

बिहार के ग्रामीण लोकतंत्र में महिला नेतृत्व: पंचायती राज संस्थाओं के संदर्भ में एक राजनीतिक अध्ययन

डॉ राजेश कुमार पुर्वे

विश्विद्यालय राजनीति विज्ञान विभाग,
ललित नारायण मिथिला विश्विद्यालय, दरभंगा

सारांश

बिहार के ग्रामीण लोकतंत्र में महिला नेतृत्व का प्रश्न केवल प्रतिनिधित्व की संख्यात्मक उपलब्धि तक सीमित नहीं है, बल्कि यह सत्ता-साझेदारी, स्थानीय निर्णय-निर्माण, सामाजिक न्याय और ग्रामीण विकास की दिशा में हो रहे संरचनात्मक परिवर्तन से भी जुड़ा हुआ है। 73वें संविधान संशोधन ने पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के लिए न्यूनतम 1/3 आरक्षण का संवैधानिक आधार प्रदान किया, किंतु बिहार ने 2006 में पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के लिए 50% आरक्षण लागू कर इस दिशा में अग्रणी भूमिका निभाई। इससे ग्रामीण शासन में महिलाओं की उपस्थिति अभूतपूर्व रूप से बढ़ी। वर्तमान में बिहार में 38 जिला परिषद, 533 पंचायत समिति और 8053 ग्राम पंचायतें कार्यरत हैं, जिनमें महिला प्रतिनिधित्व ग्रामीण लोकतंत्र की कार्यप्रणाली को व्यापक रूप से प्रभावित करता है। यह अध्ययन द्वितीयक स्रोतों, सरकारी रिपोर्टों, पंचायती राज विभागीय आँकड़ों, NFHS-5 तथा महिला नेतृत्व से संबंधित पूर्ववर्ती अध्ययनों पर आधारित है। अध्ययन का निष्कर्ष है कि आरक्षण ने महिलाओं को राजनीतिक प्रवेश अवश्य दिया है, किंतु वास्तविक नेतृत्व के लिए प्रशिक्षण, वित्तीय स्वायत्तता, ग्रामसभा में सक्रियता, डिजिटल क्षमता और सामाजिक स्वीकृति को मजबूत करना आवश्यक है।

मुख्य शब्द: महिला नेतृत्व, पंचायती राज, बिहार, ग्रामीण लोकतंत्र, राजनीतिक भागीदारी, सशक्तिकरण

1. प्रस्तावना

भारतीय लोकतंत्र की वास्तविक शक्ति ग्रामीण स्तर पर नागरिकों की भागीदारी से निर्मित होती है। पंचायती राज संस्थाएँ इसी स्थानीय लोकतंत्र की आधारभूत इकाई हैं, जहाँ विकास, सामाजिक न्याय और राजनीतिक सहभागिता प्रत्यक्ष रूप में दिखाई देती है। 73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देकर ग्रामसभा, त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था, नियमित चुनाव और आरक्षण की व्यवस्था को संस्थागत रूप दिया [1]। इस संशोधन के तहत महिलाओं के लिए कम-से-कम 1/3 सीटों और अध्यक्ष पदों का आरक्षण अनिवार्य किया गया, जिससे ग्रामीण शासन में महिलाओं के प्रवेश का मार्ग खुला [1]।

बिहार का अनुभव इस संदर्भ में विशेष महत्त्व रखता है। राज्य ने बिहार पंचायती राज अधिनियम, 2006 के अंतर्गत पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के लिए 50% आरक्षण की व्यवस्था की, जिसे भारत में स्थानीय लोकतंत्र के लैंगिक विस्तार का एक निर्णायक कदम माना जाता है [2]। पंचायती राज मंत्रालय के अनुसार बिहार में 50% आरक्षण का प्रावधान राज्य अधिनियम के तहत स्थापित है [2]। बिहार पंचायती राज विभाग के अनुसार राज्य में वर्तमान में 8053 ग्राम पंचायतें, 533 पंचायत समितियाँ और 38 जिला परिषदें कार्यरत हैं [3]। इस बड़े संस्थागत ढाँचे में महिलाओं की भागीदारी ग्रामीण सत्ता-संरचना में एक व्यापक सामाजिक परिवर्तन को व्यक्त करती है।

