प्रथम - अध्याय

भाग-1 : प्रस्तावना

गांव हमेशा सामाजिक व आर्थिक जीवन की एक महत्वपूर्ण इकाई के साथ-साथ अतीत से ही प्रशासन की महत्वपूर्ण संस्था रहा है। ग्राम पंचायत लगभग उतना ही पुराना है जितना स्वयं भारत। गावों को सशक्त बनाने की **बात पं. जवाहरलाल** नेहरू हमेशा कहा करते थे। इस संदर्भ में उन्होंने कहा था कि "यदि हमारी स्वाधीनता को जनता की आवाज की प्रतिध्वनि बनाना है तो पंचायतों को जितना अधिक शक्ति मिले, जनता के लिए उतना ही लाभदायक है।" (वर्मा, 2009) लेकिन आज हमारे गांव में जो पंचायते हैं वे एक अलग और नयी कहानी हैं। ग्राम पंचायत, ब्लाक और जिला इन तीनों स्तरों पर देश भर में फैली हुई पंचायतों की स्वतंत्रता संवैधानिक सत्ता इसे भारतीय राज्य का तीसरा पाया कहा जा सकता है। भारत में राजनीति का आधार पंचायती राज है आधुनिक भारत के कई बड़े नेता पंचायतों से निकल कर ही संसद तक पहुचे हैं। वर्तमान समय में विधायिका (राज्य तथा विधान सभाएं) में औरतों को अधिकार देने की या न देने की। विधायिका से पहले पंचायत स्तर पर महिलाओं को 33 प्रतिशत आरक्षण दिया जा चुका है। पंचायत स्तर पर हालांकि महिलाओं को कोई महत्वपूर्ण उपलब्धि नहीं प्राप्त हो सकती है लेकिन सत्ता में उनकी भागीदारी की शुरुआत हो चुकी है। महिला राजनीति में एक महत्वपूर्ण विषय है और जरुरत इस बात की है कि राजनीति में महिलाओं की संख्या बढ़ाई जाए और उनकी सक्रियता बढ़ाई जाए तमाम कोशिशों के बावजुद ऐसा नहीं हो पा रहा है तो इसके अपने अनेक कारण हैं। आज भी भारी संख्या में महिलाएं पंचायतों में चुनकर आ रही हैं लेकिन यह पूरा सच नहीं है। वास्तविकता यह है की महिलाओं के नाम पर आज भी उनके पति रिश्तेदार ही राजनीति

करते हैं। हालांकि इस अधिनियम के जरिए अनुसूचित जाति और जन जाति की महिलाओं को आरक्षण दिया गया है लेकिन इस वर्ग की महिलाओं की स्थिति में अभी भी ठीक ढंग से सुधार नहीं हो पा रहा है।

भारत में पंचायती राज स्वरूप का वर्तमान स्वरूप संविधान के 73वें संशोधन, 1993 पर आधारित है जो भारत के समग्र विकास का सर्वाधिक महत्वपूर्ण अध्याय है। लेकिन आदिवासी महिला तो पंचायतो में नाम मात्र की होती हैं, ग्राम पंचायत का पूरा कार्य भार उसके पति के हाथ में होता है। जब हस्ताक्षर करना होता है तो तभी उनकी जरूरत पड़ती है बाकि के सभी कार्य उसके पति ही करते हैं। कुछ आदिवासी क्षेत्र की महिलाओं को प्रतिनिधि तो बना देते हैं जबकि उनको मालूम भी नहीं होता की क्या करना है ? ग्राम पंचायतों की रूप रेखा की कल्पना या निर्माण करना तो दूर की बात है। ग्राम पंचायते देश आजाद होने के बाद और सशक्त हुई हैं। सच्चाई है कि पहले की अपेक्षा महिलाओं को पंचायतो में ज्यादा अधिकार मिले हैं जबकि आदिवासी क्षेत्रों में तो ग्राम पंचायतों ने जीवन स्तर को सुधारने, भ्रष्टाचार रोकने, कालाबाजारी में अंकुस लगाने में अहम् भूमिका निभाई है। झारखंड जैसे राज्य में महिलाओं को पंचायत चुनाव में 50% आरक्षण की व्यवस्था दी गई है। महिलाओं ने सशक्त होकर पंचायत चुनाव में हिस्सा लिया और पुरुषों से ज्यादा सीटें जीत कर दिखाई है। (सिन्हा, 2015)

ग्राम पंचायतों को संवैधानिक अधिकार प्राप्त होने से चुनाव में नियमितता और आम जनता की स्थानीय शासन में सीधी सहभागिता स्थापित हुई है। जिससे विकास और प्रशासन में दलितों, पिछड़ों और महिलाओं की भागीदारी से इनका सशक्तिकरण हुआ है तथा पंचायतो की कार्य शैली में नौकरशाही की बजाय जन प्रतिनिधियों का प्रभाव बढ़ गया है। (मधुसूदन, 2015)

ऐसा नही है की पंचायती राज संस्था अचानक अस्तित्व में आ गई। इसके पीछे दशकों के मेहनत, प्रयास और राजनीतिक इच्छाशक्ति को इसका श्रेय जाता है साथ ही 1957 में गठित बलवंत राय मेहता समिति को जिसने त्रिस्तरीय पंचायती संरचना बनायी। देश में पंचायतो को सुदृढ़ व विकसित करने का उपाय सुझाने के लिए समय समय पर विभिन्न समितियों का गठन किया गया है और धीरे-धीरे विकास के विभिन्न चरणों से होते हुए पंचायती राज संस्था आज इस रूप में हमारे सामने मौजूद है। वर्तमान में पंचायतो के सशक्तिकरण को लेकर जो के सरकारी प्रयास हो रहे हैं वे बहुत ही सराहनीय हैं और इस तरह हमारा लोकतंत्र मजबूत बन रहा हैं। (कुमार, 2015)

सर्व प्रथम वर्ष 1977 में पंचायतों के आधार को मजबूती प्रदान करने के उददेश्य से अशोक समिति का गठन किया गया था। उसके बाद पंचायती राज संस्थाओं के वित्त संसाधनों की समस्याओं की अध्ययन हेतु संथानम समिति, पंचायतों को सुदृढ़ता प्रदान करने हेतु वर्ष 1985 में जी. वि. एस. राव समिति तथा 1986 में एल. एम. सिंघवी समिति का गठन किया गया। वर्ष 1988 में गठित पी. के. गुंथन समिति ने पंचायतों को संविधान के नीति निर्देशक सिद्धान्तो के अनुच्छेद से हटाकर अलग कानून के रूप में उल्लेखित करने की सिफारिश की। इसके पश्चात वर्ष 1991 नाथूराम मिर्धा की अध्यक्षता में समिति का गठन किया गया। वर्ष 1992 में इस समिति ने अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। इस समिति के प्रतिवेदन के आधार पर ही भूतपूर्व प्रधानमंत्री राजीव गाँधी द्वारा प्रारंभ की गई पंचायती राज योजना 73वें संविधान संशोधन के माध्यम से 24 अप्रैल 1993 को क्रियान्वित हो पाई। इस संशोधन को ग्राम पंचायतों को नई दिशा प्रदान करने के साथ ही उसे और सुदृढ़ बनाने के लिए किया गया था।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 के तहत ग्राम सभा को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया है अनुच्छेद 243 (क) के तहत ग्राम सभा को शक्तियां एवं कृत्य प्रदान करने का कार्यभार राज्य सरकारों को सौंपा गया है तथा संविधान की 11वीं सूची में र्निदिष्ट 29 विषयों के संबंध में योजना बनाने, क्रियान्वित करने तथा उनका मुल्यांकन करने का कार्य ग्राम सभाओं को सौंपा गया और पंचायती राज कानून 24 अप्रैल 1993 से लागू हो गया। (कुरुक्षेत्र, 2015)

प्रो. रजनी कोठारी का मानना है कि – "राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शी कार्य तथा पंचायती राज की स्थापना। इसमें भारतीय राज व्यवस्था का विकेंद्रीकरण हो रहा है और देश का आतंरिक एकता बढ़ रही है क्योंकि देश में एक स्थानीय संस्था आकार ले रही है।" (वर्मा, 2009) पंचायती राज का अर्थ है 'पंचायत' यह दो शब्द से मिलकर बना है। 'पंच' और 'आयत' शब्दों से मिलकर बने 'पंचायत' शब्द की उत्पति संस्कृत भाषा के शब्द 'पंचायतन' से हुई है जिसका अर्थ पांच व्यक्तियों के समूह की एक ऐसी संस्था है जो गांव के लोगों द्वारा निर्वाचित होती है यानी लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का एक ऐसा रूप जिसमें प्रशासनिक एवं सत्ता के अधिकारों को केंद्र से गाँवो को हस्तान्तरित किया गया है। पंचायती राज के सन्दर्भ में 'ब्रिटेनिका एनसाइक्लोपिडीया का मानना है कि - "panchayati raj means decentralized democracy, delegated democracy, local self-government and even democratic decentralization."

