International Journal of Enhanced Research in Educational Development (IJERED)
ISSN: 2320-8708, Vol. 13 Issue 6, November-December, 2025

भारत में पंचायतीराज व्यवस्था और महिलाओं की सहभागिता

आशुतोष सोनी[1], डॉ. ओमप्रकाश मेहरड़ा[2]

[1]शोधार्थी, लोक प्रशासन विभाग, श्री खुशालदास विश्वविद्यालय, पीलीबंगा, हनुमानगढ
[2]शोध निर्देशक, लोक प्रशासन विभाग, श्री खुशालदास विश्वविद्यालय, पीलीबंगा, हनुमानगढ

सारांश

पंचायतीराज व्यवस्था भारतीय लोकतन्त्र की आत्मा है इसी कारण भारतीय लोकतंत्र की नींव पंचायतीयती राज व्यवस्था को कहा जाता है। जो गाँव स्तर पर ग्रामीणों को प्रत्यक्ष रूप से शासन में भागीदारी प्रदान लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और पंचायतीराज व्यवस्था एक दूसरे का पर्याय है। भारत में इस व्यवस्था की विकास यात्रा वैदिक काल से शुरू अभी वर्तमान समय तक चल रही है। प्राचीन काल मे पंचों को निर्णय लेने के अधिकार थे। पंचों का राजा मनोयन करता था था बच्चों को जनता चुनती थी। चुनाव ग्रामीण नागरिकों द्वारा किया जाता था। इसका अर्थ है भारत में लोकतांत्रिक व्यवस्था प्राचीन समय से चली आ रही है।,

लोकतन्त्र में सबसे छोटी इकाई ग्राम है इसलिए ग्राम का महत्व बढ़ जाता है। ग्रामीणों के पास गांव का सम्पूर्ण प्रशासन होने के कारण गाँवों को आत्मनिर्भर की संज्ञा दी जाती है। गाँवों में रोजगार का मुख्य साधन कृषि थी और वर्तमान में भी आजीविका का मुख्य स्रोत कृषि है। भारत में प्राचीन समय से जनसंख्या का ज्यादातर हिस्सा गाँवों में निवास करता था इसलिए प्राचीन समय से गाँवों के विकास पर जोर दिया जाने लगा। वर्तमान समय में भी जनसंख्या का सतर प्रतिशत हिस्सा गाँवों में निवास करता है। गाँवों के विकास से ही भारत की अर्थव्यवस्था पटरी पर आ सकती है। ग्रामीण क्षेत्रों में विकास के विकास लिए सरकार ने समय समय पर कई योजनाएं चलायी परन्तु शहरों की तुलना में बहुत कम हुआ है। ग्रामीण क्षेत्रों के विकास में कमी का मुख्य कारण इन क्षेत्रों का प्राचीन समय से ही शोषण होता है।

मूल शब्द: पंचायतीराज, लोकतंत्र, विकेन्द्रीकरण, लोकतांत्रिक, महिला सहभागिता, महिला जनप्रतिनिधि

वैदिक काल में पंचायतें और महिलाओं की भूमिका:-
पंचायतों के प्राचीन तथ्य वैदिक काल में मिलते हैं, जो भारत में इस काल से पंचायती राज संस्थाओं का शुरुआती दौर माना जाता है। इस काल में पंचायतीराज संस्थाओं से संबंधित विभिन्न पदाधिकारीयों और उनके अधीन कर्मचारियों के कार्यों का वर्णन मिलता है। गाँव को व्यवस्थित ढंग से चलाने वाले पदाधिकारी को ग्रामीणी की संज्ञा दी जाती थी। इसका अर्थ है ग्रामीणी वर्तमान समय के सरपंच पद के समान होता था। इस काल में राज्य का पहला और मुख्य अधिकारी 'पुरोहित' कहलाता था जो राज्य की सम्पूर्ण व्यवस्था संभालता था जो राजा का सबसे पहला सलाहकार होता था। राजा को मार्गदर्शन पुरोहित से ही मिलता था कि उस राज्य की व्यवस्था के लिए क्या करना चाहिए। पुरोहित राजा का आध्यात्मिक गुरु भी होता था। पुरोहित उच्च उच्च वर्ग का होता था जिसे ब्राह्मण भी कह सकते हैं। पुरोहित का पद सम्मानजनक था और वंशानुगत होते थे।

इस काल में दूसरा प्रमुख पद 'सेनापति' का होता था जिसको 'सेनानी' भी कहा जाता था। यह राजा का मुख्य सहायक होता था। सेनानी की मुख्य भूमिका युद्ध के समय होती थी जो सेना को नियंत्रित करता और आदेश भी देता था। युद्ध के समय रणनीति बनाना और उस रणनीति के अनुसार युद्ध करना सेनापति का काम था।

वैदिक काल में महिलाओं की स्थिति: -
1. महिलाओं के लिए समुचित मान सम्मान का स्थान था।
2. महिलाओं के बिना कोई भी सामाजिक और धार्मिक कार्य नहीं होते थे।
3. महिला पत्नी की भूमिका में घर की स्वामिनी होती थी।
4. पुत्री के जन्म पर परिवार में खुशियां होती थी।
5. पुत्री के लिए लिए शिक्षा की व्यवस्था पिता द्वारा की जाती थी। लड़कों की तरह लड़कियों का भी उपनयन संस्कार होता था।
6. यज्ञ, वर्ण और आश्रम व्यवस्था का आधार महिलाएं ही थी।
7. लड़कियां स्वयंवर कर सकती थी।

8. विधवा विवाह की छूट थी। विधवा महिला को नियोग प्रणाली से पुत्र प्राप्ति की छूट थी।
9. महिलाओं का सभाओं में भाग लेने का अधिकार था।
10. महिलाओं को सभाओं में वाद विवाद का अधिकार था।
11. इस युग की कई महिलाओं ने ऋषियों का पद प्राप्त किया जैसे- गार्गी, मैत्रेयी, लोपामुद्रा, विश्वारा, अपाला, सिकता, घोषा आदि।
12. पर्दा प्रथा प्रणाली नहीं थी। महिलाएं हर जगह स्वतंत्र और सुरक्षित थी।

