29.07.2020

B.A. Part - II
Economics (H) - Paper - I
"Land Reforms"
Indian Economy

Dr. Bipin Kumar
Professor, Economics Deptt.
R.R.S. College, Mokama (Patna)
P.P.U. Patna.

प्रश्न: भूमि सुधार क्या है? इसके उद्देश्यों एवं अपनाये गये कदमों की चर्चा करें?

उत्तर: हमारे देश भारत वर्ष में आजादी के बाद भू-सुधार एक बहुत बड़ा चुनौतीपूर्ण कार्य था। उस समय जमींदारी प्रथा के कारण भू-स्वामित्व कुछ लोगों तक ही सीमित था। इससे किसानों, मजदूरों एवं ग्रामीणों को शोषण और उत्पीड़न की स्थिति का सामना करना पड़ रहा था। इसके साथ ही यह देश के विकास और ग्रामीणों के आर्थिक-सामाजिक विकास में बाधा बनकर सामने आ रही थी। आजादी के बाद तत्कालीन सरकार के समक्ष देशवासियों के बीच समान भूमि-वितरण का कार्य बड़ा ही कठिन, जोखिम एवं चुनौतीपूर्ण कदम था। बावजूद इसके उस समय की सरकार ने 1950-60 के दशक में अधिकांश देशवासियों के हित में भू-वितरण हेतु "भू-स्वामित्व" कानून जैसे साहसिक कदम उठाया और इसे देश के विभिन्न राज्यों में लागू किया।

अब यहाँ हम भूमि सुधार के दो प्रमुख उद्देश्यों का उल्लेख करेंगे। प्रथमतया, कृषिगत उत्पादन में वृद्धि के लिए ऐसी बाधाओं को दूर करना जो अतीत में विरासत के रूप में प्राप्त कृषि संरचना से उत्पन्न हुआ है, एवं द्वितीयतः जो पूर्ण सैनिकरण से संबंधित है-- को समाप्त करना। कृषि आर्थिक कृषि प्रणाली के भीतर शोषण और सामाजिक न्याय एवं समता स्थापित करना। इसके तहत मिट्टी के टिलर के लिए सुरक्षा प्रदान करने और ग्रामीण आबादी के सभी वर्गों को स्थिति और अवसर का भरोसा दिलाया गया। भूमि सुधार हेतु सरकार ने निम्नलिखित प्रमुख नीतिगत कदम उठाये:

(1) भू-स्वामित्व सुधार: इस नियम के तहत सरकार ने पहले से चली आ रही जमींदारी, रैयतवाड़ी एवं महलवाड़ी जैसी लागू व्यवस्थाओं को समाप्त कर दिया। यह कार्य तीन प्रकार से किया गया:

(i) बिचौलियों को समाप्त करना
(ii) किसानों (काश्तकारों) को प्रत्यक्ष भू-स्वामित्व प्रदान करना एवं
(iii) लगान निर्धारण का नियमन.

(2) जोतों की न्यूनतम सीमा का निर्धारण.

(3) जोतों की चकबंदी: अलग-अलग स्थानों पर बिखरे खेतों को एक साथ व्यवस्थित कर खेतों की पैदावार बढ़ाने हेतु सिंचाई जैसी सुविधाओं सहित अन्य आधुनिक सुविधाओं को बढ़ावा देना।

(4) सहकारी खेती की शुरुआत करना.

(5) कृषि-जलवायु प्रादेशिक नियोजन.

(6) जंगलों का समतलीकरण कर खेती योग्य बनाना.

(7) शुष्क कृषि / बरानी कृषि / कम सिंचाई वाले फसलों को बढ़ावा देना।
(8) ऊसर एवं बंजर भूमि को कृषि योग्य उपजाऊ बनाना।
(9) मृदा सर्वेक्षण (मिट्टी जाँच) एवं संरक्षण कार्यक्रम को बढ़ावा देना।
(10) सिंचाई की पर्याप्त सुविधा (विशेषकर शुष्क क्षेत्रों में) एवं
(11) खेतों की मेड़बन्दी को बढ़ावा देना।
(12) सीढ़ीनुमा खेतों का विकास।

इस प्रकार, वर्ष 1958 से पहले अधिकांश राज्य सरकारों ने बिचौलियों को खत्म करने के लिए कानून लागू कर दिया था। इस प्रकार, हमारे देश में भूमि-सुधार हेतु वह कानून लागू है जो असमान भूमि जोत के समेकन की अनुमति प्रदान करता है। हालांकि यह सुधार विशेष रूप से कृषि के क्षेत्र में निपुणता/दक्षता प्राप्त करने के मामले में आंशिक रूप से उचित थे। राजनैतिक घोषणापत्रों द्वारा भूमि सुधारों का प्रमुख उद्देश्य गरीबी, शोषण एवं असमानताओं को दूर करना था।

