International Research Journal of Human Resource and Social Sciences
ISSN(O): (2349-4085) ISSN(P): (2394-4218)
Impact Factor 5.414 Volume 5, Issue 8, August 2018
Website- www.aarf.asia, **Email** : editoraarf@gmail.com

केन्द्रीय–राज्य सम्बन्धो का विश्लेषणात्मक अध्ययन

लेखक : डॉ. अंजू बाला[1], राजकिशोर धामानी[2]

1. सह आचार्य, अर्थशास्त्र विभाग, गौरीदेवी राजकीय महिला महाविद्यालय, अलवर (राज.)
2. शोधार्थी, अर्थशास्त्र विभाग, राजऋषि भृतहरि मत्स्य विश्वविद्यालय, अलवर (राज.)

पृष्ठभूमि और आधार

केन्द्र राज्य सम्बन्धों का प्रश्न हमारा बावन वर्ष से अधिक का अनुभव और राज्यों की अधिक अधिकारों की मांग के परिवर्तित संदर्भ में गहराई से विचार व व्यापक राष्ट्रीय बहस बन चुका है, जिस पर विशद विचार विश्लेषण व चिन्तन होता रहा है। इस विषय पर सन् साठ के दशक में सीतल बाड की अध्यक्षता में गठित प्रशासनिक सुधार आयोग (A.R.C.) ने तथा तमिलनाडु की द्रमुक सरकार द्वारा नियुक्त राजमन्नार समिति ने विचार किया अथवा कुछ विषय विशेषज्ञो द्वारा केन्द्र राज्य सम्बन्धों की समीक्षा की गई है लेकिन इसके बाद काफी वर्ष बीत चुके है और इस अवधि में घटित राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक घटनाओं ने नये प्रश्न

© **Associated Asia Research Foundation (AARF)**
A Monthly Double-Blind Peer Reviewed Refereed Open Access International e-Journal - Included in the International Serial Directories.

उत्पन्न कर दिये है। फिर यह माना जाना चाहिये कि यह प्रश्न सैद्वान्तिक व नीतिपरक होने के साथ व्यावहारिक ताल मेल का भी है।[1]

संविधान की वास्तविक कार्य विधि संविधान में उल्लिखित बातो के समकक्ष नहीं होती है। सभी प्रकार की राजनीतिक आर्थिक व सामाजिक शक्तियों उनकी कार्य विधि से टकराती है और संविधान व्यवस्थाओं व व्यवहार पर उनके असर होते है। शक्ति और अधिकारों के प्रयोग की विकृतियां निर्धारित ढांचे को प्रहारित करती है अतः सर्वाधिक महत्व की बात यह है कि केन्द्र अथवा राज्य अपने अधिकारो के प्रयोग में कितने विवेकी है और उनके निर्वाह एवं निष्पक्ष व्यवहार का क्या स्तर है?

भारत में 1935 के भारत सरकार अधिनियम लागू होने पर लगातार एक केन्द्रीकृत एकात्मक संविधान कार्यरत था। यद्यपि 1904 के कांग्रेस अधिवेशन से ही भारतीय राष्ट्रवादियों के मानस से 'संयुक्त राज्य मानस' (यूनाइटेड स्टेट्टस ऑफ इण्डिया) की तस्वीर निहित थी तथा मान्टफोर्ड रिपोर्ट में भी केन्द्रीय सरकार के संरक्षण में ब्रिटिश भारत के स्वायत्त राज्यों तथा भारतीय राज्यों का संघ की रूपरेखा अंकित थी, तथापि भारत सरकार अधिनियम 1915–19 ने आखिरकार मात्र प्रांतीय स्वायत्तता ही प्रस्तावित की। प्रांतीय सरकारें करीब–करीब केन्द्र सरकार की एजेन्ट मात्र थी तथा अपनी शक्तियां इसी से ग्रहण करती थी। भारत में संघ निर्माण के तरीके को भली–भांति समझने के लिये हमें 1935 के भारत सरकार अधिनियम की ओर से मुड़ना होगा जिसने पहली बार संघात्मक अवधारणा को लागू किया था

तथा भारत से संबंधित संविधान अधिनियम में (खण्ड 5) भारत संघ शब्दावली का प्रयोग किया था।[2]

