317hi08

8

भारतीय संघीय व्यवस्था

भारतीय संविधान की मुख्य विशेषताओं से संबंधित पांचवें अध्याय में आपने सीखा कि संविधान निर्माताओं ने भारत के लिए एक संघीय ढांचा अपनाया।

संघीय ढांचे में द्वि-स्तरीय सरकार होती है जिसमें दोनों की शक्तियों और कार्यों का स्पष्ट दायरा होता है। इस व्यवस्था में केन्द्र की सरकार तथा इकाइयों की सरकारें एक सुस्पष्ट क्षेत्र में कार्य करती हैं तथा अपने कार्यों में समन्वय स्थापित करती हैं। दूसरे शब्दों में, संघीय राजनीतिक प्रणाली अनेकता में एकता लाने हेतु तथा सामान्य राष्ट्रीय लक्ष्यों को प्राप्त करने का एक संवैधानिक साधन उपलब्ध कराती है।

उद्देश्य

इस पाठ को पढ़ने के बाद आप:

- संघवाद का अर्थ समझ सकेंगे;
- यह व्याख्या कर सकेंगे कि भारत में संघीय व्यवस्था को क्यों अपनाया गया;
- भारतीय संविधान की संघात्मक विशेषताओं को पहचान सकेंगे;
- भातीय संविधान के एकात्मक लक्षणों की पहचान कर सकेंगे;
- केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकारों की प्रक्रियाओं को सूचीबद्ध कर सकेंगे;
- यह व्याख्या कर सकेंगे कि भारत का चरित्र संघीय है परन्तु आत्मा एकात्मक;
- केंद्र तथा राज्य सरकारों के बीच विधायी, प्रशासनिक (कार्यकारी) एवं वित्तीय संबंधों की व्याख्या कर सकेंगे;
- आप यह परीक्षण कर सकेंगे कि किस प्रकार से केन्द्र को राज्यों के उपर प्राथमिकता प्राप्त है।
- केंन्द्र और राज्य सरकारों के बीच द्वंद्वात्मक क्षेत्रों को पहचान सकेंगे;
- विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा अपनी स्वायत्तता की मांग के बारे में जान सकेंगे;
- सरकारिया आयोग की सिफारिशों की व्याख्या कर सकेंगे तथा केन्द्र-राज्य के बीच सह-अस्तित्व की आवश्यकता को जान सकेंगे।

8.1 भारतीय संघवाद की मुख्य विशेषताएँ

भारत के संविधान में संघीय संविधान के लक्षण तो हैं किन्तु यह एक संघीय शासन स्थापित करने का दावा नहीं करता है। संविधान सभा के सदस्य यह तय नहीं कर पाए कि भारतीय संविधान को संघीय संविधान कहा जा सकता है या नहीं। इस सवाल का जवाब संघवाद के अर्थ को जाने तथा इसके आवश्यक

लक्षणों को पहचाने बिना नहीं पाया जा सकता है। आइए, अब हम इस बात का परीक्षण करें कि भारत संघ है अथवा नहीं।

8.1.1 लिखित संविधान

किसी भी संघ का सबसे प्रमुख लक्षण होता है कि उसके पास एक लिखित संविधान होना चाहिए जिससे जरूरत पड़ने पर केन्द्र तथा राज्य सरकार मार्गदर्शन प्राप्त कर सकें। भारतीय संविधान एक लिखित संविधान है और यह दुनिया का सबसे विस्तृत संविधान है। इसमें संविधान को सर्वोच्चता प्रदान की गई है क्योंकि इसमें केन्द्र तथा राज्य को संविधान द्वारा शक्ति प्रदान की गई है तथा उन्हें अपने-अपने क्षेत्र में शासन की स्वतंत्रता प्रदान की गई है।