भारतीय संविधान के नीति-निर्देशक तत्वों में कहा गया है कि – "राज्य, ग्राम पंचायतों की स्थापना के लिए प्रयत्न करेगा और उन्हें इतनी शक्ति व अधिकार प्रदान किये जाएगें की ग्राम पंचायतें स्वशासन की एक इकाई के रूप में कार्य कर सकें।" (वर्मा,2009)

पंचायतों की स्थापना:

पंचायतों का गठन – इस अधिनियम के प्रयोजन के लिए -

(क) ग्राम के लिए ग्राम पंचायत

(ख) खण्ड के लिए जनपद पंचायत और

(ग) जिला के लिए जिला पंचायत

का गठन किया जायेगा।

धारा 9 पंचायत की अवधि – (१) प्रत्येक ग्राम पंचायत अपने प्रथम सम्मिलन के लिए नियत तारीख से पांच वर्ष तक के लिए बनी रहेगी और इससे अधिक नहीं, जब तक किसी अधिनियम के अधीन समय से पहले विघटित नहीं कर दी जाये।

धारा 10 ग्राम पंचायत और जिला पंचायत और जनपद पंचायत की स्थापना – (१) प्रत्येक ऐसे ग्राम के लिए जो धारा 3 के अधीन इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए ग्राम के रूप में वि निर्द्रिष्टि किया गया है एक ग्राम पंचायत होगी।

धारा 12 ग्राम पंचायत के वार्डों में विभाजन – प्रत्येक ग्राम पंचायत क्षेत्र को दस से अन्यून वार्डों में, जैसा कलक्टर अवधारित करे, विभाजित किया जाएगा तथा प्रतेक वार्ड का एक सदस्य वार्ड होगा :

परन्तु ग्राम पंचायत की क्षेत्र जनसंख्या एक हजार से अधिक हो, वहा उसे ऐसी रीति में वार्डों में विभाजित किया जाएगा जिससे वार्डों की कुल संख्या बीस से अधिक न हो और प्रत्येक वार्ड की जनसंख्या में यथा साध्य एक जैसी ही होगी :

परन्तु यह और भी कि ग्राम पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या का और ऐसी पंचायत में वार्डों की जनसंख्या के बीच का अनुपात ऐसे सम्पूर्ण खंड के लिए जिसके भीतर पंचायत क्षेत्र आता है, यथासाध्य एक जैसा ही होगा।

धारा 13. ग्राम पंचायत का गठन – (1) प्रत्येक ग्राम पंचायत निर्वाचित पंचों तथा सरपंच से मिलकर बनेगी।

(2) यदि कोई ग्राम या बोर्ड, यथा स्थिति, किसी सरपंच या पंच को निर्वाचित नहीं करता है तो उस स्थान को भरने के लिए यथा स्थिति ऐसे ग्राम या ऐसे वार्ड में नई निर्वाचन की कार्यवाहियां छः माह के भीतर प्रारंभ की जाएगी। (शर्मा, 1998.)

ग्राम पंचायतः

ग्राम पंचायत पंचायती राज की एक सबसे छोटी व अत्यंतमहत्वपूर्ण इकाई है। जिसका चुनाव ग्राम सभा द्वारा किया जाता है। ग्राम सभा में एक गांव अथवा छोटे-छोटे कई गांवों के समस्त वयस्क नागरिक (18 वर्ष से ऊपर के) सम्मिलित होते हैं, जो कि एकत्रित होकर अथवा ग्राम सभा का क्षेत्र अलग-अलग चुनाव क्षेत्रों में चुनाव आयोग द्वारा निर्धारित तिथि को मतदान करते हैं। ग्राम सभा द्वारा वार्षिक बजट पर विचार किया जाता है तथा निर्धारित किया जाता है। प्रत्येक ऐसे गांव में जिसकी आबादी एक हजार तक है, एक ग्राम पंचायत होगी। यदि आबादी एक हजार से कम है तो पास के विभिन्न गावों को मिलाकर गठन किया जायेगा। प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक ग्राम प्रधान के अलावा 9 से 15 सदस्य आबादी के अनुसार हो सकते हैं। उल्लेखनीय है कि केरल, जम्मू तथा कश्मीर और त्रिपुरा में एक-स्तरीय पंचायती राज केवल ग्राम पंचायतों में अपनाया गया है जबकि उत्तर प्रदेश, पंजाब, हिमांचल प्रदेश, बिहार आदि के पंचायत अधिनियमों

में न्याय पंचायतों का भी प्रावधान किया गया है। ग्राम पंचायतों को सुपुर्द कार्यों में 11वीं अनुसूची में सूचीबद्ध 29 विषय शामिल हैं।

अहिंसा और असहयोग को ग्रामीण समुदाय की स्वीकृति प्राप्त होगी। ग्रामीण प्रहरी की सेवाएं अनिवार्य होंगी जोकि गांव के बनाये रजिस्टर द्वारा क्रमशः बारी-बारी से चुने जाएगें। गांव का शासन पंचायत द्वारा चलाया जायेगा जिसमें पांच व्यक्ति होंगे जिनका चुनाव गांव के लोगों के द्वारा सालाना किया जाएगा अर्थात ऐसे पुरुष व महिलाओं के द्वारा जोकि निर्धारित, न्यूनतम योग्यता रखते हैं। उनके पास सभी आवश्यक अधिकार व अधिकार क्षेत्र होगा चूंकि, इसमें सजा की प्रणाली नहीं होगी। यह पंचायत विधायिका, न्यायपालिका और कार्यपालिका का कार्य संयुक्त रूप से अपने एक वर्ष के कार्य काल के लिये करेगी।

पंचायत समिति:

पंचायत राज व्यवस्था के अंतर्गत पंचायत समिति एक महत्वपूर्ण संस्था थी। इसका स्थान ग्रामीण क्षेत्र में विकास कार्य में इसकी देख-रेख में हो यह संस्था निर्वाचित होनी चाहिए और इसके पास समुचित साधन व तंत्र होने चाहिए स्थानीय जनता का इसमें पूरा विश्वास और पूरी भागीदारी होनी चाहिए जिसके कारण पंचायत समिति से ग्रामीण विकास व ग्रामीण कल्याण सुचारू ढंग से हो सकेगा।

हम इस संस्था को पंचायत समिति कह सकते हैं। इसके लिए ग्राम पंचायतों से अप्रत्यक्ष चुनावों के जरिये सदस्य लिए जा सकते हैं। ब्लाक में पंचायतों का सामुहिकरण किया जा सकता है, इन्हें ग्राम सेवक मंडल कहा जा सकता है। इन पंचायतों के पंच अपने में से लोगों की पंचायत समिति के लिए चुनेंगे। ये निर्वाचित प्रतिनिधि दो स्त्रियों की समिति के लिए सहयोजित करेंगे।

अगर गांव में अनुसूचित जातियों की आबादी कुल लोगों के पांच प्रतिशत से अधिक है तो इनका भी सदस्य समिति में नामजद किया जायेगा। इस प्रकार जनजातीय सदस्यों को भी लिया जायेगा। पंचायत समिति का कार्य काल सामान्यतः पांच वर्ष का होता है।