हमारे देश में भूमि-सुधारों का सबसे सफल और उल्लेखनीय उदाहरण पश्चिम बंगाल एवं केरल राज्यों में है। इन दोनों ही राज्यों में भू-स्वामित्व और नियंत्रण में सुधार के अलावा शासन में बदलाव लाने का एक प्रयास था जिसने सीमित सफलता मिली - जो 'भू-दान आन्दोलन' के नाम से प्रचलित है। प० बंगाल में इसकी सफलता का मूल कारण वर्ष 1977 में सी०पी०आई०(एम०) द्वारा सत्ता में आने पर भूमि सुधारों का वादा करना ऐसा राजनीतिक वादा था। वर्ष 1977 में सी०पी०आई०(एम०) प० बंगाल की सत्ता पर एकत्रित हुई एवं अपने वादे को दृढ़तापूर्वक 'क्रमिक भूमि सुधार' जैसे 'ऑपरेशन बर्गा' के नाम से शुरू किया। इसके तहत वहाँ के किसानों के बीच भूमि का अधिकाधिक समान वितरण हुआ। साथ ही भूमिहीन किसानों की गणना भी करवायी गयी। इसने किसानों से लगभग आजीवन वफादारी सुनिश्चित कर रखी है और कम्युनिस्ट पार्टी काफी लंबे समय तक राज्य में वर्ष 2011 तक लगातार सत्ता में रही।

वहीं, केरल राज्य में भूमि सुधार में, केवल अन्य के राज्य जो जहाँ 'माकपा' सरकार में लंबे समय तक रही। वास्तव में गैर-समाजवादी दौर औद्योगिकरण की दुनिया में इसने व्यापक भूमि, किरायेदारी और कृषि श्रम मजदूरी सुधार किये हैं।

इन दो राज्यों की सफलता को देखते हुए देश में तीसरे राज्य के रूप में भू-सुधार कार्यक्रम को सफलता एवं ईमानदारीपूर्वक लागू करने का श्रेय जम्मू कश्मीर को जाता है।

JUNE 2020
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21
22 23 24 25 26 27 28 29 30
M T W T F S S M T W T F S S M T W T F S S
Appointments

अब हम भारतवर्ष में भूमि सुधारों का आकलन करने का प्रयास करेंगे। पी. एस. अप्पू ने वर्ष 1996 में प्रकाशित अपनी चर्चित पुस्तक "Land Reforms In India" में लिखा है कि वर्ष 1992 तक देश में मात्र चार प्रतिशत (4 प्र. श.) जमीन के जोतेदारों को स्वामित्व का अधिकार प्राप्त हुआ है। इन जोतेदारों में भी लगभग 97 प्र. श. देश के केवल सात राज्यों यथा, असम, केरल, प. बंगाल, गुजरात, कर्नाटक, हिमाचल प्रदेश और महाराष्ट्र जैसे राज्यों तक ही सीमित हैं।"

अर्थात् यह कहा जा सकता है कि देश के अधिकांश राज्यों में भूमि सुधार कानून केवल कागज पर और विभिन्न सरकारों और राजनीतिज्ञों की जेब में ही सफल रहे। इसमें खामियों का या असफलता का प्रमुख कारण अधिकतर कानूनों में स्वामियों का पता चला है जो किसी व्यक्ति द्वारा आयोजित की जाने वाली भूमि के अधिकतम क्षेत्र पर सीमाएँ निर्धारित करती हैं। ग्रामीण अर्थशास्त्र के विशेषज्ञ माने जाने वाले 'डेनियल थॉर्नर' ने इसके बारे में स्पष्टतः उल्लेख करते हुए लिखा है कि "....हालांकि आजादी (1947) के बाद से, भारत ने दुनिया के किसी भी अन्य देश की तुलना में शायद सर्वाधिक 'भूमि सुधार कानून' बनाया है, यह किसी भी आवश्यक शक्ति पैटर्न, गहरी आर्थिक असमानताओं और न ही अन्तर्समूहों के संबंधों की पारम्परिक पदानुक्रमित प्रकृति को बदलने में सफल नहीं हुआ है जो कि ग्राम-समाज के आर्थिक जीवन को नियंत्रित करता है।"