राष्ट्रीय स्तर पर भी महिला प्रतिनिधित्व का विस्तार महत्वपूर्ण है। पंचायती राज मंत्रालय के 2024 के वक्तव्य के अनुसार भारत में लगभग 1.4 million महिलाएँ पंचायती राज संस्थाओं/ग्रामीण स्थानीय निकायों में निर्वाचित प्रतिनिधि हैं और वे कुल निर्वाचित प्रतिनिधियों का लगभग 46% हैं [4]। यह आँकड़ा स्पष्ट करता है कि ग्रामीण लोकतंत्र में महिलाएँ अब केवल मतदाता नहीं, बल्कि निर्णय-निर्माण की वैधानिक भागीदार हैं।

2. अध्ययन का उद्देश्य और पद्धति

इस अध्ययन का उद्देश्य बिहार के ग्रामीण लोकतंत्र में महिला नेतृत्व की प्रकृति, उपलब्धियों और चुनौतियों का राजनीतिक विश्लेषण करना है। विशेष रूप से यह अध्ययन तीन प्रश्नों पर केंद्रित है: प्रथम, पंचायती राज संस्थाओं में महिलाओं के प्रतिनिधित्व ने ग्रामीण सत्ता-संरचना को किस प्रकार प्रभावित किया है; द्वितीय, महिला नेतृत्व किस सीमा तक विकास, सामाजिक न्याय और ग्रामसभा आधारित निर्णय-निर्माण को प्रभावित कर रहा है; और तृतीय, महिला प्रतिनिधियों के सामने कौन-सी संस्थागत तथा सामाजिक बाधाएँ विद्यमान हैं।

अध्ययन पूर्णतः द्वितीयक स्रोतों पर आधारित है। इसमें संविधान, बिहार पंचायती राज अधिनियम, पंचायती राज मंत्रालय, बिहार पंचायती राज विभाग, eGramSwaraj, NFHS-5 और महिला आरक्षण पर उपलब्ध अकादमिक अध्ययनों का उपयोग किया गया है। विश्लेषण में वर्णनात्मक पद्धति तथा राजनीतिक-संस्थागत दृष्टिकोण अपनाया गया है।

3. बिहार में पंचायती राज संस्थाओं का संस्थागत परिदृश्य

बिहार में पंचायती राज व्यवस्था त्रिस्तरीय है—ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषद। यह ढाँचा ग्रामीण प्रशासन को विकेंद्रीकृत करता है और नागरिकों को स्थानीय स्तर पर निर्णय-निर्माण से जोड़ता है। वर्तमान विभागीय जानकारी के अनुसार बिहार में 38 जिला परिषद, 533 पंचायत समिति और 8053 ग्राम पंचायतें कार्यरत हैं [3]। ePanchayat Bihar पोर्टल भी 38 जिला परिषद, 533 पंचायत समिति और 8053 ग्राम पंचायतों का उल्लेख करता है [5]।

तालिका 1: बिहार में पंचायती राज संस्थाओं का संरचनात्मक विवरण

संस्था	संख्या	राजनीतिक महत्त्व
जिला परिषद	38	जिला-स्तरीय योजना एवं निगरानी
पंचायत समिति	533	प्रखंड-स्तरीय समन्वय
ग्राम पंचायत	8053	ग्राम-स्तरीय शासन और विकास
महिला आरक्षण	50%	प्रतिनिधित्व एवं नेतृत्व विस्तार

इस संरचना में महिला आरक्षण के कारण पंचायतें ग्रामीण महिलाओं के लिए राजनीतिक प्रशिक्षण-स्थल बन गई हैं। पहले जहाँ ग्रामीण राजनीति मुख्यतः पुरुष, जाति-आधारित प्रभुत्व और स्थानीय अभिजात वर्ग के नियंत्रण में थी, वहीं अब महिला प्रतिनिधियों की उपस्थिति ने स्थानीय सत्ता के चरित्र को आंशिक रूप से बदला है। यह परिवर्तन केवल चुनावी भागीदारी तक सीमित नहीं है; इसका प्रभाव ग्रामसभा, कल्याणकारी योजनाओं, स्वच्छता, स्वास्थ्य, विद्यालय, आंगनवाड़ी और स्वयं सहायता समूहों से जुड़े मुद्दों पर भी देखा जा सकता है।