उत्तर वैदिक काल में महिलाओं की भूमिका:-

यजुर्वेद और सामवेद की रचना के समय महिलाओं की स्थिति वैदिक काल के समान थी। लेकिन वैदिक काल और उत्तर वैदिक की तुलना करें तो उत्तर वैदिक काल में महिलाओं के मान सम्मान में उत्तरोतर कमी हुई है। अथर्ववेद की रचना बहुत बाद में हुयी थी इसमें भी महिलाओं के अधिकारों में कमी को दर्शाया है। उत्तर वैदिक काल में पुत्री जन्म को प्रसन्नता का प्रतिक नहीं माना जाता था। पुत्री के लिये कई जगह 'कृपण' शब्द का प्रयोग हुआ है। यह माना जाता था की पुत्री जन्म कष्ट का कारण है पुत्री जन्म के बाद इस काल में भी पालन-पोषण और पुत्री की शिक्षा का पूरा ध्यान रखा जाता था। वैदिक काल की तरह पितृसतात्मकता कायम थी फिर भी महिलाओं की घर-परिवार में मर्यादा बन रही।

धार्मिक ग्रन्थों के रचनाकार गौतम, बोधायन आदि में महिलाओं को पुरुष के अधीन माना है। महाभारत में स्त्री को पुरुष की अद्र्धागिनी कहा गया है। महाभारत में स्त्री को धर्म, अर्थ और काम का प्रतिक माना गया था।

रामायण-महाभारत काल में पंचायतें और महिलाओं की भूमिका:-

महाकाव्य काल में भी वैदिक काल की तरह पंचायती राज व्यवस्था का वर्णन मिलता है। गांवों की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक प्रबंधन की जानकारी इस काल में मिलती है। वाल्मीकि ने केन्द्रीय सभा एवं मार्ग परिषद जैसी संस्थाओं का वर्णन किया है। इस काल में छोटे राज्यों का विघटन हो गया या उन्होंने अधीनता स्वीकार कर ली और बड़े साम्राज्यों का गठन हो गया। इन साम्राज्यों के मुखिया को सम्राट कहा जाता था। सम्राट अपने मंत्रियों की मदद से राज्य की समस्याओं का समाधान करते थे। राज्य में कल्याणकारी कार्य भी इन मंत्रियों की सलाह से ही पूरे किये जाते थे।

रामायण काल में ग्राम पंचायते और महिलाओं की स्थिति:-

वाल्मीकि रामायण में दो प्रकार के ग्रामों का उल्लेख मिलता है प्रथम प्रकार का घोष जो सबसे छोटी इकाई है। इसका अधिकारी घोषमहतर कहलाता था। द्वितीय प्रकार का गांव को ग्राम ओ घोष से थोड़ी बड़ी इकाई थी जिसका अधिकारी ग्राममहŸार होता था। रामायण में गणराज्यों का वर्णन मिलता है। गणराज्य, आपस में मिलकर संघ का निर्माण करते थे। रामायण काल में सबसे बलशाली अंग पौर जनपद होता था। गाँवों की समस्याओं की सुनवायी राज्य की सभा तक होती थी।9

1. महाकाव्य काल में स्त्रियां सम्मानित थी, उन पर अधिक पाबंदियां नहीं थी।
2. महिलाएं धार्मिक उत्सव और सामाजिक समारोह में सम्मिलित हुआ करती थी।
3. महाकाव्य काल में स्वयंवर करने का अधिकार था।
4. इस काल में बहुविवाह की प्रथा प्रचलित थी। द्रौपदी ने पांच पुरुषों से विवाह किया था और राजा दशरथ ने तीन स्त्रियों से एक विवाह किया था।
5. महाकाव्य काल में पर्दा प्रथा नहीं थी परन्तु पर्दा प्रथा की शुरुआत इस काल से होने लगी थी।
6. महाकाव्य काल में सती प्रथा का वर्णन कम ही मिलता है।
7. इस काल में विवाह विच्छेद करना निषेध था।
8. महाकाव्य काल में पुत्री को पिता की आधी सम्पत्ति पर हक था।

महाभारत काल में ग्राम पंचायते और महिलाओं की स्थिति:-

महाभारत काल में पंचायतों का उल्लेख अधिक स्पष्ट मिलता है। ग्रामसभा और जनपदों में प्रशासन की व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था और सामाजिक व्यवस्था का वर्णन इस काल में मिलता है। महाभारत के भीष्मपर्व में लिखा है जहाँ पुण्य कार्य होगे वहाँ के लोगों का मन भी शांत रहेगा। नारद और युधिष्ठर के बीच संवाद होता है जिसके मुख्य बिन्दु गाँव, नगर, सोच, कर्तव्य और सुख पर आधारित थे।

रामायण की तरह महाभारत काल में भी दो तरह के गाँवों का उल्लेख मिलता है पहला घोष और दूसरा ग्राम है। घोष छोटी इकाई थी और घोष से बड़ी इकाई को ग्राम कहा जाता था।10 गांव के मुख्य अधिकारी का पदनाम ग्रामिक होता था वैदिक काल में इस पदाधिकारी का नाम ग्रामिणी होता था। ग्रामिक का प्रमुख कार्य गाँव की सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था, कर से संबंधित व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था, खर्च के मदों की व्यवस्था, राजनीतिक व्यवस्था और सामाजिक व्यवस्था को देखना था। गाँव में किसी प्रकार का विवाद होने पर इसकी सूचना ग्रामिक आगे दशी नाम के पदाधिकारी को देता था। दशी के ऊपर के पदाधिकारी का नाम विशन्ति होता था। विशन्ति के ऊपर शत ग्रामाधिपति होता था। शत ग्रामाधिपति के ऊपर पदाधिकारी का पदनाम सहस्त्र ग्रामाधिपति होता था।