ग्राम पंचायत में पंचायत समिति का प्रारंभ बलवंत राय मेहता समिति द्वारा किया गया तथा बाद में 73वें संविधान संशोधन में सुझाई गई त्रिस्तरीय रचना का मध्यवर्ती सोपान पंचायत समिति कहलाया है। पंचायत राज की वर्तमान व्यवस्था के अधीन पंचायत समिति ही वह धुरी है जिसके चारों ओर पंचायती राज की सारी प्रवृतियां केन्द्रित हैं क्योंकि कार्यपालिका अधिकार और कर्त्तव्य अब भी पंचायत समितियों में निहित हैं। भारत में जब 1995 से लोकतान्त्रिक-विकेंद्रीकरण की योजना लागू की गई तभी से पंचायती राज संस्थाओं के अंतर्गत पंचायत समिति को मध्य स्तर पर स्थापित किया गया। पंचायत समिति को सम्पूर्ण भारत में एक ही नाम से जाना जाता है। (शर्मा, 2012)

जिला पंचायत:

पंचायती राज्य के तृतीय सोपान पर जिला पंचायते गठित की गई हैं। इसके सदस्यों में जिला पंचायत अध्यक्ष के अलावा जिले के सभी क्षेत्र में पंचायतों के प्रमुख, जिला पंचायत के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा निर्वाचित जिला पंचायत सदस्य, जिला पंचायत क्षेत्र के समाविष्ट भाग से प्रतिनिधि बने लोक सभा और विधान सभा के सदस्य जिला पंचायत को भी वहीकार्य एवं अधिकार व्यापक रूप में पंजीकृत राज्य सभा और विधान परिषद के सदस्य शामिल होते हैं तथा जिला पंचायत को भी वहीकार्य एवं अधिकार व्यापक रूप में सौंपे गए हैं जो ग्राम पंचायत और क्षेत्र पंचायत को दिए गए हैं।

जिला परिषद:

पंचायती राज व्यवस्था के क्रम में जिला परिषद एक संस्था है। इसका संगठन भी पंचायत समिति के नमूने पर ही किया गया है। इसके सदस्यों का निर्वाचन भी जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है इसके अतिरिक्त जिले समस्त विधायक, संसद सदस्य, राज्य विधान परिषद के सदस्य एवं कुछ महिलाएं तथा अनुसूचित जातियों के सहयोजित सदस्य भी जिला परिषद के सदस्य होते हैं। प्रत्येक जिला परिषद में एक निर्वाचित अध्यक्ष होता है, जिसे जिला प्रमुख कहा जाता है। इसके अतिरिक्त एक उपाध्यक्ष भी होता है, जिसे उप-जिला प्रमुख कहा जाता है।

पंचायत की संरचना: राज्य के विधानमंडल को विधि द्वारा पंचायतों की संरचना के लिए उपबंध करने की शक्ति प्रदान की गई है। परन्तु किसी भी स्तर पर पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र की जनसंख्या और ऐसी पंचायत में निर्वाचन द्वारा भरे जाने वाले स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त राज यथा संभव एक ही होगा। पंचायतों के सभी स्थान पंचायत राज्य क्षेत्र के प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गए व्यक्तियों से भरे जायेगें। इस प्रयोजन के लिए प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को ऐसी रीति से निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजन किया जायेगा कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र की जनसंख्या और उसको आआवंटित स्थानों की संख्या के बीच अनुपात समस्त पंचायत क्षेत्र में यथासाध्य एक ही हो प्रत्येक पंचायत के अध्यक्ष राज्य द्वारा पारित विधि के अनुसार निर्वाचित होगा। इस विधि में यह बताया जायेगा की ग्राम पंचायत और अंतरवर्ती पंचायत के अध्यक्षों का जिला पंचायत में प्रतिनिधित्व किस प्रकार का होगा।

पंचायत के तीनों स्तरों पर सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से होगा लेकिन अध्यक्ष पदों के लिए निचले स्तर अर्थात ग्राम पंचायत छोड़कर मध्य व जिला स्तर पर चुनाव प्रत्यक्ष रूप से चुने

सदस्यों द्वारा किया जायेगा। ग्राम पंचायत स्तर पर अध्यक्ष का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से हो अप्रत्यक्ष रूप से हो यह राज्य विधान मंडल पर छोड़ दिया है।

ग्राम पंचायत का इतिहास:

भारत देश में ग्राम पंचायत का इतिहास बहुत पुराना है, इसकी जड़े हड़प्पा सभ्यता से लेकर वैदिक काल में देखी जा सकती हैं जब मनुष्य जंगलों में आदि मानव के रूप में रहता था और शिकार कर अपना पेट पलता था उस समय भी मनुष्यों के बीच सामुदायिकता का भाव और झुण्ड बनाकर रहने की प्रवृति थी धीरे-धीरे मानव ने जब सभ्य होना शुरू किया तो उसने खानाबदोशी जीवन त्याग कर एक ही जगह बसना प्रारम्भ कर दिया। इस प्रकार मानव अस्तित्व में आए जब वह सभ्य हुआ तो उसे अपने गांव की एक ऐसी व्यवस्था की जरूरत महसूस हुई थी जो ग्रामीण कार्यों का प्रबंधन कर सके और गांव की समस्याओं का निराकरण कर सके इस प्रकार पंचायती राज व्यवस्था का अभ्युदय हुआ सुखद और आश्चर्य की बात है कि प्राचीन भारत में भी स्थानीय शासन दो भागों में विभाजित था ग्रामीण और नगरी जब दुनिया सभ्य हो रही थी तो उस समय वैदिक काल में ही हमारे यहाँ पंचायते अस्तित्व में आ चुकी थीं शायद यही कारण है कि प्राचीन भारत को ग्राम पंचायतों के देश के रूप में प्रसिद्ध प्राप्त थी।

आज हम जिस पंचायत शब्द का प्रयोग करते है उसकी उत्पति, संस्कृत भाषा शब्द पंचायत से हुई है जिसका अर्थ होता है पांच व्यक्तियों का समूह। अभी के समाज में गांव के किन्ही पांच समझदार व्यक्तियों का निर्वाचन कर समस्त गांव की जिम्मेदारी उन्हें सौप दी जाती थी। पांच व्यक्ति की इसी समूह को तब पंचायतन कहा जाता था। वैदिक काल में सभा समिति जैसे संस्थाए भी अस्तित्व में थी जो आज की पंचायत समितियों के नाम से ही कार्य करती थी।

वैदिक काल में गांव और गांव वाले का शासन में अधिक महत्त्व था गांव का समस्त प्रबंध पंचायते (सभा या समिति) ही करती थी। राधा मुकुद मुखर्जी सहित कई अन्य विद्वान कहते हैं की प्राचीन भारत में सत्ता का विकेंद्रीकरण पर विश्वास करता था और उस समय प्रत्येक गांव का स्वशासन था चीनी विद्वान मेगास्थानिज ने भी अपने यात्रा विवरणों में लिखा है कि प्राचीन भारत के गांव छोटे छोटे आत्म निर्भर और गणतंत्र थे गांव के प्रशासन का स्वरूप प्रजातंत्रात्मक था।

ग्रामीण प्रशासन के बारे में कौटिल्य के अर्थशास्त्र में काफी कुछ लिखा गया है कौटिल्य के मुताबिक उस समय स्थानीय स्वशासन काफी विकसित अवस्था में था और गांव के प्रशासकीय स्टाफ में एक अध्यक्ष एक संख्यात्मक स्थान का जांघकारिका आदि पदाधिकारी होते थे।

प्राचीन काल के कार्यो के बीच स्पष्ट विभाजन देखने को मिलाता था। भू-राजस्व वसूली, मनमुटाव, झगड़े, अदि का निपटारा करने के लिए पंचायतों द्वारा ही किया जाता था। उस समय गांव का सर्वोच्च अधिकारी ग्रामिक कहलाता था। जिसकी सहायता के लिए भी एक समिति होती थी जिसे ग्राम सभा कहा जाता था इस ग्राम सभा के अध्यक्ष को ग्राम का प्रधान कहलाता था। ग्राम का प्रधान गांव के बड़े बुजुर्गों की सहायता से प्राप्त करता था।

वैदिक काल पंचायत को वेदों में इसे समुदाय के नाम से जाना जाता था। यह एक समिति थी जों राजा तक का चुनाव करती थी इसी समिति के माध्यम से प्रत्येक गांव में एक नेता चुना जाता था जिसे ग्रामीण कहा जाता है।