4. महिला आरक्षण और प्रतिनिधित्व का राजनीतिक अर्थ

महिला आरक्षण का सबसे प्रत्यक्ष परिणाम महिलाओं की संख्यात्मक उपस्थिति में वृद्धि है। बिहार द्वारा 50% आरक्षण लागू किए जाने के बाद पंचायत चुनावों में महिलाओं की भागीदारी तेजी से बढ़ी [2]। यह परिवर्तन इसलिए महत्वपूर्ण है क्योंकि ग्रामीण समाज में महिलाओं की सार्वजनिक उपस्थिति लंबे समय तक घरेलू भूमिकाओं तक सीमित मानी जाती रही। आरक्षण ने इस ऐतिहासिक अवरोध को संस्थागत रूप से चुनौती दी।

चट्टोपाध्याय और डूपलो के प्रसिद्ध अध्ययन ने पश्चिम बंगाल और राजस्थान के संदर्भ में यह दिखाया कि महिला नेतृत्व वाली पंचायतों महिलाओं से जुड़े सार्वजनिक वस्तुओं—विशेषकर पेयजल, सड़क और कल्याणकारी सेवाओं—पर अलग प्राथमिकता दे सकती हैं [6]। इसी प्रकार बीमन आदि ने पाया कि महिला प्रतिनिधियों की उपस्थिति से लड़कियों और महिलाओं के प्रति सामाजिक धारणा में परिवर्तन आता है और भविष्य की राजनीतिक आकांक्षाओं पर सकारात्मक प्रभाव पड़ता है [7]। बिहार के संदर्भ में यह निष्कर्ष विशेष रूप से उपयोगी है, क्योंकि यहाँ जाति, वर्ग, पितृसत्ता और ग्रामीण निर्धनता मिलकर महिला नेतृत्व के सामने बहुस्तरीय बाधाएँ उत्पन्न करते हैं।

महिला प्रतिनिधित्व का राजनीतिक अर्थ तीन स्तरों पर समझा जा सकता है। पहला, यह सत्ता-संरचना में प्रवेश का अवसर है। दूसरा, यह ग्रामीण विकास की प्राथमिकताओं को सामाजिक पुनर्संतुलन की दिशा में ले जा सकता है। तीसरा, यह महिलाओं में नागरिकता-बोध, अधिकार-बोध और नेतृत्व क्षमता का विकास करता है। इस प्रकार आरक्षण केवल “सीट” नहीं देता, बल्कि राजनीतिक समाजीकरण की प्रक्रिया को भी आगे बढ़ाता है।

5. ग्रामीण महिला नेतृत्व और सामाजिक सशक्तिकरण

महिला नेतृत्व को केवल पंचायत पदों के आधार पर नहीं समझा जा सकता। उसका संबंध शिक्षा, स्वास्थ्य, आर्थिक संसाधन, पारिवारिक निर्णय-क्षमता और सामाजिक गतिशीलता से भी है। NFHS-5 बिहार रिपोर्ट के अनुसार बिहार के लगभग 84% परिवार ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित हैं, जिससे स्पष्ट होता है कि राज्य की सामाजिक-राजनीतिक संरचना का मुख्य आधार ग्रामीण समाज है [8]। इसी रिपोर्ट से संबंधित विवरण में बिहार में 15–49 आयु वर्ग की महिलाओं की साक्षरता लगभग 55% तथा पुरुषों की साक्षरता लगभग 76% बताई गई है [8]। यह लैंगिक अंतर महिला नेतृत्व की क्षमता-विकास संबंधी चुनौती को रेखांकित करता है।

तालिका 2: बिहार में महिला नेतृत्व को प्रभावित करने वाले प्रमुख सामाजिक संकेतक

संकेतक	स्थिति/अर्थ	नेतृत्व पर प्रभाव
ग्रामीण परिवारों का अनुपात	लगभग 84%	पंचायतों का सामाजिक महत्त्व अधिक
महिला साक्षरता	लगभग 55%	प्रशिक्षण और दस्तावेजी क्षमता की आवश्यकता
पुरुष साक्षरता	लगभग 76%	लैंगिक शैक्षिक अंतर
महिला आरक्षण	50%	राजनीतिक प्रवेश का विस्तार