महाभारत काल में महिलाओं की स्थिति:-

1. नारियों को आदरणीय और घर की लक्ष्मी माना जाता था। वितृसत्तात्मक के कारण स्त्रियों का शोषण भी होता था।
2. व्यवस्था स्वयंवर व्यवस्था इस काल में उपस्थित थी।
3. पुत्री के लिए शिक्षा व्यवस्था थी।
4. संपति पर महिलाओं का सीधा अधिकार नहीं था।
5. सती प्रथा जैसी कुप्रथा का चलने उस युग में था।
6. महिलाएं धार्मिक सांस्कृतिक कार्यक्रमों में लेने के लिए स्वतन्त्र थी।

मनुस्मृति में पंचायती राज व्यवस्था और महिलाओं की स्थिति:-

मनुस्मृति में राजव्यवस्था के विकेन्द्रीकरण कोम महत्वपूर्ण बताया है। इसमें गाँवों को प्रमुख स्थान दिया है। उसमें बताया गया है कि किसी आसान काम को मनुष्य अकेला नहीं कर सकता तो राज्य को राजा अकेला नहीं सम्भाल सकता। राजा को राजकार्य पूर्ण करने के लिए कई सहायक व्यक्तियों की आवश्यकता होती है और उन व्यक्तियों में प्रशासनिक कार्य का बंटवारा किया जाना आवश्यक है।

मनुस्मृति में महिलाओं की स्थिति:-

1. महिलाओं को सम्पत्ति में अधिकार प्राप्त थे।
2. महिलाओं को सम्मान पाने का अधिकार था।
3. महिलाएं इस काल में स्वतन्त्र नहीं थी।
4. महिलाओं की स्वतन्त्रता पर अंकुश था।
5. महिलाओं को शिक्षा और वेदों के पाठ से दूर रखा गया था।
6. महिलाओं के लिए पति की सेवा को सर्वोपरि सेवा बताया था।
7. इस काल में बाल विवाह का प्रचलन बढ़ा।
8. महिलाओं के हरण को मन्नु ने हेय दृष्टि से देखा है।

बौद्धकाल में पंचायती राज और महिलाओं की स्थिति:-

बौद्धकाल में गाँवों की शासन व्यवस्था क्रमबद्ध और विधिबद्ध थी। जनपद की सबसे महत्वपूर्ण इकाई गाँव थे। गाँवों में अधिकारी नियुक्त थे जो गाँव की सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक गतिविधियों को नियंत्रित करते थे। गाँव के मुखिया का पदनाम 'योजक' था।

बौद्धकाल में महिलाओं की स्थिति:-

बौद्ध के गतिशील विचारों ने नारी की स्थिति को सुधार करने का प्रयत्न किया। परन्तु उस समय की पितृसतात्मक प्रणाली और बौद्ध के विचारों के बीच मतभेद के कारण परम्परागत विचारों में रुकावट आयी और महात्मा बुद्ध के विचारों को गति मिली।

1. महिलाओं को उस काल में आध्यात्मिक और शैक्षिक समानता मिली।
2. महिलाओं को पुरुषों के समान निर्वाण प्राप्ति का अधिकार दिया।
3. महिलाएं भिक्षुणी संघ में प्रवेश कर सकती थी।
4. महिलाओं की सम्माजिक स्थिति में सुधार हुआ।
5. महिलाओं को पुरुष के समतुल्य मान सम्मान मिलना शुरू हुआ।
6. विधवाओं को पुनर्विवाह की अनुमति थी।
7. जो महिलाएं स्वतन्त्र जीवन जीना चाहती उनके लिए भिक्षुणी संघ था।
8. पुत्री की शिक्षा पर महात्मा बुद्ध ने जोर दिया। पुत्री जन्म इस काल में चिंता और निराशा का कारण नही मानी जाती थी।

मौर्यकाल में पंचायती राज और महिलाओं की स्थिति:-

मौर्यकाल भारत में लगभग 137 वर्ष तक रहा। मौर्य साम्राज्य की स्थापना चन्द्रगुप्त मौर्य और उसके मंत्री चाणक्य ने की थी। उस समय छोटे राज्यों से युद्ध करके चन्द्रगुप्त मौर्य ने एक विशाल साम्राज्य की नींव रखी। इस काल में भी गाँवों का महत्व बहुत ज्यादा था। इस काल में गाँव सौ परिवारों से लेकर पाँच सौ परिवारों तक होते थे। गांवों की बसावट पास-पास ही होती थी। गाँवों की सीमाओं का निर्धारण नदियों, पहाड़ और वन क्षेत्र के आधार आधार पर करते थे। गांवों के बीच कम दूरी होने से मजबूत प्रशासनिक व्यवस्था स्थापित होती थी। उस प्रशासनिक व्यवस्था को सम्भालने के विभिन्न पदाधिकारियों की नियुक्ति होती थी। गाँव आत्मनिर्भर थे, सारे काम गाँव स्तर पर निपटाते थे। ज्यादातर लोग गाँवों में निवास करते थे और कृषि पर निर्भर थे। खेतीहीन ग्रामीण मजूदरी पर निर्भर थे।

मौर्यकाल में महिलाओं की स्थिति:-

1. मौर्यकाल में कन्या शक्ति का रूप था, परन्तु उसकी सुरक्षा की व्यवस्था आवश्यक थी।
2. पुत्र प्राप्ति नहीं होने पर पुत्री को उत्तराधिकारी बनाया जाता था।
3. शिक्षा ग्रहण करने का अधिकार पुरुषों के समान महिलाओं को था।

4. महिलाओं को सम्पत्ति के अधिकार प्राप्त थे।
5. महिलाओं को तलाक की अनुमति थी।
6. विधवा पुनर्विवाह का प्रचलन थार
7. वैश्यावृति प्रचलित थी, राज्य इसके लिए कर लेता था।