वैदिक साहित्य में "सभा" व "समिति" शब्द अनेक बार आया है। यह विशेष कर सामान्य जन जीवन के नियम की व्यवस्था को लेकर है जो एक तरह से पंचायत के ही गुण धर्म से

जुड़ा हुआ है । इस सभा में नरिष्ठा के नाम से सम्मान से पुकारने की परम्परा थी और इनके सभासदों प्रति राजा सम्मानजनक व्यवहार रखता था –

विददत ते सभे नाम नरिष्ठा नाम वा असि ।

ये ते के च सभासदस्ते से सन्तु सवाचास: ।

राजा की दृष्टि में सभा समितियों का दर्जा पुत्री के सामान था राजा उसी के भांति उसका पोषण करे तथा ये दोनों मिलकर राजा की रक्षा करें ।

ब्रिटिश काल से पहले की पंचायत:

यूरोपीय विद्वान ई. वी. हैबल ने बड़ी मेहनत के साथ भारत की प्राचीन शासन पद्धति की खोज करने के बाद लिखा है आर्य प्रजातांत्रिक पद्धति से अपना शासन कार्य चलाते थे । प्रजातंत्र की आधार शिला ग्राम थे । प्रदेश की रक्षा और जीवनोपयोगी वस्तुओं की उपलब्धि सुगमता से हो सके, इसके लिए एक या कई ग्रामों को मिलाकर एक संघ बना दिया जाता था । सारा प्रदेश राजा के अधीन होता था । राजा का पद दो प्रकार से प्राप्त होता था । 1 निर्वाचन से 2 वंशानुक्रम से । परन्तु किसी भी सूरत में राजा को आर्य परम्परा पर बने नियमों के विरुध नहीं जाने दिया जाता था ।

जनता के प्रतिनिधियों की एक बहुत बड़ी सभा हर साल अपनी एक बैठक करती थी , जिससे ग्राम परिषद के लिए पांच सदस्य चुने जाते थे । जो पृथक-पृथक रूप से समाज के पांच आवश्यकताओं का प्रतिनिधित्व करते थे, ताकि ग्राम का शासन पूर्णत: आर्य पद्धति के अनुसार चलाया जा सके ।

मौर्य कालीन व्यवस्था एवं ग्राम जीवन की सर्वाधिक जानकारी हमें कौटिल्य के अर्थशास्त्र से मिलती है। चन्द्रगुप्त मौर्य ने ग्रामीण संस्थाओं की कार्य व्यवस्था में कभी हस्तक्षेप नहीं किया और हर प्रकार से स्वशासित रहने दिया। बौद्धकाल में संघो की कार्य का जो वर्णन मिलाता है, उस पर ग्राम राज्य की प्रथाओं की स्पष्ट छाप है। भारत पर सिकंदर तथा अन्य यूनानी आक्रमणकारियों द्वारा निर्मित यूनानी स्मारकों द्वारा इस बात का पूर्ण रूपेण समर्थन होता है की इकाइयों को स्वतंत्रता तथा स्वायत्तता प्राप्त थी।

पंचायत की व्यवस्था संविधान में: आजादी के बाद गांव में गांव गणराज्य जैसी व्यवस्था स्थापित करने का सपना अधूरा रह गया। हर गांव में गणराज्य हो यह बात उस समय में भी उठी थी जब हमारा संविधान बन रहा था। महान आदर्श और ऊँचे वसूलों की लम्बी बहस के बाद संविधान में गांव की व्यवस्था के बारे में राज्य के दिशा निर्देशक सिद्धांतों में में अनुच्छेद ४० शामिल किया गया जिसमें यह कहा गया है कि –

40 ग्राम पंचायतों का गठन: राज्य ग्राम पंचायतों का गठन करने के लिये कदम उठाएगा और उनको ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें स्वायत शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिये आवश्यक हो।

इस अनुच्छेद को संविधान में जोड़ते समय संविधान सभा में इसके बावत यह आम राय थी कि इसमें किये गये प्रावधानों पर गांव-गांव में धीरे धीरे गांव गणराज्य जैसी व्यवस्था स्थापित हो सकेगी। हर गांव न केवल राजनीतिक और प्रशासनिक रूप से स्वायत्त होगा वरन आर्थिक रूप से भी आत्मनिर्भर होगा। उम्मीद यह भी की गयी थी की अंग्रेजी राज्य विरासत में मिला

राज्य का केन्द्रीय सत्तावाला रूप धीरे धीरे बदलता जायेगा जिससे अंत में राज्य के पास वाही काम रह जायेगें जो गांव स्तर पर किये ही नहीं जा सकते हैं।

संवैधानिक प्रयास:

ब्रिटीश शासन के समय से ही पंचायतें स्थानीय शासन के रूप में कार्य करती रही हैं। परन्तु यह कार्य सरकारी नियंत्रण में होता था। ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायतों और शहरों में नगर पालिकाओं द्वारा स्थानीय स्वशासन का कार्य किया जाता था। स्वतंत्र भारत में इस पर विशेष रूप से ध्यान दिया गया और भारतीय संविधान के अनुच्छेद 40 ने इसकी पुष्टि इस प्रकार से की है, 'राज्य, ग्राम पंचायतों का संगठन करने के लिए कदम उठाएगा और उनकी ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें स्वायत शासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने योग्य बनाने के लिए आवश्यक हो। परन्तु इस प्रयास में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के लोकतान्त्रिक स्वरूप पर ध्यान नहीं दिया गया इन कमियों को राजीव गाँधी के प्रधानमंत्रित्व काल में उजागर किया गया और पुनः इनके संवैधानिक समाधान करने के लिए प्रयास किया गया'।

भारतीय संसद द्वारा पंचायतों तथा नगरपालिकाओं के लिए एतिहासिक कदम उठाते हुए भारतीय संविधान में 73वां तथा 74वां संशोधन 1992 में किया गया। संविधान का 73वां संशोधन अधिनियम 1 जून 1993 से लागू किया गया है। 73वें 74वें संविधान संशोधन ने पंचायती राज तथा नगर पालिकाओं को संविधानिक दर्जा प्रदान किया गया है।

आरक्षण

पंचायतों के तिन स्तरों पर अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के सदस्यों का आरक्षण उनकी जनसंख्या के अनुपात में होगा तथा इनमें एक तिहाई आरक्षण इन वर्गों की महिलाओं का

होगा। सभी स्तरों पर अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में अध्यक्षों का भी आरक्षण होगा, जिनमें एक तिहाई महिलाएं होंगी।

पंचायतों के तीनों स्तरों पर कुल सदस्यों और अध्यक्षों में से एक तिहाई पद महिलाओं के लिए अरक्षित होगें। ये भिन्न-भिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में चक्रानुक्रम से यानी बारी बारी से आबंटित होंगे।

बलवंत राय मेहता समिति:

भारत में सामुदायिक विकास व राष्ट्रिय विस्तार विफलता के बाद बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक समिति गठित कि गई। जिसने अपनी रिपोर्ट 24 नवम्बर 1975 को सरकार के सम्मुख प्रस्तुत की इस समिति को गठित करने का कारण यह पता लगाना था कि लोगों में पंचायतों के प्रति उत्साह कम क्यों है तथा इस समस्या से को कम करने के लिए क्या तरीका अपनए जाने चाहिए।

इस समिति का प्रमुख निष्कर्ष यह था की आम लोगों को गामिण विकास योजनाओं में भागीदारी बनाने के लिए योजना व प्रशासनिक सत्ता दोनों का विकेंद्रीकरण होना आवश्यक हैं। अर्थात पहली बार विकेंद्रीकरण के साथ लोकतांत्रिकरण शब्द जोड़ा गया। इसका अर्थ यह हुवा की जिस लोकतांत्रिक प्रणाली को हमारे देश में अपनाया है उसमें प्रतेक ग्रामीण सक्रिय भाग ले। आम नागरिक शासन प्रक्रिया में अपना योगदान अनुभव करे। रिपोर्ट के अनुसार सामुदायिक विकास व राष्ट्रीय विस्तार सेवा का विस्तार सेवा का विकास इसलिए नहीं हो पाया कि इनमें जन सहभागिता के तत्व का आभाव था। जनता स्थानीय कार्यकलापों में तभी रूचि लेगी जब उनके लिए प्रतिनिधि सभाएं गठित हों।

