RESEARCH REVIEW JOURNALS
Volume-04
Issue-01
January-2019

ISSN: 2455-3085 (Online)
RESEARCH REVIEW International Journal of Multidisciplinary
www.rrjournals.com[UGC Listed Journal]

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का स्वरुप : एक दृष्टिकोण

डॉ. कुमकुम शर्मा
सहायक आचार्य, राजनीतिक विज्ञान विभाग, सेन्ट विल्फ्रेड पी.जी. कॉलेज, मानसरोवर ,जयपुर राजस्थान (भारत)

ARTICLE DETAILS

Article History
Published Online: 10January 2019

Keywords
लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण स्थानीय स्वशासन, लोकतंत्र पंचायतीराज, स्वराज्य, केन्द्रीकरण

ABSTRACT

लोकतंत्र केन्द्रीयकरण में नही पनपता, वहा तो हिंसा का आवास होता है, लोकतंत्र विकेन्द्रीकरण में आवास करता है तथा अहिंसा के माध्यम से उसकी स्थापना की जा सकती है। किसी भी देश के लोगो के द्वारा शासन की भागीदारी केवल तभी संभव है। जब राज्य की शक्तियों को जिला, ब्लॉक और ग्राम स्तर में विकेन्द्रिकृत की जाती है, जिससे समाज में सभी वर्ग एक साथ बैठ सकते है और अपनी समस्याओं पर चर्चा करने के साथ ही कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की निगरानी कर सकते है। विकेन्द्रीकरण एक प्रमुख तंत्र जिसके माध्यम से लोकतंत्र सही मायने में प्रतिनिधिक और संवेदनशील हो जाता है। इस प्रकार इसे लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की जड़ कहा जाता है मूल्य भारित उपसर्ग, लोकतांत्रिक का जुडाव विकेन्द्रीकरण की अवधारणा को एक खास विशेषता प्रदान करता है। विकासशील देशों के संदर्भ में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का दो अलग–अलग दृष्टिकोण से परिकल्पना की गई है अर्थात् संस्थागत और तंत्रात्मक। स्थानीय स्वशासन और लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण दोनो एक दूसरे के पर्यायवाची है क्योंकि दोनो का मूल उद्देश्य शासन कार्यों में लोगों की अधिकतम सहभागिता और स्वायत्ता प्राप्त करना होता है।

प्रस्तावना

एशिया और अफ्रीका के नवोदित राष्ट्रों ने लोकतंत्र की जड़ों को मजबूत बनाने एवं सामान्य जन को अपने नागरिक और राजनीतिक कार्यों में वास्तविक भागीदार बनने की दृष्टि से लोकतांत्रिक संरचना का अधिकतम विकेन्द्रीकरण का प्रयोग आरम्भ किया। इस प्रयोग को "तृणमूल लोकतंत्र" के नाम से सम्बोधित किया गया है।

धरातल पर इसे लोकतंत्र के नाम से सम्बोधित किया जाता है लोकतंत्र से अभिप्राय यह है कि ऐसी राजनीतिक संरचना जिस में लोकतंत्र केवल राष्ट्रीय और प्रान्तीय स्तरों तक भी होता हो। यह पद्धति लोकतंत्र में लोगों की सहभागिता को सही अर्थों में सुनिश्चित करने का माध्यम है।

लोकतंत्र की अवधारण अनिवार्यतः विकेन्द्रीकृत लोकतंत्र की धारणा है। जिस में सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध का आरम्भ और अन्त केवल उच्च स्तर पर नही होता अपितु स्थानीय क्षेत्रों में सामान्य लोगों के विस्तृत जाल के माध्यम से होता है। सामान्य लोगो की इस संरचना को न्यूनाधिक रुप में लोगों की लघु लोकतांत्रिक सरकार, लोकतांत्रिक चिन्तन और ग्राम के वास्तविक केन्द्र के रुप में जाना जाता है। "धरातल पर लोकतंत्र की यह धारणा केवल लोकतंत्र का 'मुख दर्शन' मात्र नही है अपितु किसी भी देश की धरती में लोकतंत्र के गहराई से बीजारोपण का प्रयत्न है।"