इसी 1935 के अधिनियम द्वारा ब्रिटिश संसद ने भारत के लिये ठीक कनाडा की ही भांति संघीय व्यवस्था स्थापित की, यानि स्वायत्त इकाइयों का निर्माण कर बाद में एक तथा उसी अधिनियम द्वारा संघ में संयुक्त करके भारतीय संविधान निर्माताओं ने इस प्रकार मात्र एक संघ में भारतीय राज्यों को उक्त स्वायत्त प्रान्तो के साथ संलग्न करने का कार्य किया, जिन्होने (भारतीय राज्यों ने) 1935 में यह बात स्वीकार करने से इंकार कर दिया था। अतः भारतीय संघीय व्यवस्था के प्रारंभ की इस विशिष्टता को विस्मृत नहीं किया जाना चाहिये।

भारत में 1935 के भारत सरकार अधिनियम के लागू होने तक लगातार एक केन्द्रीकृत एकात्मक संविधान कार्यरत था। शक्तिशाली केन्द्र के चारों ओर राज्य रूपी ग्रहों की कल्पना करते है। अमेरिकी संघवाद और भारतीय संघवाद में जो प्रमुख अंतर प्रतीत होता है, वह है विभिन्न शक्ति केन्द्रो के मध्य कार्यात्मक, क्रियात्मक सामंजस्य एवं तारतम्य। अमेरिकी संघवाद विपरीत शक्ति केन्द्रों के बीच समन्वय की कल्पना करता है, अतः पिछले 200 वर्षो में उसमें तनाव भले ही आऐं हो परन्तु दरार नहीं देखी गई। भारतीय संघवाद में शक्ति केन्द्र में एवं केन्द्र एक ही होने की वजह से उसमें तारतम्यता का अभाव है। इस प्रमुख अंतर को दृष्टि में रखते हुये यदि विचार किया जाये तो यह प्रतीत होता है कि भारत में संघवाद की धारणा और उसका क्रियान्वयन दोनो में भारी अंतर है भारतीय संविधान में जहां एक ओर समस्त अवशिष्ट शक्तियों केन्द्र को सौंपकर केन्द्र की स्थिति सुदृढ़ बनाई गई है वहीं दूसरी ओर संविधान के

परिशिष्टों में राज्य सूची को अलग स्थान देकर स्थिति को भ्रामक बनाया गया है। राज्य सूची में दिये गये विषयों पर राज्य विधान सभाओं द्वारा कानून बनाना अभिप्रेत है परन्तु ऐसी दशा में जब संसद और विधान सभा दोनो ही एक विषय पर कानून बना रहे हो तब संसद के कानून को वरीयता दी जाती है न कि विधान सभा के।[3]

उपरोक्त तथ्य यह प्रकट करते है कि भारत में केन्द्र राज्य सम्बन्धों के सफल क्रियान्वयन के लिये आवश्यक तत्व विपरीत शक्ति केन्द्रो के होने का अभाव है। मूलतः भारतीय शासन व्यवस्था एवं राजनीतिक व्यवस्था केन्द्रीयकरण की पक्षपाती रही है।

केन्द्र और राज्य संबंध

संविधान में केन्द्रीय व्यवस्था के अनुरूप केंद्र तथा राज्य संबंधों की विस्तृत विवेचना की गयी है अतः भारतीय एकता व अखंडता के लिए केंद्र को अधिक शक्तिशाली बनाया गया है। केंद्र व राज्य के मध्य संबंधों का अध्ययन तीन दृष्टिकोण से किया जाता है –

- विधायी संबंध अनु. (245–255)
- प्रशासनिक संबंध अनु. (256–263)
- वित्तीय संबंध अनु. (301–307)

विधायी संबंध (Legislative Relations)

भारतीय संविधान के भाग–11 मं अनु. 245 से 255 व अनुसूची 7 केंद्र व राज्य के मध्य विधायी संबंधों का उल्लेख किया गया है। 7वीं अनुसूची के अंतर्गत केंद्र व राज्य के मध्य विधायी संबंधों के लिए त्रिस्तरीय व्यवस्था की गयी है –

- राज्य सूची

- संघ सूची
- समवर्ती सूची

संघ सूची – इसके अंतर्गत राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय महत्व के 100 विषय (मूलतः 97) सम्मिलित है जिन पर विधि बनाने का अधिकार केवल संसद के पास है। जैसे – रक्षा, बैंकिंग, मुद्रा, परमाण्विक ऊर्जा, सेना, बंदरगाह आदि।