बिहार में जीविका जैसे स्वयं सहायता समूहों ने ग्रामीण महिलाओं में आर्थिक और सामूहिक चेतना को बढ़ाया है। जीविका की वार्षिक रिपोर्ट 2023–24 में ग्रामीण महिलाओं के सामाजिक-आर्थिक उत्थान और अवसर विस्तार पर बल दिया गया है [9]। पंचायत प्रतिनिधित्व और स्वयं सहायता समूहों का जुड़ाव महिला नेतृत्व को अधिक व्यावहारिक बना सकता है, क्योंकि आर्थिक आत्मविश्वास राजनीतिक आवाज को मजबूत करता है।

6. नेतृत्व की उपलब्धियाँ

बिहार के ग्रामीण लोकतंत्र में महिला नेतृत्व की पहली उपलब्धि यह है कि महिलाओं की सार्वजनिक दृश्यता बढ़ी है। पंचायत बैठकों, ग्रामसभा, सामाजिक योजनाओं और स्थानीय विवाद-निपटान में महिला प्रतिनिधियों की भूमिका ने ग्रामीण समाज में महिलाओं की राजनीतिक पहचान को स्थापित किया है।

दूसरी उपलब्धि कल्याणकारी मुद्दों की प्राथमिकता में दिखाई देती है। महिला प्रतिनिधि सामान्यतः पेयजल, विद्यालय, स्वास्थ्य सेवा, पोषण, स्वच्छता, आंगनवाड़ी, वृद्धावस्था पेंशन, विधवा पेंशन और राशन वितरण जैसे मुद्दों को गंभीरता से उठाती हैं। यह प्रवृत्ति महिला नेतृत्व के सामाजिक अनुभव से जुड़ी है, क्योंकि ग्रामीण महिलाओं का प्रत्यक्ष संबंध परिवार, पोषण, जल, ईंधन, स्वास्थ्य और बच्चों की शिक्षा से होता है।

तीसरी उपलब्धि ग्रामसभा की लोकतांत्रिक संस्कृति में है। जहाँ महिला प्रतिनिधि सक्रिय हैं, वहाँ ग्रामसभा में महिलाओं की उपस्थिति बढ़ने की संभावना रहती है। इससे पंचायतें केवल पुरुष-प्रधान विमर्श का मंच नहीं रहतीं, बल्कि ग्रामीण परिवारों के वास्तविक जीवन-संबंधी प्रश्नों को भी स्थान मिलता है।

चौथी उपलब्धि राजनीतिक आकांक्षा के विस्तार में है। आरक्षण के कारण पहली पीढ़ी की महिला प्रतिनिधियों ने गाँवों में यह संदेश दिया कि राजनीति पुरुषों का विशिष्ट क्षेत्र नहीं है। यह परिवर्तन धीरे-धीरे लड़कियों की शिक्षा, सार्वजनिक बोलने की क्षमता और सामुदायिक नेतृत्व की आकांक्षा को प्रभावित करता है। बीमन आदि का अध्ययन बताता है कि महिला नेतृत्व के संपर्क से किशोरियों की आकांक्षाओं और अभिभावकों की दृष्टि में परिवर्तन संभव है [7]।

7. प्रमुख चुनौतियाँ

महिला नेतृत्व की उपलब्धियों के बावजूद कई गंभीर चुनौतियाँ बनी हुई हैं। पहली चुनौती “प्रॉक्सी प्रतिनिधित्व” की है, जिसमें निर्वाचित महिला प्रतिनिधि के स्थान पर पति या परिवार का पुरुष सदस्य वास्तविक निर्णय लेता है। बिहार के संदर्भ में “मुखिया पति” जैसी प्रवृत्ति सार्वजनिक विमर्श में बार-बार दिखाई देती रही है [10]। यह समस्या केवल व्यक्तिगत नहीं है, बल्कि ग्रामीण पितृसत्तात्मक सत्ता-संरचना का परिणाम है।