8.1.2 जटिल संविधान

किसी संवैधानिक पद्धति में संविधान संशोधन सामान्यत: एक जटिल प्रक्रिया होती है। भारतीय संविधान के अनुसार कुछ संशोधन विशेष बहुमत पर निर्भर होता है। इस प्रकार के संशोधन संसद के दोनों सदनों के सदस्यों की संपूर्ण संख्या के अधिकतम सदस्यों की सहमति से तथा उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई मतों के आधार पर होता है। इसके अतिरिक्त कुछ संशोधन पचास प्रतिशत राज्यों की सहमति से ही होते हैं। इस प्रक्रिया के बाद संशोधन पर राज्य प्रमुख यानि राष्ट्रपति हस्ताक्षर करते हैं। भारत में प्रमुख संशोधन इसी प्रक्रिया से होते हैं। इसी कारण, भारतीय संविधान को जटिल संविधान कहा गया है।

8.1.3 शक्तियों का विभाजन

हमारे संविधान में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन है। इस प्रकार केन्द्र तथा राज्य सरकार एक-दूसरे को बिना बाधा पहुंचाए, अपनी सीमाओं का बिना अतिक्रमण किए तथा दूसरे की गतिविधियों में हस्तक्षेप किए बिना सुचारू रूप से अपनी विधायी शक्तियों का प्रयोग कर सकते हैं। इसके लिए हमारे संविधान में तीन प्रकार की सूचियों का वर्णन है–केंद्र, राज्य तथा समवर्ती। केन्द्रीय सूची में 97 राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों का उल्लेख किया गया है जिसके अन्तर्गत रक्षा, रेलवे, डाक एवं तार आदि विषय आते हैं। राज्य सूची में 66 स्थानीय महत्त्व के विषय जैसे शिक्षा, जन-स्वास्थ्य, पुलिस, आदि आते हैं। समवर्ती सूची में केन्द्र तथा राज्य दोनों से संबंधित 47 महत्त्वपूर्ण विषय जैसे बिजली, मजदूर संगठन, आर्थिक एवं सामाजिक योजना, आदि आते हैं।

8.1.4 न्यायपालिका की सर्वोच्चता

संघ के अन्य लक्षणों में से एक अन्य महत्त्वपूर्ण लक्षण है कि उसके पास एक स्वतंत्र न्यायपालिका हो, जो कि संविधान की व्याख्या करे तथा इसकी पवित्रता की रक्षा करे। केन्द्र तथा राज्य के बीच उत्पन्न विवादों को सुलझाना सर्वोच्च न्यायालय का मूल क्षेत्राधिकार है। यदि केन्द्र अथवा राज्य सरकार द्वारा पारित कोई कानून संविधान के किसी प्रावधान का उल्लंघन करता है तो सर्वोच्च न्यायालय उसे असंवैधानिक घोषित कर सकता है।

पाठगत प्रश्न 8.1

सही विकल्प चुनकर रिक्त स्थानों की पूर्ति कीजिए।

(क) संघ में शक्तियाँ ———————— के होती हैं। (केन्द्र के पास, राज्य के पास, केन्द्र तथा राज्य के बीच विभाजित)

(ख) संघ के पास अपना ———————— संविधान होता है। (लिखित, अलिखित, समयानुसार विकसित)

(ग) भारतीय संविधान में ———————— सूची है। (2,3,4)

(घ) ———————— सूची में 66 विषय वर्णित हैं। (केन्द्र, राज्य, समवर्ती)

(ङ) समवर्ती सूची में ———————— विषय वर्णित हैं। (97,47,66)

8.2 भारतीय संघ का स्वरूप

भारत का संविधान एक संघीय संरचना की स्थापना करता है। इस तथ्य के बावजूद, भारतीय संविधान को विशुद्ध रूप से संघीय श्रेणी में रखना कठिन है। संविधान के निर्माताओं ने इसके संघीय लक्षणों में परिवर्तन करके इसमें कुछ गैर-संघीय विशेषताएं भी जोड़ दी हैं। ये इस प्रकार हैं :-

