AMOGHVARTA

ISSN : 2583-3189

महिला नेतृत्व को प्रभावित करता प्रधान पति की भूमिकाः पंचायती राज व्यवस्था के संदर्भ में विशेष अध्ययन

ORIGINAL ARTICLE

Authors
रमा शंकर
शोधार्थी

प्रो. मोहम्मद आरिफ
शोध निर्देशक
राजनीति विज्ञान विभाग
महात्मा गांधी काशी विद्यापीठ
वाराणसी, उत्तर प्रदेश, भारत

शोध सार

पंचायती राज व्यवस्था में महिलाओं का प्रतिनिधित्व 73वें संविधान संशोधन के बाद निरंतर बढ़ा है, किंतु निर्वाचित होना और नेतृत्व करना दो अलग स्थितियाँ हैं। प्रस्तुत अध्ययन उत्तर प्रदेश के जनपद मीरजापुर स्थित हलिया विकास खंड की समस्त 79 ग्राम पंचायतों को इकाई मानकर यह जाँचता है कि निर्वाचित महिला प्रधान अपने नेतृत्व का वास्तविक प्रयोग कहाँ तक कर पाती है, और कहाँ यह प्रयोग उसके पति द्वारा ले लिया जाता है। विकास खंड हलिया के पंचायत चुनाव 2021 की 79 ग्राम पंचायतों में से 32 में महिला प्रधान निर्वाचित हुईं, अर्थात् 40.5 प्रतिशत, जो निर्धारित 33 प्रतिशत आरक्षण से अधिक है। यह आँकड़ा नेतृत्व की उपलब्धि नहीं, केवल उसकी संभावना बताता है। महिला प्रतिनिधियों से हुई बातचीत में यह तथ्य बार–बार सामने आया कि विकास भवन के कार्य, अधिकारियों से संवाद, बैठकों की उपस्थिति और यहाँ तक कि मुहर–हस्ताक्षर का प्रयोग भी प्रायः पति द्वारा किया जाता है। उत्तर प्रदेश शासन ने इस प्रवृत्ति को पहचानते हुए 1998 में ही ऐसी अनधिकृत उपस्थिति पर रोक का शासनादेश जारी किया था, फिर भी तीन दशक बाद स्थिति में बुनियादी अंतर नहीं आया।

मुख्य शब्द

महिला नेतृत्व, प्रधान पति, पंचायती राज व्यवस्था, महिला सशक्तिकरण, राजनीतिक सहभागिता.

प्रस्तावना

भारतीय लोकतंत्र की वास्तविक शक्ति केवल राष्ट्रीय और राज्य स्तर की संस्थाओं में नहीं, बल्कि स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं में भी निहित है। पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक आधार देने के लिए 1992 में 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम पारित हुआ, जिसके अंतर्गत संविधान में भाग IX जोड़ा गया और अनुच्छेद 243घ के माध्यम से पंचायतों में महिलाओं के लिए न्यूनतम एक–तिहाई सीटों का आरक्षण सुनिश्चित किया गया।[1]

शोधार्थी द्वारा क्षेत्रीय अध्ययन का आरंभ इसी प्रश्न से किया गया कि क्या यह दृश्यता वास्तविक नेतृत्व में बदल पाई है। हलिया विकास खंड को इसलिए चुना गया, क्योंकि यह जिला मुख्यालय से 64 किमी दक्षिण में स्थित एक ऐसा क्षेत्र है जिसकी अर्थव्यवस्था पूर्णतः कृषि पर निर्भर है, जहाँ कोई कारखाना या फैक्ट्री नहीं है, और जहाँ रोजगार के अभाव में पुरुषों का पलायन आम बात है। ऐसी सामाजिक–आर्थिक पृष्ठभूमि में जब कोई महिला ग्राम प्रधान निर्वाचित होती है, तो उसके सामने संवैधानिक अधिकार और पारंपरिक पारिवारिक संरचना के बीच संतुलन बनाने की चुनौती स्वाभाविक रूप से उत्पन्न होती है।

मीरजापुर जनपद, जिसकी जनसंख्या 2011 की जनगणना के अनुसार 24,46,970 है[2], में 806 ग्राम पंचायतें हैं, जिनमें से हलिया की 79 पंचायतें अध्ययन की इकाई हैं। जनपद के मतदाता आँकड़ों में भी यह असंतुलन झलकता है। कुल 18,72,392 मतदाताओं में पुरुष मतदाता 9,83,438 हैं जबकि महिला मतदाता 8,88,851[3], अर्थात् मताधिकार के स्तर पर ही लगभग 95,000 का अंतर विद्यमान है।

