© 2018 IJSRST | Volume 4 | Issue 7 | Print ISSN: 2395-6011 | Online ISSN: 2395-602X
Themed Section: Science and Technology

पंचायती राज व्यवस्था का ऐतिहासिक अवलोकन

रमेश चन्द्र यादव
(पी.एच.डी, शोधछात्र)
एशियन एंड सेन्ट्रल एशियन स्टडीज स्कूल ऑफ इंटरनेशनल स्टडीज
जवाहरलाल नेहरू यूनिवर्सिटी नई दिल्ली

पंचायती राज्य व्यवस्था भारतीय उप महाद्वीप में बहुत महत्वपूर्ण अस्तित्व रखता है | भारत की ७० % जनता ग्रामीण राज्य व्यवस्था में जीवन यापन करती है | इसलिए भारत में स्वशासन या पंचायती राज्य व्यवस्था बड़े भू भाग पर कार्य करती है | जिसको राजनितिक व्यवस्था के मूल से भी लिया जाता है | भारत विश्व का सबसे बड़ा प्रजातांत्रिक देश है, जहां स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था किसी न किसी रूप में आदिकाल से विद्यमान रहे | भारत में पंचायती शासन व्यवस्था प्राचीन भारत के प्रमुख योगदान है हालांकि इसका वर्तमान स्वरूप ब्रिटिश कालीन भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था से मेल खाता है | यही कारण है कि भारत में स्थानीय प्रशासन को ब्रिटिश काल का योगदान या ब्रिटिश विरासत माना जाता है | पंचायती राज की परिकल्पना स्वरूप एवं उसके माध्यम से ग्रामीण विकास की अवधारणा आज कल की बात नहीं अपितु इस का इतिहास वैदिक काल से पूर्व का है | भारत के इतिहास की पृष्ठभूमि के अवलोकन से स्पष्ट होता है कि वैदिक काल में पंचायती राज का अस्तित्व था | तत्कालिक राजा पंचायतों के माध्यम से राज्य कार्य संभालता था | उस दौरान ग्राम का प्रमुख ग्रामीण होता था जो पंचायत का प्रमुख होता था | ग्रामीण जनता उसे अपने नेता या स्वामी समझती थी और उसपर पूरा भरोसा करती थी | इससे लोगों में विश्वास और सम्मान दोनों बढ़ता था और काम करने की लगन भी |

समिति भी होती थी जिसका कार्य अपनी सीमा के अंतर्गत स्थित सभी ग्राम सभाओं का निरीक्षण और पर्यवेक्षण करना था तथा अपने अधीनस्थ ग्रहों से संबंधित विषयों की व्यवस्था करना था | समिति का स्वरूप विस्तृत था | इसके द्वारा निर्मित विचारों के बेहतर कार्यान्वयन करने के लिए संपूर्ण समिति के सदस्यों के द्वारा एक छोटी सी कार्यकारिणी समिति का गठन किया गया. साथ ही समिति द्वारा एक अध्यक्ष का चुनाव किया गया जिसे राष्ट्राध्यक्ष कहां गया | इस समय तक राजा संत का जन्म नहीं हुआ था उस समय ग्राम सभा समिति तथा आमंत्रण पंचायत की पर्यायवाची शब्द के रूप में इस्तेमाल किया जाता था |

वैदिक काल में तो स्थानीय प्रशासन की आंशिक झलक दृष्टिगोचर होती ही है, उत्तर वैदिक काल में भी स्थानीय स्तर पर सामूहिक इकाई के रूप में ग्राम का महत्व रहा है |

महाभारत के शांति पर्व में भी स्थानीय शासन व्यवस्था का उल्लेख मिलता है. महाभारत काल में स्थानीय शासन श्रेणी आदि संस्थाओं के द्वारा संचालित था | पुर के प्रधान पुर वृद्ध कहते थे जो केंद्रीय सभा में बैठकर केंद्रीय सरकार प्रशासन कार्य में भाग लेते थे | ग्राम का शासन ग्राम वृद्ध के द्वारा संचालित था इस प्रकार गांव से राष्ट्र शासन व्यवस्था पंचायत पद्धति पर आधारित थी | बौद्ध साहित्य में जातक ग्रंथों में भी पंचायत व्यवस्था का उल्लेख मिलता है | बौद्ध काल में ग्राम सभा से गणराज्य की व्यवस्था लोकतांत्रिक होने का जातक में प्रमाण मिलता है | स्थानीय शासन ग्राम सभा पूग द्वारा होता था | बौद्ध संघ भिक्षु के समूह से वर्ग और वर्गों के समूह से सन बनता था और बौद्ध धर्म सभाओं में सभी निर्णय बहुमत से लिया जाता था |

