अध्याय- 6
छत्तीसगढ़ में पंचायत तथा नगरीय निकायों द्वाराविकेंद्रित प्रशासन का विस्तार

- पंचायती राज संस्थायें
- नगरीय निकाय

पंचायती राज संस्थायें

6.1 आर्थिक विकास एवं सामाजिक न्याय हेतु समावेशी जनभागीदारी युक्त विकेंद्रित लोक प्रशासनिक व्यवस्था की स्थापना हेतु 73वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के अनुरूप, छत्तीसगढ़ राज्य गठन के पश्चात् "छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम 1993" (विधियों का अनुकूलन आदेश 2001 द्वारा प्रवृत्त) द्वारा राज्य में त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था स्थापित है।

इसमें ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायतें, खण्ड स्तर पर जनपद पंचायतें तथा जिला स्तर पर जिला पंचायतें गठित हैं। ये त्रिस्तरीय पंचायतें अपने विधिक कार्यक्षेत्र हेतु स्वतंत्र अधिकार के साथ साथ परस्पर पूरक सहयोग करते हुए, लोक प्रशासन के विकेन्द्रित तथा जन समावेशी ढांचे को विकसित करती हैं। पंचायती राज अधिनियम को प्रवृत्त करने के पश्चात् कालांतर में सामने आयी कठिनाइयों को दूर करने के लिए तथा पंचायती राज व्यवस्था को अधिक अधिकार सम्पन्न बनाने के लिए, अधिनियम में समय–समय पर संशोधन किये जाते रहे हैं। वर्तमान में यथा संशोधित छत्तीसगढ़ पंचायती राज अधिनियम 1993 राज्य में लागू है।

6.2 वर्तमान मे राज्य में 28 जिला पंचायतें, 146 जनपद पंचायतें तथा 11,664 ग्राम पंचायतें गठित हैं। जनगणना 2011 के आधार पर राज्य की कुल जनसंख्या का 76.76%, कुल 1,96,09,563 जनसंख्या, त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था के अंतर्गत है। (अनुलग्नक 6.1 एवं 6.2)

6.3 जनगणना – 2011 में राज्य की जनसंख्या के अनुसार, वर्तमान में प्रदेश की पंचायती राज संस्थाओं में औसत जनसंख्या निम्नानुसार है –

तालिका 6.1
प्रति संस्था औसत जनसंख्या

पंचायती राज संस्था	औसत जनसंख्या (2011 की जनगणना अनुसार)
जिला पंचायत	7,00,341
जनपद पंचायत	1,34,312
ग्राम पंचायत	1,681

6.4 राज्य सरकार ने 10 फरवरी 2020 को नये जिले गौरेला–पेंड्रा–मरवाही का सृजन किया, अतः जिला पंचायतों की कुल संख्या 28 है। राज्य सरकार द्वारा नवीन जिले सारंगढ़–बिलाईगढ़, मोहला–मानपुर–अम्बागढ़ चौकी, खैरागढ़–छुईखदान –गंडई, मनेन्द्रगढ़–चिरमिरी–भरतपुर तथा सक्ती के गठन के पश्चात् जिलों की संख्या 33 हो गई है।

6.5 राज्य वित्त आयोग ने गौरेला–पेन्ड्रा–मरवाही जिला पंचायत सहित 28 जिला पंचायतों को अपने अध्ययन में शामिल किया है।

6.6 राज्य में जिला पंचायतों के अंतर्गत, जांजगीर–चांपा जिला पंचायत में सर्वाधिक 1394646 जनसंख्या जबकि नारायणपुर जिला पंचायत में सबसे कम मात्र 116962 जनसंख्या है। (अनुलग्नक 6.2)

तालिका 6.2
जिला पंचायतों की संख्या

जिला पंचायतों की संख्या		
क्र.	जनसंख्या	जिला पंचायतों की संख्या
1	5 लाख से कम	6
2	5 लाख से 10 लाख	17
3	10 लाख से अधिक	5
कुल जिला पंचायत		28

