जी लोकल गवर्नमेंट इन एनसियन्ट इण्डिया मोटी ला बनासी दास, 1959, पृ. 29।

23. कुल शब्द का अर्थ है इतनी भूमि जो एक कुल (कुटुंब) की जीविका रहा सकें, पृ. 000 कानें, धर्मशास्त्र का इतिहास, अनुवादक, अर्जुन चौबे, करण, लखनऊ, हिन्दी समिति 1973, पृ. 643।

24. दोनों कुल और समुत्थान का समस्त अर्थ हुआ वह कार्य या व्यापार जिसमें साझा (परिश्रम धन या दोनों) हो, नहीं, पृ. 792।

25. नारायण श्रीमान दी पंचायती सिस्टम आफ इण्डिया वर्मा बी. एन. (एडिटर) केंद्रमूली इण्डिया 1964 में उद्धृत पृ. 201-202।
पद्धति पर आधारित थी। आधुनिक त्रिस्तरीय पंचायत प्रणाली सम्भवतः
इसी से उत्प्रेरित है। 26 वैदिक पंचायत प्रणाली बाल्मीक रामायण काल में
भी संचालित थी। 27

महाभारत काल में भी स्थानीय स्वशासन पौर, श्रेणी, आदि
संस्थाओं द्वारा संचालित था जो पंचायत के पर्यावरणीय शब्द थे। 28

कौटिल्य के अर्थशास्त्र के अनुसार ग्राम, प्रशासन की सबसे
छोटी इकाई थी। इसके ऊपर अनेक विभाग थे। समस्त मौर्य साम्राज्य
पाँच चक्कों में विभाजित था, चक्क मण्डलों में तथा मण्डल असंख्य जन-पद
में विभक्त थे। प्रत्येक ग्राम की अपनी सार्वजनिक निधि थी जो
‘ग्रामिक’ द्वारा चमूल किये जाते थे। ग्रामों को लोगों संस्थाओं की
सत्ता ग्राम थी इन स्वायत्तशासी संस्थाओं को ग्राम संघ कहा जाता
था। 29 भारत में ग्रामीण संरचना वैदिक काल से ही प्राप्त है जिसमें
पंचायतों के रूप में ग्रामीण सरकार विद्यमान थी। आदिम सभ्यता के
विकास के साथ ही राज्यों के विकास एवं उसके भू-भाग के विस्तार

26. डा राजेन्द्र प्रसाद सिंह एवं आचार्य शैलेन्द्र कुमार ग्रामीण स्थानीय स्वशासन-पंचायती
     राज भारतीय भवन कदम कुआं पटना 1997, पे 8।

27. पौरजन पद श्रेणा: नैगमर्थ गणी: वह।
      उपतिष्ठति रमस्त सग्रम मभि वंचनम्।
      पौरजन पदार्थापि नैगमर्थ कुतारस्रिति:।
      बाल्मीकीय रामायण: अयोध्याकाण्ड।
      (वही, पे 8।)

28. वही, पे 8।

29. कौटिल्य अर्थशास्त्र पे 2/1 से 7 तक।
के कारण केन्द्र में किसी भी प्रकार की व्यवस्था होने के बावजूद विकेन्द्रीकृत शासन प्रणाली के मुख्य केन्द्र बिन्दु रहे जिसमें ग्रामीण स्वशासनप्रणाली के द्वारा लोकतंत्र की अवध धारा प्रवाहित होती रही।

जातक कथाओं में भी यह उल्लेख मिलता है कि छठी शताब्दी ईसापूर्व बौद्ध एवं जैन काल में राज्य ‘पुर और जनपद’ में विभक्त थे। पुर, राजधानी को तथा जनपद सम्पूर्ण राज्य को कहा जाता था। जनपद ग्रामों में विभक्त था। ग्रामों के मुखिया को ग्रामयोजनक था ग्रामिक कहा जाता था।

मौर्यकाल में ग्रामीण जनता द्वारा, प्राप्त करीं का उपयोग स्थानीय निर्माण कार्य के लिए किया जाता था। बांध निर्माण, सड़क निर्माण, विश्राम गृह, तालाब बनाना, स्कूल तथा मंदिरों का निर्माण करना, अँडे बीजों को संग्रह करना तथा ग्रामीणों में वितरण और ग्रामीणों को आर्थिक सहायता देने के लिए धननिधियों की स्थापना आदि सभी कार्य पंचायतों द्वारा किये जाते थे। मौर्य काल में जनता में पंचायतों सामाजिक कार्यों अनुसार न के मापदंडों के प्रतिनिधिया एवं जागरूकता की बढ़ता थी मौर्यकाल में ग्राम की सीमा, तालाब, पहाड़ तथा वृक्षों द्वारा निर्धारित की जाती थी। अध्यक्ष, समाध्यक (लेखपाल) स्थानीय, विभिन्न स्तर के कर्मचारी चिकित्सक अश्वद्यक (घुड़सवारी प्रशिक्षक) आदि ग्राम प्रशासन के मुख्य स्तम्भ थे राजा के तरफ से इन लोगों को मुफ्त भूमि प्राप्त थी। राजा इनके कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता।

30. देवी दत शुक्ल, प्राचीन भारत का इतिहास, लखनऊ 1966, पृ 31।
31. अवध नारायण दूबे, पंचायती राज का बदलता स्वरूप मिश्रा ट्रेडिंग कार्यालय, बाराणसी 2002, पृ 9।
था। इनकी नियमति बैठक में विचार विमर्श होता था। दोनों व्यक्तियों
को समावेश किया जाता था तथा ग्रामीण उद्धार के लिए कार्यक्रम
निर्चित किये जाते थे। अर्थात् ग्राम जीवन का कोई भी अंग पंचायत
के कार्यक्रम से अलग नहीं था। परन्तु भौच सामाजिक विकास के पतन के पश्चात
राजनीतिक व्यवस्था छिन भिन हो गयी और राजवंशों की स्थापना हुई
चोल राज वंशों में तो इस व्यवस्था को अधिक समृद्धि प्राप्त हुई।

32. गुप्त काल में भी शासन द्वारा पंचायतों के पर्याप्त शक्तियाँ और महत्ता
प्रदान की गयी थी जिसका विवरण हमें गुप्त काल के शिलालेखों, सामूहिक
साहित्य धार्मिक ग्रन्थों तथा तत्कालीन चीनी यात्री के विवरणों से मिलता
है। 33. चीनी यात्री फांगशन तत्कालीन ग्राम संगठन से अत्यधिक प्रभावित
था उसने लिखा है कि गाँवों का संगठन आर्थिक तथा रक्षात्मक एवं
स्वार्थलाभ के विचारों पर आधारित होता है। यह ग्रामीण राज्य का ही
फल है कि वे लोग स्वतंत्र से बधुत के नियमों का पालन करते है
और बड़े शांति श्रद्धा के उन्नतमण है। 34. यद्यपि गुप्त काल के पूर्व
भी ग्राम सभायें थीं किन्तु उन्हें पंच मण्डली के नाम से पुकारा जाता
था। इस प्रकार गुप्त काल में उस पंचायत प्रणाली के वास्तविक स्वरूप
एवं नामकरण का सुभाषित हो गया था जो सैकड़ों वर्षोंप्रति आज भी
सुरक्षित है। 35.

32. पृ४० अलेक्ज़र ए हिस्ट्री आफ विलेज कम्मूनिटीज इन बेस्टन इंडिया,
बांगलौर 1927, पृ १७-१८।
33. अद्नी, पृ ५८।
34. पृ५० हैल्बर्ग द्वारा उद्धृत पंचायत राज सत्ता साहित्य मण्डल, नई दिल्ली,
1965, पृ ६३।
35. विश्वास, सत्करतु, प्राचीन भारत की प्रशासन एवं संस्थायें एवं राजनीतिक
विचार, मंसूरी 1975, पृ २४८।
उत्तरबैदिक काल तक भारतीय शासन का विस्तृत विवेचन उपलब्ध नहीं है, फिर भी शासन व्यवस्था में राजा और मंजीपरिषद का उल्लेख मिलता है। भारत में 10 गौरवस्त्र तीसरी शताब्दी में भी शासन कार्यालयों का न्यूनाधिक उल्लेख मिलता है।

36. अनन्त सदाशिव अलेक्जैर-प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, इलाहाबाद, लीडर प्रेस 1959, पृष्ठ 138।

37. आज का स्थानीय शासन जो भारत पाकिस्तान और बर्मा में है पूर्वजों के स्थानीय शासन लगभग समान है। उद्धृत हैं टिकर, फाउंडेशन आफ लंकल गवर्नमेंट इन इंडिया, पाकिस्तान एण्ड बर्मा, लंदन, गूननावर्सिटी आफ लंदन, 1954 पृष्ठ 15।

38. याशवल्क सृजन, व्याख्याकार उमेश चन्द्र पाण्डेय शास्त्री, बनारस, चौहान, संस्कृत सरीज, 1967 (1/338-9)।

39. भारत की उल्लेखनीय घटनायें राजतंत्र और समाज दोनों से सम्बंधित है। वे दोनों स्वतंत्र रूप से पुरातक-2 विकसित होते रहे हैं। सामाजिक संगठन में राज्य कभी भी हस्तक्षेप नहीं करता था वह उसका बाधक नहीं अथवा साधक नहीं को ही आदर्श नीति समझता। उद्धृत आर, के. मुकर्जी, लोकल गवर्नमेंट इन पुनर्संयंड इंडिया, दिल्ली, बोती लाल बनारसी दास 1958, पृष्ठ 3।

40. एफ. मोरेस, जवाहर लाल नेहरू, ए बायो ग्राफी, न्यूयार्क, 1956 पृष्ठ 407।
उपर्युक्त बातों से स्पष्ट होता है कि स्थानीय ग्राम स्वशासन, चलता रहता था केंद्र में चाहे जो भी शासन था या शासक हो, उससे उस पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता था। ग्राम का शासन स्वत: संचालित था प्राव: ग्राम समुदाय एवं नगर परिषद् का प्राचीन स्व-रूप छोटे गणतंत्र के रूप में था और उस समय सामान्य लोगों की भी इच्छा का आदर किया जाता था।

कर, आक्रमण रक्षा आदि बातों के अतिरिक्त केंद्रीय शासक किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं करता था। केवल एक सामान्य नियंत्रण मात्र था। ग्राम संस्थाये मानों छोटे-२ राज्य के रूप में कार्य करती थी। केंद्र सरकार ने अपने बहुत से अधिकार ग्राम संस्थाओं को दे दिये थे।

मध्य काल में पंचायती राज व्यवस्था :

मध्य काल में पंचायत रूपी सशस्त्रीय संस्था विभिन्न विंदूती आक्रमणों से आक्रान्त रही है। भारत में यूनानी, ईरानी, डच, तुर्क, रश, हूण, तुगलक, लोवी, खिलजी, गुलाम और और मुगलों के आक्रमण हुए। इन आक्रमणों के परिणाम मुसलमान और मुगलियाँ का देश के प्रशासनिक ढांचे पर अधिक प्रभाव पड़ा।

41. एस 1955, वेड एग्ज गवर्नमेंट इन एंस्ट एणुने, बनारस 1955, पें 89।

42. इं ली, हैवल द्वारा उद्धृत पंचायत राज्य, सस्ता, साहित्य मण्डल नई दिल्ली, 1965, पें 61।
मुसलमान शासक कानून बनाते समय जाति का विशेष ध्यान रखते थे। परन्तु पंचायती संगठन की कोई ढ़ेस नहीं पहुँची, यदि मुस्लिम शासकों ने इन पंचायतों के क्षेत्र और अधिकार में किसी प्रकार की वृद्धि नहीं की तो उन्हें कम या नष्ट करने का प्रयास भी नहीं किया। बल्कि मुसलमान शासकों ने भारत की परम्परागत संस्थाओं का प्रयोग करना ही उचित समझा। यदद्वारा आय तथा शासन की दृष्टि से मुस्लिम शासकों की प्रशासनिक इकाइयों तक पहुँच थी। तथापि शासन की निम्न इकाई ग्राम, परिषद आदि तक उनकी पहुंच नहीं थी। प्रांत, जिले और गाँव को केंद्र द्वारा नियुक्त सूबेदार, अमिल गुजार मुकादमा और पटवारियों के अन्तर्गत रखा जाता था। इस शासनकाल में किसी प्रकार पंचायती व्यवस्था में परिवर्तन नहीं आया। ग्रामीण स्तर पर लगान वसूल करने का कार्य मुकादमा का था। पटवारी एक दूसरा प्रमुख कर्मचारी था।

43. एसो जी जेन, कम्युनिटी डेवलपमेंट एंड पंचायती राज इन इण्डिया, एलाइड पब्लिकर्स, बम्बई 1967, पन्न 96।
44. पूर्वक्त, ई वी हैवेल, पेज 6।
45. एसो जी जेन, कम्युनिटी डेवलपमेंट एंड पंचायती राज इन इण्डिया, एलाइड पब्लिकर्स, बम्बई 1967, पन्न 98।
46. एसो डी मालवीय, विलोकन पंचायत इन एनासिएन्ट इण्डिया, नयी दिल्ली। आल इण्डिया कांग्रेस कमेटी 1956, पन्न 139।
47. जयप्प हार नेहरू, दी डिस्कवरी आफ इण्डिया, बम्बई, एशिया, पब्लिशिंग हाउस 1972, पन्न 249-50।
48. एसो सी जेन पूर्वक्त, पन्न 98-99।
इस शासन काल में अन्तर्गत हिन्दू राजाओं के यहां ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय शासन विकसित था। 49 अर्थात् पंचायते न्यायपालिका तथा प्रशासनिक दायित्व निभाती थी। मुसलमानों के राज का साथ ही फिर एक बार ग्राम सरकार में का महत्व बढ़ा। मराठा सम्राट शिवाजी ने प्रशासन में पर्याप्त सुधार किया। पाटिल एक प्रकार से ग्राम प्रधान ही था। कुलकर्णी उनका लिपिक था जो सदैव ब्राह्मण ही होता था। गांव के अपने चौकीदार लिपिक और खराबची आदि हुआ करते थे। 50

मुगलशासन काल में पंचायती शासन व्यवस्था का पतन हुआ। ग्रामीण शासन व्यवस्था में जमींदार एवं जागीरदार का विकास हुआ तथा इस प्रथा के अधीन समूह किसान या तो स्वयं कर लेकर या अपने प्रतिनिधियों से कर चुसूलकर अन्य ग्रामीणों पर नियंत्रण करता था। इन अधिकारियों का बादशाह या नबाब से प्रत्यक्ष सम्बन्ध था। व्यवहार: पंचायत का क्रियाकलाप इन्हीं जमींदारों या जागीरदारों द्वारा सम्पन्न किया जाने लगा और भूमि हीन मजदूरों आदि के लिए न्याय पाना कठिन हो गया था। 51