राज्य सूची – इसके अंतर्गत क्षेत्रीय व स्थानीय महत्व के 61 विषय (मूलतः 66) शामिल है, राज्य विधानमंडल को सामान्य स्थिति में इन विषयों पर विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त है। जैसे – कृषि, सार्वजनिक व्यवस्था, पुलिस, जेल, स्वास्थ्य आदि।

समवर्ती सूची – इस सूची के अंतर्गत क्षेत्रीय व राष्ट्रीय महत्व के 52 विषय (मूलतः 47) शामिल है, जिन पर केंद्र व राज्य दोनों को विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है। जैसे – शिक्षा, वन, बिजली, दवा, अखबार आदि।

42वें संविधान संसोधन 1976 के द्वारा 5 विषयों को राज्य सूची से समवर्ती सूची में जोड़ा गया।

- शिक्षा
- वन
- मापतौल
- जंगली जानवरों व पक्षियों का संरक्षण
- उच्चतम व उच्च न्यायालयों के अतिरिक्त सभी का गठन

अनु. 248 के अंतर्गत ऐसे विषयों का वर्णन किया गया है जो किसी भी सूची में सम्मिलित नहीं है उनके संबंध में कानून बनाने का अधिकार संसद को प्राप्त है, भारतीय संविधान के अनुसार कुछ विशेष परिस्थितियों में राष्ट्रीय हित व एकता हेतु संसद को राज्यसूची के विषयों पर विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है। जिसके लिए निम्न प्रावधान किये गए है –

- अनु. 249 के अनुसार यदि राज्यसभा द्वारा राज्यसूची के किसी विषय को विशेष बहुमत (2/3) से राष्ट्रीय महत्व का घोषित किया जा सकता है तो संसद को उस विषय पर विधि निर्माण की शक्ति प्राप्त हो जाती है किंतु यह विधि केवल 1 वर्ष तक प्रभावी रहती है इसे आगे भी बढ़ाया जा सकता है।
- आपातकाल की स्थिति में अनु. 250 के अनुसार राज्य की समस्त विधायी शक्तियों पर संसद का अधिकार हो जाता है किंतु आपातकाल समाप्त होने के 6 माह बाद तक ही यह विधि प्रभावी रहती है।
- अनुत्र 252 के अनुसार यदि हो या दो से अधिक राज्यों के विधानमंडल प्रस्ताव पारित कर यह इच्छा व्यक्त करते है कि उनके संबंध में राज्यसूची के विषय पर संसद द्वारा कानून बनाया जा सकता है तो उस विषय पर विधि बनाने का अधिकार संसद को प्राप्त हो जाता है।

राज्यों के विधान मंडल द्वारा नियंत्रण

- राज्यपाल कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज सकता है व राष्ट्रपति को उन विधेयकों पर वीटों की शक्ति प्रदान है।
- राज्यसूची से संबंधित कुछ विधेयको को सिर्फ राष्ट्रपति की पूर्व सहमति से संसद में लाया जा सकता है।
- वित्तीय आपातकाल के समय में राष्ट्रपति विधानमंडल द्वारा पारित धन विधेयक को सुरक्षित रख सकता है।

प्रशासनिक संबंध (Administrative Relations)

संविधान के भाग – 11 में अनु. (256 से 263) तक केंद्र व राज्य के मध्य प्रशासनिक संबंधो का उल्लेख किया गया है – संघीय शासन प्रणाली में सामान्यत' संघ व राज्यों के मध्य

प्रशासनिक संबंध सामान्यतः विवाद ग्रस्त रहते है अतः संविधान द्वारा ऐसे प्रावधान किए गए है ताकि केंद्र व राज्यों के मध्य सहज संबंध बने रहे।

कार्यकारी शक्तियों का विभाजन – केंद्र व राज्य के मध्य कुछ विषयों को छोड़कर कार्यकारी व विधायी शक्तियों का विभाजन किया गया है, इस प्रकार केंद्र की शक्तियां संपूर्ण भारत में विस्तृत है –