संविधान के अनुच्छेद-1 में यह कहा गया है कि भारत राज्यों का 'समूह' है। इसमें दो बातें निहित हैं, पहली तो यह कि यह राज्यों के बीच आपसी समझौते का परिणाम नहीं है और दूसरी यह कि राज्यों को केन्द्र से अलग हो जाने अथवा स्वतंत्र रूप से व्यवहार करने की छूट नहीं है। इसके अलावा केन्द्र तथा राज्य दोनों के लिए एक ही संविधान है, जिसके भीतर ही केन्द्र एवं राज्य दोनों को कार्य करना है। संघ एक समूह है क्योंकि इसे समाप्त नहीं किया जा सकता है एवं यह देश में एकता कायम रखने में सहायता करता है।

राज्य के राज्यपालों की नियुक्ति केंद्र करता है तथा उसकी अनुशंसा पर या उसके बगैर भी राज्य प्रशासन को केन्द्र अपने हाथों में ले सकता है। दूसरे शब्दों में, राज्यों में राज्यपाल केन्द्र का प्रतिनिधि होता है। भारतीय संघीय व्यवस्था के कार्यान्वयन ने अब साफ कर दिया है कि राज्यपाल अधिकतर राज्य के मुखिया के रूप में न होकर केन्द्र के एजेन्ट के रूप में कार्य करता है। इसका मतलब है कि केंद्र के पास राज्य प्रशासन को नियंत्रित करने की क्षमता होती है।

संघवाद की सबसे पहली और आवश्यक मांग होती है कि संसद के ऊपरी सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हो। अमेरिकी सीनेट के ऊपरी सदन में प्रत्येक राज्य से दो प्रतिनिधियों के लिए सीटें आरक्षित होती हैं। किंतु हमारे संविधान में इस प्रकार की बराबरी का कोई प्रावधान नहीं है और न ही राज्य सभा में इस प्रकार के प्रतिनिधित्व के लिए सीटों का आरक्षण है।

इसी क्रम में लगभग सभी महत्त्वपूर्ण पदों जैसे मुख्य चुनाव आयुक्त, महालेखा परीक्षक, आदि की नियुक्तियां केन्द्र सरकार द्वारा की जाती हैं। यहां इकहरी नागरिकता का प्रावधान है। यहां अलग-अलग राज्यों के लिए अलग-अलग संविधान का कोई प्रावधान नहीं है। संविधान में किसी भी प्रकार के संशोधन की पहल केन्द्र सरकार ही कर सकती है। राज्य सरकार संविधान में किसी संशोधन का प्रस्ताव नहीं ला सकती है।

इसी क्रम में संघीय ढांचे को छेड़े बिना यहां एकरूपता तथा न्यूनतम साझा प्रशासनिक स्तर को बनाए रखने के लिए भी प्रावधान है। इसके लिए अखिल भारतीय सेवाओं जैसे आई.ए.एस तथा आई.पी.एस. का गठन किया गया, जो कि केन्द्र द्वारा नियंत्रित होता है। वित्तीय मामलों में भी राज्य केन्द्र के ऊपर आश्रित रहता है। राज्य अपनी जरूरत के वित्तीय संसाधन भी खुद नहीं उपार्जित कर सकते। वित्तीय संकट के समय राज्य की वित्तीय स्थिति पर केन्द्र का पूरा नियंत्रण हो जाता है।

किसी राज्य में यदि किसी प्रकार की अशांति उत्पन्न हो जाती है तो केन्द्र को यह अधिकार प्राप्त है कि वह उस राज्य में अथवा उस राज्य के अशांत हिस्से में केन्द्रीय पुलिस बल को नियंत्रण के लिए भेजे। संसद को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह किसी राज्य के क्षेत्र को बढ़ा अथवा घटा सकती है और साथ ही वह किसी राज्य के नाम अथवा उसकी सीमा-रेखा में बदलाव अथवा परिवर्तन कर सकती है।

संघीय सिद्धांत दोहरी न्यायपालिका की व्यवस्था करता है परन्तु भारत में एकल न्यायपालिका है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है।