49. पूर्वोक्त एसो सी. जैन 99।

50. वही 99-100।

51. एसो जै. जैन, कम्युनिटी डेवलपमेंट एंड पंचायती राज इन इण्डिया, एलाइड पब्लिकशार्स, बंबई 1967, पृ 101।
भारत में प्राचीन पंचायती जीवन के सम्बंध में आधुनिक साम्यवादी विचारधारा के प्रवर्तक कार्ल मार्क्स ने अपनी कालजीवी कृति (दास कैपिटल) “पूजी” में लिखा है- "प्राचीन काल से चले आ रहे ये छोटे-छोटे भारतीय ग्राम समुदाय धार्मिक ढूँढ के संयुक्त स्वामित्व तथा किसान और मजदूर के श्रम विभाजन के सिद्धांत पर आधारित है। ये ग्राम समुदाय अपने आप में परिपूर्ण तथा आत्मनिर्भर है। इनके उत्पादन क्षेत्र का विस्तार सैकड़ों से लेकर हजारों एकड़ों तक पहुँचता है, अधिकांश उन्हीं वस्तुओं का उत्पादन किया जाता है जो ग्रामवासियों की आवश्यकता की पूर्ति करती हों। केवल उत्पादन के लिए ही उत्पादन नहीं किया जाता। इससे श्रम विभाजन को बुराई से ये संस्थाये बची हुई है, परन्तु कही-कही भारतीय समाज में यह प्रविष्ट हो रहा है।

भारत के विभिन्न भागों में आवश्यकता के अनुसार विभिन्न प्रकार के ग्राम समुदाय पाये जाते हैं। भूमि संयुक्त रूप से कास्ट की जाती है और उपज प्रत्येक परिवार में बांट दी जाती है। एशिया के समाज में सुडूंढ़ता, संगठन तथा स्थायित्व पाया जाता है इसका मुख्य श्रेय इन स्वामिल्म्सी ग्राम समुदायों के उत्पादन प्रणाली को ही है। वहाँ के राज्य टटके रहते हैं राजस्व क्रांतिकार बनते-बिगड़ते रहते और मिटते रहते हैं, परन्तु वहाँ के ग्राम के समुदाय पर इन तुफानों, आधियों, क्रांतियों तथा परिवर्तनों का कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वे अपनी समाजन गति से चलते रहते हैं।""52

52. विशेष बुधक अनुवाद, भारत में पंचायती, राज-ज्ञान, गंगा नई दिल्ली 2003 पृ 151
ब्रिटिश काल एवं पंचायती राज व्यवस्था:

17वीं शताब्दी के प्रारंभिक काल से भारत में पारशांत जातियों का शासन प्रारंभ हुआ। ये लोग व्यापार की दृष्टि से भारत आये तथापि इसकी की अस्थायी परिस्थितियों में प्रभुक्तता का लाभ प्राप्त करने में सफल हो गये। स्वातंत्र्यासी संस्थाएं भी इसके प्रभाव से विचित्र न रही। 53 इतिहासिक बैबेल लिखते हैं। "मुस्लिम सुल्तानों ने भारत की परम्परागत ग्राम संस्थाओं का उपयोग करना ही उचित समझा।" जबकि रमेश चन्द्र दत्त के अनुसार भारत में ब्रिटिश राज का सबसे दुखद संस्कार यह हुई कि उसने ग्राम राज्य की प्रथा को तहस नहस कर दिया जो विश्व के सब देशों की अपेक्षा भारत में सर्वप्रथम विकसित हुई और सबसे अधिक काल तक पनपती रही। पंचायतों पर प्रथम आद्रमण 1773 में प्रारंभ हुआ, जब बायर्स हेनिग्स के शासन काल में रेगुलेशन एक द्वारा पंचायतों के अधिकार एक चाद एक छिंदे जाने लगे। गांवों में मालगुजारी वसूल करने के लिए जमींदार नियुक्त हुए जो व्यक्तिगत रूप से लगाने वसूल करने लगे। 54

प्राचीन स्वायत्त शासन का पतन हुआ और इसका स्वरूप शासन के लाभ की दृष्टि में रहते हुए निर्धारित किया गया उदाहरणार्थ 1687 में मद्रास में एक नगर निगम को स्थापना की गयी जिसका स्वरूप भारतीय की अपेक्षा ब्रिटेन में प्रचलित संस्थाओं के नमूने पर।

53. आर. एल. खाना—पंचायती राज इन इंडिया, अम्बाला केंट दी इंगलिश बुक डिपो 1992 पृ 14।

54. प्रमोद कुमार अग्रवाल—भारत में पंचायती राज—ज्ञान गंगा प्रकाशन दिल्ली 2003, पृ 18।
ध्यान नहीं दिया जाता था। उसका मुख्य उद्देश्य अधिक से अधिक राजस्व संग्रह करने के उद्देश्य से स्रोतों का पता लगाना था और प्रशासन में मित्रव्यवस्था लाना था। 62 फिर भी इस काल को एक विशेषता यह थी 1871 तक जिला और स्थानीय स्तर पर जिला बोर्डों का स्वरूप छा गया था। यह नवीन प्रकार का प्रथम प्रयास था। लाउर्ड रिपन ने इसको पुष्ट रूप प्रदान किया। लोकमत को संतुष्ट करने के लिए 18 मई 1882 में स्थानीय शासन को स्वशासी बनाने का प्रस्ताव लाया गया। इसके इस प्रस्ताव का सर्वत्र स्वागत किया गया। इस प्रस्ताव से स्थानीय शासन को व्यवस्थित करने तथा ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय बोर्डों का विस्तार करने में सहायता मिली। 63 यह कार्य ग्रामीण लोगों के लिए सर्वाधिक एवं सर्वप्रथम निर्णयात्मक प्रयास था। 64 उसमें रिपन का प्रस्ताव भारत में स्थानीय स्वशासन का मैनीकार्ट हो जाता है। एक माने में वर्तमान स्वायत शासन का जो विकसित स्वरूप दृष्टिगोचर होता उसका दूसरा प्रमुख श्रेणी लाउर्ड रिपन को ही है।

1882 में लाउर्ड रिपन के प्रस्ताबसुरक्ष देहाती स्थानीय निकायों की स्थापना की गयी, जिसमें दो तिहाई सदस्य गैर सरकारी होते थे किन्तु नामांकन प्रक्रिया करने के लिए उन्हें जिला मैनीकार्ट पर निर्धार

62. रिपोर्ट ऑफ दी टेक्स्शन इक्वायरी कमीशन (1953–54) बाल्यूम 3, दिल्ली, मैनीजर ऑफ पब्लिकेशन 1955 पप 391।

63. ईश्वरी प्रसाद एण्ड ए. वे. सुबेरार, ए हिस्ट्री ऑफ माउर्न इडिशिया, इलाहाबाद, दी इडिशियन प्रेस लिमिटेड 1951 पृष्ठ 300–301।

64. हस्तू टिकर, फाउण्डेशन ऑफ लोकल सेल्फ गवर्न मंट इन इडिशिया, पाकिस्तान एण्ड गुनिशेंगिटी ऑफ लंडन 1954, पप 52।
रहना पड़ता था। जिला मंजिस्ट्रेट सभी देहाती बोर्डों का चेयर मैन होता था परंतु संयुक्त प्रान्त और पंजाब बोर्डों में नहीं। जिला मंजिस्ट्रेट के पद की प्रतिष्ठा को वृद्धित करने हुए उसे देहाती बोर्डों का चेयर मैन नियुक्त करना न्याय संगत बताया गया था क्योंकि उसकी उपस्थिति में ही इन बोर्डों को कुछ सुधिधाएं प्राप्त हो सकती थी। ऐसा इस लिए भी किया गया था कि जिला मंजिस्ट्रेट सरकारी स्तर पर जिला प्रशासन का प्रतिनिधि है। इसके अतिरिक्त राजस्व अधिकरणों से समबंध रखने और अन्य संस्थाओं से उनके समबंध की सफलता के लिए जिला मंजिस्ट्रेट को ही देहाती बोर्डों का चेयरमैन होना उपयुक्त माना गया था।

इसके अतिरिक्त रिपोर्ट के प्रस्ताव के अनुसार हिस्टर्योज़ जिला बोर्ड स्थापित किये गये। प्रस्ताव को व्यवस्थापन संबंधित या तहसील स्तर पर उप जिला बोर्ड तथा जिला स्तर पर जिला बोर्ड का गठन किया गया। सब डिविजन तालुका या तहसील का बड़े से बड़ा क्षेत्र स्थानीय बोर्ड के अधीन रखा गया तथा जिला बोर्ड को ही एक समन्वयकर्ता माना गया।

वर्षपर रिपोर्ट के प्रस्ताव उदारवादी थे परंतु क्रियान्वित करने में उदारता का परीचय नहीं दिया गया। नौकरशाही अधिक राजक्षेत्रीय थी।

65. एसो सी० जैन, कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड पंचायती राज इन इंडिया, बमई एलायड प्रकाशन 1967 पृ 109।

66. हरिशचंद्र शर्मा, भारत में स्थानीय प्रशासन, जयपुर कालेज बुक डिपो 1968 पृ 83।
और उसकी स्थिति अत्यन्त सुदृढ़ थी अतः वह रिपन के उद्देश्य को विफल बनाने में सफल रही।

स्थानीय स्वशासन को सबसे अधिक बल रायल कमीशन से मिला। 1906 में सर हाबहाउस की अध्यक्षता में विकेंद्रीकरण आयोग का गठन किया गया। इस कमीशन की रिपोर्ट 1909 में प्रकाशित हुई। आयोग की अपनी तदर्थ संस्थानियों में कहा गया कि प्रत्येक तहसील, तालुका या जिला के लिए स्वायत्त शासन के एक बोर्ड का प्रावधान होना चाहिए और इन बोर्ड्स के सदस्य का चुनाव ग्राम पंचायत के सदस्यों द्वारा किया जाना चाहिए।

राजकीय विकेंद्री करण आयोग (1909):

विकेंद्रीकरण ने 1901 से 1910 तक भारत सरकार के सचिव के पद पर थे। सर हाबहाउस की अध्यक्षता की ओर भ्यान दिया जिसमें जनता और अधिकारियों के बीच दूरी कम हो सके। इसके लिए बोर्ड हाउस की अध्यक्षता में रायल कमीशन की नियुक्ति हुई। इस कमीशन ने स्थानीय शासन एवं स्थानीय निकायों के समबन्ध में निम्न लिखित दिये।

67. श्री राम महेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन, ओरिएंट लांगमेन बम्बई, 1974 पेज 23।

68. एसी बी जैन कम्युनिटी डेवलपमेंट पंचायत राज इन इंडिया, बम्बई एलाइड पब्लिशर्स 1967 पेज 112-113।

69. श्री राम महेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन, ओरिएंट लांगमेन बम्बई, 1974 पेज 24।
1. गांव को स्थानीय शासन की बुनियादी इकाई मान जाय और प्रत्येक गांव में पंचायत हो।

2. स्थानीय निकायों में निर्वाचित सदस्यों का पर्याप्त बहुमत होना चाहिए।

3. नगरपालिका अपना अध्यक्ष चुने किन्तु जिलाधीश को स्थानीय जिला बोर्ड का अध्यक्ष होना चाहिए।

इस प्रकार रायल कमीशन की सिफारिशें अनुसार थीं तथा राजनीतिक लाभ की अपेक्षा प्रशासनिक सुधार के लिए चेतावनी मूलक थी। वे अवास्तविक सिद्धांतों पर आधारित थीं। उसमें भारतीय जन-मत के अनुकूल कोई मौलिक परिवर्तन की मान्यता प्रतिष्ठित नहीं थी।

भारत सरकार के 1915 का प्रस्ताव:

1915 में भारत सरकार ने एक प्रस्ताव पारित किया, जिसमें कहा गया था कि प्रान्तीय सरकारों के कार्य का जो बोझ अधिकारों के केंद्रित हो जाने के कारण बढ़ गया है वह सफलतापूर्वक स्थानीय संस्थाओं को हस्तान्तरित करके कम किया जा सकता है। बंगाल की चौकीदारी पंचायतों को, मद्रास बम्बई की स्वास्थ्य समितियों को, मध्यप्रान्त और संयुक्त प्रान्त (बॉर्डर टे को) की ग्राम पंचायतों को तथा पंजाब एवं सबके स्थानीय फंड संगठनों को कुछ अधिकार तथा साधन दिये जाय जिससे वे बराबर अपना संगठन कर सकें। प्रस्ताव में

70. रिपोर्ट ऑफ द इंडियन स्टेट्सली नीचीयों. जान साइमन, चेयरमैन बाल्यूम नं. 2 कलकत्ता गवर्नमेंट आफ इंडिया. सेन्ट्रल पब्लिकेशन ब्रांच 1930 वो 301–302।
आगे सिफारिश की गयी कि किसी भी स्थान में जहां कोई भी योजना लागों के सहयोग से कार्य सूचक में परिवर्तित हो सके, उसका पूरा-पूरा प्रयोग प्रान्तीय सरकार की स्वीकृति के आधार पर किया जाय। कुछ निम्न सुझाव दिये थे। जिनके आधार पर योजना सफल हो सकती थी।

1. योजना का प्रयोग चुने हुए उन गांवों में हो जहां लोग इससे सहभागिता हो।

2. पंचायतों को प्रशासनीय और न्यायिक कार्य करने चाहिए।

3. जहां आवश्यक हो वहां व्यवस्थापन की आज्ञा दी जाय।

मान्टेग्यू चेम्सफोड रिपोर्ट 1917:

20 अगस्त 1917 को भारत मंत्री इंग्लैंड ने ब्रिटिश कांग्रेस सभा में सरकार की ओर से भारतीय नीति सम्बन्धी यह ऐतिहासिक घोषणा की कि समाप्त की सरकार की नीति, जिससे भारत सरकार पूर्ण सहयोग है यह है कि शासन की प्रथम शाखा में भारतीयों का सम्मान उतरोत्तर बढ़े और स्वायत्तशासी संस्थाओं का क्रमिक विकास हो जिससे ब्रिटिश साम्राज्य के विभिन्न अंग के रूप में भारत में क्रमशः उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो सके।

71. ओंकार नारायण दूसरे, नयी पंचायती राज व्यवस्था भिन्न भिन्न कारपोरेशन वाराणसी 2002, पृ 15।

72. रिपोर्ट और इन्फर्मेशन कार्यग्रुप युकर (मान्टेग्यू चेम्स फोड) रिपोर्ट, कलकत्ता, 1918, पृ 1।
8 जुलाई 1918 को लार्ड चेम्स फोर्ड के हस्ताक्षर से एक संयुक्त रिपोर्ट प्रकाशित हुई जिसमें निम्नलिखित सुझाव रखे गये थे।

1. प्रस्ताव में स्वीकार किया गया कि स्थानीय संस्थाओं में निर्वाचित सदस्यों का वक्तावाद बहुमत होना चाहिए।

2. प्रस्ताव में सिफारिशों की गयी की स्थानीय संस्थाओं का अध्यक्ष व्यासमंत्री गैर सरकारी व्यक्ति होना चाहिए।