- उन विषयों (संघ सूची) के संदर्भ में जिसमें संसद को विधायी शक्तियां प्राप्त है।
- किसी संधि या समझोते के अंतर्गत अधिकार प्राधिकरण व न्यायक्षेत्र का कार्य।
- इसी प्रकार राज्य की कार्यकारी शक्तियां राज्यसूची के विषयों पर राज्य की सीमा तक विस्तृत है।
- समवर्ती सूची के विषय पर केंद्र व राज्य दोनों को शक्तियां प्राप्त है किंतु विवाद की स्थिति में केंद्र द्वारा बनाई गयी विधि सर्वोच्च होगी।

राज्यों व केन्द्र के दायित्व – राज्य की कार्यकारी शक्तियों निम्न दो प्रकार से उपयोग किया जा सकता है –

- संसद द्वारा निर्मित किसी विधि के अनुरूप कार्य करना तथा इस संबंध में कार्यपालिका को राज्यों को दिशा – निर्देश देने का अधिकार प्राप्त है।
- राज्य कि कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार किया जाना चाहिए कि वह संघ की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में बाधक न हो।

अतः किसी राज्य द्वारा संविधान के दिशा – निर्देशों के अनुसार कार्य ना करने पर अनु. 365 के अंतर्गत राज्य पर राष्ट्रपति शासन लगाया जा सकता है।

केन्द्र व राज्यों के मध्य सहयोग –

- अनु. 258 के अनुसार केंद्र द्वारा राज्यों को कुछ प्रशासनिक कार्य सौंपे जा सकते है तथा राज्यों द्वारा केंद्र को कुछ प्रशासनिक कार्य सौंपे जा सकते है।

- अनु. 261 के अनुसार भारतीय राज्यक्षेत्र के सभी भागों में संघ तथा राज्यों के सार्वजनिक कार्यों अभिलेखों व न्याय कार्यवाहियों को पूर्ण मान्यता प्रदान की जाएगी।
- अनु. 262 के अनुसार दो या दो से अधिक राज्यों के बीच में नदियों के पानी से संबंधित विवादों का निर्णय करने के लिए संसद को कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है।

अंतर्राज्यीय नदी घाटी के विकास के संबंध में सरकार को सलाह देने के लिए नदी बोर्ड की स्थापना (1956) में की गयी। अंतर्राज्यीय जल विवाद अधिनियम (1956) नदी विवाद को जल विवाद अधिकरण द्वारा मध्यस्थ के लिए निर्देश करने का उपबंध करता है।

अखिल भारतीय सेवा – भारत में भी किसी अन्य संघ की तरह केंद्र व राज्यों की सार्वजनिक सेवाएं विभाजित है, जिन्हें केंद्र या राज्य सेवाएं कहां जाता है। इसके अंतर्गत अखिल भारतीय सेवाएं (IAS, IPS, IFS) शामिल है, इन सेवाओं के अधिकारियों की नियुक्ति व प्रशिक्षण केन्द्र द्वारा किया जाता है किंतु यह अधिकारी केंद्र व राज्यों के अंतर्गत उच्च पदों पर अपनी सेवाएं प्रदान करते है।

राज्य लोक सेवा आयोग – इस संदर्भ में केन्द्र व राज्यों के मध्य संबंध को निम्न प्रकार से उल्लेखित किया जा सकता है –

- राज्य लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष व सदस्यों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जाती है लेकिन उन्हें केवल राष्ट्रपति दवा ही हटाया जा सकता है।
- दो या दो से अधिक विधान मंडलों के अनुरोध पर संसद द्वारा संयुक्त राज्य लोक सेवा आयोग का गठन किया जा सकता है लेकिन इसके सदस्य व अध्यक्षों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।

आपातकालीन उपबंध

- अनु. 352 राष्ट्रीय आपातकाल की स्थिति में राज्यों की समस्त शक्तियां केंद्र के पास आ जाती है।

- अनु. 356 राष्ट्रपति शासन की स्थिति में राज्यों की समस्त शक्तियां राष्ट्रपति के पास आ जाती है।
- अनु. 360 वित्तीय आपातकाल

वित्तीय संबंध (Financial Relations)

संविधान के भाग – 12 में अनु. 268 से 293 तक केन्द्र व राज्यों के मध्य वित्तीय संबंधो का उल्लेख किया गया है जिसके अधिकांश प्रावधान भारत शासन अधिनियम – 1935 से लिए गये है –