संविधान में केन्द्रीय सूची के अन्तर्गत सभी महत्त्वपूर्ण विषयों को शामिल करके केन्द्र को अत्यंत शक्तिशाली बनाया गया है। राज्य सरकार की शक्तियाँ बहुत ही सीमित हैं। वित्तीय रूप से राज्य केन्द्र पर निर्भर है।

उपरोक्त चर्चा के बाद अब यह बात स्पष्ट हो जाती है कि राज्यों की शक्तियों को कम करते हुए शक्तियों का झुकाव केन्द्र सरकार के पक्ष में हैं। राज्यों को केन्द्र से निकट सहयोग करके ही चलना पड़ता है। इस प्रकार इन बातों से इस विवाद को बल मिलता है कि भारतीय संविधान अपने स्वरूप में तो संघात्मक है किन्तु इसकी आत्मा एकात्मक है। संविधान विशेषज्ञों ने इसे 'अर्द्धसंघीय' कहा है।

पाठगत प्रश्न 8.2

सही विकल्प से पूर्ति करें।

(क) ———————— को किसी भी राज्य के क्षेत्र में परिवर्तन का अधिकार प्राप्त है। (संसद, विधानमंडल, नगर महापालिका)

(ख) अखिल भारतीय सेवाओं का नियंत्रण ———————— द्वारा होता है। (केन्द्र सरकार, राज्य सरकार, जिला)

(ग) संघ में यह आवश्यक विधान होता है कि संसद के ऊपरी सदन में ———————— प्रतिनिधित्व की व्यवस्था हो। (असमान, समान, आनुपातिक)

8.3 केन्द्र-राज्य संबंध

हम इस बात पर पहले ही चर्चा कर चुके हैं कि भारतीय संविधान एक संघात्मक ढांचे का निर्माण करता है। केन्द्र और राज्य दोनों का निर्माण संविधान द्वारा होता है और दोनों अपनी शक्तियाँ इसी संविधान से प्राप्त करते हैं। कुछ आलोचकों का यह गंभीर आरोप है कि भारत एक संघ तो है किन्तु इसमें पूरक एकात्मक लक्षण भी मौजूद हैं। यह आलोचना कहां तक सही है, इस बात को समझने के लिए केन्द्र-राज्य संबंधों का अध्ययन आवश्यक है।

संविधान के भाग 11 तथा 12 में विधायी, प्रशासनिक तथा वित्तीय आधारों पर केन्द्र तथा राज्य के बीच संबंधों की चर्चा की गई है। आइए, क्रमशः इन बिंदुओं पर चर्चा करें।

8.3.1 विधायी संबंध

हमारे संविधान में विधायी संबंधों को लेकर अधिकारों का त्रि-स्तरीय विभाजन किया गया है। विधायी अधिकारों से संबंधित दो सूचियाँ हैं, पहली केन्द्र सूची और दूसरी राज्य सूची। इसके अतिरिक्त एक अन्य सूची भी इसके साथ जोड़ दी गई है जिसे हम समवर्ती सूची के नाम से जानते हैं।

इन तीनों सूचियों में सबसे लंबी सूची केन्द्र सूची है, जिसमें राष्ट्रीय हितों से संबंधित 97 मामलों का उल्लेख है। इसमें रक्षा, रेलवे, डाक तार, आयकर, आबकारी, आदि मामले आते हैं। संसद को संपूर्ण देश में कानून बनाने तथा केन्द्रीय सूची पर कार्य करने के लिए विशेष अधिकार प्राप्त हैं।

राज्य सूची में स्थानीय मुद्दों से संबंधित 66 विषयों का उल्लेख है। इनमें से कुछ महत्त्वपूर्ण मामले जैसे राज्य में वाणिज्य तथा व्यापार, पुलिस, मत्स्य पालन, वन, उद्योग, आदि उल्लिखित हैं। विधानमंडल को राज्य सूची में सम्मिलित सभी विषयों पर कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। किन्तु संबंधित राज्य सिर्फ अपने राज्य से संबंधित मुद्दों पर ही कानून बना सकता है।