6.7 2011 की जनगणना के आधार पर 28 जिला पंचायतों के लिए प्रति जिला पंचायत औसत जनसंख्या 700341 है। राज्य के 13 जिला पंचायतों में जनसंख्या 6 से 8 लाख के बीच है, जो कि प्रति जिला पंचायत औसत जनसंख्या 7 लाख से तुलनात्मक रूप से निकट है। 5 नवीन जिले (नवीन जिला मनेन्द्रगढ़–चिरमिरी–भरतपुर, मूल जिला कोरिया को छोड़कर) 12 लाख से अधिक जनसंख्या वाले जिलों के विभाजन तथा पुनर्गठन द्वारा निर्मित होंगे, अतः प्रति जिला पंचायत औसत जनसंख्या और भी कम होगी तथा जिला पंचायतों के बीच जनसंख्या में परस्पर अंतर कम होगा। (तालिका 6.1, अनुलग्नक 6.2)

6.8 2001 में नये राज्य के रूप में छत्तीसगढ़ राज्य के गठन के पश्चात् 16 जिला पंचायतें थी तथा प्रति जिला पंचायत औसत जनसंख्या 1040500 थी।

6.9 प्रथम राज्य वित्त आयोग की रिपोर्ट के अनुसार 2001 की जनगणना के अनुसार प्रति जनपद पंचायत औसत जनसंख्या 1,14,027 थी।

6.10 राज्य में जनपद पंचायतों की संख्या 146 है, तथा 2011 की जनगणना अनुसार प्रति जनपद पंचायत औसत जनसंख्या 134312 है। (तालिका 6.1)

6.11 राज्य में जनसंख्या के अनुसार जनपद पंचायतों की संख्या निम्नानुसार है।

तालिका 6.3
जनपद पंचायतों में जनसंख्या

क्र.	जनसंख्या	जनपद पंचायतों की संख्या
1	50 हजार से कम	5
2	50 हजार से 1 लाख	41
3	1 लाख से 1.5 लाख	38
4	1.5 लाख से 2 लाख	44
5	2 लाख से 2.5 लाख	13
6	2.5 लाख से अधिक	5
कुल जनपद पंचायत		146

6.12 राज्य में कुल ग्राम पंचायतों की संख्या 11,664 है, तथा 2011 की जनगणना के अनुसार प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या 1,681 है। छत्तीसगढ़ प्रथम राज्य वित्त आयोग प्रतिवेदन अवधि (2003–07) में राज्य में ग्राम पंचायतों की संख्या 9820 तथा 2001 की जनगणना के अनुसार प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या 1,695 थी।

6.13 वर्तमान में राजनांदगांव जिले में सर्वाधिक 814 ग्राम पंचायतें जबकि नारायणपुर जिले में सबसे कम मात्र 104 ग्राम पंचायतें हैं। राज्य के 5 जिले क्रमशः राजनांदगांव (814), रायगढ़ (774), जांजगीर–चांपा (657), बलौदाबाजार (644), तथा महासमुंद (551), में ग्राम पंचायतों की संख्या 500 से अधिक है। उपरोक्त जिलों में से पहले चार जिलों के विभाजन तथा पुनर्गठन द्वारा 5 नवीन जिलों का सृजन किया गया है, अतः उपरोक्त जिलों में ग्राम पंचायतों की संख्या कम हो जायेगी। (अनुलग्नक 6.1)

6.14 राज्य के 12 जिलों में ग्राम पंचायतों की संख्या 400 से 500 के बीच तथा 6 जिलों में 300 से 400 के मध्य है। राज्य में क्रमशः बीजापुर(170), गौरेला–पेन्ड्रा–मरवाही(166), सुकमा(153), दंतेवाड़ा(143) तथा नारायणपुर(104) में ग्राम पंचायतों की संख्या सबसे कम है। राज्य में बिलासपुर संभाग में सर्वाधिक 2862 ग्राम पंचायतें हैं, तत्पश्चात् क्रमशः दुर्ग संभाग(2448), रायपुर संभाग(2309), सरगुजा संभाग(2195) तथा बस्तर संभाग(1840) में ग्राम पंचायतों की संख्या घटते क्रम में है। (अनुलग्नक 6.1)