- संघ के राजस्व स्त्रोतो का उल्लेख संघ सूची में किया गया है जिसमें 15 विषय सम्मिलित है।
- राज्य के राजस्व स्त्रोतो का उल्लेख राज्य सूची में किया गया है जिसमें 20 विषय सम्मिलित है।
- समवर्ती सूची के अंतर्गत 3 विषय सम्मिलित है जिन पर केंद्र व राज्य दोनों को कर निर्धारण का अधिकार है।

वर्तमान में संघ सूची व राज्य सूची के अंतर्गत निहित विषयों को समाप्त कर पूरे देश में एकीकृत कर व्यवस्था वस्तु और सेवा कर (GST – Goods & Services Tax) लागू कर दिया है।

आपातकालीन स्थिति में वित्तीय संबंध

- अनु. 352 के अंतर्गत राष्ट्रीय आपातकाल (National Emergency) लागू होने की स्थिति में राष्ट्रपति केंद्र व राज्य के मध्य संवैधानिक राजस्व वितरण कम या रोक सकता है।
- अनु. 356/365 के अंतर्गत राष्ट्रपति शासन (President's Rule) लागू होने की स्थिति में संसद संबंधित राज्य संबंधित राज्य की विधायी शक्तियों का प्रयोग करती है, राज्य

का मंत्रिमंडल समाप्त हो जाता है व संपूर्ण कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति के पास आ जाती है। राष्ट्रपति द्वारा इस शक्ति का प्रयोग राज्यपाल या अन्य प्राधिकारी के माध्यम से किया जाता है।

- अनु. 360 के अंतर्गत वित्तीय आपातकाल की स्थिति में केंद्र राज्यों को निर्देश दे सकता है कि राज्य द्वारा राज्य की सेवा में लगे सभी लोगों के वेतन व भत्ते कम करे तथा सभी धन विधेयक (Money Bill) व वित्त विधेयक (Finance Bill) राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए आरक्षित रखे जा सकते है।

संदर्भ

1. Shiv Narayan Gupta : 'Centre State Confilicts on Finance : An Appraisal in Indian Context VARTA, Research Journal of Bhartiya Arthik Sodh Sans than, Allahabad, Vol IX, Nos 1 & 2, April and October, 1988.
2. विस्तार हेतु द्रष्टव्य : J. N. Pandey :'Constitutional Low of India', Central Law Agency, Allahabad 2003 edition, pages 563-590.
3. P. V. Rajamannar, Chairman, Fourth Finance Commission, Report (minute), page. 90.
4. फु0 नो0 (2), पृष्ठ 88.
5. नारायण, इकबाल, **ट्वीलाइअ और डॉन–पॉलिटिकल चेंज इन इण्डिया (1967–71),** शिवलाल अग्रवाल, आगरा, 1972
6. नैयर कुलदीप, **दी जजमेंट,** विकास पब्लिशिंग हाउस, बम्बई, 1977

7. नाथूरामका, लक्ष्मीनारायण, **राजस्थान की अर्थव्यवस्था,** कॉलेज बुक हाउस, जयपुर, 2013

8. पाण्डेय, बी.पी. **भारतीय शासन एवं राजनीति,** सरस्वती सदन, दिल्ली, 1972

9. पुरी, वी के, मिश्र एस. के., **भारतीय अर्थव्यवस्था,** हिमालया पब्लिशिंग हाउस प्राईवेट लिमिटेड, न्यू देहली, 2017

10. परांजपे, हरिगोपाल, **भारत की वित्तीय शासन व्यवस्था,** केन्द्रीय हिन्दी निर्देशालय, दिल्ली, 1963

11. राव, एम. जी ओर सेन, टी, **राजकोषीय संघवाद भारत में : सिद्वान्त और व्यवहार,** मैकमिलन पब्लिशर्स, नई दिल्ली, 1996

12. राव एम जी और सिंह, एन. **भारतीय संघवाद की राजनीतिक अर्थवस्था,** आक्सफोर्ड युनिवर्सिटी प्रेस, नई दिल्ली, 2004

13. सिंह, जी.एन., **दा रोल ऑफ स्टेट गवर्नर इन इण्डिया टुडे,** किताब महल, दिल्ली, 1968

14. शर्मा, प्रभुदत्त, **भारत में लोक प्रशासन,** राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, 1979