गुप्तकाल में पंचायती राज व्यवस्था और महिलाओं की स्थिति:-
गु्प्तकाल में शासन व्यवस्था को विभिन्न स्तरों पर बांटा और शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया था। इसलिए इस काल को भारतीय इतिहास का स्वर्णकाल भी कहा जाता है।

राज्य में न्याय व्यवस्था मजबूत थी। राज्य जनता के लिए कल्याणकारी कार्य करता था। गुप्तकाल में कानून व्यवस्था सही होने के कारण गांवों में और व्यक्तियों में आपसी विवाद नहीं थे।

इस काल गाँवों महत्व इसलिए भी बढ जाता है क्योंकि गाँवों को सभी तरह की शक्तियां प्रदान की गयी। मौर्यकाल में भी गाँव स्वायŸा थे और गुप्तकाल में भी गाँव स्वायŸा थे। इसलिए यह कहा जा सकता है कि गाँवों की शासन व्यवस्था दोनों काल में समान थी।

गुप्तकाल में महिलाओं की स्थिति:-
1. गुप्तकाल में उच्च वर्ग और राजघरानों में स्वयंवर की प्रथा थी,
2. उच्च वर्ग महिलाओं को शिक्षा प्राप्त करने के अवसर प्राप्त थे।
3. महिलाएं नृत्य, संगीत और चित्रकला की शिक्षाएं प्राप्त कर सकती थी।
4. महिलाओं को स्त्रीधन पर पूर्ण अधिकार था।
5. इस काल में बाल विवाह का प्रचलन बढने लगा।
6. महिलाओं को धार्मिक कार्यों में भाग लेने की अनुमति थी।
7. देवदासी की प्रथाएं इस काल में उपस्थित थी।
8. गणिकाओं की सामाजिक प्रतिष्ठा थी।
9. सती प्रथा जैसी कुरीति उपस्थित थी।

मध्यकाल में पंचायती राज और महिलाओं की स्थिति:-
मध्यकाल तानाशाही और अराजकता वाला था। मध्यकाल की शासन व्यवस्थाएं अस्थायी और परिवर्तनशील रही है। इस काल में कई राजवंश आये और भारत पर राज किया और वापस चले गये। मध्यकाल का आरम्भ गुप्त काल के अन्त से मानी जाती है। इस काल में मुस्लिम शासकों का आन्तक रहा और गाँवो और नगरों के शासन को एक अलग रूप दिया। इस काल में गाँव छोटी इकाई थी और यहाँ 'पंचकुल' शासन व्यवस्था थी। गाँवों की न्यायीक व्यवस्था, धार्मिक, सामाजिक और कर संग्रह की संस्था 'मांडवी' भी इस पंचकुल के अधीन कार्य करती थी।

मध्यकाल में महिलाओं की स्थिति:-
1. मध्यकाल में महिलाओं की स्थिति बहुत दयनीय थी।
2. महिलाएं इस काल में चारदीवारी में कैद हो गयी थी।
3. पति की मृत्यु होने के पश्चात महिला को सती होना अनिवार्य हो गया था।
4. बाहरी आक्रमण होने पर महिलाएं जौहर करने लग गयी थी।
5. बाल विवाह की प्रथा इस काल में मौजूद थी।
6. उच्च वर्ग की महिलाओं और लड़कियों को छोड़कर बाकि सभी महिलाओं और लड़कियों पर शिक्षा की पाबंदी थी।
7. पुत्री का जन्म अशुभ माना जाता था।
8. पुत्री को सम्पत्ति के अधिकार से वंचित कर दिया था।
9. महिलाएं पति पर निर्भर हो गयी थी।
10. पितृसत्तात्मकता उग्र हो गयी थी।
11. पुरुष ही निर्णायक भूमिका निभाते थे।
12. बहुविवाह का प्रचलन था।
13. महिलाओं के सिर्फ कर्तव्य थे। अधिकार पुरुषों के पास थे।

ब्रिटिश काल में पंचायती राज और महिलाओं की स्थिति:-
इस काल में पंचायती राज संस्थाओं को उत्तरदायी प्रतिनिधिक संस्थाओं का द दर्जा दिया गया था। ब्रिटिश राज का मुख्य उद्देश्य अपनी साम्राज्यवादी नीतियों का संरक्षण करना था ना कि पंचायती राज में सुधार करना। ब्रिटिश मुख्य रूप से उन्ही स्थानों का ज्यादा संरक्षित करते थे जहाँ से उनका व्यापार आराम से संचालित हो सके। इस काल में गाँवों की तुलना में नगरों का विकास ज्यादा हुआ।

स्थानीय निकायों में निर्वाचन की व्यवस्था और विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था इस काल से शुरू हुआ। स्थानीय शासन की नींव इस काल में 1687 में पड़ी।

ब्रिटिश राज में गाँवों की व्यवस्था में बदलाव -

1. ब्रिटिश शासन ने शक्तियों का केन्द्रीकरण शुरू कर दिया।
2. प्रशासनिक और सार्वजनिक कार्यों में केन्द्र सरकार और केन्द्र सरकार से सम्बंधित संस्थाओं का हस्तक्षेप शुरु कर दिया था।
3. गाँवों में नियुक्त कर्मचारियों और अधिकारियों के वेतन में कटौती की गई।
4. कर्मचारियों और अधिकारियों के विशेषाधिकार में कमी की गई।
5. गाँवों में चैकीदार के पद का सृजन किया गया।

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 40 (नीति निर्देशक तत्व):-

संविधान सभा के सदस्यों और गाँधी जी की भावना को ध्यान में रखते हुए भारतीय संविधान में पंचायतीराज को स्थान दिया गया। भारतीय संविधान के भाग 4 के अनुच्छेद 40 में उसका स्पष्ट उल्लेख है।