3. स्थानीय संस्थाओं को अपने निर्देश सीमाओं के भीतर "कर" घटाने-बढ़ाने और बजट बनाने का पूरा अधिकार दिया जाय।

4. सामूहिक जीवन के विकास के लिए गांव में पंचायतों की स्थापना का सुझाव भी दिया गया परंतु उन्हें जिलाधीशों के व्यक्तिगत नियंत्रण और निर्देशन में कार्य करने वाले स्वशासन का अंग नहीं होना चाहिए।

इस प्रस्ताव के फलस्वरूप भारतीय सरकार अध्यादेश 1919 के सेकरैन 45A के नियम संख्या 6 के अधीन स्थानीय स्वास्थ्य का विभागीय करण करके इसको प्रान्तीय सरकारों के अधीन कर दिया गया। परंतु 1918 के प्रस्तावनुसार सिद्धांत: और व्यवहार: स्थानीय शासन की व्यवस्था 1921 तक न की जा सकी।

73. डॉ० अच्छ नारायण दूबे, पृष्ठ 16।
74. वही, पृष्ठ 16।
1919 और 1920 के आस-पास ग्रामीण जनता की दशा सुधारने की दो प्रमुख योजनायें सामने आयी। एक योजना श्री मानवेंद्र नाथ राय की ‘जनता योजना’ और दूसरी थी महात्मा गांधी की ‘ग्रामराज कार्यान्वयन योजना’ ग्रामराज के इन प्रारंभिक प्रयोगों में गुड़ गांव के तलकालीन डिप्टी कस्टडियन श्री एफ. एल. ब्रेन के ‘गुड़गांव’ प्रयोग का भी अपना स्थान है। इससे यह परिणाम निकला की ग्रामराज्यकोष के काम में ग्राम पंचायतों का बनना एक सहायक कार्य ही नहीं बल्कि एक आवश्यक कार्य है।

मद्रास प्रान्त में सन् 1920 पंचायत कानून बना इसमें स्थानीय संस्थाओं और पंचायतों को अधिकार दिये गये थे। साथ ही ग्राम न्यायलय एक्ट के अन्तर्गत पंचायतों को भी न्याय सम्बन्धी अधिकार दिये गये थे।

1919 का भारतीय शासन अधिनियम 1920 में लागू हुआ, प्रान्तों में द्वैध शासन प्रणाली को लागू कर उत्तरदायी शासन का प्रारंभ किया गया। इसके द्वारा स्थानीय शासन सहकारिता, कृषि को जनता द्वारा निर्माणित मंत्रियों को सौंप दिया गया।

76. प्रमोद कुमार अग्रवाल, भारत में पंचायती राज, झान गंगा नयी दिल्ली, 2002, पृ 20।

77. डॉ अच्छ नारायण द्वारे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा टेक्निक कार्ययोजन वाराणसी 2002, पृ 17।
यद्यपि स्थानीय शासन लोकतंत्र की दिशा में अग्रसर होने लगा तथापि इसके अपेक्षित लाभ नहीं हुए। स्थानीय मामलों के प्रशासन में धीरे-धीरे कार्यकु रालता का वृद्धि हुई पक्षपात एवं बन्धु पोषण बढ़ा। स्थानीय प्रशासनिक कर्मचारी राजनेताओं के प्रभाव में आ गये और उनके हितों को ध्यान में रखकर काम करते लगे। यहां तक कि संस्थाओं की नियुक्ति के सम्बन्ध में धुरखोरों बेलगमानी बढ़ने लगी।

भारतीय संविधान आयोग (साइमन कमीशन) की दृष्टि में स्थानीय शासन भारतीय संविधान आयोग की स्थापना 8 नवम्बर 1927 को ब्रिटिश पार्लिमेंट द्वारा जान साइमन के अध्यक्षता के अन्तर्गत की गयी। कमीशन ने अपनी संस्थापन जुलाई 1930 में प्रस्तुत की थी इसने अपने प्रतिबंध में भारत में स्थानीय शासन की कठिनाइयों और असफलताओं पर प्रकाश डाला।

कमीशन की दृष्टि में स्थानीय शासन का ढंगा पांचाली से 12वीं शताब्दी तक और उसके बाद भी विषम परिस्थितियों से गुजरता रहा। 1919 के भारत शासन अधिनियम के अधीन क्रियान्वित स्थानीय शासन का दश वर्ष प्रशिक्षण और परीक्षण का समय था। स्थानीय निकायों के अपेक्षाकृत विस्तृत मताधिकार के आधार पर निर्वाचित।

77. जबा० लाल गेहू, पुनांदो बायोग्राफी, लंडन, बोंडले हेड, 1955, पृ १४४।
78. रिपोर्ट आफ द इंडियन स्टेट्सटरी कमीशन, जान साइमन, चेयरमैन बालू म. नं. 1 कलकत्ता गवर्नमेंट आफ इंडिया, सेंट्रल प्रलाभकेन्द्र ब्रांच 1930 पृ ३०८-३१५।
वहुसंख्याकों के हाथ में छोड़ दिया गया तथा पंजाब को छोड़कर सभी जगह जिला बोर्ड को अपना अध्यक्ष चुनने का अधिकार दिया गया।

1935 का भारतीय शासन अधिनियम और पंजाबी राज अधिनियम के प्रांतीय भाग से समभंजित विषय 1937 में लागू किये गये। प्रान्तों में द्विश शासन के स्थान पर प्रान्तीय स्वायत्तता रूप से की गयी। राष्ट्रीय आन्दोलन के और जोर पकड़ने के कारण भारत में स्थानीय शासन का रूप भी बदला। अब स्थानीय शासन एक प्रयोग की अपेक्षा सम्पूर्ण स्वशासन का एक अभिन्न अंग बन गया इस काल में प्रान्तों में स्थानीय निकायों के मामलों की जांच आरम्भ की गयी जिससे उन्हें स्थानीय मामलों के प्रबन्ध का उपयुक्त साधन बनाया जा सके।

1935 में मध्य प्रान्त ने जांच समिति स्वयमःक विचार की 1937 में मंत्री पद ग्रहण करने के एक वर्ष बाद संयुक्त प्रांतीय कांग्रेस सरकार ने स्थानीय स्वशासन से समभंजित तत्कालीन कानून तथा व्यवस्था के सब पहलूओं के स्वरूप तथा कार्य संचालन की परीक्षा करने के लिए एक कमेटी की। इस प्रकार बस के 1939 में विभिन्न प्रान्तों में इन जांच समितियों की सिफारिश पर स्थानीय शासन की लोकतंत्रीय ढंग से काम करने की प्रवृत्ति का आकलन किया गया। मताधिकार के लिए महिलाओं की संख्या कम करने वाली प्रणाली का अन्त किया राय और मंत्रणालय ने काम करने को कार्यान्वयन कामों से पूर्व किया गया।

79. डॉ अवध नारायण दूबे, नयी पंजाबी राज व्यवस्था मित्र त्रेप्त कार्यान्तरी 2002, पेज 18।
80. डॉ अवध नारायण दूबे, नयी पंजाबी राज व्यवस्था मित्र त्रेप्त कार्यान्तरी 2002, पेज 20।
इस प्रकार प्रातीय स्वायत्तता के कारण शहरी और ग्रामीण चालावरण में स्थानीय स्वशासन का विकास हुआ। सामान्यतः सभी प्रान्तों में स्थानीय स्वशासन का लोकतांत्रिक स्वरूप प्रदान करने के लिए विवेक से पारित किया।

इस प्रकार स्वतंत्रता के पूर्व तक भारत में स्थानीय शासन का स्वरूप प्रातीय स्वायत्तता के अनुसार बनाया गिनाया रहा। 'करो' की बसूली और रैक्टर्डो से ब्रिटिश कर्मचारियों का प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हुआ और केंद्रीयकरण की प्रभुत्व के स्वशासन के तेज समाज कर दिया जिसे शादियों तक चले आ रहे राजतंत्री शासन व्यवस्था ने भी समाप्त नहीं कर पाया था। 81

पंचायत के पतन से भारतीय ग्रामीण समाज व्यवस्था बिच्छिन्न हो गई। परिणामतः भारतीय उद्धोष घनघे असुरक्षित होकर नष्ट हो गयी। 'सखाराम, गणेश देऊसकर' ने आकड़ा प्रस्तुत कर स्पष्ट किया 1801 में भारत से 13633 गाँव कपड़ा अमेरिका जाता था, जो 1829 में 250 गाँव ही रह गया। 1800 तक भारत से डेनमार्क को लिखाया 1450 गाँव कपड़ा जाता था जो 1820 में घटाकर सिर्फ 120 गाँव रह गया। 1799 में पूर्वगाल को 9714 गाँव कपड़ा जाता रहा था जो 1825 में घटाकर 1000 गाँव रह गया। अरब और फारस की खाड़ी के पास के देशों में 4000 से लेकर 7000 कपड़ा प्रति वर्ष जाता था जो 1825 के बाद 200 गाँव से ज्यादा कभी नहीं भेजा गया। 82 इसी प्रकार भारत

---

81. ढौं अवध नारायण दुबे, नयी पंचायती राज, व्यवस्था मित्रो, डेत्पा काल वर्षवार 2002, पी 20-21।

82. साम गणेश देऊसकर, देऊसकर, कथा, साहित्य लोक प्रकाश, कलकत्ता, पी 117।
के रेशमी और ऊनी कपड़े लोहे कांच, चमड़े, चीनी आदि के उद्योग
नष्ट कर दिये गये। जो भारत, ब्रिटेन और अन्य देशों को माल भेजता
था, वहीं अब ब्रिटेन के तैयार माल का बाजार बन गया हो साथ ही
भारतीय शक्ति, संस्कृति, समृद्धि, पंचायत के पतन के साथ पतन के
गर्द में चली गयी। 83

मुसलिम और मुगल और ब्रिटिश शासन काल में (और
इसके आगे अंग्रेजी काल में) हमारे पूरौषयेन परतंत्र हो जाने पर देश
में सदियों से प्रचलित बहुत अच्छा काम करने वाली पंचायतों विशेषज्ञत
हो गयी। इनको एक में जोड़ने वाली किसी राजकीय संस्था का अभाव
हो गया। 84

83. डॉ. राजेन्द्र प्रसाद सिंह, एवं आचार्य शीलेंद्र कुमार, पंचायती राज (प्रांतीय
स्थानीय स्वशासन), भारतीय नवन प्रकल्पसर्स एवं डिस्ट्रीक्यूटर्स, ठाकुर बाहु रोड
कदम कुआं, पटना 1997, पृ 10-11।

84. जनवर्तारा वाराणसी 20 दिसंबर 1978 पृ 30 6, अखिल भारतीय पंचायत परिषद
की 9वें राष्ट्रीय सम्मेलन का दौरान जी देसाइ द्वारा उद्घाटन भाषण के अंश
हुआ।
बलवन्त राय मेहता, अध्ययन दल की रिपोर्ट :

सन् 1956 में आयोजन परियोजना समिति (कमेटी ऑन द प्लान प्रोजेक्ट्स) द्वारा बलवन्त राय मेहता समिति का गठन किया गया, जिसमें सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवा के असफलता के कारणों का विश्लेषण करने और लोकतांत्रिक विकास की ओर योजना प्रस्तुत करने का काम सौंपा गया जिसमें जनता का पूरा सहयोग हो। समिति को अन्य बातों के अलावा यह आन्दोलन स्थानीय सूच-बूझ का इस्तेमाल करने में और ग्रामीण क्षेत्रों में आर्थिक तथा सामाजिक परिस्थितियों में सुधार करने की प्रक्रिया को निरंतरता से बनाये रखने हेतु संस्थाओं को जनम देने में कहा तक सफल हुआ है, इसका भी मूल्यांकन करना था। एक फिर दृष्टिकोण मिलाया जाता तथा स्थानों तक भी रहा। बलवन्त राय मेहता अध्ययन दल की सिपाहिये एक युवा वायु की तरह आयी और उन्होंने सामुदायिक विकास तथा विस्तार सेवा परियोजनाओं को एक नया जीवन प्रदान किया।

इस समय तीन पृथक प्रेसप्रेशर का काम कर रही थी। प्रथम लोकतांत्रिक प्रक्रिया में जनता की अधिकारिक सहभागिता आवश्यक समझी जाती थी। द्वितीय सामुदायिक विकास के कार्यों में ग्राम के स्तर से उपर तक सभी वर्गों का सहयोग अपेक्षित था। तृतीय प्रशंसक राज्य में प्रशासनिक कार्यों में गुरूत्व भार को हल्का करने की जरूरत थी, जो प्रशासनिक कार्यों

85. मोहनदीक हेनरी पंचायत राज इन स्टडीज, इन इप्डिया डेमोक्रेशी (एडिटेड) बाई आधार, श्री निवास पे 357।
86. देवेन्द्र नाथ उपाध्याय पंचायत राज व्यवस्था सामाजिक प्रकाशन दरियागंज नयी दिल्ली 2001, पे 52।
का कुछ भाग स्थानीय संस्थाओं पर सोचे जाने पर ही सम्भव था।

मेहता समिति ने देश भर के चुने हुए ब्लाकों स्थानीय जनता, अधिकारियों, जिला स्तरीय अधिकारियों, प्रतिनिधियांतक संगठनों के विभागों के अध्यक्षों और विकास विभाग के सरकारी सचिवों से बात-चीत की और 24 नवम्बर 1957 को अपनी महत्वपूणर्ण रिपोर्ट सरकार के सामने प्रस्तुत की। जिसमें सामूहिक विकास कार्यक्रम की जुटियों के साथ ही साथ अन्य जुटियों पर भी प्रकाश डाला गया तथा स्थानीय स्वशासन की एक नयी योजना भी प्रस्तुत की गयी। जिसको लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण अथवा पंचायती राज का नाम दिया गया। अपनी रिपोर्ट में पंचायती राज से खिलन मेहता समिति ने युझाव दिया कि इन संस्थाओं के स्थान पर नवीन प्रजातांत्रिक संस्थाएं निमित्त की जाय जो ग्रामीण क्षेत्रों में विकास के सभी पहलुओं का स्तर उत्तराधिकरण ले सके। ऐसी संस्थाएं ही नियमित रूप से कार्यों को सम्पन्न कर सकेंगी, किन्तु इन्हें जब साधनों से सम्पन्न होना चाहिए और ऐसा मार्गदर्शन भी मिलना चाहिए जो गलतियों से बचाये। इन संस्थाओं को स्थानीय विकास में लोगों की इच्छा की अभिव्यक्ति का माध्यम होना चाहिए। इसके लिए शक्ति का हस्तांतरण और मशीनरी का विकेंद्रीकरण होना चाहिए।

87. मोहिन्द्र हेनरी पंचायत राज इन स्टडीज, इन इंडिया डेमोक्रेसी (एडीटेड) बाई अच्य, शी निवास वे पृ 357।