मौर्य काल तक पंचायतों की कार्य क्षेत्र विस्तृत हुआ करती थी | चंद्रगुप्त मौर्य काल में ग्रामीण लोग पंचायतों में रूचि लिया करते थे | तात्कालिक नीतिज्ञ एवं राजनीति शास्त्र के ज्ञाता चाणक्य ग्राम को राजनीति की इकाई के रूप में शिकार करते थे | चाणक्य ने अपने प्रसिद्ध ग्रंथ 'अर्थशास्त्र' में अनेक बार ग्रामीण शब्द का उल्लेख किया है, जो ग्राम का प्रमुख हुआ करता था | पंचायत में ग्रामीण की मुख्य भूमिका होती थी ग्राम पंचायतों में सार्वजनिक कोष होता था जिसमें किसानों से प्राप्त लगा दंड एवं जुर्माने से प्राप्त धन को संचित किया जाता था | इसी तरह की पंचायती राज व्यवस्था के बारे में हर्षवर्धन के शिलालेखों में जानकारी उसके शासनकाल के बारे में होती है |

भारत में यूनानी आक्रमणकारियों द्वारा निर्मित स्मारकों से भी पता चलता है कि वह समय ग्रामीण स्तर पर पंचायती संगठन विकसित एवं स्वायत्त थी | यूनानी राजदूत 'मेगास्थनीज' ने तीसरी शताब्दी ईसा पूर्व में एक नगर के शासन का वर्णन किया | उसने लिखा है नगर का कार्यभार जिन लोगों को सुपूर्द है | इसमें मुख्य बात समितियों के विभाजन से थी 5-5 सदस्यों की 6 समितियों में विभाजित है | प्रथम समिति के सदस्य कलाओं से संबंधित दूसरी समिति सदस्यों का काम विदेशियों का स्वागत सत्कार करना मैं उसके लिए आवास निर्धारित करते थे तथा उन व्यक्तियों द्वारा उनकी जीवन प्रणाली पर निगाह रखते थे जले हुए उनकी सहायता के लिए नियुक्त करते थे तीसरी समिति के सदस्य जन्म और मृत्यु का लेखा जोखा रखते थे क्योंकि समिति व्यापार और वाणिज्य का निरीक्षण करती थी माप तौल की जांच करती थी | पांचवी समिति वस्तुओं के निर्माण का प्रबंध निरीक्षण तथा देखभाल करती है साथ ही यह ध्यान रखती है की नई तथा पुरानी वस्तुएं अलग-अलग विक्रय की जान छठी समिति वस्तुओं के क्रय विक्रय की वसूली करती थी |

दक्षिण भारत में स्थित उत्तर मल्लूर के बैकुंठ तथा पेरूमल मंदिर से प्राप्त शिलालेखों में न्याय समिति तालाब समिति उद्यान समिति जायसी विभिन्न समितियों का उल्लेख मिलता है, जिस से ज्ञात होता है कि उस समय पंचायतों का शासन समितियों या उप समितियों के माध्यम से संचालित होता था | चोल अभिलेखों में भी स्थानीय स्वशासन की मौलिक व्यवस्था का विस्तृत वर्णन मिलता है | गांव से लेकर मंडल (प्रांत) तक स्वशासन की संस्थाएं थी जो प्रशासन का कार्य देखती थी. बड़नाल(बड़े प्रदेश) की सभा को नगस्तार तथा नाडु(जिले) में कार्यरत संस्था नाटटर कल आती थी |