समवर्ती सूची में केन्द्र तथा राज्य दोनों से संबंधित 47 मामलों का उल्लेख है। इनमें मुद्रांक शुल्क, औषधि, बिजली, अखबार, आदि विषय महत्त्वपूर्ण हैं। संसद तथा विधानमंडल दोनों ही इस सूची में सम्मिलित विषयों पर कानून बना सकते हैं। यदि किन्हीं स्थितियों में एक ही विषय पर राज्य तथा केन्द्र द्वारा बनाए कानूनों के बीच द्वंद्व उत्पन्न हो जाता है तो ऐसी स्थिति में केन्द्र सरकार द्वारा बनाया गया कानून ही मान्य होता है।

यदि इन तीनों सूचियों में सम्मिलित विषयों के अतिरिक्त किसी विषय पर कानून बनाना हो तो उस पर संसद विचार करती है।

विशेष परिस्थितियों में संसद राज्य सूची के विषयों पर कानून बना सकती है।

8.3.2 प्रशासनिक संबंध

केन्द्र तथा राज्य के बीच प्रशासनिक संबंधों को लेकर हमारे संविधान निर्माताओं के मन में कभी भी दो स्वतंत्र प्रशासनिक इकाईयों के निर्माण की इच्छा नहीं रही बल्कि उन्होंने दोनों के बीच समन्वय (Co-ordination) तथा सह-भागिता (Co-operation) बनाए रखने की कोशिश की।

राज्य के कार्यपालिका संबंधी अधिकार संसद द्वारा बनाए गए कानूनों के भीतर ही प्रभावी रहते हैं। इसके अलावा यदि कभी जरूरत पड़े तो केन्द्रीय कार्यपालिका राज्य कार्यपालिका को निर्देश भी दे सकती है।

केन्द्रीय सरकार राज्यों को संसदीय कानून के अन्तर्गत राष्ट्रीय एवं सैनिक महत्व के दृष्टिकोण से संचार, रेलवे, आदि की सुरक्षा के लिए दिशा-निर्देश जारी कर सकती है।

इसी क्रम में अंतर्राज्यीय नदियों से संबंधित विवादों पर संसद अकेले फैसले कर सकती है। इसके अलावा एक प्रावधान यह भी है कि राज्यों के बीच उत्पन्न विवादों पर राष्ट्रपति को सलाह देने के लिए एक अंतर्राज्यीय परिषद का गठन किया जाए।

यहां तक कि राज्य से संबंधित कुछ प्रशासनिक कार्य राज्य सरकारें एक निश्चित अवधि के लिए केन्द्रीय सरकार को सौंप सकती हैं।

भारत के संविधान में प्रशासनिक प्रणाली की एकरूपता का प्रावधान है। इसके लिए अखिल भारतीय प्रशासनिक सेवाओं का गठन किया गया है और इसके द्वारा नियुक्त अधिकारी जैसे आई.ए.एस., आई.पी. एस. अथवा अन्य नियुक्त पदाधिकारी राज्य प्रशासन में धुरी का काम करते हैं। अखिल भारतीय सेवा के पदाधिकारियों के माध्यम से केन्द्र सरकार अपनी सत्ता का इस्तेमाल करते हुए राज्य पर नियंत्रण रखती है। इन सेवाओं के सदस्य केन्द्र द्वारा नियुक्त होते हैं तथा राज्यों में सेवा देते हैं। राज्य सरकारें केन्द्र की अनुमति के बिना उनके खिलाफ कोई अनुशासनात्मक कार्रवाई नहीं कर सकती हैं। संविधान में यह भी प्रावधान है कि राज्य सभा के अनुमोदन (संस्तुति) पर संसद नए अखिल भारतीय सेवाओं का गठन भी कर सकती है। केन्द्र सरकार के माध्यम से राष्ट्रपति राज्य प्रशासन पर नियंत्रण रखता है। इस बात को समझने के लिए आप आपातकाल के प्रावधानों का अध्ययन करेंगे।