6.15 प्रादेशिक स्तर पर प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या जनगणना 2011 के अनुसार 1681 है, परंतु जिला स्तर पर प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या में भिन्नता है। जांजगीर–चांपा जिले में प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या सर्वाधिक 2,123 जबकि नारायणपुर जिले में प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या सबसे कम 1,124 है। राज्य के 10 जिलों क्रमशः जांजगीर–चांपा, रायपुर, बिलासपुर, दुर्ग, बलौदाबाजार, गौरेला–पेन्ड्रा–मरवाही, धमतरी, जशपुर, कोरबा तथा मुंगेली में प्रति ग्राम पंचायत औसत जनसंख्या प्रादेशिक स्तर 1,681 से अधिक है, जबकि अन्य 18 जिलों में इससे कम है।

6.16 राज्य के 14 जिलों में पूर्णतः पेसा अधिनियम के अंतर्गत अनुसूचित जनपद/ग्राम पंचायत स्थापित हैं, जबकि 6 अन्य जिले आंशिक रूप से अनुसूचित क्षेत्र वाले जिले हैं। दुर्ग, कवर्धा, बेमेतरा, रायपुर, महासमुंद, बलौदाबाजार, मुंगेली तथा जांजगीर–चांपा मात्र 8 जिले ऐसे हैं, जहाँ पेसा अधिनियम के अधीन ग्राम पंचायतें स्थापित नही हैं।

6.17 बस्तर संभाग के सभी जिलों तथा सरगुजा संभाग के सभी जिलों में पूर्णतः पेसा अधिनियम के अंतर्गत ग्राम पंचायतें गठित हैं, जबकि बिलासपुर संभाग के 2 जिले कोरबा तथा गौरेला–पेन्ड्रा–मरवाही में पेसा अधिनियम के अधीन ग्राम पंचायतें गठित हैं।

6.18 रायगढ़, बिलासपुर, धमतरी, गरियाबंद, बालोद, राजनांदगांव जिलों में आंशिक क्षेत्रों में पेसा अधिनियम के अधीन जनपद/ग्राम पंचायतें गठित हैं। (अनुलग्नक 6.3)

सम्पूर्ण अनुसूचित क्षेत्र वाले जिले	आंशिक अनुसूचित क्षेत्र वाले जिले
• नारायणपुर, सुकमा, दंतेवाड़ा, बीजापुर, कोण्डागांव, बस्तर, कांकेर, • कोरिया, सूरजपुर, बलरामपुर, सरगुजा, जशपुर, • गौरेला–पेण्ड्रा–मरवाही, कोरबा	• बालोद, धमतरी, बिलासपुर, गरियाबंद, राजनांदगांव, रायगढ़

6.19 राज्य के 146 जनपद पंचायतों में से 85 जनपद पंचायत पेसा अधिनियम के अंतर्गत गठित हैं, जबकि राज्य में 11664 कुल ग्राम पंचायतों में लगभग आधे (48.33%) 5632 ग्राम पंचायत, पेसा अधिनियम के अंतर्गत अनुसूचित ग्राम पंचायतें हैं। (अनुलग्नक 6.3)

नगरीय निकाय

6.20 "ज्ञान के महानतम और सर्वाधिक प्रशंसनीय उपयोग, शहरों और मानव समुदायों के लिए योजना बनाने, तथा उनके जीवन को सुंदर बनाने के लिए हैं।" नगरीय स्थानीय स्वशासन का विकास, नगर विकास के विभिन्न मानकों को प्राप्त करने के लिए सर्वाधिक कारगर और प्रगतिशील साधन हैं। 74वें संविधान संशोधन अधिनियम 1992 द्वारा नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक मान्यता प्रदान करते हुए ऐसी शक्तियाँ, कार्य तथा कर्तव्य सौंपे गये हैं कि इन निकायों के स्वशासन की अधिकारिता तथा प्रभावशीलता में वृद्धि हुई है।