गुप्तकालीन सम्राज्य में भी ग्राम पंचायतों का उल्लेख मिलता है. शासन की सुविधा की दृष्टि से गुप्त काल के प्रभाव निम्नांकित थे. सबसे बड़ा विभाग प्रांत था जिसको देश या भुक्ति करते थे | प्रांतीय शासन योगपति, गोपआ, महाराज और राज्य स्थानीय कहलाते थे | प्रांतों से छोटा विभाग प्रदेश और इनसे छोटा विभाग विषय होता था जो जिला के समान होता था | विषय के ऊपर विश्पति, कुमारअमात्य अथवा महाराज शासन करते थे | शासन की सबसे छोटी इकाई ग्राम होती थी, जिसका मुख्य अधिकारी ग्रामीण महत्तर, अथवा भोजन होता था | पुण्यभूमि वंश और काव्य कुदज साम्राज्य के बारे में हर्षचरितम् ग्रामीण शासन व्यवस्था की उत्कृष्टता का उल्लेख मिलता है | ऐसा माना जाता है कि उस दौरान स्थानीय शासन में नगर शासन का अस्तित्व नहीं था, अपितु अपने संपूर्ण प्रभाव से ग्राम पंचायतें ही शासन की बागडोर संभाली थी | तत्कालीन उत्कीर्ण शिलालेखों के अनुसार ग्रामीण होता था जो एक सरकारी अधिकारी होता था. उसके अधिनस्थ कई कर्मचारियों की व्यवस्था होती थी | ग्रामीण के प्रमुख अधीनस्थ अधिकारियों में 8 निरीक्षक होते थे |

1. सेलकिक जो शुल्क वसूल करने वाला चुंगी वसूलने वाला |
2. गौल्मीक वन उपवन आदि का निरीक्षण |
3. अग्रहरिक ब्राह्मण को दिए हुए गांव की देखभाल करने वाला |
4. ध्रुवअधिकरण भूमकर का अध्यक्ष |
5. भंडार गृह अधीक्षक- भंडार का अध्यक्ष |
6. तलवाटक- गांव का लोक लेखा जोखा रखने वाला |
7. अक्षपटलिक- कागज पत्रों का संरक्षक |
8. करणीन- कागज पत्रों की पांडुलिपि बनाने वाला |

राजपूत काल में ग्राम पंचायतों का महत्व बढ़ गया | उन पर भी सामंतों के अधिकार सत्ता छा गई | ग्राम शासन में दक्षिण भारत जितना संगठित था उतना उत्तर भारत में नहीं था. राजकीय विशाल होने पर तात्कालिक शासन प्रांतों, जिलों प्रतिष्ठानों और ग्राम में विभक्त होता था | इस दृष्टि से शासन पद्धति गुप्तकालीन शासन व्यवस्था पद्धति के आधार पर ही थी परंतु शासन के विकेंद्रीकरण की भावना पर

आधारित होने के कारण केंद्रीय शक्ति को सदैव खतरा बना रहता था. सामंत लोग हमेशा केंद्र से स्वतंत्र होने की चेष्टा करते रहते थे |

चोल प्रशासन ग्रामीण राज्य व्यवस्था के लिए प्राचीन काल से ही प्रचलित है | चोल शासकों के साम्राज्य में भी स्थानीय स्वशासन में ग्राम महत्वपूर्ण थे | ऐसा माना जाता रहा है कि दक्षिण भारत में स्वशासन या पंचायत प्रथा को संगठित करने एवं उसके स्वरूप को प्रस्तुत करने में सर्वाधिक भूमिका चोल शासकों की रही और इसमें राजराजे चोल शासक प्रथम को शुरुआत करने का श्रेय दिया जाता है | चोल शासकों के साम्राज्य में ग्रामीण सर्वाधिक संगठित और विकसित होता था. पंचायतों को महासभा कहते थे |

महासभा का पंचायतों का मुखिया ग्रामीक होता था. महासभा के सदस्य ग्राम वासियों द्वारा नियमानुसार निर्वाचित होते थे | निर्वाचन और सदस्यता की योग्यता के विशेष नियम बने हुए थे, जो योग्यता और शिक्षा, आचरण सामाजिक स्थिति आदि पर आधारित बने हुए थे | यह निर्वाचन 1 वर्ष के लिए होता था| निर्वाचन का संयोजक पुरोहित होता था, उसकी उपस्थिति में सभी नामों के टिकट एक पात्र में मिलाकर एक बालक से उन्हें निकलवाया जाता था. इसी आधार पर पूर्व ही चुनाव की घोषणा करता था | किसी अपराध में दंड बेईमान और दुराचारी व्यक्ति सभा की सदस्यता के लिए खड़े होने के अधिकारी नहीं होते थे. प्रत्येक ग्रामीण महासभा शासन की सुविधा के लिए कई समितियों में विभक्ति थी-