अनुच्छेद 40 के अनुसार ''राज्य सरकार ग्राम पंचायतों की संगठित करने और उन्हें ऐसी शक्तियां और अधिकार प्रदान करने के लिए कदम उठाएगी जो उन्हें स्वशासन की इकाईयों के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक है।''

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 40 राज्य को ग्राम पंचायतों की स्थापना और उन्हे स्वायता प्रदान करने, मजबूत बनाने के लिए कहता है। यह अनुच्छेद शक्ति के विकेन्द्रीकरण पर आधारित है। भारत की जनता को सरकार बनाने मे भागीदार बनने और गावांे के विकास को बढ़ाने के लिए यह अनुच्छेद प्रोत्साहित करता है। इस अनुच्छेद को क्रियान्वित करने के लिए वर्ष 1992 में 73वां संविधान संशोधन पारित किया गया। इस संविधान संशोधन से भारत में पंचायती राज संस्थाओं ने संस्थागत रुप लिया। पंचायती राज व्यवस्था की संस्चना - बलवंत राय मेहता की सिफारिशों को मानते हुए पंचायती राज संस्थाओं के लिए त्रिस्तरीय संरचना का गठन किया –

(i) ग्राम पंचायत - ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय प्रशासन की संस्था है।
(ii) पंचायती समिति - यह बीच की संस्था है। (खण्ड स्तरीय संस्था है।)
(iii)जिला परिषद - यह सबसे ऊपर की संस्था है। (जिला स्तर की संस्था है।)

अनुच्छेद 40 में उल्लेखित प्रावधानों को यदि उचित ढंग से व्यवहार में लाया जाये तो यह स्थानीय स्वशासन के लिये मील का पटवार साबित हो सकती है।

बलवन्तराय मेहता समिति -

सामुदायिक विकास परियोजना और सेना प्रसार योजना का विश्लेषण और आंकलन करने के लिए वर्ष 1957 में बलवन्तराय मेहता कि समिति की नियुक्ति की गई। इस समिति को योजना का सामाजिक - आर्थिक प्रभाव, योजना के प्रति जागृति और स्थानीय शासन के लिए ऐसे नये ढांचे का प्रारूप प्रस्तुत करना था जिससे पंचायती राज व्यवस्था को निश्चित दिशा मिल सके।

इस समिति की सिफारिशें निम्न थी-

1. स्थानीय स्व शासन का ढाँचा तीन स्तर का बनाया जाए अर्थात् ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद संस्थाएं बनायी जाए।
2. ग्राम पंचायत स्तर पर अध्यक्ष और सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष होने चाहिए। अर्थात दोनों तरह के जनप्रतिनिधियों को सीधे जनता मतदान द्वारा चुनेगी।
3. पंचायत समिति की संरचना में प्रत्येक राज्य को छूट दी। इसका गठन ग्राम पंचायतों के सरपंच, को ओपटेड सदस्य तथा संबद्ध सदस्यों द्वारा होना चाहिए। उस क्षेत्र का विधायक भी इसका सदस्य हो।
4. पंचायती राज व्यवस्था के तीन स्तरीय ढांचे में जिला परिषद सर्वोच्च संस्था होगी। जिला परिषद के गठन में समितियों के प्रधान, विधान सभा के सदस्य, को-ओपटेड सदस्य तथा उस क्षेत्र का सांसद के माध्यम से होना चाहिये। जिला कलेक्टर भी इसका सदस्य होना चाहिए। यह संस्था मुख्य रूप से निरीक्षण और अंकेक्षण का कार्य करेगी।
5. बजट का निरीक्षण ऊपर की संस्था करेगी-
   - ग्राम पंचायत के बजट का निरीक्षण पंचायत समिति और
   - पंचायत समिति के बजट पर जिला परिषद निगरानी करेगी।
6. पंचायत समिति सभी योजनाओं के क्रियान्वयन की मुख्य इकाई होगी। पंचायत समिति लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की आधारभूत संस्था होगी।
7. पंचायत समितियों को समुचित वित्तिय स्त्रोत उपलब्ध कराये जाने चाहिये। इसके लिए उन्हें यात्रा कर, भूमि कर. चल सम्पति और व्यवसायिक कर आदि उन्हे प्रदान किये जाये।
8. पंचायत समिति का सचिव और कार्यकारी अधिकारी खण्ड विकास अधिकारी को रखा जाये।

9. पंचायतों को विकास के मुख्य अभिकरण की तरह कार्य करना चाहिये। ग्राम सेवक को पंचायत का सचिव बनाना चाहिये।
10. राज्य सरकार के पास उन्हें नियन्त्रण और निलंबन का अधिकार होना चाहिये।

आधुनिक पंचायती राज का शुभारम्भ -

भारत में आधुनिक स्थलीय स्वशासन की शुरुआत 1959 से नहीं हुयी है। स्वतन्त्रता से पहले भी ब्रिटिश स्थानीय और देशी रियासतों में भी स्थानीय स्वशासन कानूनों का निर्माण होने लग गये थे। स्वतन्त्रता के बाद 1953 में राजस्थान ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया। इस अधिनियम में ग्राम पंचायतों के गठन, निर्वाचन प्रक्रिया तथा सदस्यों का उल्लेख है। राजस्थान में यह अधिनियम 01 जनवरी 1954 को लागू हुआ और इस कानून के तहत राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था शुरु होने लग गई थी। न्याय पंचायते भी इस कानून के तहत बनी थी। 1920-30 में भारत में स्थानीय शासन के प्रयास शुरु हो गये थे।

अशोक मेहता समिति (1978):-

भारत में सन् 1977 के आम चुनावों में केन्द्र में पहली बार गैर कांग्रेसी सरकार बनी। केन्द्र में एकछत्र राज करने वाली कांग्रेस पार्टी को बहुमत नहीं मिला और जनता पार्टी ने अपनी सरकार बनायी।