आपको यह बात भी याद होगी कि जरूरत पड़ने पर केन्द्रीय कार्यपालिका राज्य कार्यपालिका को प्रशासनिक निर्देश दे सकती है। केन्द्रीय अथवा राज्य प्रशासन की स्वायत्तता पर निर्देश जारी करने संबंधी केन्द्र सरकार

को विस्तृत अधिकार प्राप्त हैं। राज्यों के आग्रह पर केन्द्र सरकार केन्द्रीय पुलिस बल अथवा सेना को कहीं भी नियुक्त कर सकती है और यदि कोई ऐसा अवसर आया तो राज्य के हितों का ध्यान रखते हुए केन्द्रीय पुलिस बल तथा सीमा सुरक्षा बल को पूरे राज्य में फैलाया जा सकता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि राज्य प्रशासन में केन्द्र एक बहुत अहम भूमिका अदा करता है।

8.3.3 वित्तीय संबंध

केन्द्र के साथ राज्यों के संबंधों के निर्धारण में राजस्व संसाधनों का बंटवारा बहुत ही महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। संविधान में केन्द्र तथा राज्य दोनों के लिए स्वतंत्र राजस्व संसाधनों की व्यवस्था की गई है। संघीय सूची में शामिल विषयों पर संसद कर लगा सकती है। राज्य सूची के विषयों पर राज्य सरकार कर लगा सकती है। साधारणतया अंतर्राज्यीय करों की उगाही केन्द्र सरकार द्वारा तथा स्थानीय करों की उगाही राज्य सरकारों द्वारा की जाती है।

केन्द्रीय सूची में निबद्ध करों की उगाही निम्नलिखित श्रेणी में की जाती है:

(क) करों का निर्धारण तो केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता है किन्तु इनका संकलन और संचय राज्य सरकार द्वारा किया जाता है जैसे मुद्रांक शुल्क, दवाईयों पर उत्पाद कर तथा प्रसाधन संबंधी वस्तुएं, आदि।

(ख) रेलवे, समुद्री तथा हवाई करों का निर्धारण करना तथा उगाही करना तो केन्द्र का कार्य है किन्तु उन्हें राज्यों को दे दिया जाता है।

(ग) यदि संसद यह कानून बना दे कि (जैसे - केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा प्रसाधन संबंधी वस्तुओं पर लगाए जाने वाले कर) करों का बंटवारा केन्द्र और राज्यों के बीच होना चाहिए, तब इनसे संबंधित करों की उगाही तथा संकलन का कार्य तो केन्द्र करता है किन्तु केन्द्र एवं राज्यों के बीच करों का बंटवारा हो जाता है।

(घ) केन्द्र द्वारा निर्धारण एवं संकलन किए गए कर जिनका संचयन केन्द्र करता है जैसे - आबकारी तथा आयकर, आदि से संबंधित कर।

(ङ) केन्द्र द्वारा निर्धारित कर जिनका संकलन तथा संचयन केन्द्र द्वारा किया जाता है किन्तु केन्द्र तथा राज्यों के बीच उनका बंटवारा हो जाता है जैसे - कृषि के अलावा लगाया गया कर।

इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र में भी केन्द्र को बेहतर संसाधन उपलब्ध हैं। केन्द्र राज्य के वित्तीय संसाधनों पर अपना नियंत्रण रखता है तथा राज्य की विकास योजनाओं के लेखा-जोखा के आकलन के आधार पर सामान्य तथा विशेष दोनों प्रकार की स्थितियों में वह राज्यों को वित्तीय सहायता प्रदान करता है। वित्तीय आपातकाल की स्थिति में राष्ट्रपति केन्द्र तथा राज्यों के बीच होने वाले करों के बंटवारे को स्थगित कर सकता है। वह राज्यों के कुछ खर्चों पर प्रतिबंध भी लगा सकता है।