''प्रधान पति'' किसी संवैधानिक या वैधानिक पद का नाम नहीं है। ग्राम प्रधान का पद उस महिला को प्राप्त होता है जो विधिवत निर्वाचन से चुनी गई है, इसलिए उसके स्थान पर पति द्वारा पंचायत संबंधी अधिकारों का प्रयोग करना संवैधानिक प्रतिनिधित्व की मूल भावना के विरुद्ध एक गंभीर प्रश्न खड़ा करता है। प्रथम बार निर्वाचित महिला के लिए पति का प्रारंभिक मार्गदर्शन उपयोगी हो सकता है, यह क्षेत्र में भी सुनने को मिला, किंतु प्रश्न यह नहीं कि ऐसा मार्गदर्शन संभव है या नहीं; प्रश्न यह है कि वह कब तक मार्गदर्शन बना रहता है। जिन पंचायतों का अवलोकन किया गया, वहाँ कार्यकाल के बाद के वर्षों में भी अधिकारियों से संवाद और वित्तीय प्रक्रियाएँ पति के ही हाथ में मिलीं।

साहित्य समीक्षा

इस विषय का साहित्य पढ़ते समय एक बात खटकती है। प्रधान पति की परिघटना का उल्लेख लगभग सभी जगह मिलता है, किंतु वह प्रायः किसी बड़े विषय के भीतर एक उपशीर्षक बनकर रह जाती है।

संस्थागत पक्ष पर श्री राम माहेश्वरी का कार्य आधारभूत माना जाता है, जिसमें भारत में स्थानीय शासन के ऐतिहासिक विकास–क्रम को ब्रिटिश कालीन अधिनियमों से जोड़कर प्रस्तुत किया गया है।[4] डॉ. राम सकल सिंह ने उत्तर प्रदेश पंचायत अधिनियम 1947 एवं तत्संबंधी नियमावली का विस्तृत विवेचन किया है,[5] जबकि शिवानंद श्रीवास्तव का ''उत्तर प्रदेश पंचायती राज मैन्युअल'' पंचायत नेतृत्व की व्यावहारिक कार्यप्रणाली को समझने की दृष्टि से उपयोगी है।[6] ये कृतियाँ ढाँचे का विवरण तो देती हैं, परंतु उस ढाँचे के भीतर महिला प्रतिनिधि की वास्तविक स्थिति पर अपेक्षाकृत कम प्रकाश डालती हैं।

महिला–केंद्रित साहित्य में अनिता मोदी का अध्ययन इस दृष्टि से विशेष है कि उसमें महिला प्रतिनिधियों की पारिवारिक पृष्ठभूमि को विश्लेषण का केंद्रीय चर माना गया है।[7] यही चर प्रस्तुत अध्ययन में श्प्रधान पतिश प्रथा को समझने की कुंजी सिद्ध होता है। डॉ. श्रीमती विमला आर्य ने अतीत से वर्तमान तक पंचायत के विकास में महिलाओं के प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष योगदान का लेखा–जोखा प्रस्तुत किया है।[8] महिपाल ने महिला प्रतिनिधियों के समक्ष आने वाली राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक बाधाओं को एक साथ रखकर देखने का प्रयास किया हैध्, और बी.एम. वर्मा ने सामाजिक न्याय के परिप्रेक्ष्य में यह स्थापित किया है कि आरक्षण की सार्थकता वंचित वर्गों तक उसके वास्तविक पहुँचने पर निर्भर करती है।[9] प्रतिमा अस्थाना ने भारत में महिला आंदोलन के दीर्घकालिक संघर्ष का विवरण देते हुए यह दर्शाया है कि राजनीतिक अधिकार महिलाओं को सहज रूप से नहीं, बल्कि लंबे संघर्ष से प्राप्त हुए हैं।[11]

अंतरराष्ट्रीय अनुभवजन्य साहित्य में चट्टोपाध्याय एवं दुफ़्लो ने पश्चिम बंगाल और राजस्थान की ग्राम पंचायतों के यादृच्छिक आरक्षण का उपयोग करते हुए यह दिखाया कि महिला नेतृत्व स्थानीय सार्वजनिक प्राथमिकताओं के निर्धारण को प्रभावित करता है।[12] बीमन आदि के अध्ययन में यह पाया गया कि महिला नेतृत्व के संपर्क में आने से महिलाओं की नेतृत्व–क्षमता संबंधी सामाजिक पूर्वाग्रह कमज़ोर पड़ते हैं[13], जबकि भलोत्रा, क्लोट्स–फिगेरास एवं अय्यर ने यह प्रमाणित किया कि किसी महिला की चुनावी जीत आगामी चुनावों में महिला उम्मीदवारों की भागीदारी बढ़ाती है।[14]

हाल के वर्षों में ''प्रधान पति'' की समस्या नीति–स्तर पर भी स्वीकार की गई है। सुनैना कुमार एवं अंबर कुमार घोष ने ऑब्ज़र्वर रिसर्च फ़ाउंडेशन के लिए तैयार अपने अध्ययन में तीन दशकों के आरक्षण–अनुभव का आकलन करते हुए यह रेखांकित किया है कि निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों के काग़ज़ी अधिकार और ज़मीनी अधिकार–प्रयोग के बीच का अंतराल विकेंद्रित शासन की सबसे गंभीर चुनौती बना हुआ है।[15] पंजाब की तीन ग्राम पंचायतों के एक सर्वेक्षण में 75 प्रतिशत निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों ने पतियों द्वारा प्रॉक्सी भागीदारी की बात स्वीकार की थी, और मध्य प्रदेश में 2022 में ऐसे प्रकरण भी दर्ज हुए जहाँ निर्वाचित महिलाओं की ओर से उनके पतियों ने शपथ ग्रहण की। नीतिगत स्तर पर पंचायती राज मंत्रालय द्वारा गठित समिति ने प्रॉक्सी भागीदारी की समाप्ति हेतु सिद्ध प्रकरणों में अनुकरणीय दंड, महिला–विशिष्ट कोटा तथा शिकायत–निवारण हेतु महिला लोकपाल की नियुक्ति जैसी संस्तुतियाँ दी हैं।