मुख्य अनुशंसाएं -

1. पंचायतीराज संस्थाओं का स्वरूप द्विस्तरीय होना चाहिए। मण्डल पंचायत जिसमें 15-20 गाँव होगंे तथा जनसंख्या 15-20 हजार होगी। जिला स्तर पर जिला परिषद होगी।
2. विकेन्द्रिकरण का पहला बिन्दु जिला होगा।
3. जिला परिषद के अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से होगा।
4. मण्डल पंचायत तथा जिला परिषद का कार्यकाल चार वर्ष होगा। प्रत्येक चार वर्ष से चुनाव होने चाहिए और इसमें निरन्तरता होनी चाहिए।
5. प्रत्यक्ष निर्वाचन विधि को अधिक महत्व दिया जाना चाहिए।
6. मण्डल पंचायत के अध्यक्ष का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से होगा।
7. अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति को उनकी जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए।
8. गाँव में अलग से न्याय पंचायत होनी चाहिए। यह मण्डल पंचायत से स्वतन्त्र सक्षम संस्था होगी।
9. दोनों स्तरों पर समिति व्यवस्था हो। इन समितियों में समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए।
10. पंचायतीराज संस्थाओं के चुनाव दलीय आधार पर होने चाहिए। दलीय आधार पर चुनाव होने से गाँवों में राजनीतिक सहभागिता बढेगी।
11. जिला परिषद में निर्वाचित सदस्य, पदेन सदस्य, बडी नगरपालिकाओं से तथा जिला सहकारी संघ से मनोनीत सदस्य, दो सहवृत्त सदस्य तथा एक व्यक्ति कॉलेज या विश्वविद्यालय से मनोनीत किया जावे।
12. जिला स्तर पर योजना प्रकोष्ठ स्थापित किया जाना चाहिए।
13. चुनाव समय पर करवाने आवश्यक है। कोई संस्था भंग होने पर छः महिने में उप चुनाव करवाये जाना चाहिए।
14. प्रभावी मूल्यांकन के लिए इन संस्थाओं का समय समय पर अंकेक्षण होना चाहिए।

अशोक मेहता समिति की कुछ सिफारिशें ही लागू हो सकी इसका मुख्य कारण राजनैतिक था। 1980 के मध्यावधि चुनाव में जनता पार्टी चुनाव हार गई और कांग्रेस ने पुनः सŸाा पर कब्जा कर लिया। इसी कारण कई सिफारिशें लागू नहीं हो पाई। 1983 में योजना आयोग ने हनुमन्त राय समिति का गठन किया । इस समिति की मुख्य सिफारिशों को निम्न प्रकार से समझे सकते है।

हनुमन्त राव समिति - (1982-84)

अशोक, मेहता ने वर्ष 1978 में संविधान का 43वां संविधान संशोधन विधेयक (1977) का प्रारूप बनाकर दिया था। इस प्रारूप में प्रस्ताव था कि संविधान में एक नया भाग नौ जोड़ा जायें उसे स्थानीय शासन नाम दिया जाए। पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक स्तर प्राप्त होना चाहिए। लेकिन यह संशोधन विधेयक सरकार के लिए महत्वपूर्ण नहीं रहा।

मध्यावधि चुनाव के बाद सरकार को पंचायतीराज संस्थाओं पर ध्यान देना जरूरी था इसलिए जिला आयोजना पर दिशा निर्देश तैयार करने हेतु हनुमन्त राव समिति का गठन किया गया। इस समिति की मुख्य सिफारिशें निम्न थे –

(i) जिला लेवल पर योजनाएं बनाने के लिए एक पृथक जिला योजना निकाय का गठन किया जाए।
(ii) जिला योजना और उसके कार्यान्वयन में कलेक्टर या किसी मंत्री को शामिल किया जाना चाहिए जो जनता की जरूरतों को समझ सके।
(iii) मूलभूत इकाई के रूप में जिला खतक को मुख्य इकाई माना जाए।
(iv) जनता में आपसी सहयोग, स्थानीय संसाधनों को जुटाना और जिला लेवल पर योजनाओं के क्रियान्वयन में आपसी टकराव का रोकने के लिए कार्य करना।

जी वी. के राव समिति (1985)

ग्रामीण विकास एवं निर्धनता उन्मूलन कार्यक्रमों हेतु और प्रशासनिक व्यवस्था की समीक्षा हेतु जी.वी के राव समिति का गठन मार्च 1985 में किया गया। जी.वी. के राव योजना आयोग के पूर्व सदस्य थे। इस कार्ड समिति ने योजनाओं में जनसहभागिता को जकरी बताया। योजनाओं का केन्द्रीकृत स्वरूप घातक होता है।

इस समिति ने विकेन्द्रीकृत आयोजना तथा पंचायती राज व्यवस्था से सम्बन्धित कई सिफारिशें की थी जो निम्न है -

1. इस समिति ने पंचायती राज को चार स्तरीय बनाने की सिफारिश की थी। राज्य स्तर पर राज्य विकास परिषद का गठन किया जाना चाहिए। इस परिषद का अध्यक्षा मुरख्यमंत्री होगा।
2. परिषद जिला की सभी योजनाओं को अनुमोदित करने का कार्य करे।
3. तीस से चालीस हजार की जनसंख्या पर जिला परिषद में एक प्रतिनिधि चुना जाए।
4. अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, पिछड़ा वर्ग और महिला वर्ग को जिला परिषद में उचित प्रतिनिधित्व दिया जाना चाहिए।
5. जिला परिषद की अवधि चार से पांच साल होगी।
6. जिला परिषद का अध्यक्ष प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से चुना जा सकता है।
7. राज्य सरकार राज्य की योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए ये कार्य जिला परिषद को सौंप दें।
8. प्रसाशनिक कार्य और विकास से सम्बन्धित कार्य अलग-अलग होने चाहिए।
9. ग्राम सभा की बैठकें वर्ष में दो बार होनी चाहिए।
10. जिला स्तर पर विकास, शिक्षा, स्वच्छता, लघु उद्योग. ग्रामीण सड़के एवं भवन और महिला एवं बाल कल्याण जैसे कार्य जिला परिषद को सौंप देने चाहिए।