विकेंद्रीकरण के अर्थ को स्पष्ट करते हुए रिपोर्ट में कहा गया है कि सरकार को कुछ कार्यों व अधिकारों को निचले स्तरों पर हस्तांतरित करना चाहिए तथा निचले स्तरों पर पर्याप्त वित्तीय साधन भी उपलब्ध करने चाहिए।

लोकतान्त्रिक विकेंद्रीकरण के आलावा समिति की सिफारिश थी कि विकेन्द्री कृत प्रशासनिक ढांचा निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथों में होना चाहिए। रिपोर्ट में कहा गया है, "बिना जिम्मेदारी और अधिकारों के विकास कार्यों में प्रगति नहीं हो सकती। समुदाय विकास सही अर्थो में तभी हो सकता है जब समुदाय अपनी समस्याओं को समझे और आवश्यक अधिकारों का प्रयोग कर सके और स्थानीय प्रशासन पर लगातार और समझदारी के साथ निगाह रख सके। इस उदेश्य से हमें शीघ्र ही चुने हुए संवैधानिक एवं निर्वाचित स्थानीय निकायों की स्थापना करने की सिफारिश करते हैं और आवश्यक संसाधन, अधिकार तथा प्राधिकार सौंपे जाने की भी सिफारिशें करते हैं।"

अध्ययन दल की सिफारिशें के अनुसार एक गांव या गांवों के समूह के लिए सीधे चुनी हुई पंचायतें होनी चाहिए। इन चयनित पंचायतों के एक खंड के समूह को पंचायत समिति के नाम से जाना जाए और जिला स्तर की समितियों को जिला परिषद के नाम से पुकारा जाए। समिति की सिफारिशों के अनुसार पंचायत के तीनों स्तर एक-दूसरे से जुड़े होने चाहिए। रिपोर्ट ने पंचायत समिति को इस श्रृंखला की सबसे अहम कड़ी बताया। समिति के राय में इन संस्थाओं को क़ानूनी दर्जा मिलाना चाहिए इनके अधिकार एवं कर्तव्य साफ-साफ परिभाषित होने चाहिए। इन्हें सरकारी नियंत्रण में नहीं रखा जाना चाहिए।

73वां (संविधान) संशोधन अधिनियम के उदेश्य:

भारत में पंचायत राज संस्थाएं बहुत लम्बे समय से अस्तित्व में हैं लेकिन इनके लगातार चुनाव न होने के कारण राज्य सरकार द्वारा शक्तियों के नाम पर अंगूठा दिखने से वे कमजोर वर्ग खासकर अनुसूचित जाति-जनजातिका उचित प्रतिनिधित्व न होने से व महिलाओं की भागीदारी नहीं के बराबर होने से ये संथाएं जममानस की इच्छाओं व आकांक्षाओं को पूरा नहीं कर सकीं।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद वैसे देश की राजनीतिक व्यवस्था पंचायतों पर आधारित नहीं थीं परन्तु राज्य में निति निर्देशक सिद्धांत अनुच्छेद 40 में यह व्यवस्था की गई थी कि राज्य पंचायतों का गठन नहीं करेंगे तथा उन्हें ऐसी शक्ति व अधिकार प्रदान करेंगे ताकि वे स्थानीय स्वशासन इकाइयां बन सकें। लेकिन पिछले वर्षों के अनुभव बताते हैं की पंचायतों को स्वायत शासन की इकाई बनाने की बात तो दूर रही उनके चुनाव भी लगातार नहीं हुए। जब कभी राज्य स्तर पर सत्ता का परिवर्तन हुवा तो उस समय के राजनैतिक दल की सरकार ने लोगों की सत्ता का नारा देकर पंचायतों का चुनाव करा लिए। कुल मिलाकर पंचायते राज्य सरकार की एजेंसी से अधिक कुछ नहीं थीं। इसलिए जरुरी हो गया था कि पंचायतों को निश्चिंतता, निरंतरता व सशक्त बनाने के लिए संविधान में इनसे संबंधित आधारभूत प्रावधान किए जाएं। कुल मिलकर निष्कर्ष यह निकला कि संविधान में एक नया भाग जोड़ा जाए जिसमें पंचायत से संबंधित निम्न प्रावधानों का समावेश हो
।

1. गांव व ग्राम के समूह स्तर पर ग्राम सभा का गठन।
2. पंचायतों का ग्राम पंचायत व अन्य स्तरों पर गठन।
3. सभी स्तरों पर सदस्यों का प्रत्यक्ष चुनाव।

4. अनुसूचित जाति-जनजाति के वर्गों का उनकी संख्या के अनुपात में सदस्य व अध्यक्ष के लिए आरक्षण।
5. महिलाओं के लिए सदस्य व अध्यक्ष पदों के लिए कम से कम एक-तिहाई आरक्षण।
6. पांच वर्ष का कार्यकाल और चुनाव ६ माह के अन्दर यदि किसी कारण से पंचायतों का निरस्त कर दिया हो।
7. राज्य विधान मंडल को अधिकृत करना की वे पंचायतों कों इतने कार्य, अधिकार व शक्तियां प्रदान करें जिससे कि ये स्वायत्त शासन की संस्थाएं बन सकें और अपने स्तर पर आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय की योजनाएं बना सकें।
8. पंचायतों की आर्थिक स्थिति सुदृढ़ करने के लिए राज्य विधानमंडल इन्हे उचित निधि (फंड) उपलब्ध कराए तथा इन्हें कर लगाने की शक्ति भी प्रदान करे। पंचायत की आर्थिक स्थिति सुदृढ़ करने के लिए हर पांच वर्ष बाद वित्ति आयोग का गठन किया जाए।
9. राज्य चुनाव आयोग के निरीक्षण एवं नियंत्रण में चुनाव करना।

इन्ही सब प्रावधानों का समावेश करते हुए ७३वां संविधान पारित किया गया।

पंचायत उपबंध (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम, 1996

(इस अधिनियम के लिए विस्तार अधिनियम या स्वशासी कानून के पद नामों का उपयोग किया जायेगा एक नई शैली के जन उभार और जन अधिकार की स्थापना का प्रतीक है।)

पंचायतों से सम्बंधित संविधान के भाग 9 के उपबंधों का अनुसूचित क्षेत्रों पर विस्तार करने का उपबंध करने के लिए अधिनियम

भारत गणराज्य के सैंतालीसवें वर्ष में संसद द्वारा निम्नलिखित रूप में यह अधिनियमित हो :-

1) इस अधिनियम का संक्षिप्त नाम पंचायत उपबंध (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम, 1996 है।

2) इस अधिनियम में जब तक कि अन्यथा अपेक्षित न हो – "अनुसूचित क्षेत्रों" से ऐसे अनुसूचित क्षेत्र अभिप्रेत हैं जो संविधान के अनुच्छेद 244 के खंड (1) में निहित हैं।

3) पंचायतों से संबेधित संविधान के भाग 9 के उपबंधों का, ऐसे अपवादों और उपांतरणों के अधीन रहते हुए, जिनका उपबंध धारा 4 में किया गया है, अनुसूचित क्षेत्रों पर विस्तार किया जाता है।

4) संविधान के भाग 9 में अंतर्विष्ट किसी बात के होते हुए भी, किसी राज्य का विधान – मंडल उक्त भाग के अधीन ऐसी कोई विधि नहीं बनाएगा,

जो निम्नलिखित विशिष्टियों में से असंगत हो, अर्थात :-

(क) पंचायतों पर कोई राज्य विधान जो बनाया जाए रूढिजन्य विधि, सामाजिक और धार्मिक पद्धतियों और समुदायिक संपदाओं की परंपरागत प्रबंध पद्धतियों के अनुरूप होगा,

(ख) ग्राम साधारणतया आवास या आवासों के समूह अथवा छोटा गाँव या छोटे गांवों के समूह से मिलकर बनेगा जिसमें समुदाय समाविष्ट हो और जो परम्पराओं तथा रूढ़ियों के अनुसार अपने कार्यकलापों का प्रबंध करता हो;

(ग) प्रत्येक ग्राम में एक ग्राम सभा होगी जो ऐसे व्यक्तियो से मिलकर बनेगी जिनके नामों का समावेश ग्राम स्तर पर पंचायत के लिए निर्वाचक नामावलियों में किया गया है;