दूसरी चुनौती प्रशासनिक और वित्तीय ज्ञान की कमी है। पंचायत योजनाएँ, बजट, ग्राम पंचायत विकास योजना, ई-गवर्नेंस, लेखा-प्रणाली और सरकारी पोर्टलों का उपयोग तकनीकी दक्षता मांगता है। कम साक्षरता और डिजिटल प्रशिक्षण की कमी के कारण कई महिला प्रतिनिधि प्रशासनिक प्रक्रियाओं में निर्भरता अनुभव करती हैं।

तीसरी चुनौती जाति और वर्ग आधारित असमानता है। दलित, महादलित, पिछड़ी जाति और आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों की महिला प्रतिनिधियों को दोहरी या तिहरी वंचना का सामना करना पड़ता है। वे महिला होने के कारण पितृसत्ता से, जातिगत स्थिति के कारण सामाजिक पदानुक्रम से और आर्थिक निर्भरता के कारण संसाधन-संकट से प्रभावित होती हैं।

चौथी चुनौती ग्रामसभा की निष्क्रियता है। यदि ग्रामसभा नियमित, सहभागी और पारदर्शी नहीं है, तो महिला नेतृत्व केवल औपचारिक पद तक सीमित रह जाता है। पाँचवीं चुनौती राजनीतिक दलों और स्थानीय गुटबंदी का दबाव है। पंचायत चुनाव दलीय आधार पर न होते हुए भी स्थानीय दलगत प्रभाव, जातीय समूह और आर्थिक शक्ति चुनाव तथा निर्णयों को प्रभावित करते हैं।

तालिका 3: महिला पंचायत नेतृत्व की चुनौतियाँ और समाधान

चुनौती	प्रभाव	नीति-समाधान
प्रॉक्सी नेतृत्व	वास्तविक निर्णय-शक्ति सीमित	महिला प्रतिनिधि की अनिवार्य बैठक-उपस्थिति और हस्ताक्षर सत्यापन
प्रशासनिक ज्ञान की कमी	योजना क्रियान्वयन कमजोर	नियमित प्रशिक्षण और हैंडहोल्डिंग
डिजिटल अंतर	eGramSwaraj/लेखा कार्य में निर्भरता	पंचायत स्तर पर डिजिटल सखी/सहायक
जाति-वर्ग बाधाएँ	वंचित महिलाओं की आवाज कमजोर	सामाजिक सुरक्षा और कानूनी सहायता
ग्रामसभा की कमजोरी	उत्तरदायित्व घटता है	महिला ग्रामसभा और सामाजिक अंकेक्षण

8. नीति सुझाव

महिला नेतृत्व को प्रभावी बनाने के लिए केवल आरक्षण पर्याप्त नहीं है। पहला, निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों के लिए पदग्रहण के तुरंत बाद अनिवार्य प्रशिक्षण होना चाहिए, जिसमें पंचायत वित्त, योजना निर्माण, ग्रामसभा संचालन, सामाजिक अंकेक्षण और डिजिटल प्लेटफॉर्म शामिल हों। दूसरा, प्रत्येक प्रखंड स्तर पर महिला पंचायत प्रतिनिधि सहायता केंद्र बनाया जाना चाहिए। तीसरा, ग्रामसभा में महिलाओं की न्यूनतम भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए समय, स्थान और सूचना प्रणाली को महिलाओं के अनुकूल बनाया जाना चाहिए।

चौथा, स्वयं सहायता समूहों, आंगनवाड़ी सेवाओं, आशा कार्यकर्ताओं और महिला पंचायत प्रतिनिधियों के बीच समन्वय विकसित किया जाना चाहिए। पाँचवाँ, “प्रॉक्सी नेतृत्व” को रोकने के लिए प्रशासनिक निगरानी, क्षमता निर्माण और सामाजिक जागरूकता अभियान आवश्यक हैं। छठा, दलित और वंचित महिला प्रतिनिधियों के लिए विशेष नेतृत्व विकास कार्यक्रम चलाए जाने चाहिए। सातवाँ, पंचायतों में महिला-केन्द्रित व्यय और निर्णयों की वार्षिक रिपोर्ट सार्वजनिक की जानी चाहिए।