राज्य की योजनाओं का निर्धारण केन्द्र की प्राथमिकताओं के अनुरूप ही होता है एवं उनका कार्यान्वयन योजना आयोग की सहमति से होता है। इसके अलावा राज्यों को केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं को लागू भी करना पड़ता है जिसके लिए केन्द्र ही अनुदान देता है एवं शर्तें भी रखता है। योजना आयोग ने अतिकेन्द्रीकृत नियोजन की व्यवस्था बना दी है। राज्यों के पास अगुवाई का कोई माध्यम नहीं है तथा केन्द्रीय रूप से निर्धारित योजनाएं अव्यावहारिक रूप से एवं बगैर उनकी स्थिति समझे, उनके ऊपर थोप दी जाती है।

पाठगत प्रश्न 8.3

सही विकल्प चुनकर रिक्त स्थानों की पूर्ति कीजिए।

(क) केन्द्रीय सूची में ———— विषय सम्मिलित हैं। (97, 66, 47)

(ख) डाक एवं तार ———— सूची में सम्मिलित विषय हैं।
(केन्द्रीय, राज्य, समवर्ती)

(ग) राष्ट्रपति शासन लागू होने पर राज्य-सूची में निबद्ध विषयों पर ————
द्वारा कानून बनाया जा सकता है। (विधानमंडल, संसद, दोनों)

(घ) वाणिज्य तथा व्यापार ———— सूची का विषय है। (केन्द्र, राज्य, समवर्ती)

8.4 राज्यों की अधिक स्वायत्तता की मांग

भारतीय संविधान के निर्माता देश की एकता व अखण्डता के प्रति सजग थे। उन्हें देश की एकता व अखण्डता को तोड़ने वाली शक्तियों की जानकारी थी। स्वतंत्रता के समय एक शक्तिशाली केन्द्र सरकार आवश्यक थी जो इन खतरों का सामना कर सकती थी।

अत: संविधान निर्माताओं ने केन्द्र की एक प्रभावशाली भूमिका निर्धारित की। साथ ही साथ उन्होंने एक सहकारी संघ की स्थापना की।

पिछले पाँच दशकों में भारतीय संघ के द्वारा किये गये कार्यों से स्पष्ट है कि केन्द्र और राज्यों के बीच हमेशा हार्दिक संबंध नहीं रहे हैं।

भारत सरकार ने केन्द्र-राज्य संबंधों को सुचारु रूप से चलाने के लिए समय-समय पर प्रशासनिक सुधार आयोग व अन्य आयोग बनाये हैं। केन्द्र सरकार ने केन्द्र-राज्य संबंधों में सुधार के रास्ते सुझाने के लिए सरकारिया आयोग का गठन किया।

सरकारिया आयोग की सिफारिशों द्वारा प्रशासनिक, विधायी और वित्तीय संबंधों की महत्ता पता चलती है। इसने संविधान की मौलिक संरचना में परिवर्तन की कभी सलाह नहीं दी है। इसके अनुसार संघात्मक होना अधिक अच्छी व्यवस्था है, बजाय दृढ़ संस्थानिक परिकल्पना के। आयोग ने स्थायी अंतर्राज्यीय परिषद् की स्थापना पर जोर दिया। इसके अतिरिक्त, इसने इस बात पर भी बल दिया कि केन्द्र और राज्य दोनों को ही पिछड़े क्षेत्रों के विकास के प्रति सजग रहना चाहिए। यदि इसे एक सुव्यवस्थित प्रकार से किया जाये तो अलगाववादी शक्तियाँ स्वत: ही समाप्त हो जायेंगी। आपसी सलाह मशविरे द्वारा संघ और राज्यों को अपने अंतरों को समाप्त करने की कोशिश करनी चाहिए। राज्यों द्वारा अधिक वित्तीय सहायता की मांग को आयोग ने उचित ठहराया है। केन्द्र-राज्यों के संबंध सुधारने के लिए आयोग ने आर्थिक उदारीकरण और संविधान संशोधनों की सिफारिश की है।

पाठगत प्रश्न 8.4

रिक्त स्थान भरिए :