(घ) प्रत्येक ग्राम सभा, जनसाधारण की परम्पराओं और रूढ़ियों, उनकी सांस्कृतिक पहचान, समुदायिक सम्पदाओं और विवाद निपटान के रूढ़िक ढंग का संरक्षण और परिरक्षण करने में सक्षम होगा;

प्रत्येक ग्राम सभा –

(1) सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं का अनुमोदन, इसके पूर्व कि ग्राम स्तर पर पंचायत द्वारा ऐसी योजना, कार्यक्रम और परियोजना कार्यान्वयन के लिए ली जाती है।

(2) गरीबी उन्मूलन और अन्य कार्यक्रमों के अधीन हिताधिकारियों के रूप में व्यक्तियों की पहचान या चयन के लिए उत्तरदायी होगी।

(3) ग्राम स्तर पर प्रत्येक पंचायत यह अपेक्षा जारी की जाएगी कि वह ग्राम सभा से खण्ड (ङ) में निर्दिष्ट योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं के लिए उक्त पंचायत द्वारा निधियों के उपयोग का प्रमाणन प्राप्त करें।

(4) प्रत्येक पंचायत पर अनुसूची क्षेत्रों में स्थानों का आरक्षण, उस पंचायत में उन समुदायों की जनसंख्या के अनुपात में होगा जिनके लिए संविधान के भाग 9 के अधीन आरक्षण दिया जाना चाहा गया हैं :

परन्तु अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण, स्थानों की कुल संख्या के आधे से कम नहीं होगा;

(5) राज्य सरकार ऐसी अनुसूचित जनजातियों के व्यक्तियों का जिनका मध्य यवर्ती स्तर पंचायत में या जिला स्तर पर पंचायत में प्रतिनिधित्व नहीं है, नामनिर्देशन कर सकेगी।

परन्तु ऐसा नामनिर्देशन उस पंचायत में निर्वाचित किये जाने वाले कुल सदस्यों के दसवें भाग से अधिक नहीं होगा।

(6) ग्राम सभा या समुचित स्तर पर पंचायतों से विकास परियोजनाओं के लिये अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि अर्जन करने से पूर्व और अनुसूचित क्षेत्रों में ऐसी परियोजनाओं द्वारा प्रभावित व्यक्तियों को पुनर्व्यवस्थापित या पुनर्वास करने से पूर्व परामर्श किया जायेगा , अनुसूचित क्षेत्रों में परियोजनाओं की वास्तविक योजना और उनका कार्यान्वयन राज्य स्तर पर समन्वित किया जायेगा।

(7) अनुसूचित क्षेत्रों में लघु जल निकायों का योजना और प्रबंध समुचित स्तर पर पंचायतों को सौंपा जायेगा।

(8) ग्राम सभा या समुचित स्तर पर पंचायतों की सिफारिशों को अनुसूचित क्षेत्रों में गौण खनिजों के लिए पूर्वेक्षण अनुज्ञप्ति या खनन पट्टा प्रदान करने के पूर्व आज्ञापक बनाया जाएगा।

(9) नीलामी द्वारा गौण खनिजों के समुपयोजन के लिये रियायत देने के लिये ग्राम सभा या समुचित स्तर पर पंचायतों की पूर्व सिफारिश को आज्ञापक बनाया जाएगा।

(10) अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायतों को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करने के दौरान, जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में ? कृत्य करने के लिए समर्थ बनाने के लिये आवश्यक हों , राज्य विधान-मंडल यह सुनिश्चित करेगा कि समुचित स्तर पर पंचायतों और ग्राम सभा को विनिर्दिष्ट रूप में निम्नलिखित प्रदान किय जाए -

1. मद्दनिषेध प्रवर्तित करने या किसी मादक द्रव्य के विक्रय और उपभोग को विनियमित या निर्बन्धित करने को शक्ति।

2. गौण वन उपज का स्वामित्व।

3. अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि के अन्य संक्रामक के निवारण की और किसी अनुसूचित जनजाति की किसी विधि विरुध्दता अन्य संक्रामितभूमि को प्रत्यावर्तित करने के लिये उपयुक्त कार्रवाई करने की शक्ति।

4. ग्राम बाजारों को , चाहे वे किसी भी नाम से ज्ञात हों, प्रबंध करने की शक्ति।

5. अनुसूचित जनजातियों को धन उधार देने पर नियंत्रण करने की शक्ति।

6. सभी सामाजिक सेक्टरों में संस्थाओं और कार्यकर्ताओं पर नियंत्रण करने की शक्ति।

7. स्थानीय योजनाओं और ऐसी योजनाओं के लिए जिनमें जनजाति उपयोजनाएँ हैं, स्रोतों पर नियंत्रण रखने की शक्ति।

(11) ऐसे राज्य विधानों में, जो पंचायतों को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान करें जो उन्हें स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में कृत्य करने के लिए समर्थ बनाने के लिए आवश्यक हों, यह सुनिश्चित करने के लिए रज्ञोपाय अंतर्विष्ट होंगा कि उच्चतर स्तर पर पंचायतें , निम्न स्तर पर किसी पंचायत को या ग्राम सभा की शक्तियों और प्राधिकार हाथ में न लें।

(12) राज्य विधान मंडल अनुसूचित क्षेत्रों में जिला स्तरों पर पंचायतों में प्रशासनिक व्यवस्थाओं की परिकल्पना करने की छठी अनुसूची के पैटर्न का अनुरक्षण करने का प्रयास करेगा।

5. इस अधिनियम द्वारा किये गए अपवादों और उपांतरणों सहित संविधान के भाग 9 में किसी बात के होते हुए भी, उस तारीख के ठीक पूर्व, जिसको राष्ट्रपति की अनुमति इस अधिनियम को प्राप्त होती है, अनुसूचित क्षेत्रों में प्रवृत्त पंचायतों से सम्बंधित किसी विधि का कोई उपबंध, जो ऐसे अपवादों और उपांतरणों सहित भाग 9 के उपबंधों से असंगत है, तब तक प्रवृत्त बना रहेगा जब तक उसे किसी सक्षम विधान-मंडल या अन्य सक्षम प्राधिकारी द्वारा संशोधित या निरसित नहीं कर दिया जाता या उसे तारीख से, जिसको राष्ट्रपति की अनुमति इस अधिनियम को प्राप्त होती है, एक वर्ष समाप्त नहीं हो जाता।

परन्तु ऐसी तारीख के ठीक पूर्व विधमान सभी पंचायतें अपनी अवधि के समाप्त होने तक बनी रहेगीं जब तक कि उन्हें उससे पहले उस राज्य की विधानसभा द्वारा या किसी ऐसे राज्य की दशा में जिसमें विधान परिषद है, उस राज्य के विधान मंडल के प्रत्येक सदन द्वारा उस आशय के पारित किसी संकल्प द्वारा विघटित नहीं कर दिया जाता। (शर्मा, 1998.)

पंचायत राज अधिनियम 1993 के प्रमुख प्रावधान:

इस अधिनियम के प्रयोजन के लिए राज्यपाल द्वारा अधिसूचना जारी कर ग्राम या ग्राम के समूह को एक ग्राम के रूप में परिलक्षित किया जायेगा। जिसके लिए एक ग्राम सभा होगी। इसका सदस्य हर वह व्यक्ति होगा जिसका नाम इस ग्राम की मतदाता सूचि में हो। ग्राम सभा का वर्ष में कम से कम एक सम्मलेन किया जाना आवश्यक है। ग्राम के लिए ग्राम पंचायत का गठन किया गया है। पंचायत की कार्यावधि उसके पहले सम्मलेन की तारीख से 5 वर्ष की होगी जब तक कि इसे समय से पूर्व कानून विघटित न किया जावे। यह अवधि समाप्त होने के छ: माह के अन्दर चुनाव कराया जाना आवश्यक होगा। पंचायतों के चुनाव निष्पक्ष ढंग से हों सकें, इस हेतु राज्य