88. कमेटी आन द प्लान निजेक्स्ट स्टडी टीम कार कम्युनिटी डेवलपमेंट्स एस-ए मेनेजर एक्सेटेंशन सर्विस, बलकत राज जी मेहता, लोडर नदी दिल्ली, प्लान्ग कमेशन, बाल्यूम 1, 1957, पृ 7
के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए समिति ने जिलस्तरीय व्यवस्था का सुझाव दिया। ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद। समिति ने इस प्रकार का राय दिते हुए यह निर्देश किया कि स्थानीय संस्थाओं का क्षेत्र उत्तर नी ही विस्तृत रखा जाना चाहिए जिससे अभिषेक उद्देश्यों की पूर्ति हो सके। इतना छोटा भी नहीं कि वह कार्य कुशलता के विरुद्ध हो। समिति के विचार में पूरा जिला बहुत बड़ा कार्य क्षेत्र हो जाएगा। इसलिए समिति द्वारा खण्ड स्तर पर पंचायत समिति को प्रभाववारी बनाने की सिफारिश की गयी थी। समिति के विचार में पंचायत समिति का क्षेत्र इतना छोटा है कि उसके निवासियों के उसके कार्यों में भूमिका हो सकती है और वे इसकी सेवा करने के लिए आकृति हो सकते हैं।

89. मेहता समिति की रिपोर्ट पंचायती राज के कार्य तथा निर्देशन की एक मौटी रूप रेखा थी।

इस रिपोर्ट में, जन साधारण से संक्रमण तथा लगातार योगदान, नौकरशाही पर स्थानीय शासन नियंत्रण रखने के उद्देश्य से लोकतांत्रिक संस्थाओं के विकास की अहमदारी का विशेष बल दिया गया था। जिससे जनता निर्णय लेने सके।

90. मेहता समिति के रिपोर्ट के अनुसार बिना जिम्मेदारी और शक्तियों के विकास कार्यों में प्रगति नहीं हो सकती। सामुदायिक विकास

89. कमेटी आन द प्लान प्रोजेक्टस स्टडी टीम फार कम्युनिटी डेवलपमेन्ट्स एण्ड नेशनल एक्स्टेंशन सर्विस, बलवत राय जी मेहता, लीडर नयी दिल्ली, प्लांगिंग कमीशन, बास्टूम 1, 1957, पृष्ठ 9

90. एससी आर्मो माहेश्वरी पंचायती राज सचिव लोकतंत्र का प्रतीक, आज 30 जुलाई 1979 पृष्ठ 41.
सही अथवा नहीं तभी हो सकता है जब समुदाय अपनी जिम्मेदारियों को महसूस कर अपने चुने हुए प्रतिनिधियों के माध्यम से आवश्यक अधिकारों का प्रयोग कर सके और स्थानीय प्रशासन पर लागू और समझदारी के साथ निगाह रख सके। इस उद्देश्य से हम शौक ही चुने हुए संविधान एवं निर्वाचित स्थानीय निकायों की स्थापना करने की सिफारिश करते हैं और उन्हें संसाधन, अधिकार तथा प्रधान कृपया जाने की सिफारिश करते हैं।

इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए मेहता समिति ने त्रिस्तरीय व्यवस्था का सुझाव दिया और उसकी विस्तृत रूप-रेखा प्रस्तुत की। ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर, पंचायत समिति तथा जनपद स्तर पर जिला परिषद/समिति ने इन स्तरों की संस्थाओं को आर्थिक रूप से समर्पित करते हुए उनके संगठनात्मक और क्रियात्मक सम्बन्धों की रूप रेखा प्रस्तुत की जिसका संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है।

ग्राम पंचायत प्रत्यक्षत: जनता द्वारा निर्वाचित संस्था है जिसमें दो महिला सदस्यों तथा एक-एक अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों का प्रतिनिधित्व अनुमोदित किया जाना चाहिए।

किसी अन्य समुदाय को निर्वाचन या अनुमोदन द्वारा प्रतिनिधित्व नहीं मिलना चाहिए।

91. बलवन्त राय मेहता कमेटी रिपोर्ट पृ 5।
92. रिपोर्ट आफ दी टीम दी आफ कम्यूनिटी प्रोजेक्ट एण्ड नेशनल एक्स्टेंशन्स सर्विस वाल्यूम-1 दिल्ली 1957 पृ 15।
93. रिपोर्ट आफ दी टीम दी रेडी आफ कम्यूनिटी प्रोजेक्ट एण्ड नेशनल एक्स्टेंशन्स सर्विस वाल्यूम-1 दिल्ली 1957 पृ 15।
लिए जलापूर्ति की व्यवस्था, सफाई सार्वजनिक मार्ग, नलियों तालाबों
आदि व्यवस्था, पंचायत की सड़कों, गालियों, पुलों, नलियों का
रख-रखाव, प्राथमिक पाठ शाळा की निगरानी, पिछड़े वर्गों का कल्याण
आंकड़ों का एकत्रीकरण एवं रख-रखाव होने चाहिए।

इसके साथ ही किसी अन्य योजना को लागू करने में पंचायतों
को पंचायत समिति के अधिकारण के रूप में कार्य करना चाहिए।
पंचायतों को भूराजस्व के एकत्रीकरण का अधिकार मिलने चाहिए जो
न्यूनतम बुनियादी क्षमता को पूर्ण कर सके।

ग्राम पंचायतों को पंचायत समितियों से 3/4 भाग राजस्व प्राप्त
होने चाहिए। पंचायतों के आय के साधन भिन्न होने चाहिए। सम्पत्ति
पर कर, गृह कर, बाजार कर, हाट आदि पर कर, गाड़ी, रिक्षा, नाव,
पशु आदि पर चुनौति, मवेशी खाना से आय, क्षेत्र के अन्तर्गत बंदे गें
पशुओं को पंजीकरण का शुल्क और पंचायत समिति के अनुदान करो
से बचने को रोकने के लिए समिति ने सुझाव दिया कि यदि किसी
पंचायत पर कर बकाया जै तो उसकी सदस्यता समाप्त मानी जानी
चाहिए।

94. वही पेज सं 18।
95. वही पेज सं 18।
96. वही पेज सं 16।
97. वही पेज सं 18।
98. वही पेज सं 17।
बलवन्त राय मेहता समिति ने प्रस्तावित त्रिस्तरीय पंचायती व्यवस्था के द्वितीय स्तर पर पंचायत समिति को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण इकाई माना और इसे विकास खण्ड के स्तर पर स्थापित किये जाने पर बल दिया। 99 समिति के रिपोर्ट के अनुसार पंचायत समितियों खण्ड सलाहकार समितियों का स्थान लेगी वे स्थानीय लोगों की इच्छाओं के अभिव्यक्ति का प्रभावकारी माध्यम होगी। क्षेत्र के विकास का दायित्व इन पंचायत समितियों पर होगा तथा पंचायत समिति की आवश्यकताएं और परिस्थितियाँ क्षेत्र में योग्य व्यक्ति को खोज स्वयं कर लेगी। 100

पंचायत समिति के संगठन के सम्बन्ध में बलवन्त राय मेहता समिति का सुझाव था कि पंचायत समिति का संगठन ग्राम पंचायतों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होगा। खण्ड के अन्तर्गत आने वाले ग्राम पंचायतों के समूह को इकाई मानकर उनके सभी पंचों द्वारा निर्धारित संख्या में पंचायत समिति के सदस्यों का चुनाव किया जायेगा। निर्वाचित सदस्यों द्वारा दो महिला सदस्यों का अनुमोलन किया जायेगा विद्युत खण्ड में अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों की संख्या पाँच प्रतिशत हो तो उनमें से एक सदस्य का निर्वाचन न होने की दशा में अनुमोलन किया जायेगा प्रशासन, सार्वजनिक जीवन, और ग्रामीण विकास के क्षेत्र में विशिष्ट, अनुभवी, दो स्थानीय व्यक्तियों को पंचायत समिति अनुमोलित कर सकता है। पंचायत समिति में कुल निर्वाचित सदस्यों का दशा प्रतिशत भाग कार्यरत सहकारी संगठनों के निवेदकों के प्रतिश्तियों

99. रिपोर्ट आफ दी टीम दी स्टडी.आफ कॉमननिटी प्रोजेक्ट एप्न नेशनल एक्सटेंशन्स सर्विस वाल्यूम–1 दिल्ली 1957 पृष्ठ 9।

100. वही पेज संख्या 18।
केंद्र निर्बाचन या अनुमेलन से भरा होगा। खण्ड से संलग्न नगरपालिकाओं को भी एक-एक प्रतिनिधि भेजने को अधिकार होगा।101 पंचायत समिति का कार्यकाल पंच वर्ष का होगा।102 इसका एक निर्दिष्ट अध्यक्ष होगा।103 

मेहता समिति ने पंचायत समिति के कार्यों में कृषि विकास, बीजों का चुनाव संरक्षण एवं वितरण, सहायक सैकड़ों सहायता के साथ स्थानीय वित्त की व्यवस्था, लघु सिंचाई का विकास, स्थानीय उद्योगों का विकास, पेश जल आपूर्ति, स्वच्छता और जल स्वास्थ्य को सम्मिलित किया है।

औषधि सहायता स्थानीय तीर्थस्थलों एवं उत्सवों के सम्बन्ध में व्यवस्था, प्राथमिक पाठशालाओं की व्यवस्था एवं प्रशासनिक नियन्त्रण एवं पिछड़े वर्ग के लोगों का कल्याण, मजदूरी का निर्धारण, प्राम पंचायतों की सड़कों की मरम्मत तथा निर्माण एवं आकड़ों का संग्रह एवं रख-रखाव आदि को भी सम्मिलित किया। पंचायत समिति विकास योजनाओं के क्रियान्वयन एवं हस्तांतरित अन्य क्रियाकलापों में राज्य के अभिकरण के रूप में कार्य करेगी।104 मेहता समिति द्वारा यह थी——

101. कमेटी आन प्लान प्रोजेक्ट इस्टाडी फार कम्यूनिटी डेवलपमेंट एन रेसेनल एक्स्टेंशन सर्विस, रिपोर्ट बलवत राय जी मेहता, लीडर नई दिल्ली, बालूम-‘, 1957, पेज 10।

102. यहीं पेज सं 11।

103. यहीं पेज सं 15।

104. पूर्वोक्त, पेज 11।
सिफारिश की गयी की पंचायत समिति ग्राम पंचायतों के क्रिया कलापों का मार्ग दर्शन भी करेगी। पंचायत समिति का मुख्य अधिकारी गांवों के सम्बन्ध में उन सभी अधिकारों का प्रयोग करेगा जिन्हें जिलाधिकारी पंचायत समिति के सम्बन्ध में उसे अधिकृत करेगा।

पंचायत समिति के आय के साधनों की प्रचुरता के लिए समिति ने निम्न साधनों पर बल दिया। जिससे विकास कार्यों को प्रमुखता से क्षितिजविद कर सके क्योंकि समिति के अनुसार ग्रामीण स्थानीय संगठन की विफलता का एक महत्वपूर्ण कारण उनमें संसाधनों का अधिकाधिक अभाव रहा। समिति ने पंचायत समितियों को ग्रामीण क्षेत्र में सम्पूर्ण विकास का दायित्व देने का मुझाय दिया।

आय के साधन:

(क) खण्ड के अन्तर्गत संग्रहित भू राजस्व का विधि के अन्तर्गत निर्धारित प्रतिष्ठात। यदि पंचायत समिति की राय में अत्यधिक अन्तर होने की सम्भावना हो तो राज्य स्तर पर संग्रहित भू राजस्व का एक भाग राज्य की सभी धारा पंचायत समितियों में समान रूप से वितरित किया जा सकता है। दोनों परिस्थितियों में पंचायत समिति और ग्राम पंचायत को दी जाने वाली राशि कुल भू-राजस्व का चालीस प्रतिशत से कम होना चाहिए।

105. वही पेज सं 17।
(ख) भू राजस्व लघु सिंचाई के लिए पानी दर आदि पर कर।

(ग) व्यवसायों, व्यापारों पर कर।

(घ) अचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर।

(ड) सम्पत्ति से मिलने वाला लाभ और किराया।

(च) टोल-पटरों से प्राप्त आय।

(छ) तीर्थ स्थानों पर कर, मनोरंजन कर।

(ज) प्राथमिक शिक्षा पर कर।

(झ) मेलो, बाजारों, हाटों पर कर।

(झ) मोटर गाड़ी पर कर का हिस्सा।

(ट) स्वैच्छिक दान।

(ठ) शासन द्वारा दिया गया अनुदान।

पंचायत समिति को ग्रामीण अंचलों में अधिक उपयोगी बनाने के लिए मेहता समिति द्वारा पर्याप्त शासकीय अनुदान की संस्थापन की गयी। समिति के अनुसार विकास खण्ड में व्यय की जाने वाली

121. पूर्वोद्रित पेज 12-13।
केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों की राशि पंचायत समिति को सौप दि जानी चाहिए। जिससे वह प्रत्यक्ष रूप से खर्च कर सके।107 प्रशासनीय और प्राविधिक कर्मचारियों के सम्बन्ध में समिति ने यह सुझाव दिया कि उनकी पास दो प्रकार के कर्मचारी होंगे। खण्ड स्तरीय और ग्राम स्तरीय। खण्ड स्तर के कर्मचारियों में प्रशासनीय और विभिन्न विभागों के प्राविधिक अधिकारी होंगे। जैसे कृषि, सिंचाई, जनस्वास्थ्य, पशु पालन, सड़क और भवन, सहकारिता, सामाजिक शिक्षा आदि। विभिन्न के अधीन आवश्यक निय-नियन्त्रण के साथ प्रशासनीय अधिकारी को प्रशासनीय शक्तियाँ प्रदान की जायेगी।108 शासन द्वारा या शासन के विभागों एवं अध्यक्षों द्वारा उनका हस्तान्तरण किया जायेगा।109 ग्राम स्तर के कर्मचारी जैसे-ग्राम सेवकों, प्राथमिक विद्यालय के अध्यापकों को नियुक्ति जिला परिषद, राज्य सरकार द्वारा, निर्धारित शासन के अधीन करेंगी और उन्हें विभिन्न पंचायत समितियों में नियुक्त करेंगी। ग्राम स्तर के कर्मचारी प्रशासनीय अधिकारियों से प्रशासनीय और क्रियात्मक नियन्त्रण ने रहेगे।110 पंचायत समिति द्वारा प्रशासनीय और प्राविधिक मामलों में मांगदर्शन के नाम पर अत्यधिक नियन्त्रण और हस्तक्षेप नहीं किया जाता चाहिए तथा पंचायत समिति की प्राविधिक अधिकारी अपने विभाग के जिला स्तर के अधिकारी के प्राविधिक नियन्त्रण और क्रियात्मक नियन्त्रण में रहेगे।111 मेहता समिति के द्वारा त्रिस्तरीय पंचायती राज के प्रथम और
द्वितीय सोपान पर क्रमशः ग्राम पंचायतों तथा पंचायत समिति को मुख्य ईकाईयाँ मानते हुए तृतीय सोपान पर जनपद में जिला परिषद जनपद के पंचायत समिति के मध्य समन्वयात्मक कड़ी के रूप में कार्य करेगी। मेहता समिति के अनुसार जिला परिषद जनपद के पंचायत समिति के मध्य समन्वयात्मक कड़ी के रूप में कार्य करेगी। समिति ने जिला परिषद को द्वितीय सोपान की पंचायत समितियों को अंगिक रूप से सम्बद्ध करते हुए सुझाव दिया कि इसमें जिला के पंचायत समिति के अध्यक्ष जनपद के समस्त विधायक, सांसद, विकास, लोकस्वास्थ्य, कृषि, पशुपालन, शिक्षा, पिछड़े बच्चों का कल्याण, सार्वजनिक निगम तथा अन्य विकास विभागों के जिला राज्याधिकारी अधिकारी सदस्य के रूप में सम्मिलित होने चाहिए। कार्य को शीघ्रता से निबंधाने के लिए जिला परिषद में व्याख्या समिति का निर्माण किया जाना चाहिए। समिति के अनुसार परिषद का कार्य प्रशासकीय नहीं होगा क्योंकि इससे अन्य स्थानीय संस्थाओं, ग्राम पंचायत, क्षेत्र समिति के कार्य करने की स्वतंत्रता का हनन होगा। जिला परिषद पंचायत समितियों के बजट की जांच करेगी। उस पर अपनी स्वीकृति प्रदान करेगी तथा पंचायत समिति की गतिविधियों पर सामान्य निगरानी करेगी।