(क) संविधान संशोधन की प्रक्रिया की पहल _____ सरकार द्वारा की जा सकती है।

(ख) भारतीय संविधान _____ संघीय है।

(घ) राज्य _____ स्वायत्तता की मांग कर रहे हैं।

(घ) _____ आयोग ने केन्द्र-राज्य संबंधों के बारे में रिपोर्ट सौंपी है।

आपने क्या सीखा

संघीय व्यवस्था में केन्द्र तथा राज्यों के बीच शक्तियों के स्पष्ट विभाजन की आवश्यकता होती है। इसके लिए एक लिखित एवं कठोर संविधान की जरूरत होती है। साथ ही इसमें एक स्वतंत्र न्यायपालिका की भी आवश्यकता होती है जो केन्द्र तथा राज्यों के बीच उत्पन्न हुए विवादों को सुलझा सके हालांकि भारतीय संविधान में संघीय संविधान के सभी लक्षण मौजूद हैं लेकिन सही अर्थों में संघ कहना कठिन है।

भारत के संविधान निर्माताओं ने इकहरी नागरिकता, इकहरी न्यायपालिका, सशक्त केन्द्र की स्थापना, राष्ट्रपति द्वारा राज्यपालों की नियुक्ति तथा राज्य सभा में असमान प्रतिनिधित्व के द्वारा संविधान में असंघीय लक्षण लाने का भरसक प्रयास किया है। इससे सशक्त केन्द्र की ओर एक प्रबल झुकाव दिखता है। राज्यों को केन्द्र के साथ सहभागिता के आधार पर कार्य करना पड़ता है। भारतीय संविधान में संघीय लक्षण तो हैं किंन्तु इसकी आत्मा एकात्मक है।

केन्द्र-राज्य संबंधों पर ध्यान दें तो विधायी प्रशासनिक तथा वित्तीय संबंधों के आधार पर हम पाते हैं कि केन्द्र सरकार राज्य सरकार से ज्यादा शक्तिशाली है। राष्ट्र की एकता एवं अखंडता पर आने वाले खतरों को ध्यान में रखते हुए केंद्र सरकार को ज्यादा प्रभावशाली भूमिका प्रदान की गई है। इस प्रकार हमारे यहां सहकारी संघवाद का विधान है।

इतने वर्षों तक भारतीय संविधान के कार्य करते रहने के बाद अब यह बात स्पष्ट हो गई है कि केन्द्र तथा राज्यों के बीच संबंध अब बहुत मधुर नहीं रह गए हैं। राज्य अपने लिए अधिकतम स्वायत्तता की मांग करने लगे हैं। भारत सरकार द्वारा केन्द्र-राज्य संबंधों की पुनर्व्याख्या करने के लिए कई आयोग गठित किए जा चुके हैं। सरकारिया आयोग ने अपनी सिफारिशों में विधायी, प्रशासनिक तथा वित्तीय संबंधों में बदलाव का सुझाव दिया है।

पाठांत प्रश्न

1. भारतीय संविधान के एकात्मक लक्षणों को स्पष्ट कीजिए।
2. केंद्र तथा राज्यों के बीच विधायी संबंधों पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए।
3. केंद्र तथा राज्यों के बीच वित्तीय संबंधों का विश्लेषण कीजिए।
4. 'भारतीय संविधान का स्वरूप संघात्मक है परन्तु आत्मा एकात्मक।' व्याख्या करें।

पाठगत प्रश्नों के उत्तर

8.1

(क) केन्द्र तथा राज्यों के बीच विभाजित

(ख) लिखित

(ग) 3

(घ) राज्य

(ङ) 47

8.2

(क) संसद

(ख) केंद्र सरकार

(ग) समान

8.3

(क) 97

(ख) केंद्र

(ग) संसद

(घ) राज्य

8.4

(क) केन्द्रीय

(ख) अर्द्ध

(ग) अधिक

(घ) सरकारिया

पाठांत प्रश्नों के लिए संकेत

1. खण्ड 8.2 देखें।

2. खण्ड 8.3.1 देखें।

3. खण्ड 8.3.3 देखें।

4. खण्ड 8.1 एवं 8.2 देखें।