चुनाव आयोग का गठन किया गया है। ग्राम पंचायत के प्रत्येक वार्ड से एक पंच होगा जो एक से अधिक वार्डों या क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व नहीं करेगा। प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक सरपंच तथा एक उपसरपंच होगा। और जनपद तथा जिला पंचायत अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के पदों की व्यवस्था की गई है। हर एक खंड के क्षेत्र की ग्राम पंचायतों में अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजातियों की कुल जनसंख्या में जो अनुपात है, उसी अनुपात में अनुसूचित जनजाति और जातियों के लिए ग्राम पंचायत के सरपंचों के पद आरक्षित किए गए हैं और जिस खंड में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की सम्मिलित जनसंख्या आधे से कम हो वहां खंड के भीतर ग्राम पंचायतों में सरपंच के कुल पदों के 25 प्रतिशत स्थान अन्य पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षित करने का प्रावधान किया गया है। खंड के ही भीतर सरपंचों के कुल स्थानों की संख्या के कम से कम एक तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित किए गए हैं। (शर्मा, 2012)

महात्मा गाँधी से मोदी तक पंचायती सपना:

महात्मा गाँधी ने गाँव की आजादी के बगैर, भारत की आजादी को अधुरा बताया; आजादी यानी गाँव समाज को अपने बारे में स्वयं सोचने, स्वयं निर्णय लेने और स्वयं क्रियान्वित करने की आजादी होनी चाहिए। उन्होंने लिखा है कि सच्चा लोकतंत्र, केंद्र में बैठे हुए 20 व्यक्तियों द्वारा नहीं चलाया जा सकता। उसे प्रत्येक गांव के नीचे से चलाना होगा। स्वतंत्रता नीचे से प्रारंभ होनी चाहिए इस प्रकार प्रत्येक गांव, एक प्रजातंत्र अथवा पंचायत होगा, जिसके हाथ में सम्पूर्ण सत्ता होगी। यह पंचायत अपने कार्य काल में स्वयं ही धरा सभा, न्याय सभा और व्यवस्थापिका सभा का सारा काम सयूक्त रूप से करेगी। अगर हिंदुस्तान के हर गांव में कभी पंचायती राज कायम

हुआ तो मैं अपनी इस तस्वीर की सच्चाई साबित कर सकूँगा, जिसमें सबसे पहला और सबसे आखिरी दोनों बराबर होंगे या यों कहिये की न कोई पहला होगा न कोई आखिरी।

डॉ. राजेन्द्र प्रसाद संविधान का ढांचा, ग्राम पंचायत तथा अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली के अनुसार खड़ी की गई। पंडित जवाहर लाल नेहरू के शब्द थे: लोकतंत्र का बल यह नहीं है कि राज्यों में सिखर पर संसद हो बल्कि यह कुछ ऐसी चीज है, जो प्रत्येक व्यक्ति की शक्तियों को उभारती हो और उसे प्रशिक्षित कर इस लायक बनती हो की वह देश में अपना समुचित स्थान और आवश्यकता पड़ने पर कोई भी स्थान ग्रहण कर सके। हमें गांव में सत्ता और अधिकार खासतौर पर लोगों के हाथ सौंप देने चाहिए। और राम मनोहर लोहिया जी ने गांव, जिला, राज्य और केंद्र चार समान प्रतिभा और समान मन युक्त खम्भों वाले 'चौखम्भा राज्य' की कल्पना पेश की थी। राजीव गाँधी ने जनता को सारी सत्ता सौंपने का सपना लिया। बाबा गौड़ा पाटिल ने स्पष्ट

कहा की कथित विकास की धुन ने पंचायती संस्थाओं को राज्य सरकारों के शक्तिशाली तंत्र के पिछलग्गू के रूप में विवश कर दिया है। उनकी रे थी कि भूमि समेत स्थानीय संसाधनों का प्रबंधन व विवादों के निपटारे का अधिकार ग्राम सभा को सौंपे बगैर, स्वशासन संभव नहीं। वर्तमान प्रधान मंत्री नरेंद्र मोदी का मानना है कि पंचायतों से हमारी सांसकृति का प्रवाह बहता है। अत: गांवों को राजनीति से मुक्त रखना गांवों के व्यापक हित में है। वह ग्राम सचिवालयों को चुटकी बजाते समस्या समाधान करने में सक्षम व्यवस्था के रूप में देखना चाहते हैं। समरसता बढ़ाने की दृष्टि से तिन वर्ष और पांच वर्ष तक बिना मुक़दमे वाले गाँव को क्रमशः 'पावन गांव' और 'तीर्थ गांव' का दर्जा देने की बात वह पहले ही कर चुके हैं।

ग्राम पंचायत और महिला प्रतिनिधियों का योगदान:

आजादी की लड़ाई के दौरान महिलाओं के लिए सारे दरवाजे खुल गये थे। किन्तु जिस प्रकार से महिलाओं को आगे आना चाहिए था उसी प्रकार से नहीं हो सका। इसका प्रमुख कारण समाज में पुरुष वर्ग का अधिक प्रभाव तथा स्त्रियों में शिक्षा का अभाव रहा है। इसका सबसे अधिक असर गांव की महिलाओं पर पड़ा। जैसे-जैसे ग्रामीण आचल की महिलाएं शिक्षित होती जा रही हैं, वैसे-वैसे वे अपने अधिकारों के प्रति जागरुक होती जा रही हैं और एक सभ्य समाज में अपना पूरा योगदान दे रही हैं।

भारत की महिलाओं ने स्वतंत्रता संग्राम में बड़ी संख्या में भाग लिया था। जिन स्त्रियों के पति जेल जाते थे, उनके ऊपर तरह-तरह की परेशानियाँ आ जाती थीं उस समय उन स्त्रियों ने बाहर रह कर उन परेशानियों को उठाते हुए प्रत्यक्ष रूप से सहयोग किया। उन्होंने समाज में नये परिवर्तन लाने बहुत-बहुत योगदान दिया गाँधी जी के आह्वान पर जिन महिलाओं ने आगे बढ़ कर आजादी की लड़ाई में भाग लिया था, उनमें से बहुतों ने देश के नेतृत्व में भी हाथ बटाया। उन्ही दिनों बहुत से समाज सुधारक सामने आये जिन्होंने ने बालिका शिक्षा का व्यापक कार्य क्रम बनाया था उन समाज सुधारकों द्वारा नारी जाग्रति और मात्रिय पहचान के लिए स्त्री शिक्षा को विशेष महत्त्व दिया गया था उत्तर भारत वर्ष में स्वामी दयानंद, बंगाल में राजाराम मोहनराय, ईश्वरचन्द्र विद्दायासागर, दक्षिण में फुले जी महाराज शिक्षा सोशायटी के माध्यम से ग्रामीण आँचल की महिलाओं में शिक्षा के प्रति बड़ा योगदान दिया।

आजादी के बाद भारत के संविधान में प्रत्येक स्त्री व पुरुष को बालिग मताधिकार प्राप्त हुवा और उसका लाभ चुनावों में महिलाओं ने उठाया आबादी की 50 % महिला मतदाताओं को पूरी तरह लाभा मिल सके और देश की निर्माण में उनकी भी सक्रीय भूमिका हो, इस दिशा में

कांग्रेस बराबर प्रयास करती रही है। फिर भी जहाँ, जब भी अवसर मिला, स्त्रियों ने अपनी कार्य कुशलता का परिचय दिया।

ग्राम पंचायत में महिला प्रतिनिधि की सहभागिता:

भारत में ग्राम पंचायत बहुत प्राचीन काल से चलते आ रहा है। जिसे विभिन्न नामों से विभिन्न कालों में जाना जाता था। उस समय भी इसमें महिलाओं की भागीदारी हुआ करती थी किन्तु कालांतर में इनकी भागीदारी लगभग समाप्त हो गई 1882 में तात्कालिक वायसराय लार्ड रीपन ने स्थानीय स्वायत्त शासन की स्थापना का प्रयास किया। 1907 गठित साही आयोग ने भी स्वायत्त संस्थाओं के विकास पर बल दिया था। इसके परिणाम स्वरूप बहुत से प्रान्तों में पंचायतों की स्थापना के लिए कानून बनाये गये। लोकतंत्र एवं भारत के समुचित विकास की दिशा में पंचायती राज व्यवस्था एक श्रेष्ठतम प्रयास है। इस व्यवस्था का मूल उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रो का विकास करने के लिए सीधे तौर पर ग्रामीण जनता का अधिकाधिक अधिकार सम्पन्न करना हैं।