बलवंत राय मेहता समिति की संस्थितियों और सिफारिशों को केंद्रीय सरकार और राष्ट्रीय विकास परिषद द्वारा परस्पर विचार विमार्श के परमाणु स्वीकृत कर लिया गया और राज्य सरकारों को उनकी अनुसंधानों के आधार पर पंचायती राज की स्थापना करने का निर्देश दे दिया गया। मेहता समिति की रिपोर्ट पंचायत राज के कार्य तथा
संयुक्त राष्ट्र संघ के तकनीक सहायता कार्यक्रम के अधीन एक दल पर्यवेक्षण के लिए आया जिसने भारत के सामुदायिक विकास कार्यक्रम का मूल्यांकन किया। दल ने जानकारी दी “अधिकतर सामुदायिक विकास अधिकारी ग्राम वालों की आशाओं आकांक्षाओं से अवगत नहीं है। वे समझते हैं कि उनका काम शिक्षा देना और संगठन करना है। गांव वाले बैठकर धीरे-धीरे विचार करते हुए कोई व्यावहारिक सुझाव दे। यह सुनने का धार्मिक इनके अधिकारियों के पास नहीं है।”

सावधान अली समिति की रिपोर्ट के अनुसार पंचायती राज के अधीन ग्राम विकास में उपलब्धियाँ हुई हैं और स्थानीय शासन को इकाई के रूप में पंचायत संस्थाओं में अच्छी प्रगति की है और सन 1960-61 से लेकर 1963-64 के आंकड़ों के आधार पर समिति ने बताया कि कृषि और पशुपालन के क्षेत्र में उत्पादन वृद्धि हुई परन्तु सामाजिक सुविधाओं पर खर्च कम किया जाने लगा है और जनसहयोग घट रहा है। 1960-61 के बाद सुविधाओं पर खर्च कम करने के कारण उत्पादन कार्यक्रमों पर अधिक बल दिया जाने लगा। वस्तुतः हरित क्रांति की सफलता में इन सामुदायिक विकास खर्च का योगदान ही प्रमुख है। कम से कम बलवत राज मेहता दल ने उस समय देश को परिस्थितियों के अनुसार एक पंचायत प्रशासनिक ढांचा दिया, जिसके आधार पर देश खाद्यान्न के क्षेत्र में आत्मनिर्भर बना तथा जिसने आने वाले कल में पंचायत प्रशासनिक संस्थाओं की नींव डाली।
अशोक मेहता समिति रिपोर्ट:

बलवन्त राम मेहता समिति के प्रतिवेदन और संस्तुतियों के आधार पर भारत के अधिकांश राज्यों में पंचायती राज व्यवस्था को लागू कर दिया गया और 1959 के पर्यावरण लगभग एक दशक तक भारत सरकार द्वारा पंचायती राज की प्रगति की दिशा में कदम उठायें जाते रहे किन्तु इसके परिणाम भारत में पंचायती राज और लोकतांत्रिक विकासपूर्वक प्रणाली के प्रति जो आर्थिक उत्साह था वह ठंडा लगा। पंचायती राज संस्थाओं के लिए देने लगा ब्योक्स के कार्यक्रमों में राज्य के आदेशों की बहुलता के कारण, निर्दिष्ट संस्थाओं के निर्माण लेने की शक्ति में हाय, पंचायती राज संस्थाओं को नजर अन्दाज किया जाना, पंचायती राज संस्थाओं को विकास की प्रक्रिया से अलग करने वाले नौकरशाही की भूमिका, शासन की उपेक्षापूर्ण नीति उच्चरतात्विक राजनीतिवृत्ति का पंचायती राज संस्थाओं के प्रति उपेक्षापूर्ण दृष्टिकोण, इन संस्थाओं पर सामाजिक आर्थिक रूप से सम्पन्न लोगों का प्रभाव, राजनीतिक गुटबन्दी, राजनीतिक हस्तक्षेप, भ्रष्टाचार, अक्षमता, सेवा के स्थान पर सच मानने के लिए प्राप्त करने की भावना आदि का बोलबाला हो गया। फलस्वरूप पंचायत राज संस्थाओं का हारणासन हो गया। यद्यपि स्वतंत्रता के परिणाम से खींचाई राज संस्थाओं का एक महत्वपूर्ण बीड़ा अस्तित्व में आया गया, किन्तु व्यवहार में इसकी प्रभावशीलता सीमित रही और पंचायती राज की उपयोगिता नग्नता प्रतीत होने लगी। इस प्रकार सन् 1969-77 तक का काल पंचायती संस्थाओं के लिए पतन का काल रहा। अतः इस स्थिति को प्राप्त पंचायती राज संस्थाओं को पुनर्निर्माण करने और उन्हें सुधार बनाने हेतु उपाय सुझाने के लिए केन्द्र सरकार की ओर से दिसंबर 1977 में अशोक मेहता की अध्यक्षता में एक तेल
सदस्यीय समिति का गठन किया गया।

सन् 1978 में अशोक मेहता समिति ने 132 सिफारिशों के साथ अपनी रिपोर्ट सरकार के सम्मुख प्रस्तुत की। समिति की सबसे महत्वपूर्ण सिफारिश थी कि पंचायती राज की त्रिस्तरीय पद्धति के स्थान पर द्विस्तरीय पद्धति का निर्माण किया जाय।

जनपद स्तर पर जिला परिषद और निम्न स्तर पर मण्डल पंचायत समिति। समिति के अनुसार राज्य स्तर के नीचे बिकेन्द्रीकरण का आधार जनपद को बनाया जाय। वेबल इसी स्तर पर नियोजन, विकास कार्यक्रमों के समन्वय, मार्ग दर्शन एवं तकनीकी क्षमता सम्पन्न आधार पर उपलब्ध है इससे नीचे की स्तर पर नहीं।

अशोक मेहता समिति ने जिला स्तर के नीचे ब्लाक को बिकेन्द्रीकरण का स्तर नहीं माना और गाँव तथा ब्लाक के मध्य कई गांवों के समूह को मण्डल के स्तर पर गठन करने पर बल दिया। दोनों के बीच 15000 से 20000 तक जनसंख्या के अधार पर गांव का समूह।

117. दी कैबिनेट सेक्रेटरिएट देयर रेजिस्ट्रूशन नं 14/1/2/77 दी एफ रेटेड दिसम्बर 1977 अपाैनटेड कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन।

118. मिनिस्ट्री आफ एथीकल्वर एण्ड इरिभेजन, डिपार्टमेंट आफ फरल डेवलपमेंट, कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन, रिपोर्ट अशोक मेहता, लीडर नटी दिल्ली, गॉवर्नमेंट आफ इथिया प्रेस, 1978, पो 58।

119. रिपोर्ट आफ दी कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन्स, नटी दिल्ली, 1978 पो 37-38, 177-78।
बनाकर द्वितीय स्तर पर मण्डल पंचायत की स्थापना की संस्थापन की।
यह मण्डल पंचायत विकास के कार्य कलापों का जनपद के बाद द्वितीय सोपान होगा।

पंचायती राज संस्थाओं के संगठन के सम्बन्ध में समिति ने यह सुझाव दिया कि अनुसूचित जातियों व जनजातियों को उनकी जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व के साथ अन्य प्रतिनिधियों की तुलना में प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्राप्तव्यदर्श दी जानी चाहिए।
जिला परिषद के अध्यक्ष का निर्वाचित राज्यों की इच्छानुसार प्रत्यक्ष रूप से होना चाहिए। तथा मण्डल पंचायत के अध्यक्ष का निर्वाचित राज्यों की इच्छानुसार प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष हो सकता है। दोनों स्तरों की संस्थाओं का कार्यकाल 4 वर्ष का होना चाहिए।

अशोक मेहता समिति के सुझावनुसार जिला परिषद में 6 प्रकार के सदस्य होने चाहिए। विभाजित निर्वाचित खण्डों से निर्वाचित सदस्य, पंचायत समितियों के अध्यक्ष, पदेन सदस्य (जब तक पंचायत समितियों विद्यमान है) नगरपालिकाओं के निर्देश व्यक्त, दो महिला सदस्यों तथा दो अनुमोदित सदस्य जिसमें एक ग्रामीण विकास में रूचि रखता हो और दूसरा विश्वविद्यालय अथवा कालेज के अध्यापक हो।

120. रिपोर्ट आफ दी कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन्स, नयी दिल्ली, 1978, पृष्ठ 38-48, 178।
121. रिपोर्ट आफ दी कमेटी आन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन्स, नयी दिल्ली, 1978, पृष्ठ 48-57।
जिला परिषद विभिन्न समितियों के माध्यम से कार्य करेगी। जिला परिषद के सभी सदस्यों तथा जनपद के संसदों और विधायकों को मिलाकर योजना निर्माण एवं सामाजिक समीक्षा के लिए जिला स्तर पर नियोजन समिति का गठन किया जाएगा।

समिति के अनुसार मण्डल पंचायतों में तीन प्रकार सदस्य होने चाहिए:

1. ग्राम और जनसंख्या के आधार पर प्रत्यक्षता: निर्वाचित 15 सदस्य।

2. कृषक सेवा समितियों के प्रतिनिधि।

3. दो अनुमूलित महिलायें सदस्याएं अथवा दो महिला सदस्याएं जिन्हें मण्डल पंचायत के निर्वाचन में सर्वोच्च मत मिला हो।

अनुसूचित जातियों के लिए मण्डल पंचायत में उनकी जनसंख्या के अनुसार में स्थान सुरक्षित होना चाहिए तथा मण्डल पंचायत के निर्वाचन प्रत्यक्षता: सदस्यों द्वारा स्थान सुरक्षित होना चाहिए तथा मण्डल पंचायत का निर्वाचन प्रत्यक्षता: सदस्यों द्वारा अपने में से किया जाना चाहिए।

122. रिपोर्ट ऑफ दी केमेटी ऑन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन्स, नई दिल्ली, 1978, पृष्ठ 48-50, 179-180।

123. रिपोर्ट ऑफ दी केमेटी ऑन पंचायती राज इन्स्टीट्यूशन्स, नई दिल्ली, 1978, पृष्ठ 48-49ए, 180-181।
संस्थाओं को दलीय भेदभाव के आधार पर भंग नहीं किया जाना चाहिए। यदि अभिक्रमण आवश्यक हो तो उसे भंग करने के 6 महीने के भीतर नया निर्विचार हो। राज्य सरकार चुनावों की तिथि को आंग के लिए न ठाले जैसा कि होता था।\footnote{124}

अशोक मेहता समिति का सुझाव था कि पंचायती राज के स्तरों का कार्य विविधता आवश्यकताओं के अनुसार बदलते रहना चाहिए। जनपद से सम्बंधित सभी कार्य जिनका सम्पादन राज्य सरकार करती है, जिला परिषद के क्षेत्राधिकार के अधीन होना चाहिए जैसे कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य, ग्रामीण उद्योग, विपणन, यातायात तथा पिछड़े वर्ग के कल्याण आदि। जिला परिषद राज्य के सभी विकसन कार्यक्रमों के संचालन करेगा तथा जिला स्तर पर विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों का योजना बनायेगा। मण्डल पंचायत उनका क्रियान्वयन करेगा जिला परिषदों के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी होने के साथ-साथ मण्डल पंचायत सामुदायिक विकास कार्यों को संक्रिय बनायेगी तथा विभिन्न योजनाओं के सम्बन्ध में आवश्यक सूचनाओं देगी।\footnote{125} पंचायती राज संस्थाओं का चुनाव मुख्यतः निर्विचार आयुक्त के परमर्श से राज्य के मुख्य निर्विचार अधिकारी द्वारा किया जाना चाहिए। समिति द्वारा पंचायती राज संस्थाओं
को आर्थिक संसाधनों से सम्पन्न करने के लिए राज्य सरकार के बजट को विकृतित करने के साथ-साथ अन्य विभिन्न साधनों के समर्थन में व्यापक सुझाव दिया गया।

अशोक मेहता समिति की संस्थानियों को लागू करने के सम्बन्ध में विचार:

पंचायती राज व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने हेतु अशोक मेहता समितिता द्वारा दिये गये सुझावों पर विचार करने के लिए 19 दिसम्बर 1978 को अखिल भारतीय पंचायत परिषद के नवम्बर सम्मेलन का आयोजन किया गया जिसका उद्देश्य करते हुए गांधीवादी विचारधारा के प्रमुख पोषक मोरार जी देसाई ने सत्ता के विकेंद्रीकरण को अत्यन्त आवश्यक बताते हुए कहा कि इसके लिए हमारे संविधान निर्मिताओं ने देश के संविधान में व्यवस्था कर रखी है।

अशोक मेहता समिति की इस रिपोर्ट पर अनेक राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों ने अपनी असहमति प्रकट की। 6 राज्यों और एक केन्द्र शासित प्रदेश ने निर्माणित पद्धति को जारी रखने के पक्ष में अपने विचार प्रस्तुत किये। 8 राज्यों और 9 केन्द्रशासित प्रदेश ब्लाक स्तर पर पंचायत कायम रखने के पक्ष में अपने विचार प्रकट किये। 4 राज्यों

126. मिनिस्ट्री ऑफ एक्स्प्रीक्स एण्ड इन्फ्रा, डिपार्टमेंट ऑफ डेवलपमेंट, कमेटी ऑफ पंचायती राज इन्फ्रा डिवीजन, रिपोर्ट अशोक मेहता, लीडर नयी दिल्ली, गवर्नमेंट ऑफ इंडिया प्रेस, 1978, पृष्ठ 193-197।