हमारे देश में, भूमि-सुधार कानून को असफल होने का निम्नलिखित प्रमुख कारण रहा, जिसमें कुछ निम्नांकित हैं:

(1) भू-अधिनियम के काफी प्रचार-प्रसार के बावजूद, भूमि-हदबंदी के मामलों में इसे लागू करने में राजनीतिक विफलता जिम्मेवार रही है। अधिशेष भूमि को जब्त करने से बचाने के लिए जमींदार मालिकों ने अपनी जमीनों को अपने रिश्तेदार सगे-संबंधियों, आश्रितों और दोस्तों के नाम से हस्तांतरित कर दिया।

(2) भूमि-समेकन कानून को अन्य सुधारों की तुलना में कम अधि-नियमित किया गया था और आंशिक रूप से भूमि रिकार्ड की कमी के कारण इसका कार्यान्वयन कुछ विशेष राज्यों तक ही सीमित रह गया।

(3) भूमि-सुधार की सही कार्यान्वयन नहीं होने का प्रभाव आज भी देश के विभिन्न राज्यों के सुदूर गांवों में ग्रामीणों के बीच कटुता, वैमनस्यता एवं आये दिन होने वाली मार-पीट एवं हत्या के रूप में सामने आती रहती है।

④ भूमि रिकार्ड की कमी के कारण इसका कार्यान्वयन कुछ राज्यों तक ही सीमित रहा और यह नियम गाँवों में कम प्रभावी साबित हुआ।

⑤ आजादी के बाद 'जमींदारी प्रथा उन्मूलन' के तुरन्त बाद स्वामित्व का अधिकार जोतेदार को हस्तान्तरित करने का प्रयास हुआ -- तत्पश्चात कई राज्यों ने काश्तकारी को ही समाप्त कर दिया। इसके परिणामस्वरूप भूमि का हस्तान्तरण न्यूनतम अर्थात आशानुरूप नहीं हो पाया।

लेकिन इसका एक अप्रत्यक्ष लाभ यह हुआ कि जो छोटी भी काश्तकारी किसी भी रूप में बची हुई थी -- उसको संरक्षण देना बंद हो गया और कई राज्यों ने अपने-अपने हिसाब से ही जमीन का किराया उत्पाद एवं ठेका दर निर्धारित किया।

उपरोक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट हो जाता है कि इन विभिन्न 'भू-सुधार कानून' का असर मिला-जुला अर्थात प्रभावशाली नहीं रहा। वर्ष 1949 तक भूमि सुधार कानून राज्य का विषय था लेकिन इसे विभिन्न पंचवर्षीय योजनाओं के माध्यम से केन्द्रीय सरकार के माध्यम से आगे बढ़ाने का काम किया गया। इसका कारण था कि कानून 'अधिनियम' और 'क्रियान्वयन' राज्य सरकारों की राजनीतिक इच्छाशक्ति पर निर्भर और आश्रित था। काश्तकारी सुधारों के मुद्दे पर केन्द्र और राज्य के अधिकारों को साफ-साफ स्पष्ट नहीं किया गया था। इस कारण, कई राज्यों की विधायिकाओं पर जमींदारों का नियंत्रण था और इन सुधारों से उस वर्ग को नुकसान एवं क्षति उठाना पड़ता था। हालांकि भूमि सुधार कानूनों के क्रियान्वयन में काश्तकारों को पर्याप्त राजनीतिक प्रतिनिधित्व की अच्छी सफलता भी प्राप्त हुई थी।

इसके बाद सरकार के द्वारा भूमि सुधार हेतु एक और क्रांतिकारी एवं साहसिक कदम उठाया गया। इसके तहत एक कमेटी स्थापित की गयी -- जिसके अन्तर्गत भूमि सुधार एवं बंजर भूमि के उन्नयन हेतु नयी योजना बनायी गयी। "भूमि सुधार एवं बंजर भूमि प्रबन्धन डॉक्टर जय प्रकाश नारायण मिशन" नामक योजना ग्रामीण विकास मंत्रालय के अंतर्गत लाकर बंजर भूमि उन्नयन हेतु नई एवं प्रभावी नीतियाँ बनाने तथा उन्हें लागू करने का अधिकार सौंपा गया।

उपरोक्त के साथ पुनः प्रयास भी इस दिशा में बहुत कुछ कदम उठाने की आवश्यकता है, जिससे देश में भूमि सुधार के आदर्श कार्य को समानता एवं न्यायपूर्ण तरीके से पूरा किया जा सके।