विकेन्द्रीकरण से स्थानीय जनता का बहुमुखी विकास सम्भव होता है। वही प्रशासनिक कार्यों के साथ–साथ सामाजिक व आर्थिक विकास का अधिकार भी जनप्रतिनिधियों को प्राप्त होता है। सत्ता के विकेन्द्रीकरण द्वारा ही सच्चे अर्थों में कल्याणकारी राज्य की स्थापना की जा सकती है। इसके द्वारा ही जनता में सहयोग उत्तरदायित्व, स्वावलम्बन आदि गुणों का विकास होता है।[3]

लोकतांत्रिक व्यवस्था में शक्तियों का इस प्रकार विकेन्द्रीकरण किया जाना चाहिए कि लोग अपने मामलों को अपने सक्रिय हस्तक्षेप द्वारा स्वयं सम्भाल सकें। लोकतंत्र का निचले स्तर से विस्तार किया जाना चाहिए क्योंकि लोकतंत्र का यह अभिप्राय नही है कि केवल शिखर पर ही लोगों की भागीदारी हो। इसका वास्तविक अर्थ यह है कि राजनीतिक व्यवस्था के आधार स्तर पर भी जन भागीदारी होनी चाहिए। अतः यह आवश्यक है कि ऊपर से नीचे के स्तरों पर सत्ता का इस प्रकार विकेन्द्रीकरण हो कि स्थानीय शासन की इकाईयाँ उसी क्षेत्र के लोगों के सहयोग से अपने अधिकार क्षेत्र का प्रयोग कर सके।

लोकतंत्र मूलतः विकेन्द्रीकरण पर आधारित है। किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था में यह आवश्यक है कि सर्वोच्च शासन की जड़े जनसाधरण के बीच हो ताकि उन्हे अपनी आवश्यकताओं को अभिव्यक्त करने का अवसर मिल सके।

RRIJM 2015, All Rights Reserved

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

लोकतंत्र उस व्यवस्था को कहते है जिसमें राज्य की प्रभुसत्ता लोक अर्थात् उस भू–भाग के निवासियों में निहित होती है। जिस व्यवस्था में देश के समस्त नागरिक शासन के कार्यों में किसी न किसी स्तर पर भाग लेते हो और उनकी आवाज अनिवार्यतः कुछ महत्व रखती हो, उसे सच्चा प्रजातंत्र कहा जा सकता है जब राज्य की सत्ता केन्द्र में निहित होती है तो उसे केन्द्रीय शासन कहते है, जब यही सत्ता जनता में विभिन्न स्तरों पर बॉट दी जाती है तो इसे विकेन्दीकृत सत्ता कहते है।

1957 में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण अवधारणा पर केन्द्र सरकार द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के आंकलन एवं मूल्यांकन हेतु नियुक्त बलवन्त राय मेहता समिति ने भी गहन चिन्तन किया। इस समिति का निष्कर्ष भी यही था कि वास्तविक प्रजातंत्र उस समय फलीभूत होगा। जब प्रत्येक गाँव में ग्राम सभाएँ एवं ग्राम–पंचायतें स्थापित हो जाएगी और सामान्य जन वास्वविक स्वतंत्रता का अनुभव करेंगे।

लोकतंत्र एक जीवन दर्शन है। राजनीति में इसके प्रयोग की अवधारणा में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का विचार भी अन्तर्निहित है। राजनीति में लोकतंत्र के प्रयोग का अभिप्राय न केवल राज्य सत्ता में लोगो की भागीदारी का प्रयास है अपितु सरकार के दैनिक कामकाज में लोगो को सहभागी बनाना भी है।