127. जनवारी, वाराणसी 20 दिसम्बर 1978, पृष्ठ 6।
और एक केन्द्रशासित प्रदेश ने आय से स्रोतो को भी पंचायती राज में शामिल किये जाने के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट किये। 4 राज्यों ने यह कहा कि समिति ने रिपोर्ट में पंचायती राज के उत्तराधिकारों और अधिकारों की जो सिफारिश की है उसे पंचायती राज को हस्तांतरित कर दिया जाना चाहिए। केन्द्रि सरकार सभी राज्यों से विचार प्राप्त हो जाने के बाद इस सम्बन्ध में निर्णय करेगी। 128 मोरारजी देसाई ने अशोक मेहता समिति की संस्थानियों पर विचार विमर्श करने हेतु राज्यों के मुख्यमंत्रियों का एक सम्मेलन बुलाया था जिसमें एक उच्चस्तरीय समिति 129 के गठन की घोषणा की जो पंचायती राज संस्थाओं का स्तर ऊँचा उठाने और उन्हें कृतार्थता पूर्वक और लाभकर ढग से कार्य करने के लिए एवं आर्थिक स्थिति सुदृढ़ बनाने हेतु राज्यों के मार्ग निर्देशन के लिए विदेशी तैयार करने हेतु कार्य करेगी। सम्मेलन में अधिकार मुख्य मंत्रियों ने अशोक मेहता समिति के सुझावों से असहमति व्यक्त की कि पंचायती राज संस्थाओं का स्तर ऊँचा उठाने और उन्हें अधिक अधिकार देने के लिए संविधान में संशोधन किया जाय। सम्मेलन में पंचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था को कामयाब रखने की आम राय प्रगत की गयी और अशोक मेहता समिति द्वारा प्रस्तावित द्वितीय प्रणाली पर असहमति व्यक्त की गयी। प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई ने भी त्रिस्तरीय पहल के प्रयास नीचे सहमति व्यक्त करते हुए इन संस्थाओं का

128. दी टाइम्स ऑफ़ इण्डिया, 24 अप्रैल 1979, पृष्ठ 2।

129. भूतपूर्व केन्द्रशासित कृषि मंत्री सुरजीत सिंह बस्नला की अध्यक्षता में 12 सदस्यों की एक समिति बनी। समिति के अन्य सदस्य से योजना आयोग के एक प्रतिनिधि, असम, जम्मू कश्मीर, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र, राजस्थान, तमिलनाडू, उत्तराखंड, पो बंगाल के मुख्य मंत्री दी टाइम्स ऑफ इण्डिया, नयी दिल्ली, 21 मई 1979, पृष्ठ 1।
कार्य काल पांच वर्ष निर्धारित करने का विचार व्यक्त किया। कर्तव्य और वित्त व्यवस्था के समबन्ध में सम्मेलन का निर्णय था कि इन संस्थाओं को विकास का बुनियादी साधन बनाने के लिए उसे और वित्तीय तथा अन्य अधिकार प्रदान किया जाये ताकि वे उचित दंग से कार्य कर सकें। इसलिए पंचायती राज के ढांचे का निर्धारण राज्य स्तर से किया जाये।

130 यद्यपि केंद्र स्तर पर अशोक मेहता समिति की सिफारिशों पर कोई कार्यवाही नहीं की गयी लेकिन तीन राज्यों परिचय बंगाल, आन्ध्र प्रदेश और कर्नाटक में अपने-अपने राज्यों में पंचायती राज को सुदृढ़ बनाने हेतु कदम उठाये जिसमें जिला परिषद को अति महत्वपूर्ण स्तर पर रखा गया और उन्होंने अपने-अपने राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं को पर्याप्त शक्तियां तथा कार्य सौंपे।

131
जो जी के रार रिपोर्ट 1985:

नयी पंचायती राज संस्थाओं के सृजन के इन प्रयासों के साथ-साथ ग्रामीण विकास के लिए विद्यमान प्रशासनिक प्रबंधों को समीक्षा करने हेतु योजना आयोग द्वारा 1985 में जो जी के रार समिति का गठन किया गया। जो जी के रार समिति द्वारा स्थानीय स्तर पर राज्य की शक्तियों को हस्तांतरित करने की आवश्यकता पर बल देते हुए देश में पंचायती राज संस्थाओं को पुर्वजीवित करने की सिफारिश की गयी। जिसमें राज्य विकास परिषद, जिला परिषद, पंचायत समिति तथा ग्राम सभा होगी। समिति ने 40 अनुरोधाने प्रस्तुत की। समिति के द्वारा दी गयी कुछ प्रमुख संस्थाओं इस प्रकार हैं:

1. प्रत्येक गाँव के लिए एक ग्राम सभा होनी चाहिए जिसमें उस गाँव के सभी सदस्य मतदाता हो और ग्राम सभा के सभी बैठक 6 महीने में एक बार अवश्य होनी चाहिए।

2. ग्रामीण गरीबों दूर करने समक्षी कार्यक्रम, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार राजरण्य कार्यक्रम के अन्तर्गत सहायता के पात्र व्यक्तियों आदि के चुनाव ग्राम सभा की बैठकों में किये जाना चाहिए।

3. विकास खण्ड के स्तर पर सामेकित विकास की प्राचीन अवधारणा को पुनः प्रारम्भ किया जाना चाहिए।

132. दी टाइम्स ऑफ इंडिया, नयी दिल्ली, 21 नवम्बर 1979, पृ 1।

133. डा राजेन्द्र प्रसाद सिंह एवं आचार्य शैलेन्द्र कुमार पंचायती राज भारतीय भवन (प्रकाशसंग्रह एवं डिस्ट्रीब्यूटर्स) कदम कुआं, पटना, 1997, पृ 16।
4. खण्ड स्तर पर प्रत्यक्ष चुनाव के आधार पर निर्मित पंचायत समिति जैसी संस्था मार्ग निर्देशन में विकास कार्यक्रमों की योजना बनाने और कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हो।

5. मण्डल पंचायत अथवा पंचायत समिति में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जन जाति महिलाओं के प्रतिनिधियों के लिए स्थान आरक्षित होने चाहिए।

6. विकास खण्ड के स्तर पर जो लाइन डिपार्टमेंट का कार्य करते है उन्हें पंचायत समिति के अधीन होना चाहिए।

7. पंचायत समितियों विकास खण्डों के लिए योजनायें तैयार करवायेंगी और जिला परिषद का अनुमोदन प्राप्त करेंगी। योजनाओं के कार्यान्वयन में पंचायत समितियों का कार्यकारी उत्तरदायित्व होगा।

8. वर्तमान ग्राम पंचायतों के स्थान पर कुल 15000 ये 20000 तक की जनसंख्या के ग्राम समूह के लिए मण्डल पंचायत का गठन किया जाना चाहिए। यदि उक्त (चार) में वर्णित पंचायत समितियों का गठन नहीं किया जाता है, मण्डल पंचायत कार्यकारी संस्था होगी जिसका कार्य अपने स्तर पर उन योजनाओं का कार्यान्वयन करना होगा जो इसे सीधे जाएँ।

9. राज्य सरकार ब्लाक स्तर पर सलाहकारी व समन्वयकारी संस्था के रूप में एक पंचायत समिति मण्डल पंचायतों, जिला परिषदें सहकारी संस्थाओं आदि से प्रतिनिधियों का चुनाव कर गठित कर
सकती है। इसका कार्य भी विकास खण्डों के लिए योजनायें तैयार करना होगा।

10. पंचायत समिति और ग्राम मण्डल समिति की एक उप समिति होनी चाहिए जिसमें मुख्यत: महिलायें सदस्य होनी चाहिए। इस उपसमिति का काम प्रौढ़ शिक्षा के साथ-साथ महिलाओं और बच्चों के कल्याण के लिए कार्यक्रमों पर विचार करना तथा उन्हें कार्यनिष्ठा करना होगा।

11. जिला स्तर पर विशेष रूप से विकसनक्रमण किया जाना चाहिए! ग्रामीण क्षेत्र में जिला स्तर पर जिला परिषद जैसी संस्था होनी चाहिए। इन संस्थाओं में 30000 तक की जनसंख्या से 40000 तक की जनसंख्या के लिए चुना गया व्यक्ति सदस्य होना चाहिए। जिला सहकारी बैंक शहरी स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं के प्रतिनिधियों के अतिरिक्त विधान सभाओं संसद के सदस्य आर्थिक व्यावसायिक सामाजिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों अनुशंसित जातियों, अनुशंसित जनजातियों और महिलाओं तथा निर्धन वर्ग के पर्याप्त प्रतिनिधि इन संस्थाओं में होने चाहिए। जिला परिषद का कार्यकाल 3-5 वर्ष का होना चाहिए। इन संस्थाओं की कार्य अवधि विशेष परिस्थिति में 6 माह से अधिक नहीं बढ़ायी जानी चाहिए। इस अवधि में चुनाव कर लिए जाने चाहिए। अध्यक्ष पद के लिए जिला परिषद के सदस्यों में से चुनाव किया जा सकता है तथापि अधिक से अधिक सहयोग की भावना जागृत करने और अधिकार के लिए संघर्ष के भावना से बचने के लिए राज्य सरकारों द्वारा विकल्प के रूप में महापौर प्रणाली अपनायी जा सकती है। इन
दोनों परिस्थितियों में अध्यक्ष और यदि आवश्यक हो तो उपाध्यक्ष के लिए चुनाव अंतररणीय एकल प्रणाली से किया जा सकता है।

12. जिला स्तर पर सभी विकास विभाग उसके अधीनस्थ कार्यालय स्पष्ट रूप से जिला परिषद के अधीन होने चाहिए। इन विभागों के योजनागत और योजना स्तर बजट और जिला स्तर और इससे नीचे के स्तर पर कार्यनिवेश की जाने वाली विभिन्न विशेष योजनाओं के लिए आवंटित धनराशि जिला बजट का अंग होना चाहिए।

13. राज्य स्तर पर मुख्य मंत्री की अध्यक्षता में राज्य विकास परिषद गठित की जानी चाहिए। राज्य सरकार के सभी मंत्री एवं जिला परिषदों के अध्यक्ष इस समिति के सदस्य और विकास आयुक्त इसके अधीन सचिव होंगे।

यद्यपि राज समिति की रिपोर्ट में प्रजातात्त्विक विकास निर्देशक की एक साहसी योजना की सिफारिश की गयी थी लेकिन इन सिफारिशों को भी लागू नहीं किया गया।

134. डॉ. अच्छ नारायण दुबे, नंदी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्योरेशन वाराणसी 2002, पृष्ठ 51।
डॉ० एल० एम० सिंधवी, समिति की रिपोर्ट 1987:

डॉ० जी० वी० के ओ राज समिति की रिपोर्ट के परामार भारत सरकार पंचायती राज संस्थाओं को पुनर्जीवित करने के बारे में एक संकल्पना पत्र तैयार करने के लिए 135 26 अगस्त 1986 को डॉ० एल० एम० सिंधवी की अध्यक्षता में सिंधवी समिति का गठन किया गया। 136 इस समिति ने अपने प्रतिबद्ध में ग्राम पंचायतों को अधिक जीवन और सक्षम बनाने के लिए गाँवों के पुर्णगठन की सिफारिश की और इन संस्थाओं को अधिक वित्तीय संसाधन मुहैया करने का सुझाव दिया। समिति द्वारा दिये गये सुझाव निम्नलिखित थे-

1. संगठ मापदंडों के आधार पर गाँवों को पुनर्गठित किया जाय और सक्षम ग्राम पंचायतों का गठन करने के लिए सामूहिक रूप से उनको समृह हित तथा बढ़ा किया जाय।

2. पंचायत राज संस्थाओं को स्वशासन प्रणाली का अंग माना जाय तथा तथा पंचायतों के अधीन लोगों की भागीदारी सुनिश्चित की जायें।

3. संविधान में एक नया अध्याय जोड़कर स्थानीय स्वशासन को सांविधानिक मान्यता, संरक्षण तथा परीक्षण प्रदान किया जाये।

135. डॉ० अकबर नायार द्वारा, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा टेडिंग कापोरेशन वाराणसी 2002, पृष्ठ 20।

136. डॉ० राजेन्द्र प्रसाद सिंह एवं आचार्य शैलेन्द्र कुमार पंचायती राज भारतीय भवन (प्रिस्लिसर्स एण्ड डिस्ट्रीब्यूटर्स) कदम कुआं, पटना, 1997, पृष्ठ 17।

62
4. प्रत्येक राज्य में एक पंचायती राज न्यायिक अधिकरण की स्थापना के लिए प्राधिक मिलें, जो चुनावों, सिलसिला अधिकारियों, विधियों तथा पंचायती राज संस्थाओं की कार्य तथा निर्धारित कार्य करते हैं से सम्बंधित अन्य मामलों में विषय का निर्णय करें।

5. पंचायती निकायों के लिए नियमित निर्धारित तंत्र चुनाव सुनिश्चित करने के लिए संवेदनशील प्राधिकार किया जाना चाहिए। और यह कार्य आयोग अथवा इसी प्रकार की अन्य व्यवस्था के माध्यम से भारत के निर्देश आयोग को सौंप दिया जाना चाहिए।

6. पंचायती राज संस्थाओं को प्रभावकारी ढंग से कार्य करने हेतु पर्याप्त वित्तीय साधनों में की उपलब्धि सुनिश्चित करने के लिए अर्थव्यवस्था खोजा जाय।

7. कर और शुल्क लगाने की शक्तियाँ पंचायती राज संस्थाओं के सौपी जाय जिनमें ऐसी प्राधिकार किया जाय कि एक निर्धारित अवधि तक राज्य सरकार पंचायत राज की ओर से कर वसूल करेगी। तथा प्रत्येक राज्य में व्यत आयोग की सिफारिश के आधार पर उनमें वित्तदाता करेगी।

8. संविधान के अन्तर्गत केंद्र सरकार द्वारा नियुक्त किये गये वित्त आयोग तथा पंचायती राज संस्थाओं के लिए पर्याप्त निर्धारित प्राधिकार किया जाय।

9. विभिन्न ग्रामीण विकास तथा गरीबी निवारण कार्यक्रमों के लिए आवश्यक किये गये संसाधनों को पंचायती राज संस्थाओं के
माध्यम से उपलब्ध कराया जाय जिनके परिणाम स्वरूप उन्हें शक्ति तथा प्रभाव हासिल हो सके।

10. स्वशासन तथा विधि शासन की सामाजिक आदतों के विकास के लिए न्याय पंचायतों का योगदान बहुमूल्य है।

11. ऊँचे चरित्र योग व पंचायती राज संस्थाओं से सहानुभूति रखने वाले अधिकारियों को पंचायती राज अधिकारियों के रूप में कार्य करने के लिए रखा जाय। कर्मचारियों और प्रशासनिक अधिकारियों को पंचायती राज संस्थाओं के महत्व की जानकारी दी जाय तथा उनके प्रति इनका उत्तरदायित्व सौंपा जाय।