डॉ. एल. एम. सिंघवी समिति (1986)
डॉ. लक्ष्मी मल सिंघवी की अध्यक्षता में 16 जून 1986 को भारत सरकार के ग्रामीण विकास विभाग ने एक समिति का गठन किया। इस समय राजीव गांधी देश की सत्ता सम्भाल रहे थे और देश विदेश में सूचना प्रौद्योगिकी, शासन का विकेन्द्रीकरण और सुशासन जैसी अवधारणाएं मुख्य मुद्दे थे। राजीव गांधी के दूरदृष्टि विचारों को ध्यान में रखकर इस समिति को कार्य सौंपे गये। इस समिति ने 5 नवम्बर 1986 की अपनी रिपोर्ट भारत सरकार को सौंपते हुए अपने मत व्यक्त करते हुए कहा-पंचायतीराज संस्थाओं के लिए उचित सिद्धान्तों की कमी रही है, राजनीतिक सहभागिता और इच्छा की कमी है तथा राष्ट्रीय स्तर पर प्राथमिकता नहीं मिलने जैसी समस्याओं से झूंझ रही है। इस समिति की मुख्य सिफारिशें इस प्रकार थी –

भारत की पंचायती राज व्यवस्था प्रणाली को एक मजबूत संवैधानिक आधार दिया जाना चाहिए।
पंचायती राज प्रशासन के लिए विकास प्रशासन और विकेन्द्रीकृत आयोजना के लिए जी.वी के राव समिति की सिफारिशे महत्वपूर्ण है।
इन संस्थाओं के चुनाव नियमित और निष्पक्ष होने चाहिए। ये चुनाव राज्य के मुख्य निर्वाचन अधिकारी द्वारा सम्पन्न करवाये जाने चाहिए।

(i) स्थानीय स्वशासन में पार्टीयों की राजनीति नहीं होनी चाहिए।
(ii) राज्य वित्त आयोग का गठन होना चाहिए।
(iii) न्याय पंचायतों या ग्राम न्यायालयों की समुचित व्यवस्था हो।
(iv) पंचायती राज संस्थाओं के पास टैक्स लगाने के अधिकार होने चाहिए।
(v) पंचायतों के मामलों को निपटाने के लिए प्रत्येक राज्य में पंचायती राज न्यायाधिकरण की स्थापना होनी चाहिए।
(vi) देश के लिए राष्ट्रीय स्थानीय स्वशासन संस्थान तथा प्रत्येक राज्य के लिए राज्य स्थानीय स्वशासन संस्थान की स्थापना करनी चाहिए।
(vii) पी. के थुंगन समिति (1908)

डॉ. . एल. एम. सिंधवी की पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित रिपोर्ट आते ही देश में संविधान संशोधन की मांग जोर पकड़ने लगी । सन् 1988 में जिला आयोजना पर पी.के. थुंगन की अध्यक्षता में एक उप समिति का गठन किया। थुंगन समिति की मुख्य सिफारिशें निम्न थी-

(i) पंचायतीराज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा दिया जाना।
(ii) पंचायतीराज संस्थाओं के चुनाव समय पर करवाने चाहिए।
(iii) पचायतीराज संस्थाओं का कार्यकाल पाँच वर्ष होना चाहिए।
(iv) जिला कलक्टर को जिला परिषद का कार्यकारी अधिकारी बनाया जाना चाहिए।
(v) भारतीय संविधान का तिहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम-

आधुनिक भारत और आधुनिक पंचायती राज संस्थाओं का जनक राजीव गांधी को कहा जाता है। राजीव गांधी ने भारत में स्थानीय स्वशासन को संवैधानिक दर्जा दिलाने का प्रयास किया। उन्होंने स्थानीय स्वशासन के बारे में कहा- 'इन स्थानीय संस्थाओं के बिना लोकतंत्र का कोई मतलब ही नहीं रह जाता है। इन स्थानीय संस्थाओं नहीं अपनाने का अर्थ है गांधीजी का अपमान है।' नेहरू ने कहा- हकिकत के बदलाव ग्रामों से आता है कोई भी बाहर से नहीं आता। इसलिए राजीव गांधी इनसे प्रेरित होकर इस दिशा में बदलाव करना शुरू किया।

International Journal of Enhanced Research in Educational Development (IJERED)
ISSN: 2320-8708, Vol. 13 Issue 6, November-December, 2025

वर्ष 1990 में वीपी सिंह सत्ता में आये और उन्होंने स्थानीय स्वशासन से संबंधित विधेयक सदन में प्रस्तुत किया परंतु कई राजनीतिक परिस्थितियों के कारण इस दिशा में बात आगे नहीं बढ़ी और संशोधन पारित नहीं हुआ। वीपी सिंह के बाद पीवी नरसिम्हा राव की सरकार बनी। इस सरकार स्थानीय स्वशासन के विधेयक का सदम में पेश किया और ये वर्ष 1992 का पारित हुआ।

तिहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम 1992 की मुख्य विशेषताएं-