लोगो की सहभागिता लोकतंत्र का ह्रदय स्थल अथवा सार है। जिस व्यवस्था में अपनी सरकार के संचालन में लोगो की सहभागिता जितनी अधिक, निरन्तर, सक्रिय, संरचनात्मक और निकट की होगी वह व्यवस्था लोकतंत्र के राजनीतिक आदर्श के उतने ही समीप समझी जाएगी। लोकतांत्रिक विकेन्द्रकरण लोगो की यह सहभागिता प्राप्त करने का एक सशक्त उपाय है। इसका ध्येय शासन कार्यों में लोगो की अधिकतम और जीवन्त सहभागिता को सुनिशिचित करना होता है। विकेन्द्रीकरण के पूर्व 'लोकतांत्रिक' शब्द के उपयोग करने से इसका अर्थ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य शासन के कार्यों में सरकार के प्रत्येक स्तर राष्ट्रीय, प्रान्तीय और विशेषतः स्थानीय स्तर पर जनता की अधिकतम सहभागिता प्राप्त करना होता है। जबकि प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा प्रशासन में कुशलता लाने के विचार से अभिप्रेरित है। प्रशासन में शक्तियों का विकेन्द्रकरण किया जाता है तो उसका उद्देश्य प्रशासन के निचले स्तरों पर निष्पति और प्रशासनिक कार्मिकों की गति वृद्धि के माध्यम से उनकी कुशलता बढ़ाने से होता है।

प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की तुलना में 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण' अधिक व्यापक है और दोनो में अन्तर उनके उद्देश्य को लेकर किया जा सकता है। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य 'कुशलता' को बढ़ावा देना होता है वही 'लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण' लोगो की सहभागिता पर बल देता है।

पूर्व सोवियत संघ और चीन जैसे साम्यवादी देशों में प्रचलित लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण की धारणा लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा से पूर्णतः भिन्न है। साम्यवादी देशों की जनता जनतांत्रिक तरीके से प्राथमिक तौर पर अपने प्रतिनिधियों का चुनाव करती है। इस तरह इन सामयवादी देशों में लोकतंत्र, नीतियों के निर्धारण की प्राथमिक प्रक्रिया तक सीमित है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण में जहाँ लोकतंत्र में लोगो की सहभागिता तथा स्वायत्ता पर बल दिया जाता है, वहाँ लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में लोगो की सहभागिता तथा सत्तावाद दोनो पर बल होता है। यद्यपि यह बल सत्तावाद पर अधिक होता है।

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और स्थानीय स्वशासन

स्थानीय स्वशासन और लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण दोनो अवधारणाएँ एक–दूसरे की इस अर्थ में पर्यायवाची मानी जा सकती है कि दोनो का मूल उद्देश्य शासन कार्यों में लोगो की अधिकतम सहभागी और स्वायत्ता प्रदान करना होता है। यह दोनो ही प्रकार की अवधारणाएँ स्थानीय कार्यों के प्रबन्ध में उच्चस्तरीय नियंत्रण को सीमित करती है, दोनो अवधारणाओं में अन्तर इतना सा है कि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण जहाँ राजनीतिक अवधारणा मात्र है, वही स्थानीय शासन उसका एक संस्थागत रुप माना जाता है लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा शासन कार्यों में स्वायत्ता पर अधिक बल देती है।

प्राचीन काल में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

भारत में पंचायती राज अत्यन्त प्राचीन व्यवस्था है। पाँच व्यक्तियों की समा एक अति प्राचीन संस्था है जिसका अस्तित्व अनेक राजनीतिक एवं आर्थिक परिवर्तनों के पश्चात् भी बना हुआ है।

पंचायती राज की परिकल्पना भी उसी परिवर्तन का परिष्कृत रुप है जो प्राचीन काल से ही विद्यमान रही है और