12. राष्ट्रीय तथा राज्य स्तरीय स्वशासन संस्थाओं का जिला स्तरीय प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना की जाय तथा उन्हें पंचायती राज तथा शहरी स्थानीय संस्थाओं से समबंधित प्रशिक्षण मूल्यांकन तथा अनुसंसाधन की जिम्मेदारी सौंपी जाय।

ये संस्थान तथा केन्द्र राज्य स्थानीय स्वशासन से समबंधित सूचना देने वाले केन्द्र के रूप में कार्य करे तथा उस क्षेत्र में होने वाले विकास की निगरानी करे तथा सूचना दे।

137. ओझ अक्षय नारायण दूले, नवी पंचायती राज व्यवस्था: भिन्न ट्रेडिंग कार्यपोषण वाराणसी 2002, पृष्ठ 49-53।
सरकारियां आयोग की रिपोर्ट:

सरकारियां आयोग ने भी केंद्र राज्य समन्वयों पर यह महसूस किया कि अधिकांश स्थानीय स्वायत्त शासी निकायों द्वारा इस समय प्रभावकारी कार्य नहीं किया जा रहा है। जिसका मुख्य कारण है इन निकायों के जुनाब आवश्यक अन्तराल पर नियमित रूप से नहीं कराये जाते हैं और इस निकायों का अधिक्रमण सार्थक आधारों पर किया जा रहा है।

1. सभी राज्य विधान मण्डलों को राज्यों की आम राय प्राप्त करने के बाद बनाये जाने वाले मण्डल बिल के आधार पर कानून बनाये जाने चाहिए।

2. संसद को राज्य विधान मण्डलों की सहमति की से कानून बनाना चाहिए।

3. स्थानीय शासन के विषय को संवैधानिक संशोधन के द्वारा राज्य सूची से समवर्ती सूची में स्थानान्तरित किया जाय और तत्परता संसद द्वारा उपयुक्त कानून पारित किया जाना चाहिए।

4. सरकारियां आयोग की एक समिति ने सुझाव दिया कि पंचायतों राज संस्थाओं को संवैधानिक रूप से मान्यता दी जानी चाहिए। और जिन्हें के प्रशासनिक एवं राजनीतिक ढांचे का आधार प्राप्त पंचायतों को बनाया जाना चाहिए।

138. जो अंक नागरिक दूरे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यालय वाराणसी 2002, पृष्ठ 53।

139. जो राजेन्द्र सिंह एवं आचार्य शैलेन्द्र कुमार पंचायती राज भारतीय भवन (पार्चरिक एंड डिस्ट्रीब्यूटर्स) कदम कुआं, पटना, 1997, पृष्ठ 17।

140. जो अंक नागरिक दूरे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यालय वाराणसी 2002, पृष्ठ 53।
पी0 के0 धुंगन उपसमिति :

सन् 1988 में श्री पी0 के0 धुंगन की अध्यक्षता में कार्यकाल शिक्षक और पेशेवर मंत्रालय को संसदीय सलाहकार समिति की एक उप समिति को यह विचार करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया कि जिला स्तर की आयोजना के लिए जिले में किस प्रकार की राजनीतिक एवं प्रशासनिक संरचना स्थापित की जाये। समिति द्वारा यह सुझाव दिया गया कि पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक मान्यता मिलनी चाहिए। समिति ने अपनी संस्थापति में यह भी कहा कि पंचायती राज संस्थाओं के नियमावल और समानानुसार चुनाव के लिए संवैधानिक व्यवस्था की जानी चाहिए तथा इनका कार्यकाल पाँच वर्ष का होना चाहिए। साथ ही साथ समिति द्वारा यह भी सुझाव दिया गया कि जिला परिषद को केवल आयोजना और विकास के सम्बंधित होना चाहिए।

उत्तरीय एवं पश्चिमी राज्यों के पंचायती राज प्रतिनिधियों का सम्मेलन :

पी0 के0 धुंगन उपसमिति के सिफारिशों के परंपरा 27 से जनवरी 30 जनवरी 1989 तक दिल्ली में चार दिवसीय सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें उत्तरी एवं पश्चिमी राज्यों के पंचायती राज प्रतिनिधियों के पंचायत राज प्रतिनिधि उपस्थित हुए। इस सम्मेलन में पंचायती राज व्यवस्था के सम्बन्ध में जो सुझाव दिये गये वे इस प्रकार हैं:-

141. डॉ. अक्ष नारायण दूसरे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यपोर्टल वराराणसी 2002, पृ 53।
1. पंचायती राज संस्थाओं में सरकारी अधिकारियों का नियंत्रण समाप्त किया जाये।

2. पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय संशोधनों को सुनिश्चित करने हेतु वित्त आयोग का गठन किया जाय।

3. जिला विकास जैसी संस्थाओं को जिला परिषद के अधीन कार्य करना चाहिए। पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए वेतन भत्ता आदि की व्यवस्था की जाय।

4. पंचायती राज संस्थाओं को अधिक शक्तियां दे दी जाय और जो शक्ति जिला ब्लाक और गांवों को दी जाय वापस न ली जाय।\[142\]

142. डॉ अक्ष नारायण दूबे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यपरीक्षण वाराणसी 2002, पृ 54।
संविधान का चौसठवां संशोधन विधेयक 1989:

अस्सी के दश के उत्तरार्ध में ग्रामीण विकास के व्यापक परिप्रेक्ष्य तथा विकसनीय प्रणाली के प्रस्ताव में पंचायती राज व्यवस्था का महत्व पुनः अनुभव किया गया। जिसके फलस्वरूप पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने व उन्हें संवैधानिक दर्जा प्रदान करने हेतु प्रधान मंत्री श्री राजीव गांधी द्वारा 1989 में 64वां संविधान संशोधन विधेयक लोकसभा में प्रस्तुत किया गया। यह एक व्यापक विधेयक था। इस विधेयक में 20 लाख की आबादी गांवों और संघातात्मक क्षेत्रों में त्रिस्तरीय प्रणाली के गठन का प्रावधान किया गया था। जिसकी आधारभूत इकाई ग्राम पंचायत होगी और उसका आधा निर्वाचन प्रत्यक्ष आधार पर होगा। बाद में क्षेत्र अथवा जिला परिषदों का गठन किया जायेगा। इन संस्थाओं में लोगों को नामित करने की प्रथा का प्रावधान नहीं था। लेकिन सरकारी संस्थाओं नगर पालिका आदि स्थानीय निकायों में, स्थानीय बुद्धिजीवियों को शामिल करने तथा क्षेत्र समितियों और जिला परिषदों में क्षेत्रीय संसद और विधायकों के प्रतिनिधित्व को व्यवस्था का प्रावधान था। पंचायती राज संस्थाओं सभी स्तरीय राज-प्रतिष्ठात प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुनाव कराये जाने की व्यवस्था की गयी थी। इस विधेयक में राज्य के विधान मण्डल को यह अधिकार देने का प्रावधान किया गया था कि ये कानून बनाकर पंचायतों को ऐसे अधिकार दे जिसमें वे स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें।

143 विधेयक में यह भी प्रावधान था कि पंचायती राज संस्थाओंः
के चुनाव का अधीक्षण नियन्त्रण तथा निर्देशन निर्वाचन आयोग करें।
इन संस्थाओं का कार्यकाल पांच वर्ष प्रस्तावित किया गया था तथा
समय से पूर्व पंचायतों को भंग किये जाने की दशा में 6 महीने के
भीतर चुनाव करने का प्रस्ताव किया गया था।

चौथों संविधान विधेयक द्वारा 11वें अनुसूची में कुल 29
विषय है जिसमें कृषि विद्यार्थी भूमि सुधार और मृदा परीक्षण,
लघु सिंचाई जल प्रबंध, जलनिकास, दुध उद्योग, कुक्कुट पालन, मल्य
उद्योग, खादी और कुटीर उद्योग तथा ग्रामीण आवास, एयरल, ईंधन और
चारा, सड़के, पुलिया, जलमार्ग संचार के अन्य साधन ग्रामीण विद्युतीकरण
गैर पार्स्मान्ध ऊर्जा स्रोत, गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम विद्यालय, तकनीकी
प्रशिक्षण, व्यावसायिक शिक्षा, पुस्तकालय, संस्कृतिक कार्यकलाप बाजार,
मेले स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालय विकलांग और जनता के कमजोर
वर्गों का कल्याण आदि विषय सम्मिलित है।

उकत संशोधन विधेयक को लोक सभा द्वारा पारित कर
dिया गया पर राज्य सभा ने पारित नहीं किया। 15 मई 1989 को
तक्वालीन प्रधान मंत्री ने इस विधेयक (संशोधित) को संसद में रखते
हुए कहा- "स्वतंत्र लोग वे होते है जो अपने प्रतिनिधियों को जानते
है जो अपनी तिथि के अनुसार शासित होते है और उसकी सहमति से
उन पर शासन किया जाता है और जो अपने जीवन तथा अपनी नियति
को प्रभावित करने वाले निर्णयों में भागीदार होते है। ग्रामीण भारत के
मेरे व्यापक दौरे के दौरान तथा पंचायती राज सम्मेलनों में पंचायती राज

144. डेो अक्ष नागरिक दूरे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्र ट्रेडिंग कार्पोरेशन वाराणसी
2002, पृ 22।

69
प्रतिनिधियों के साथ मेरी जो बात हुई। उसमें बड़े जोरदार ढंग से मेरा ध्यान इस ओर आकर्षित किया गया। मैंने दस हजार प्रतिनिधियों के साथ विचार विमर्श किया है तथा विभिन्न स्तर के अधिकारियों से भी। मैं देखता हूं, सदन के अधिकार मंडल सदस्य इस बात पर खुश नहीं हैं। अनुसूचित जातियों और जन जातियों के लोगों में व्यापक और न्यायोचित संबंध है, यदि इन निकायों में उनके प्रतिनिधियों को सुनिश्चित नहीं किया जायेगा तो यह (पूरा राज) अभिजात वर्ग के हाथों में दमन का केवल एक साधारण बन जाएगा।"145

145. डॉ प्रमोद कुमार अग्रवाल, भारत में पंचायती राज ज्ञान गंगा चावड़ी बाजार, दिल्ली, 2003, पृ 28।
पंचायती राज और महिलाओं के बारे में राष्ट्रीय
सम्मेलन: 3-4 मई 1989

राजधानी नई दिल्ली के विज्ञान भवन में तीन और चार मई 1989 को ‘पंचायती राज और महिलायें’ विषय पर एक राष्ट्रीय सम्मेलन आयोजित किया गया जिसका उद्देश्य यह जानना था कि पंचायती राज संस्थाओं को फिर से मजबूत करने के बारे में महिलाओं की क्या राय है और स्वयं वे किस हद तक भागीदार बनना चाहती है। इस सम्मेलन को सबसे बड़ी विशेषता यह थी कि इसमें देश के 23 राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों से लगभग 800 महिला पंचायत और पंचायत की प्रतिनिधियों ने आकर हिस्सा लिया जिसमें बहुत से महिलायें आदिवासी क्षेत्रों की थी।

इस सम्मेलन की सबसे महत्वपूर्ण उपलब्धि यह रही कि प्रधान मंत्री राजीव गांधी ने स्पष्ट घोषणा की कि पंचायतों में 30 प्रतिशत सीटें महिला प्रतिनिधियों के लिए सुनिश्चित रखेंगे।

दो दिन के सम्मेलन में केंद्रीय महिला और बाल विकास राज्य मंत्री श्रीमती मगरित अल्वा ने उपस्थित महिला प्रतिनिधियों के सामने स्वागत भाषण में कहा कि हर कही वित्तीय और अन्य मामलों पर पुरुषों का निर्यात होता है। लेकिन हमें नहीं भूलना चाहिए कि घर का बजट

146. ढौंटे देवेन्द्र उपाध्याय, पंचायती राज व्यवस्था सामाजिक प्रकाशन, दरियागंज, नई दिल्ली, 2001, पृ 70।

147. वही, पृ 70।
अच्छी तरह चलाने में महिलायें महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। इस लिए पंचायतों के वित्तीय मामले या अन्य मामलों जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, सड़क निर्माण, पानी का पानी, ईजन आदि के बारे में निर्णय लेने का अधिकार महिलाओं का दिया जाना चाहिए।

सम्मेलन में अल्प के बाद ग्रामीण विकास राज्य मंत्री जनार्दन पुजारी ने कहा कि गांव को अधिकार मिलने चाहिए क्योंकि वही हमारी आम जनता रहती है।

डॉ राजेन्द्र कुमारी बाजपेयी ने कहा कि जीवन के सभी क्षेत्रों में स्त्रियों की संख्या कम है और गांव में तो स्त्रियों की संख्या कम है और गांव में तो स्त्रियां बहुत पीछे हैं, जबकि गांव में नेतृत्व महिलाओं के स्तर से ही आ सकता है और आना भी चाहिए।

केंद्रीय समाज कल्याण समाज बोर्ड की अध्यक्षा श्रीमती अमरजीत कौर ने अपने भाषण में इस बात पर प्रसन्नता व्यक्त की कि महिलायें आगे बढ़कर सम्मेलन में विचार व्यक्त कर रही हैं जो बहुत उपयोगी है।

148. वही, पृ 71।
149. डॉ देवेन्द्र उपाध्याय, पंचायती राज व्यवस्था सामग्रिक प्रकाशन, दरियागंज, नई दिल्ली, 2001, पृ 71।
150. वही, पृ 73।
151. वही, पृ 73।
सम्मेलन में आमतौर पर इस बारे में सहमति पायी गयी कि पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के लिए 30 प्रतिशत आरक्षण हो और पंचायती राज संस्थाओं को अधिक से अधिक वित्तीय अधिकार प्रदान मिलना चाहिए पंचायती राज पंचायतों के माध्यम से अधिकाधिक विकास योजना लागू किये जाने चाहिए।

कुछ महिलाओं ने तो 50 प्रतिशत आरक्षण की मांग की किन्तु आमतौर पर 30 प्रतिशत के आरक्षण पर सहमति थी।

इस सम्मेलन में महिला पंचो द्वारा जो मांग की गयी वह इस प्रकार है—

1. पंचायतों के चुनाव प्रत्यक्ष होने चाहिए और प्रतिनिधियों को मनोनीत करने की व्यवस्था नहीं होनी चाहिए।
2. पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव हर पांच वर्ष में होने चाहिए।
3. पंचायती राज संस्थाओं की तीन स्तरीय प्रणाली होनी चाहिए।
4. आर्थिक मामलों में महिलाओं का योगदान लिया जाना चाहिए जिससे ग्रामीण समाज और पंचायतों के मामले ठीक से चल सके।
5. बैंकों से विकास कार्यक्रम के लिए पैसा ठीक से नहीं मिल पाता इस लिए पंचायतों को अपना कोष स्वयं रखने का अधिकार मिलना चाहिए।