1. सामान्य प्रबंध समिति
2. उप वन समिति
3. सिंचाई समिति
4. कृषि समिति
5. लोक जोखा समिति
6. भूमि प्रबंधक समिति
7. मार्ग समिति
8. देवालय समिति

वास्तविक रूपों में ग्रामीण महासभा पूर्णता विकसित एवं संगठित शासन प्रणाली थी, जो पूर्ण आंतरिक स्वतंत्रता का अधिकार रखती थी. गांव की भूमि पर उसे पूरा अधिकार था | महासभा गांव के उपयोग के लिए नई भूमि प्राप्त कर सकती थी और धार्मिक कार्यों के लिए विक्रय भी सकती थी. महासभा ही भूमि कर वसूल करती थी | कर वसूली से प्राप्त धन भूमि के रूप में निधियों या धरोहर की ट्रस्टी होती थी | स्थानीय अपराधों के बारे में न्याय करने का महासभा को पूर्ण अधिकार प्राप्त था | ग्राम सभा मठों के माध्यम से संस्कृत एवं तमिल भाषा और साहित्य की शिक्षा का प्रबंध करती थी. गांव की रक्षा, सड़क सिंचाई, मनोरंजन की व्यवस्था संपूर्ण दायित्व ग्राम सभा के ऊपर होता था | सरकारी अधिकारी ग्राम

सभाओं के कार्य संचालन और लेखा जोखा का निरीक्षण करती थी | मध्यकाल के संतलत काल के दौरान राज की सबसे छोटी इकाई गांव थी | इस में ग्राम पंचायतों का प्रशासनिक स्तर अत्यंत उत्कृष्ट था | गांव की प्रबंध व्यवस्था लंबरदार पटवारियों और चौकीदार ऊपर थी | लंबरदार का कार्य शांति व्यवस्था रखना एवं भूमि पर एकत्रित करना था | ग्राम पूरी तरह स्वतंत्र थे | मुगल काल में भी गांव प्रशासन की सबसे छोटी इकाई थी | आईने अकबरी के अनुसार परगना को गांव में विभाजित कर रखा था | पंचायतों द्वारा गांव का प्रबंध होता था | ग्राम में चार महत्वपूर्ण अधिकारी थे - मुकद्दम, पटवारी, चौधरी और चौकीदार | इनमें गांव की देखभाल का कार्य मुकद्दम करता था, लगान वसूली का कार्य पटवारी करता था. पंचायतों की सहायता से चौधरी झगड़ों को हल करता था और सुरक्षा के लिए प्रत्येक गांव में एक चौकीदार होता था |

मराठा काल की अनेक दस्तावेजों से ज्ञात होता है कि शिवाजी राजाराम और साहू आदि के पास जो मांगने आते थे उन्हें स्वयं नहीं सुनकर पंचायतों के पास भेजें जाते थे |
भारतीय इतिहास के मध्यकालीन मुगल काल पर दृष्टिपात करने से स्पष्ट होता है कि उस समय भी स्थानीय स्वशासन मौजूद था | दरअसल मुस्लिम शासकों ने भारतीयों की देसी परंपरा से अधिक छेड़छाड़ नहीं की बल्कि उन्होंने भारतीय जीवन पद्धति के अनुरूप ही शासन व्यवस्था का संचालन किया |

संदर्भ ग्रंथ-

1. **अथर्ववेद, दयानंद संस्थान, पृष्ठ संख्या 179.**
2. **महाभारत, शांति पर्व**
3. **जातक,149 हिंदू पृष्ठ 45**
4. **मजूमदार आर. के और श्रीवास्तव आई AN हिस्ट्री ऑफ अंसिएंट इंडिया पेज नंबर 72**
5. **द इंपीरियल गज़ेटियर ऑफ इंडिया, वॉल्यूम 4 ऑक्सफोर्ड प्रेस109**
6. **शर्मा कमलेश, प्राचीन भारत का इतिहास पृष्ठ 311**
7. **मजूमदार आर के, लोकल गवर्नमेंट ऑफ़ अंसिएंट इंडिया 78-79.**
8. **मजूमदार आर के corporate Life in India page 117-119**