RRIJM 2015, All Rights Reserved

पंचायती राज ने अपने अस्तित्व को न केवल कायम रखा अपितु समय–समय पर सार्थक दिशा में परिवर्तन भी किया है। स्थानीय शासन और लोकतंत्र हमारी ऐतिहासिक विरासत है। जो हमें प्राचीन इतिहास, साहित्य और राजनैतिक चिन्तन से प्राप्त हुई है। मानव की व्यवहारिक और मनोवैज्ञानिक आवश्यकता स्थानीय शासन के रुप में व्यवस्थित है।

वैदिक काल में लोकतांत्रिक विकेन्द्रिकरण

वैदिक साहित्य में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का उल्लेख मिलता है। 'ग्राम' के प्रमुख को 'ग्रामीणी' कहा जाता था। रामायण में ग्राम, महाग्राम तथा द्योष का उल्लेख मिलता है। वैदिक साहित्य में 'ग्राम' प्रशासन की सबसे छोटी इकाई थी। जिसका मुखिया ग्रामीण होता है। वैदिक साहित्य में ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की संगठित व्यवस्था भी थी।

''मनुस्मृति'' में मनु ने भी स्थानीय शासन के व्यवस्थित स्वरुप पर बल दिया तथा स्पष्ट किया कि राज्य में शक्तियों का विकेन्द्रीकरण होना चाहिए तथा प्रजा में स्वशासन की प्रवृत्ति होनी चाहिए। मनुस्मृत्ति में शासन व्यवस्था के सुचारु रुप से संचालन एवं व्यवस्थित संगठन के लिए मनु नें राष्ट्र के संगठन को विभिन्न स्तरों पर विभाजित किया है।

मौर्य एवं गुप्तकाल में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

मौर्य एवं गुप्तकाल में स्थानीय स्वशासन में 16 महाजन पदों अथवा गणराज्यों का उल्लेख मिलता है। इस प्रकार वहाँ शासन में विकेन्द्रीकरण की नीति को अपनाया गया था।

भारतीय राजनीतिक चिन्तन में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

भारत विश्व का सबसे बड़ा लोकतांन्त्रिक राज्य है। भारत में स्वतंत्रता के साथ ही संसदीय प्रजातंत्र स्थापित किया गया। सम्पूर्ण भारत देश में विक्रेन्द्रित शासन व्यवस्था के सिद्धान्त को अपनाया गया है। भारत में स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् संविधान निर्मात्री सभा के अनुभव के अनुसार देश के पाँच लाख पैतींस हजार गाँवों का शासन दिल्ली से कर पाना सम्भभ न था। अतः संविधान में देश को एक लोक कल्याणकारी राज्य बनाने के लिये विकेन्द्रीयकरण पर जोर दिया था।

भारत संविधान द्वारा व्यस्क मताधिकार के आधार पर लोकतांत्रिक गणराज्य की स्थापना की गई है। शासन के प्रकार के रुप में लोकतंत्र की एक ऐसी व्यवस्था कहा जाता है जिसमें जनता शासन शक्तियों का प्रयोग स्वयं प्रत्यक्ष रुप से या अप्रत्यक्ष रुप से चुने गए प्रतिनिधियों के माध्यम से करती है।

स्वशासन व लोकतंत्र का विचार आदिकाल से राजनीतिक विचारको के चिन्तन का मूल विषय रहा है। लोकतंत्र की **अब्राहम लिंकन** की चिर परिभाषा 'जनता का,जनता के द्वारा और जनता के लिए शासन' स्वशासन के विचार से अविरल व अविच्छिन्न रुप से जुड़ी है।

भारत में राजनैतिक, सांस्कृतिक, सामाजिक व भौगोलिक विभिन्नता होते हुए भी पंचायती राज स्वशासी संस्थाएँ भारत को वैचारिक एकता के सूत्र में बाँधे हुए है। भारत में स्वशासी संस्थाओं की एक लम्बी परम्परा और इतिहास है। वैदिक काल से लेकर अंग्रजों के आगमन तक ये संस्थाएँ अपनी भूमिका भली–भाँति निभाती रही है।