इस साहित्य में एक प्रश्न बार–बार छूटा हुआ मिलता है। प्रधान पति की उपस्थिति दर्ज करना एक बात है, यह बताना दूसरी बात कि वह उपस्थिति किन–किन कार्यों तक फैली है। पंचायत का काम कई हिस्सों में बँटा होता हैः बैठक में बोलना,

प्रस्ताव पर मत देना, अधिकारियों से पत्राचार, धनराशि की संस्तुति, दस्तावेज़ों पर हस्ताक्षर, मुहर की अभिरक्षा। संभव है कि किसी पंचायत में महिला प्रधान बैठक में स्वयं बोलती हो, किंतु मुहर उसके पास न हो; अथवा हस्ताक्षर वह करती हो, पर संस्तुति पति तय करता हो। इस कार्य–विभाजन का ब्योरा उपलब्ध अध्ययनों में कम मिलता है, जबकि नीतिगत हस्तक्षेप की दृष्टि से यही सबसे उपयोगी सूचना है। इसके अतिरिक्त, ORF अध्ययन तथा मंत्रालय की समिति राष्ट्रीय स्तर पर समस्या तो स्थापित करते हैं, किंतु यह नहीं देखते कि जिन राज्यों में इससे निपटने का प्रावधान पहले से मौजूद है, वहाँ वह लागू क्यों नहीं हो पाया। उत्तर प्रदेश में ऐसा शासनादेश 1998 से विद्यमान है। प्रस्तुत अध्ययन इन्हीं दो बिंदुओं को हलिया विकास खंड में जाँचता है।

शोध की पद्धति एवं क्षेत्र–परिचय

प्रस्तुत शोध–पत्र वर्णनात्मक तथा अन्वेषणात्मक दोनों प्रकार की पद्धति पर आधारित है। वर्णनात्मक पक्ष के अंतर्गत विषय की पूर्व एवं ऐतिहासिक जानकारी हेतु उपलब्ध साहित्य की समीक्षा की गई। अन्वेषणात्मक पक्ष में शोधार्थी ने हलिया विकास खंड की महिला पंचायत प्रतिनिधियों से प्रत्यक्ष मुलाकात की तथा जिला निर्वाचन कार्यालय से निर्वाचन संबंधी अभिलेखीय जानकारी प्राप्त की। सांख्यिकीय एवं विधिक सामग्री हेतु पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार तथा पंचायती राज विभाग, उत्तर प्रदेश शासन के आधिकारिक जालस्थलों का भी उपयोग किया गया।

मीरजापुर जनपद में कुल 4 तहसीलें (सदर, चुनार, मडिहान, लालगंज) और 12 ब्लॉक हैं, जिनका कुल क्षेत्रफल 4521 वर्ग किमी है। हलिया ब्लॉक में 79 ग्राम पंचायतें और 11 न्याय पंचायतें (हलिया, अहुगी कलां, भिटहा, खुटहा, देवघट, उमरिया, महुगढ़, बबुरा कलां, बरौंधा, मतवार, पटेहरा) सम्मिलित हैं। भौगोलिक दृष्टि से यह क्षेत्र बाढ़ या सूखे जैसी आपदाओं से लगभग सुरक्षित है, परंतु औद्योगीकरण के अभाव ने इसे आर्थिक रूप से पिछड़ा रखा है।

क्षेत्र–कार्य का विवरण

अध्ययन का विषय हलिया विकास खंड की समस्त 79 ग्राम पंचायतें रहीं, जिनमें से 32 पंचायतों में महिला प्रधान निर्वाचित हैं। इन्हीं 32 को न्यादर्श–चयन का आधार बनाया गया, ताकि ''प्रधान पति'' की भूमिका का सीधा अवलोकन किया जा सके।

क्षेत्र–कार्य वर्ष 2021 से 2024 की अवधि में संपन्न हुआ। न्यादर्श चयन सोद्देश्य पद्धति से किया गया, जिसके अंतर्गत कुल 22 उत्तरदाताओं से संवाद हुआ। इनमें 32 निर्वाचित महिला ग्राम प्रधानों में से 6 प्रधान, 7 पूर्व प्रधान एवं वार्ड सदस्य, 6 ग्राम पंचायत सचिव, 1 सामान्य ग्रामवासी तथा 2 प्रधान पति सम्मिलित रहे। सूचना–संकलन हेतु अनुसूची का प्रयोग किया गया, जिसमें कुल 11 प्रश्न थे। साक्षात्कार व्यक्तिगत रूप से प्रधान के आवास, पंचायत भवन तथा ब्लॉक कार्यालय पर लिए गए।