9. निष्कर्ष

बिहार के ग्रामीण लोकतंत्र में महिला नेतृत्व ने स्थानीय शासन की प्रकृति को बदलने की दिशा में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। 50% आरक्षण ने महिलाओं को राजनीतिक प्रवेश दिया और पंचायतों को लैंगिक प्रतिनिधित्व की दृष्टि से अधिक समावेशी बनाया। किंतु प्रतिनिधित्व और वास्तविक सशक्तिकरण के बीच अभी भी दूरी बनी हुई है। यह दूरी शिक्षा, प्रशासनिक क्षमता, डिजिटल ज्ञान, आर्थिक निर्भरता, जाति-वर्ग आधारित बाधाओं और पितृसत्तात्मक सामाजिक संरचना से निर्मित होती है।

फिर भी बिहार का अनुभव यह सिद्ध करता है कि जब संवैधानिक प्रावधान, राज्य नीति और सामाजिक संगठन मिलकर कार्य करते हैं, तो ग्रामीण लोकतंत्र में महिलाओं की भूमिका औपचारिकता से आगे बढ़कर नेतृत्व में बदल सकती है। भविष्य की दिशा यह होनी चाहिए कि महिला प्रतिनिधि केवल निर्वाचित सदस्य न रहें, बल्कि योजना-निर्माता, संसाधन-नियंत्रक, ग्रामसभा-संचालक और ग्रामीण परिवर्तन की सक्रिय राजनीतिक वाहक बनें।

संदर्भ सूची

- [1]. भारत सरकार। *भारत का संविधान: 73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992*. नई दिल्ली: भारत सरकार, 1992।
- [2]. पंचायती राज मंत्रालय, भारत सरकार। “स्टेट पंचायती राज एक्ट्स/रूल्स/रेगुलेशन्स,” 2024।
- [3]. पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार। “बिहार में पंचायती राज संस्थाओं की वर्तमान संरचना.” पटना: बिहार सरकार, 2026।
- [4]. प्रेस सूचना ब्यूरो, भारत सरकार। “वीमेन इन लोकल गवर्नेंस इन इंडिया लीड द वे.” नई दिल्ली, 2 मई 2024।
- [5]. ई-पंचायत बिहार। “पंचायती राज इंस्टिट्यूशनल डैशबोर्ड.” पंचायती राज विभाग, बिहार सरकार, 2026।
- [6]. आर. चट्टोपाध्याय एवं ई. डुफ्लो। “वीमेन ऐज पॉलिटी मेकर्स: एविडेंस फ्रॉम अ रैंडमाइज़्ड पॉलिटी एक्सपेरिमेंट इन इंडिया,” *इकोनोमेट्रिका*, खंड 72, संख्या 5, पृ. 1409–1443, 2004।
- [7]. एल. बीमन, ई. डुफ्लो, आर. पांडे एवं पी. टोपलोवा। “फीमेल लीडरशिप रेज़ेज़ एस्पिरेशन एंड एजुकेशनल अटेनमेंट फॉर गर्ल्स: अ पॉलिटी एक्सपेरिमेंट इन इंडिया,” *साइंस*, खंड 335, संख्या 6068, पृ. 582–586, 2012।
- [8]. इंटरनेशनल इंस्टीट्यूट फॉर पॉपुलेशन साइंसेज़ एवं आई.सी.एफ.। *राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-5, 2019–21: बिहार*. मुंबई: आई.आई.पी.एस., 2021।
- [9]. बिहार ग्रामीण जीविकोपार्जन प्रोत्साहन समिति। *जीविका वार्षिक प्रतिवेदन वित्तीय वर्ष 2023–24*. पटना: बी.आर.एल.पी.एस., 2024।
- [10]. एस. सुप्रिया। “आउटकम ऑफ वीमेन’स रिज़र्वेशन इन पंचायती राज इंस्टिट्यूशन्स इन बिहार,” *इंटरनेशनल जर्नल फॉर मल्टीडिसिप्लिनरी रिसर्च*, खंड 6, संख्या 3, 2024।