जयप्रकाश नारायण शक्ति के केन्द्रीकरण के स्थान पर विकेन्द्रीकरण का समर्थन करते है। उनके अनुसार ''केन्द्रीय सत्ता, जब तक विद्यमान है, रेलगाड़ी मे खतरे की जंजीर के समान होगी, यात्रियों का ध्यान सदैव इस जंजीर पर केन्द्रीत नही रहता, किन्तु संकट के समय वे इसका प्रयोग करते है।''

सर्वोदयी विचारक विनोबा भावे का भी यह विचार था कि ''स्वराज्य आ चुका है, किन्तु क्या जनता को अनेक कल्याणकारी प्रभाव की अनुभूति होती है। स्वशासन अथवा स्वराज्य शब्द में ही विकेन्द्रीकरण का भाव निहित है। इस सिद्धान्त को हर वास्तविक या व्यवहारिक सीमा लागू करना है।

डॉ. राम मनोहर लोहिया का भी यही विचार था कि ''वास्तविक सहभागी लोकतंत्र के लिए यह आवश्यक है कि राजनीतिक 'विकेन्द्रित पंचायत राज व्यवस्था को स्वीकार किया जाए। इस व्यवस्था का आधार ग्राम पंचायत हो। राम मनोहर लोहिया ने चतुस्तंमी राज्य की कल्पना की है।' ''इस चतुस्तम्भीय राज्य में केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण की परस्पर विरोधी धारणाओं को समन्वित करने का प्रयास किया गया है। पाश्चात्य दर्शन हो अथवा भारतीय दर्शन सभी में इसी बात को स्वीकार किया गया है कि राजनीतिक सत्ता को परिसीमित किया जाना चाहिए।'' यह लोकतांत्रिक व सहभागी लोकतंत्र का सार है।

गाँधी की दृष्टि में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

गाँधी जी के अनुसार भारत का गाँव एक लघु गणतन्त्र है। अपनी आवश्यकताओं के लिए यह आत्म–निर्भर है। कुछ

RRIJM 2015, All Rights Reserved

अन्य क्षेत्रों में यह अन्तः–निर्भर भी है। गाँधी जी ने यह स्पष्ट किया कि यदि हम लोकतंत्र के पौधे को जड़ों से सीचना चाहते है। उसको सबल स्वस्थ आधार देना चाहते है तो लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण भारत के लिए एक अनिवार्य आवश्यकता है। लोकतंत्र के अर्थ को स्पष्ट करते हुए महात्मा गाँधी जी ने कहा था कि ''लोकतंत्र का अर्थ में यह समझता हूँ कि इस तंत्र में नीचे से नीचे तथा ऊँचे से ऊँचे आदमी को आगे बढ़ने का अवसर मिलना चाहिये लेकिन केवल अहिंसा से ऐसा नही हो सकता। महात्मा गाँधी जी ने पंचायती राज की कल्पना करते हुए कहा था कि ''हर गाँव पंचायती राज होगा उसके पास पूरी सत्ता होगी। इसका तात्पर्य है कि हर गाँव को अपने पैरो पर खड़ा होना होगा, अपनी आवश्यकताओं की पूर्ती स्वयं करनी होगी। ताकि वह अपना सम्पूर्ण कार्य स्वंय कर सके, यहाँ तक कि वह सारी दुनिया के विरुद्ध अपनी रक्षा कर सके। यही ग्राम राज, पंचायती राज की गाँधी कल्पना थी।'' वस्तुतः गाँधी के स्वप्नों को साकार करने के लिए सम्पूर्ण देश में विकेन्द्रीकरण को अपनाकर पंचायतों का गठन किया गया है। आधुनिक भारत में विकेन्द्रीकरण स्वपर्याप्त ग्रामीण समुदाय के विकास के रुप में अभिव्यक्त होता है। अतः गाँधीवादी व्यवस्था में स्थानीय सत्तायें केन्द्रीय सरकार की शाखायें नहीं है जो कि केन्द्र द्वारा प्रत्यायोजित शक्तियों का प्रयोग कर रही है। विकेन्द्रकरण की अवधारणा उनके राजनीतिक दर्शन में अत्यन्त महत्वपूर्ण थी।