इन 22 उत्तरदाताओं का सामाजिक वर्गीकरण इस प्रकार रहा, सामान्य वर्ग 7, अन्य पिछड़ा वर्ग 5 तथा अनुसूचित जाति 10। शैक्षिक स्तर की दृष्टि से 6 उत्तरदाता निरक्षर थे, 9 केवल साक्षर, तथा 7 हाईस्कूल अथवा उससे अधिक शिक्षा प्राप्त, अर्थात् न्यादर्श का लगभग दो–तिहाई भाग ऐसा रहा जिसकी शिक्षा हाईस्कूल से कम है, और यही समूह पंचायत के अभिलेखीय एवं वित्तीय कार्यों में दूसरों पर सर्वाधिक निर्भर पाया गया।

अध्ययन की सीमा

चूँकि यह अध्ययन केवल हलिया विकास खंड की ग्राम पंचायतों पर केंद्रित है, इसके निष्कर्षों को पूरे राज्य या देश पर ज्यों का त्यों लागू नहीं किया जा सकता। भविष्य में अन्य जनपदों या राज्यों के साथ तुलनात्मक अध्ययन कर इस विषय को और विस्तार दिया जा सकता है।

महिला नेतृत्व की अवधारणा एवं पंचायती राज में उसकी स्थिति

प्रधान पति की चर्चा से पहले यह तय कर लेना आवश्यक है कि नेतृत्व को नापा किस पैमाने पर जाए। यदि पैमाना पद है, तो हलिया की 32 महिला प्रधान सभी नेता हैं और प्रश्न यहीं समाप्त हो जाता है, किंतु यदि पैमाना यह हो कि पद से जुड़े अधिकार कौन प्रयोग करता है, तो उत्तर दूसरा निकलता है।

हलिया विकास खंड इस अंतर को प्रत्यक्ष रूप से दिखाता है। यहाँ 79 में से 32 ग्राम पंचायतों में महिला प्रधान निर्वाचित हैं, जो निर्धारित सीमा से अधिक है। किंतु अवलोकन में यह विरोधाभास उभरकर आया कि अधिकांश महिलाएँ, जिन्हें संवैधानिक अधिकार प्राप्त हैं, वे स्वयं अपनी शक्तियों से अनभिज्ञ हैं और उनके प्रशासनिक कार्य ग्रामीण स्तर पर पुरुषों द्वारा ही नियंत्रित किए जा रहे हैं। इसी परिघटना को समझने के लिए ''प्रधान पति'' की अवधारणा काम आती है।

''प्रधान पति'' की अवधारणा एवं भूमिका

''प्रधान पति'' कोई संवैधानिक, वैधानिक अथवा निर्वाचित पद नहीं है। पंचायत का प्रधान वही व्यक्ति होता है जो विधि द्वारा निर्धारित निर्वाचन प्रक्रिया से निर्वाचित हुआ हो। सामान्य बोलचाल में जब किसी महिला के निर्वाचित होने के बाद उसका पति उसकी ओर से पंचायत संबंधी कार्य सँभालने लगता है, तो उसे ''प्रधान पति'' कहा जाने लगता है। यह पूर्णतः अनौपचारिक सामाजिक–राजनीतिक स्थिति है, किसी विधिक व्यवस्था का अंग नहीं।

भारतीय संविधान ने पंचायतों में महिलाओं को केवल प्रतिनिधित्व का अवसर नहीं दिया, बल्कि उन्हें स्थानीय शासन की निर्णय–प्रक्रिया में भाग लेने का संवैधानिक अधिकार प्रदान किया है, इसलिए निर्वाचित महिला प्रतिनिधि के स्थान पर किसी अन्य व्यक्ति द्वारा उसके अधिकारों का प्रयोग करना इस संवैधानिक उद्देश्य की दृष्टि से गंभीर प्रश्न उत्पन्न करता है। समस्या वहाँ खड़ी होती है जहाँ सहयोग धीरे–धीरे निर्णयात्मक नियंत्रण का रूप ले लेता है। यदि ग्राम पंचायत की बैठकों में महिला प्रधान के स्थान पर उसका पति उपस्थित होकर निर्णय लेने लगे, सरकारी अधिकारियों के साथ मुख्य रूप से वही संवाद करे, और विकास कार्यों की प्राथमिकताएँ स्वयं निर्धारित करे, तो महिला का संवैधानिक प्रतिनिधित्व तो बना रहता है, किंतु उसकी राजनीतिक स्वायत्तता सिकुड़ जाती है।