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात के बाद पंचायती राज व्यवस्ता को सुदृढ़ बनाने के लिए 1957 में बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में ग्रामोध्दार समिति गठित हुई। इस समिति ने भारत में त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को बल दिया था।

ग्राम पंचायत और पंचायती राज की सबसे बड़ी विशेसता है, महिलाओं के लिए 30 % स्थानों का आरक्षण। इसमें संदेह नहीं की देश का परिपूर्ण तभी होगा जब महिलाये शिक्षा, राजनीति, रोजगार आदि में पुरुषों की समकक्षता में आ सकेंगी। यह सर्वविदित है की भारतीय महिलाएं अति प्राचीन काल से अपनी मेघा शक्ति और कार्य क्षमता का अच्छा परिचय देती रही हैं। शिक्षा के क्षेत्र में सावित्री बाई फुले, मैत्रीय और गार्गी ने वीरता के क्षेत्र में पदनी, लक्ष्मीबाई और और

झलकारी बाई ने, राष्ट्रीय आन्दोलन एवं प्रशासनिक क्षेत्र में कस्तूरबा गाँधी, स्वरूपरानी नेहरू, स्नेहलता, कमला नेहरू, सरोजनी नायडू आदि में श्रीमती इंदिरा गाँधी का नाम तो प्रशासनिक क्षमता में अद्वितीय था, उन्होंने सक्रियता का परिचय देकर महिला समाज का गौरव बढ़ाया है। हर वर्ष अखिल भारतीय प्रतियोगिताओं प्रशासनिक एवं आरक्षी सेवा तकनीकी प्रौद्यौगिकी आदि में भी महिलाएँ उच्च स्थान प्राप्त करती रही हैं। परन्तु, यह सब होने पर भी देश में महिलाओं की स्थिति शोचनीय बनी हुई है। इसके अनेक कारण हैं, तथा त्रुटीपूर्ण शिक्षा व्यवस्था, निचले स्तर पर जागरूकता की कमी, बेकारी, स्वाबलम्बन आत्मनिर्भरता का आभाव आदि।

महिलाओं की राजनैतिक क्रियाशीलता:

एक ओर भारतीय राजनीति, महिलाओं की कमी का संत्रास झेल रही हैं तो दूसरी ओर आम भारतीय महिलाएं भी राजनीतिक रूप से अक्रियाशील ही हैं। वे विभिन्न स्तरों के चुनाव में मतदान तो करती हैं लेकिन उसका मत अधिकार उसी व्यक्ति को जाता है जिसे उसके पुरुष रिश्तेदार चाहते हैं। वास्तव में महिलाएं अपने मताधिकार को तो उपयोग करती हैं लेकिन पारिवारिक संबंधो के चलते वे अपने राजनितिक अधिकारों का उपयोग नहीं कर पाती हैं। ईमानदारी पर विश्लेषण करने पर पता चलता है कि विभिन्न राजनीतिक दल घोषित तौर पर तो महिलाओं की हिमायती हैं और वे महिलाओं को राजनितिक रूप से जागरूक व क्रियाशील बनाने की जरूरत पर बल देते हैं लेकिन हकीकत कुछ अलग है। राजनीतिक दल महिलाओं को राजनीति में भागेदारी और सत्ता में हिस्सेदारी की वकालत तो करते हैं लेकिन व्यवहार में उनकी कार्य प्रणाली बिल्कुल उलट है। यही कारण है कि महिला उम्मीदवारों को न तो अधिक टिकट ही दिए जाते हैं और न ही उन्हें संगठन में कोई महत्त्व पूर्ण जिमेदारी सौंपी जाती है।

लेकिन यह स्थति अब ज्यादा देर तक चलने वाली नहीं है क्योंकि महिलाएं राजनीतिक रूप से धीरे-धीरे जागरूक हो रही हैं। वे राजनीति में भागीदारी और सत्ता में हिस्सेदारी चाहती हैं। इसलिए तो मेघा पाटकर, अरूधंती राय, वंदना शिवा और अरुणा राय जैसी महिला राजनीतिज्ञों की जमात सामने उभर कर आ रही है।

पिछली सदी में महिलाओं घर की दहलीज पार कर विभिन्न व्यवसायों को अपनाना शुरू कर दिया था लेकिन व्यवसायिक-चयन का उनका अधिकार बेहद सीमित था। वे स्कुल अध्यापिकाएं बनती थीं या फिर डॉक्टर आदि। उन्हें ऐसे ही काम दिए जाते थे जिसमें चुनौतियां बहुत कम होती हैं। समय बदला तो महिलाओं की सोच बदली। धीरे-धीरे महिलाएं इंजीनियरिंग, विमान पायलट, मिडिया जैसी चुनौतीपूर्ण कार्य क्षेत्रों को अपनाने लगीं। और अब तो राजनीति जैसे दुरूह और पथरीले पेशे में भी महिलाओं ने अपने आत्मविश्वास से परिपूर्ण कदम रख दिए हैं। आज काफी संख्या में महिलाएं राजनीति में आ रही हैं लेकिन महिलाओं का राजनीतिक सफ़र अभी भी काफी लंबा है। उन्हें इस दिशा काफी कुछ करना है।

अभी 10-15 साल तक विश्वविद्यालयों की छात्रा राजनीति में सिर्फ पुरुषों का ही दबदबा था। लड़के ही छात्र संघ का चुनाव लड़ते और जीतते थे। छात्राओं का योगदान को बस वोट देने तक ही सीमित था। लेकिन समय बदला तो समूचे देश भर में आज छात्राएं विश्वविद्यालय स्तर से ही राजनीति के मैदान में कदम रख रही हैं। पहले लड़कियां छात्र-राजनीति को एक फालतू और टाइम पास का काम समझती थीं इसलिए वे इसमें अधिक दिलचस्पी नहीं लेती थीं लेकिन अब वे बढ़-चढ़ कर छात्र संघ चुनावों में हिस्सा लेने लगी हैं। (वर्मा, 2009)

सामाजिक कार्य ज्ञान में अध्ययन में योगदान:

समाज कार्य क्षेत्र के अंतर्गत, पंचायत के अधिनियम के अनुसार ग्राम पंचायत के आर्थिक विकास एवं अपने पंचयत क्षेत्र के लिए वार्षिक योजना बनाना और उपयोगिता एवं संचालन में ग्राम पंचायत को सलाह देना, विकास के लिए लोगों की भागीदारी व जगारुकता बढाना ग्राम पंचायतों की प्राथमिकता होती है, संविधान के 73वें संशोधन को अंगीकार करते हुए छत्तीसगढ़ राज्य के गठन के उपरांत छत्तीसगढ़ पंचायत राज्य अधिनियम 1993 में प्रभावशाली है जिसमें प्रदेश के सभी जिला पंचायत अध्यक्षों को सामान रूप से अधिकार एवं दायित्व सौंपे गये परन्तु प्रत्येक जिला पंचायत अध्यक्ष की स्वयं की कार्य शैली उनकी भूमिका निश्चित करती है तथा उनकी जाति पारिवारिक पृष्ठभूमि शिक्षा आदि उसकी कार्य प्रणाली को प्रभावित कराती है जिसके अधार पर उस क्षेत्र का प्रभाव जनता के बीच उनकी छवि का माप निश्चित करता है। प्रस्तुत शोध में चयनित आदिवासी क्षेत्र का अध्ययन किया गया है।

जिला पंचायत अध्यक्षों की भूमिका का अलग-अलग शासन संविधान सभी को एक जैसी सुविधा अधिकार व संवैधानिक समानता प्रदान करता है फिर भी उनकी कार्य प्रणाली शिक्षा आचरण कार्य कुशलता की परस्पर भिन्नता के कारण अलग-अलग दिखाई देता है। जिसका सीधा लाभ क्षेत्र के नागरिकों को प्राप्त होता होता है। प्रस्तुत शोध में ग्राम पंचायत समिति के वास्वविकता और उनके व्यवहारी क्रियाकलापों व अन्य पहलुओं का अध्ययन प्राप्त निष्कर्षो के माध्यम से विशिष्ट समाजकार्य के लिए उचित सुझाव कार्य प्रणाली देगा।