नेहरु की दृष्टि में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण

जवाहर लाल नेहरु लोकतंत्र को व्यक्ति के लिए सर्वश्रेष्ठ व्यवस्था मानते थे। उनके अनुसार लोकतंत्र का अर्थ एक विशेष प्रकार की सरकार तथा कानून संस्था से कुछ अधिक है। यह आवश्यक रुप से जीवन के नैतिक मानदण्डों तथा मान्यताओं की एक योजना है। नेहरु राजनीतिक केन्द्रीकरण को वास्तविक लोकतंत्र के मार्ग में एक बड़ी बाधा मानते थे। उनका मत था कि शासकीय शक्ति के नीचे के स्तरो तक विकेन्द्रीकरण से एक अन्य महान लक्ष्य की पूर्ती भी होती है। इसी कारण उन्होने भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता पर बल दिया और पंचायती राज संस्थाओं को कानूनी आधार प्रदान करने में निर्णायक पहल की। नेहरु जी का कहना था कि एक गाँव के लोगो को अधिकार सौपना चाहिये। नेहरु ने स्थानीय स्वशासन पर अपन विचार व्यक्त किये थे, ''लोकतंत्र की किसी भी सच्ची व्यवस्था का आधार स्थानीय स्वशासन ही है और होना भी चाहिये।

नेहरु मानव मात्र की उन्नति के लिए राजनीतिक लोकतंत्र के साथ–साथ आर्थिक लोकतंत्र के पक्षद्यर थे। उनके अनुसार शासकीय शक्ति के नीचे के स्तरो तक विकेन्द्रीकरण के माध्यम से ही शक्ति के दुरुपयोग को रोका जा सकता है।

इस प्रकार गाँधी व नेहरु दोनों ने लोकतंत्र में शक्तियों का विकेन्द्रीकरण ग्रामीण स्तर तक करने का समर्थन किया किन्तु दोनो द्वारा प्रस्तुत पंचायती राज का प्रतिमान पूर्णतः भिन्न था। नेहरु ने ऊपर से नीचे की ओर सत्ता के प्रवाह के रुप में विकेन्द्रीकरण को स्वीकृत किया था जबकि गाँधी जी ने इस पिरामिड़ को उलट दिया था।

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. वेबस्टर्स की "न्यू ट्वन्टीयस सेंचूरी डिक्शनरी आव इंगलिश लैंगवेज'' इण्डियन एडिशन 1960, पृष्ठ 795
2. जौहरी जे. सी.,1986 भारतीय राजनीतिक, विशाल पब्लिकेशन, आगरा, पृष्ठ 505
3. नारायण इकबाल, "डेमोक्रेटिक डिसेट्रेलाइ जेशन : द आइडिया द इमेज एण्ड द रियलटी", संकलित आर.बी. जैन,पृष्ठ 11
4. मजूमदार, बी.बी., प्रॉबलम्स ऑफ पब्लिक एडमिनिस्टेशन, पटना, 1995, पृष्ठ 205
5. नारायण जयप्रकाश, दी पिक्चर ऑफ सर्वोदय सोशल आर्डर, अखिल भारत सेवा संद्य तंजोर, 1995, पृष्ठ 11
6. गांधी महात्मा, हरिजन जुलाई 26, 1942
7. नेहरू जवाहरलाल, श्रद्धांजलि प्रकाशन विभाग, भारत सरकार, पृष्ठ 106,107

RRIJM 2015, All Rights Reserved