152. ओं अक्षर नारायण दुबे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यपोर्टल वाराणसी 2002, पृष्ठ 56।
153. ओं वेबेन्द्र उपायार, पंचायती राज व्यवस्था सामाजिक प्रकाशन, दर्दियांग, नया, दिल्ली, 2001, पृष्ठ 74।
154. ओं अक्षर नारायण दुबे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यपोर्टल वाराणसी 2002, पृष्ठ 55।
6. ग्रामीण महिलाओं बच्चों के जीवन स्तरोत्तरण तथा विकास से समबंधित कार्यक्रम पंचायतों के अधीन होना चाहिए।

7. राजनीतिक दलों को पंचायती राज चुनावों में भाग नहीं लेना चाहिए।

8. पंचायतों की 50 प्रतिशत महिलाओं की राय से खर्च की जानी चाहिए।

9. पंचायतों को इतने अधिकार मिलने चाहिए कि वे झगड़े के स्थिति में बादी प्रतिवादी को जुला सकें तथा उन्हें पुलिस की मदद भी मिलें।

10. गांवों से समबंधित छोटी-छोटी संस्थाओं खत्म करके सारे अधिकार पंचायतों का दिये जाये।

11. कोई भी कार्यक्रम ग्रामीण स्तर से शुरू किया जाय।

12. राजस्व विभाग का कार्य पंचायत से समबद्ध होना चाहिए तथा पंचायतों को अधिक पैसा दिया जाये।

13. फटवारी, खण्ड विकास अधिकारी और जिलाधीरा को पंचायत द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव को दूर करने का अधिकार नहीं होना चाहिए।

14. टेक्स वसूल का कुछ पैसा पंचायतों को भी मिलना चाहिए।

15. जवाहर रोजगार योजना पंचायतों के द्वारा लागू की जानी चाहिए।
संविधान का चौहत्तरवां संशोधन विधेयक:

पंचायती राज संस्थाओं को सुदृढ़ बनाने हेतु 7 सितंबर, 1990 में 74वां संविधान संशोधन विधेयक लोक सभा में प्रस्तुत किया गया। इस विधेयक में प्रत्येक गाँव में ग्राम सभा का विभाजन किया गया था। इसमें गांवों तथा अन्य स्तरों पर पंचायतों के गठन का भी प्रस्ताव था। गांवों के स्तर पर प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था थी और अन्य स्तरों पर कम से कम 50 प्रतिशत सदस्यों के ऐसे निर्वाचन का प्रस्ताव था इसमें स्थानीय अधिकरणों को अधिकार तथा सत्ता देने, वित्तीय स्थिति की समीक्षा करने के लिए, वित्त आयोग के गठन स्थानीय प्राधिकरणों के पांच वर्ष का कार्य काल निर्धारित करने तथा भंग किये जाने की विधि से 6 माह की अवधि में उसका पुनःगठन करने की सिफारिश की गयी थी लेकिन उसके तुरंत बाद हुए राजनीतिक परिवर्तनों अर्थात लोक सभा भंग हो जाने के कारण इस विधेयक को पारित नहीं किया जा सका।

155. डॉ. अवधार नारायण दूबे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्पोरेशन वाराणसी 2002, पृष्ठ 23।
पंचायतों को संवैधानिक दर्जा
73वां संविधान संशोधन अधिनियम 1992-1993

सन् 1991 में तत्कालीन सरकार के सत्ता में आते ही प्रधान संस्थ्र तथा ग्रामीण विकास मंत्री श्री पी. वी. नरसिंह राव ने पंचायती राज संस्थाओं को उपयोगी और गतिशील बनाने हेतु एक नया संशोधन विवेचना तैयार करने का प्रयास किया। 16 सितंबर 1991 को पंचायती राज संस्थाओं को सूची बनाने हेतु तत्कालीन सरकार द्वारा (तिहार वां संशोधन) विवेचना 1991, के रूप में प्रयोग संशोधन प्रस्तुत किया गया। 156 दिसंबर 1991 में इस विवेचना को संसद की संयुक्त चर्चा समिति के सम्मेलन विचार सर्वसम्मति राजस्थान में विवेचना विचारधारा विचारधारा 1991 को प्रस्तुत किया गया। जुलाई 1992 में समिति ने अपने वित्तविदेश संसद के सम्मेलन संकरार द्वारा विवेचना राजस्थान में आवास संशोधन करेगा। संयुक्त संसदीय समिति के वित्तविदेश तथा (विभिन्न राजनीतिक दलों द्वारा उठाया गये युद्ध) के उनसार सरकार द्वारा विवेचना में आवास संशोधन किया गया। इसके बाद इस विवेचना का क्रमांक 72 तथा 73 कर दिया गया। 157 जो 22-12 1992 को लोक सभा में और 23-12-1992 को राज्य सभा में पारित हो गया। तदन्तर 17 राज्यों से पारित होने के बाद 20-04-1993 को इस पर राष्ट्रपति का अनुमोदन हो गया और इसका नाम पंचायती राज संबंधी संविधान (73वां संशोधन) अधिनियम 1992 पड़ा। 158

156. डॉ. अकबर नायर दर्जे, नई पंचायती राज व्यवस्था मिश्ला 'ट्रेंडिंग कारपोरेशन व्यवस्था' 2002, पृष्ठ 23।

157. डॉ. अकबर नायर दर्जे, नई पंचायती राज व्यवस्था मिश्ला 'ट्रेंडिंग कारपोरेशन व्यवस्था' 2002, पृष्ठ 56-57।

158. डॉ. राजेन्द्र प्रसाद सिंह एवं आचार्य शैलेन्द्र कुमार पंचायती राज भारतीय भवन (ग्रामीण स्थानीय शासन) कदम कुआं, पटना, 1997, पृष्ठ 19।

76
यह विवेकक 24 अप्रैल 1993 को प्रकृत हो गया। संशोधन के द्वारा संविधान में भाग 9 और 9(क) जोड़ा गया। इस दो भागों के अन्तर्गत अनुच्छेद तथा क्रमशः 11वीं और 12वीं दो नयी अनुसूचियां संविधान का अंग बन गयी।

संविधान के भाग 9 में 16 अनुच्छेदों तथा 11वीं अनुसूची जोड़ी गयी जिसके द्वारा विकास की प्रक्रिया में जनता की भागीदारी करते हुए, पंचायती राज संस्थाओं का संवैधानिक सुनिश्चित दर्जा प्रदान किया गया। इस अधिनियम की प्रसुख विशेषतायें निम्नलिखित हैं।

1. 20 लाख से कम जनसंचय वाले राज्यों को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में पंचायती राज की विस्तारीय प्रणाली पर बल दिया गया।

2. पंचायती राज के सभी अंगों का कार्य काल पांच वर्ष निर्धारित किया गया है साथ ही पंचायतों के अवब्रमित होने के माह के भीतर ही चुनाव करने का प्रावधान है।

3. पंचायत के लिए मतदाता सूचि तैयार करने, चुनाव प्रक्रिया की देख-रेख एवं नियंत्रण के लिए एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष निर्वाचन आयोग का गठन होगा।

159. ओ'नो अच्छे नारायण सूबे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेंडिंग कार्यपरेशान वाराणसी 2002, भे 57।

160. ओ'नो प्रभुदत कुमार अग्रवाल, भारत में पंचायती राज घान गंगा चावड़ी बाजार दिल्ली, 2003, भे 29।
4. इस अधिनियम द्वारा अनुसूचि जाति अनुसूचित जनजाति और महिलाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं में एक तिहाई स्थान देने की व्यवस्था की गयी है।

5. पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय स्थिति की देखभाल के लिए प्रत्येक राज्य में वित्त आयोग गठित किये जाने का प्रावधान है।

6. विलेख में यह कहा गया है कि पंचायती राज संस्थायें आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए नियोजन बना सकती है।

7. पंचायती राज के अंकेक्षण में लेखा-जोखा का दायित्व राज्य सरकार को दिया गया है।

इस प्रकार इस विलेख (तिहातरवे संविधान संशोधन अधिनियम 1993) के लागू होने से भारत में सत्ता के विकेन्द्रीकरण की दिशा में एक नये युग का सूत्रपात हुआ है। इस अधिनियम द्वारा निचले स्तर पर लोकतंत्र की स्थापना तथा ग्रामीण स्वराज के समने का मार्ग प्रशस्त हो गया है। इस अधिनियम में, जहाँ गांवों में सत्ता प्रणाली ने चली आ रही जड़ता को समाप्त करने के लिए क्रान्तिकारी प्रावधान जोड़े गये है वही इसे लचीला भी बनाया गया है ताकि स्थानीय परिस्थितियों के अनुरूप मामूली फर्श बदल करके इसे लागू किया जा सके। पंचायती राज संस्थाओं में प्रभुता सम्पन्न लोगों का ही वर्तमान न रहे इसके लिए अधिनियम में महिलाओं, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान सुरक्षित रखे गये है। पंचायती राज संस्थाओं को अब यह अधिकार दे दिया गया है कि वे आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के कार्यक्रमों को कार्यान्वित करे और पंचायत के प्रत्येक स्तर पर
महिलाओं के लिए एक तिहाई स्थान आरक्षित होने के कारण पंचायती राज संस्थाओं का स्वरूप अधिक लोकतांत्रिक और व्यावहारिक बन गया है।

लेकिन नवीन पंचायती राज अधिनियम के माध्यम द्वारे के ग्रामीण क्षेत्रों के विकास की जो सुखद कल्पना की गयी है वह तभी साकार हो सकेगी जबकि पिछले 50 वर्षों के अनुभव का लाभ उठाते हुए इसके मार्ग में आने वाली बाधाओं और कठिनाइयों का समय पर आकलन करके इन्हें चर्चा करके सम्भावित उपयोगी और आवश्यक कदम उठाये जायें। इसके लिए यद केवल राजनीतिक इच्छा, प्रशासनिक सहयोग, पूर्वबन्धन और कठोर अनुशासन का सहारा लिया जाय तो निश्चय ही नवीन पंचायती राज व्यवस्था के माध्यम से भारतीय संविधान की मूलभूत अवधारणा समाजवादी तथा कल्याणकारी राज्य की स्थापना का स्वनन पूरा होगा और गांधी जी की ‘राम-राज्य’ की कल्पना साकार होगी।

दिलीप सिंह भूरिया समिति की संस्थापकार

भारत सरकार ने संविधान के भाग 9 में उल्लिखित 73वें संविधान संशोधन की पाँचवी अनुसूची में वर्णित अनुसूचित जनजातियों और लोगों करने के लिए कानून की मुख्य विशेषताओं पर सिफारिश करने हेतु दशवीं लोकसभा के सदस्य दिलीप सिंह भूरिया की अध्यक्षता में चुने गये संसद सदस्यों और विशेषक्षेत्रों की एक समिति जून 1994 में की गई।

161. डॉ. अकबर नारायण द्वारे नवीन पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा द्विवेदी कार्यपोषण वाराणसी 2002, पृष्ठ 58।
गठित की।

1. यदि किसी ग्राम ग्राम पंचायत में एक से अधिक गाँव हो तो हर गाँव की अपनी ग्राम सभा होनी चाहिए।

2. आदिवासी क्षेत्र में गाँव की परम्परागत ग्राम परिषद बनकर रखनी चाहिए।

3. जिले स्तर पर ग्राम धरोहर योजना को संविधान की छठी अनुसूची में उल्लिखित कुछ राज्यों (असम, त्रिपुरा, मेघालय, मिजोरम) में कार्यरत स्वशासी जिला परिषद के जैसे हो विधायी एवं न्याय सम्बन्धी शक्ति प्रदान करनी चाहिए।

4. पुलिस, आबादी वाली, जनसेवा सम्बन्धी विभागों में निचले स्तर के कर्मचारियों की भूमिका आदिवासी क्षेत्रों में कम होनी चाहिए और उन्हें सम्बंधित पंचायत के अधीन कार्य करना चाहिए।

5. ग्राम सभा को ऐसी शक्तियाँ दी जानी चाहिए ताकि वे समुदायिन भूमिवन (आरक्षित बनों को छोड़कर) जल, हवा व अन्य प्राकृतिक संसाधनों को विनियमित कर सकें और उसका इस्तेमाल

162. दोषों अवधारणा दूर, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा प्रेमिक कार्यपोषण वाराणसी 2002, पृष्ठ 58 | 80
कर सकें। इन अधिकारों एवं कार्यों को प्रदान करने से पंचायत सही मायने में ‘स्वशासन की इकाई’ के रूप में कार्य कर सकेगी। स्वशासन के इस नूतन प्रयोग से ग्राम, स्वराज का प्रसार होगा और लोकतंत्र को एक नयी दिशा मिलेगी जिससे आम जन की सहभागिता का मार्ग प्रसार होगा।

यह स्वागत योग्य है कि भूरिया समिति की रिपोर्ट के आधार पर संविधान के अनुच्छेद 244(1) में उल्लिखित पंचवी अनुसूची के अनुसूचित आदिवासी क्षेत्रों की पंचायत प्रणाली हेतु एक विधेयक संसद द्वारा पारित हुआ जिसके राष्ट्रपति ने 24 दिसंबर 1996 को स्वीकृति दी।।

वर्तमान आंकड़ों के अनुसार विशेष के सबसे बड़े लोकतंत्र भारत में 2,26108 ग्राम पंचायतों 5736 पंचायत समितियां तथा 457 जिला परिषदें कार्य कर रही हैं, जिसमे विभिन्न स्तरीय कार्यरत जनप्रतिनिधियों की संख्या लगभग 34 लाख है। ताजा आंकड़ों के अनुसार 3198554 ग्रामीण प्रतिनिधियों, 151421 पंचायत समिति स्तरीय प्रतिनिधियों तथा 15935 जिला स्तरीय प्रतिनिधियों का चयन हुआ है।

163. डॉ अक्ष्य नारायण दूबे, नयी पंचायती राज व्यवस्था मिश्रा ट्रेडिंग कार्यपोशेन वराणसी 2002, पृं 59।

164. वही, पृं 59।

165. दैनिक जागरण दिसंबर 2000 पृं 12।
उपरोक्त राजनीतिक एवं भौगोलिक दृष्टि से भारत का सर्वाधिक महत्वपूर्ण राज्य है। 73 वें संविधान संशोधन के द्वारा उपरोक्त में भी त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना की गयी। जिसमें आधारभूत रूप से ग्राम पंचायतों की स्थापना की गयी जिसका अध्यक्ष ग्राम प्रधान होता है। ग्राम प्रधान का चयन उपरोक्त में गाँव के मतदाताओं के द्वारा प्रत्यक्ष होता है। ग्राम प्रधानों की भूमिका तथा बलवान जनपद में उनके कार्य पक्ष की मीमांसा से पूर्व उपरोक्त में पंचायती राज के विभिन्न स्वरूप का वर्ण भी आवश्यक है।