यह संविधान संशोधन भारत के सभी राज्यों के लिए था के मुख्य प्रावधान निम्न थे।

1. ग्राम पंचायत क्षेत्र के सारे मतदाता ग्राम सभा में शामिल होते हैं।
2. यह संस्थागत तीन स्तरों वाला होगा- ग्राम, खण्ड और जिला स्तर। जिस राज्य की आबादी बीस लाख से कम है उन राज्यों को खण्ड पंचायतें बनाने की आवश्यकता नहीं है।
3. सभी स्तरों के लिए प्रत्यक्ष मतदान प्रणाली से चुनाव होगंे। अध्यक्ष पद के लिए अपने से किसी एक को चुनेगें। विधानमंडल का सदस्य और सांसद जिला स्तर और खण्ड स्तर का सदस्य बन सकते है।
4. अनुसूचित जाजि और जनजाजि के स्थानों का आरक्षण।
5. महिलाओं के लिए स्थानों का आरक्षण।
6. आबादी के अनुपात में सभी स्तरांे पर अध्यक्ष पद हेतु अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति के लिए आरक्षण।
7. अध्यक्ष पदों हेतु महिलाओं के लिए आरक्षण।
8. पंचायतों का कार्यकाल पांच वर्षों के लिए होगा इसके बाद चुनाव होगें। यदि कोई पंचायत समय से पहले भंग हो जाये तो छ महिनों के भीतर चुनाव करवाने आवश्यक है। पुर्नगठित पंचायत शेष बचे कार्यकाल के लिए काम करेगी।
9. पंचायतों को कोई अधिनियम में संशोधन करके भंग नहीं किया जा सकेगा।
10. ऐसा कोई व्यक्ति पंचायत का सदस्य बनने योग्य नहीं होगा जिसको राज्य के विधानमंडल के चुनाव के किसी कानून या राज्य के किसी कानून के अंतर्गत अयोग्य घोषित कर दिया गया है।
11. नवीं अनुसूची वर्णित आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय से संबंधित योजना तैयार करने की जिम्मेदारियां पंचायतों को दी जाएगी।
12. पंचायतों को अपने क्षेत्र के विकास के लिए आवश्यक धनराशि उपलब करवायी जाएगी।
13. पंचायत अपने क्षेत्र से राजस्व वसूल करके अपने पास रख सकेंगे।
14. राज्य सरकार के करों की आय भी पंचायतों की देने की उम्मीद की जाती है।
15. प्रति पांच वर्ष से वित्त आयोग का गठन किया जाएगा। जिससे पंचायतों को संसाधन उपलब्ध हो सके।

पंचायत राज या स्थानीय स्वशासन के लिए यह यह अधिनियम मील का पत्थर साबित हुआ। यह संविधान संशोधन ग्रामीण विकास रूकी गति को वापस शुरु करने वाला साबित हुआ। इस अधिनियम से पहले स्थानीय स्वशासन की कोई पहचान नहीं थी। लेकिन 73वें संविधान संशोधन ने स्थानीय स्वशासन को संवैधानिक पहचान दी।

पंचायती राज को पहले राजनीतिक और प्रशासनिक स्तर पर ज्यादा महत्व नहीं दिया जाता था, इस संविधान संशोधन से ही इसको महत्वपूर्ण समझा जाने लगा। पंचायती राज के चुनाव समय पर हो रहे है वह सिर्फ इस अधिनियम की वजह से ही है। पहलेे विधानसभा और लोकसभा चुनाव का ही महत्व था। तीनों स्तरों का चुनाव भी अलग-अलग कर दिया और तीनों ही स्तर प्रत्यक्ष रूप से जनता से जुड़े हुए है।

भारतीय संविधान भाग- नौ

पंचायतें- इस भाग में पंचायतों को परिभाषित किया गया है-

1. किसी इकाई के जिले को जिला शब्द दिया गया है।
2. गांव स्तर पर पंचायत के सभी मतदाता ग्राम सभा का निर्माण करते है।
3. गांव और जिला स्तर के मध्य खण्ड स्तर'
4. पंचायत क्षेत्र का मतलब उस पंचायत का प्रादेशिक भू-भाग से है।
5. पूर्वी जनगणना के आधार पर पंचायत की जनसंख्या का निर्धारण।
6. ग्राम का अर्थ गांवों के समूह से भी हो सकता है।

संविधान के अनुच्छेद 243क - राज्य विधि बनाकर ग्राम सभा को ग्राम स्तर शक्तियां और कार्यों के निर्वहन को बोल सकेगी। भारतीय संविधान का यह अनुच्छेद ग्राम सभा को शक्ति देने से संबंधित है।

संविधान के अनुच्छेद 243ख1 के अनुसार प्रत्येक राज्य में तीन स्तरों की पंचायतों का गठन किया जायेगा। सबसे निचले स्तर पर गांव, बीच स्तर पर खण्ड और जिला स्तर पर जिला परिषद होंगे।

संविधान के अनुच्छेद 243ख-1 यदि किसी राज्य की जनसंख्या बीस लाख से कम है वहां बीच वाला स्तर या खण्ड स्तर का गठन करना जरूरी नहीं है परंतु ग्राम स्तर और जिला स्तर पर पंचायतों का गठन आवश्यक है।

संविधान के अनुच्छेद 243सी1 अनुसार- राज्य का विधानमंडल कानून का निर्माण कर पंचायतों की संरचना कर सकता है।

संदर्भ ग्रन्थ सूची:-

[1]. दरड़ा आर. एस., फम प्यूडरेलिज्म टू डेमोक्रेसी, दिल्ली, 1971,
[2]. शर्मा रविन्द्र, विजेज पंचायत इन राजस्थान, जयपुर, 1986
[3]. मिश्रा श्वेता, डेमोक्रेटिक डिसेन्ट्रलाइजेशन इन इण्डिया नई दिल्ली, 1994
[4]. नारायण इकबाल, पंचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान, नई दिल्ली, 1973,
[5]. शर्मा श्रीकृष्णदत्त एवं दाधीच सुनीता, राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, जयपुर 1983,
[6]. फड़िया बी. एल, फड़िया कुलदीप, भारतीय शासन एवं राजनीति, साहित्य भवन आगरा, पच्चीसवां संस्करण 2022,
[7]. एम लक्ष्मीकांत, भारत की राजव्यवस्था, एम सी ग्राहिल, छठा संस्करण 2020,
[8]. सिंह डॉ. विकास, भारत का संविधान, आशीर्वाद पब्लिकेशन, आठवां संस्करण 2021-22,