हलिया ब्लॉक में प्रधान पति की भूमिकाः क्षेत्रीय साक्ष्य

पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के लिए आरक्षण ने ग्रामीण राजनीतिक व्यवस्था में महिलाओं की औपचारिक भागीदारी को व्यापक बनाया है, किंतु चुनाव जीतना और नेतृत्व करना दो अलग बातें हैं। शोध क्षेत्र हलिया ब्लॉक में यह प्रवृत्ति स्पष्ट है। क्षेत्रीय महिलाओं से बातचीत में यह पाया गया कि विकास भवन और ब्लॉक कार्यालय के अधिकांश कार्य, जो विधिक रूप से महिला प्रधान को करने चाहिए, उनके पतियों द्वारा संपन्न किए जा रहे हैं।

इसका पहला और सबसे सीधा असर महिला प्रधान की निर्णयात्मक स्वायत्तता पर पड़ता है। लोकतांत्रिक प्रतिनिधित्व का मूल उद्देश्य यह है कि निर्वाचित प्रतिनिधि अपने क्षेत्र की आवश्यकताओं के आधार पर स्वयं निर्णय ले। दूसरा महत्वपूर्ण क्षेत्र ग्राम सभा में सहभागिता है। यदि पंचायत की बैठकों में महिला के स्थान पर उसका पति लगातार उपस्थित रहता है, तो इससे महिला प्रतिनिधि की सार्वजनिक नेतृत्व क्षमता विकसित होने के अवसर कम हो जाते हैं।

समाधान का प्रयास शासन स्तर पर बहुत पहले हो चुका था। उत्तर प्रदेश शासन के पंचायती राज विभाग ने शासनादेश संख्या 679/33–1–127–98, दिनांक 10–03–1998 जारी कर ग्राम पंचायत की बैठकों में अन्य जनों की उपस्थिति पर स्पष्ट रोक लगाई थी। प्रस्तुत अध्ययन के लिए यही सबसे कीमती विधिक संदर्भ है, क्योंकि इससे सिद्ध होता है कि शासन इस समस्या से लगभग तीन दशकों से अवगत रहा है। समस्या शासनादेश के अभाव की नहीं, उसके अनुपालन की है। 1998 के इस आदेश के होते हुए भी वर्तमान समय तक पुरुष सदस्य महिला पंचायत प्रतिनिधियों की बैठक वाले स्थान पर अपना प्रभाव बनाए हुए हैं। ध्यान देने योग्य बात यह भी है कि भारत सरकार ने ग्राम सभा की वर्ष में न्यूनतम चार बैठकें (26 जनवरी, 1 मई, 15 अगस्त तथा 2 अक्टूबर) अनिवार्य की हैं। जब इन्हीं निर्धारित बैठकों में निर्वाचित महिला प्रतिनिधि के स्थान पर कोई अन्य व्यक्ति संवाद का केंद्र बन जाए, तो अनिवार्यता का उद्देश्य स्वतः निष्फल हो जाता है।

प्रधान के हस्ताक्षर व मुहर का ग़लत व्यक्ति द्वारा दुरुपयोग अब सामान्य घटना बन चुका है। असुविधाजनक सत्य यही है कि कई महिला प्रतिनिधियों को ज्ञात ही नहीं होता कि उनके नाम की मुहर किस दस्तावेज़ पर लगाई जा रही है। ग्राम पंचायत सचिव व अन्य संबंधित अधिकारियों की भूमिका भी कम चिंताजनक नहीं। शोध के दौरान संज्ञान में आया कि ये अधिकारी अपने लाभ के लिए महिला प्रतिनिधियों को बगलाने की कोशिश करते हैं, जिससे भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता है। महिला के बजाय सीधे उसके पति से संपर्क करना उन्हें सुविधाजनक लगता है, और इसी सुविधा की कीमत महिला प्रतिनिधि की राजनीतिक स्वायत्तता चुकाती है।

यहाँ यह देख लेना आवश्यक है कि हलिया की स्थिति कोई स्थानीय अपवाद नहीं है। पंजाब की तीन ग्राम पंचायतों के सर्वेक्षण में 75 प्रतिशत निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों ने पतियों द्वारा प्रॉक्सी भागीदारी स्वीकार की थी, और मध्य प्रदेश में 2022 में पतियों द्वारा शपथ ग्रहण करने तक के प्रकरण दर्ज हुए अर्थात् जो प्रवृत्ति हलिया में पाई गई, वह उत्तर भारत के विभिन्न राज्यों में समान रूप से विद्यमान है। अंतर केवल इतना है कि उत्तर प्रदेश में इससे निपटने का शासनादेश 1998 से मौजूद है, फिर भी परिणाम वही हैं।

महिला नेतृत्व को प्रभावित करने वाले सामाजिक एवं राजनीतिक निर्धारक

''प्रधान पति'' की भूमिका को केवल व्यक्तिगत व्यवहार का परिणाम मानना पर्याप्त नहीं है। इसकी जड़ें ग्रामीण समाज की सामाजिक संरचना, शिक्षा, आर्थिक स्थिति और स्थानीय शक्ति–संबंधों में फैली हुई हैं।

पितृसत्तात्मक सामाजिक संरचना, परिवार और सामाजिक जीवन के महत्वपूर्ण निर्णयों पर पुरुषों का प्रभाव अपेक्षाकृत अधिक होता है। महिला का निर्वाचित होना राजनीतिक क्षेत्र में परिवर्तन तो है, किंतु इससे पारंपरिक लैंगिक संबंध स्वतः समाप्त नहीं होते।

शिक्षा एवं प्रशासनिक दक्षता

हलिया ब्लॉक में अनुसूचित जाति, विशेषकर मुसहर और धरकार वर्ग की स्थिति इसका प्रत्यक्ष उदाहरण है। सर्वेक्षण में पाया गया कि मुसहर और धरकार वर्ग के लोग केवल औपचारिक तौर पर विद्यालयों में अपने बच्चों का नाम लिखवाते हैं, पढ़ाई के प्रति सजग नहीं हैं। 40 वर्ष से अधिक आयु की अधिकांश अनुसूचित जाति की महिलाएँ निरक्षर हैं, जबकि इसी वर्ग की लगभग 80 प्रतिशत बेटियाँ अब शिक्षा प्राप्त कर रही हैं। यह पीढ़ीगत अंतर स्वयं एक विरोधाभास है। जब एक निरक्षर महिला ग्राम पंचायत की प्रधान चुन ली जाती है, तो वह अनिवार्य रूप से उन पढ़े–लिखे पुरुषों या अधिकारियों पर निर्भर हो जाती है जो उसके निर्णयों को नियंत्रित करते हैं।

यहीं इस अध्ययन का सबसे तीखा विरोधाभास मिलता है। हलिया की वर्तमान ब्लॉक प्रमुख, श्रीमती देवी जी, स्वयं अनुसूचित जाति की महिला हैं, जो प्रतिनिधित्व की दृष्टि से बड़ी सफलता है, परंतु इसी ब्लॉक के सुदूर गाँवों में उसी जाति की 40 वर्ष से अधिक आयु की महिलाएँ निरक्षर बनी हुई हैं। आरक्षण ने शीर्ष पर प्रतीकात्मक सफलता अर्जित की, जबकि नीचे शिक्षा और वर्ग–भेद की जड़ें यथावत् बनी रहीं। इसके अतिरिक्त, अपवादस्वरूप कुछ सकारात्मक उदाहरण भी मौजूद हैं। हलिया विकास खंड के एक गाँव में मुसहर समुदाय की एक युवती स्नातक तक शिक्षा पूरी कर सकी है, जो क्षेत्र में इस समुदाय का संभवतः पहला उदाहरण है।

शासकीय प्रशस्ति एवं सम्मान

महिला नेतृत्व की क्षमता का एक स्वतंत्र प्रमाण उन पुरस्कारों में मिलता है जो भारत सरकार पंचायतों को उनके कार्य–निष्पादन के आधार पर प्रदान करती है। 24 अप्रैल 2025 को राष्ट्रीय पंचायती राज दिवस के अवसर पर मधुबनी (बिहार) में प्रधानमंत्री द्वारा विशेष श्रेणी के राष्ट्रीय पंचायत पुरस्कार–2025 प्रदान किए गए, जिनमें जलवायु कार्रवाई, आत्मनिर्भरता तथा क्षमता–निर्माण जैसी श्रेणियाँ सम्मिलित थीं। इसके पश्चात् 3 जून 2026 को नई दिल्ली में केंद्रीय पंचायती राज मंत्री श्री राजीव रंजन (लालन) सिंह द्वारा आयोजित समारोह में 17 राज्यों एवं केंद्रशासित प्रदेशों की कुल 42 पंचायतों को सम्मानित किया गया, जिनमें से 22 पंचायतें महिला–नेतृत्व वाली थीं। यह अनुपात आधे से अधिक है, और वह भी ऐसी श्रेणी में जहाँ चयन आरक्षण से नहीं, कार्य–निष्पादन से होता है; पुरस्कारों की चयन–प्रक्रिया एवं श्रेणीवार विवरण मंत्रालय के पुरस्कार–पोर्टल पर उपलब्ध है।

इसी समारोह में दीनदयाल उपाध्याय पंचायत सतत् विकास पुरस्कार तथा नानाजी देशमुख सर्वोत्तम पंचायत सतत विकास पुरस्कार वितरित किए गए। सर्वश्रेष्ठ जिला पंचायत का प्रथम पुरस्कार (रूपये 5 करोड़) त्रिपुरा की सेपाहीजाला जिला पंचायत को, सर्वश्रेष्ठ ब्लॉक पंचायत का पुरस्कार केरल की हरिप्पड ब्लॉक पंचायत को तथा सर्वश्रेष्ठ ग्राम पंचायत का पुरस्कार असम की न्यू नापाम ग्राम पंचायत को प्राप्त हुआ। उत्तर प्रदेश की ओर से आगरा जनपद के सैंया विकास खंड की बिरहरू ग्राम पंचायत को तृतीय स्थान तथा रूपये 1 करोड़ की प्रोत्साहन राशि प्राप्त हुई।

परिकल्पनाओं का परीक्षण

इस शोध–पत्र का आधार चार परिकल्पनाएँ हैं, जिनका परीक्षण हलिया विकास खंड के क्षेत्रीय आँकड़ों की कसौटी पर किया गया।

प्रथम परिकल्पना: यदि पंचायती राज व्यवस्था में महिला सहभागिता बढ़ाई जाए तो समग्र विकास हो सकता है।

79 में से 32 ग्राम पंचायतों में महिलाओं का निर्वाचन सिद्ध करता है कि सहभागिता का संख्यात्मक आधार बन चुका है। किंतु हलिया के संदर्भ में परिकल्पना आंशिक रूप से ही पुष्ट होती है, क्योंकि ''प्रधान पति'' के हस्तक्षेप के चलते सहभागिता का लाभ पूरी तरह विकास में परिवर्तित नहीं हो पा रहा।

द्वितीय परिकल्पनाः यदि विकास कार्यों एवं योजनाओं में पुरुषों के साथ–साथ महिलाओं को भी समान अवसर प्रदान किया जाए तो आपसी सहयोग बढ़ेगा।

हलिया की ब्लॉक प्रमुख के रूप में एक अनुसूचित जाति की महिला का कार्यभार सँभालना यह दिखाता है कि समान अवसर मिलने पर महिलाएँ बड़े प्रशासनिक दायित्व सफलतापूर्वक निभाती हैं। भलोत्रा आदि का यह निष्कर्ष कि महिला की चुनावी सफलता आगे की महिला भागीदारी को प्रोत्साहित करती है, इसे सैद्धांतिक आधार देता है। परिकल्पना पुष्ट होती है।

तृतीय परिकल्पनाः यदि ग्राम पंचायतों में प्रधान पतियों की भूमिका कम की जाए तो निःसंदेह महिला ग्राम प्रधानों में आत्मनिर्भरता का विकास होगा।

चारों में सर्वाधिक बल इसी परिकल्पना को मिलता है। शासनादेश संख्या 679/33–1–127–98 के होते हुए भी जब पुरुष सदस्य बैठकों में उपस्थित रहकर प्रभाव डालते हैं महिला प्रधान की स्वायत्तता क्षीण हो जाती है; हस्ताक्षर और मुहर का दुरुपयोग इसी निर्भरता का चरम रूप है। परिकल्पना पुष्ट होती है।

चतुर्थ परिकल्पनाः यदि सरकार द्वारा महिलाओं को आत्मनिर्भर बनाने वाले कार्यक्रमों का समुचित प्रचार–प्रसार किया जाए तो महिलाएँ स्वावलंबी हो सकती हैं।

हलिया की 11 न्याय पंचायतों के दूरस्थ गाँवों में जागरूकता का घोर अभाव है, जबकि उपर्युक्त स्नातक युवती का उदाहरण बताता है कि सूचना और शिक्षा तक पहुँच ही स्वावलंबन का आधार बनती है। परिकल्पना शर्त–सहित पुष्ट होती है, क्योंकि प्रचार–प्रसार तभी प्रभावी होगा जब वह निरक्षर आयु–वर्ग तक मौखिक एवं व्यक्तिगत माध्यमों से पहुँचे।

निष्कर्ष एवं नीतिगत सुझाव

हलिया विकास खंड के अध्ययन से जो चित्र बनता है, उसे दो हिस्सों में देखा जाना चाहिए। प्रवेश के स्तर पर आरक्षण नीति सफल रही है। 79 में से 32 ग्राम पंचायतें तथा अनुसूचित जाति की महिला ब्लॉक प्रमुख इसके प्रमाण हैं। अधिकारों के प्रयोग के स्तर पर स्थिति भिन्न है। बैठकों में पुरुष परिजनों की उपस्थिति, अधिकारियों का महिला के बजाय पति से संवाद, तथा मुहर–हस्ताक्षर पर प्रधान का नियंत्रण न होना, ये तीनों मिलकर श्प्रधान पतिश प्रथा को एक व्यावहारिक समानांतर व्यवस्था बना देते हैं।

इस प्रथा का अध्ययन किसी व्यक्ति विशेष की आलोचना के रूप में नहीं, बल्कि ग्रामीण सत्ता–संबंधों और महिला राजनीतिक स्वायत्तता की जाँच के रूप में किया जाना चाहिए। दोष व्यक्ति का नहीं, उस व्यवस्था का है जो निर्वाचित महिला को उसके अपने पद से दूर रखती है। किंतु व्यवस्थागत होने का अर्थ यह नहीं कि इसे अपरिहार्य मान लिया जाए। हलिया का साक्ष्य यही बताता है कि प्रधान पति प्रथा महिला सशक्तिकरण की सबसे बड़ी बाधा है, और इसे समाप्त किए बिना पंचायती राज का लोकतांत्रिक उद्देश्य पूरा नहीं होगा। प्रतिनिधित्व तभी सार्थक है जब वह निर्णय–शक्ति में बदल जाए।

नीचे दिए गए सुझाव उपर्युक्त निष्कर्षों से सीधे निकले हैं, प्राथमिकता–क्रम में रखे गए हैंः

1. अनधिकृत उपस्थिति पर प्रभावी रोक (आधारः 1998 का शासनादेश आज भी अनुपालित नहीं) शासनादेश संख्या 679/33–1–127–98 पहले से मौजूद है,[27] अतः नए प्रावधान की नहीं, अनुपालन–तंत्र की आवश्यकता है।
2. मुहर एवं हस्ताक्षर पर प्रधान का नियंत्रण (आधारः कई प्रतिनिधियों को अपने ही दस्तावेज़ों की जानकारी नहीं) वित्तीय दस्तावेज़ों पर हस्ताक्षर के समय प्रधान की भौतिक उपस्थिति अनिवार्य की जाए।
3. अधिकारियों की जवाबदेही (आधारः सचिव एवं अधिकारियों द्वारा महिला प्रतिनिधि को बगलाना) पंचायत संबंधी पत्राचार सीधे निर्वाचित प्रतिनिधि से किया जाए।
4. निर्वाचन के तुरंत बाद अनिवार्य प्रशिक्षण (आधारः अधिकांश प्रतिनिधि केवल साक्षर6) संवैधानिक अधिकारों एवं पंचायत के वित्तीय नियमों का व्यावहारिक प्रशिक्षण, निरक्षर प्रतिनिधियों के लिए मौखिक एवं दृश्य माध्यम से।
5. बैठकों की व्यक्तिगत सूचना (आधारः सूचना परिजनों के माध्यम से पहुँचने पर हस्तक्षेप का अवसर बनता है) सूचना सरकारी कर्मचारी द्वारा प्रतिनिधि को व्यक्तिगत रूप से दी जाए।
6. ग्रामीण निगरानी संस्था (आधारः शिकायत का कोई स्थानीय स्वतंत्र मंच उपलब्ध नहीं) पंचायती राज मंत्रालय की समिति भी शिकायत–निवारण हेतु महिला लोकपाल की नियुक्ति की संस्तुति कर चुकी है, अर्थात् क्षेत्रीय अध्ययन से निकला यह सुझाव राष्ट्रीय नीति–विमर्श से मेल खाता है।

7. 50 प्रतिशत आरक्षण (आधारः हलिया पहले ही 40.5 प्रतिशत पर है) किंतु हलिया का अनुभव यह भी बताता है कि सीमा बढ़ाना अकेले पर्याप्त नहीं, उपर्युक्त छह सुझावों के साथ ही यह सार्थक होगा।

संदर्भ सूची

1. भारत का संविधान, अनुच्छेद 243घ (भाग IX, पंचायत), विधि एवं न्याय मंत्रालय, भारत सरकार।
2. भारत की जनगणना 2011, जनपद मीरजापुर, उत्तर प्रदेश।
3. निदेशालय पंचायती राज (2023) वार्षिक प्रतिवेदन 2022–23, उत्तर प्रदेश सरकार, लखनऊ।
4. माहेश्वरी, श्री राम (1994) *भारत में स्थानीय शासन.* लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा, पृ. 22, 32।
5. सिंह, राम सकल (2020) पंचायती राज व्यवस्था (उत्तर प्रदेश पंचायत अधिनियम 1947 एवं पंचायती राज नियमावली)।
6. श्रीवास्तव, शिवानंद (2022) उत्तर प्रदेश पंचायती राज मैन्युअल, हिंद पब्लिशिंग हाउस, प्रयागराज।
7. मोदी, अनिता (2009) *पंचायती राज एवं महिला सशक्तिकरण.* बुक एनक्लेव पब्लिकेशन, जयपुर।
8. आर्य, विमला (2013) *पंचायतीराज में महिलाओं की भूमिका.* राजस्थानी ग्रंथागार, जोधपुर, पृ. 316।
9. महिपाल (2017) *पंचायत में महिलाएः चुनौतियां एवं सम्भावनाएं.* राष्ट्रीय पुस्तक न्यास, नई दिल्ली।
10. वर्मा, बी.एम. (2010) *सामाजिक न्याय और पंचायती राज.* आई.आई.जो., नई दिल्ली, पृ. 28।
11. अस्थाना, प्रतिमा (1974) *भारत में महिला आंदोलन.* विकास पब्लिशिंग हाउस, गाजियाबाद, उत्तर प्रदेश।
12. Chattopadhyay, R.,& Duflo, E. (2004) Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409–1443.
13. Beaman, L.; Chattopadhyay, R.; Duflo, E.; Pande, R. & Topalova, P. (2009) Powerful women: Does exposure reduce bias? *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4), 1497–1540.
14. Bhalotra, S.; Clots-Figueras, I. & Iyer, L. (2018) Pathbreakers? Women's electoral success and future political participation. *The Economic Journal*, 128(613), 1844–1878.
15. Kumar, Sunaina & Ghosh, Ambar Kumar (2024) *Elected Women Representatives in Local Rural Governments in India: Assessing the Impact and Challenges*. ORF Occasional Paper No. 425, Observer Research Foundation, New Delhi, 31 January 2024.

****