6.21 संविधान के अनुच्छेद 243(थ) में किये गये प्रावधान के अनुरूप छत्तीसगढ़ राज्य में अधिक जनसंख्या वाले नगरीय क्षेत्रों के लिए नगर निगम, मध्यम नगरीय जनसंख्या वाले क्षेत्रों के लिए नगरपालिका परिषद्, तथा ग्रामीण से नगरीय संक्रमणशील, तुलनात्मक रूप से कम जनसंख्या वाले क्षेत्रों में नगर पंचायत गठित किये गये हैं।

6.22 मध्यप्रदेश से पृथक होकर नये राज्य छत्तीसगढ़ का गठन होने के पश्चात् छत्तीसगढ़ राज्य सरकार ने "विधियों का अनुकूलन आदेश 2001" द्वारा राज्य में "छत्तीसगढ़ नगरपालिक निगम अधिनियम 1956" तथा "छत्तीसगढ़ नगरपालिका अधिनियम 1961" को अंगीकृत किया। नगरीय स्थानीय निकायों को संविधान की अनुशंसा अनुरूप अधिकारों तथा दायित्वों के हस्तांतरण के लिए उपरोक्त अधिनियमों में समय समय पर प्रगतिशील संशोधन किये जाते रहे हैं, ताकि नगरीय निकाय स्वायत्त हो सकें तथा गुणवत्तापूर्ण नगरीय प्रशासन में भागीदार बन सकें।

6.23 जनगणना – 2011 के अनुसार प्रदेश की 23.24% जनसंख्या नगरीय क्षेत्रों में निवास करती है, जो लगभग 59.4 लाख है। जनगणना 2011 के अनुसार, 2001–2011 के बीच प्रदेश में नगरीय जनसंख्या की दशकीय वृद्धि दर 41.83% रही है, अतः प्रदेश में आगामी दशकों में भी नगरीय जनसंख्या में तेजी से वृद्धि होगी। केंद्रीय स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग भारत सरकार के "जनसंख्या प्रक्षेपण हेतु तकनीकी समूह की रिपोर्ट" जुलाई 2020 के अनुसार 2025 तक राज्य की कुल जनसंख्या 3,08,67,000 है, जिसमें 27.76% (85,68,000) नगरीय जनसंख्या अनुमानित है।

6.24 संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप राज्य में 14 नगर निगम, 44 नगर पालिका, 112 नगर पंचायत, कुल 170 नगरीय निकाय गठित हैं। राज्य में 5000 से 20,000 तक जनसंख्या पर नगरीय संक्रमणशील क्षेत्रों में नगर पंचायत, 20,001 से 1,00,000 तक की जनसंख्या वाले नगरीय क्षेत्रों में नगर पालिका तथा एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले नगरीय क्षेत्रों में नगर पालिक निगम का गठन किए जाने का प्रावधान है। राज्य में जिस तेजी से नगरीकरण में वृद्धि हुई है, तथा जो आगामी दशक में भी तीव्र रहेगी, उसके कारण नगरीय निकायों की संख्या में निश्चित रूप से वृद्धि होगी। राज्य में 2001 में नगरीय निकायों की संख्या 75 थी, जो वर्तमान में बढ़कर 170 हो चुकी है।

6.25 जनगणना 2011 के अनुसार राज्य की कुल नगरीय जनसंख्या (5939270), 170 नगरीय निकाय क्षेत्रों में निवास करती है। कुल नगरीय जनसंख्या का 63.44%, 14 नगर निगम क्षेत्रों में, 19.57%, 44 नगर पालिक क्षेत्रों में तथा 16.99% जनसंख्या 112 नगर पंचायत क्षेत्रों में निवास करती है। (तालिका 6.3)

6.26 प्रदेश के 33 जिलों में मात्र 10 जिलों में नगर निगम गठित हैं। दुर्ग जिले में सर्वाधिक 4 नगर निगम और रायपुर जिले में 2 नगर निगम क्षेत्र गठित हैं। धमतरी, राजनांदगाँव, बस्तर, बिलासपुर, कोरबा, रायगढ़, सरगुजा तथा मनेन्द्रगढ़–चिरमिरी–भरतपुर जिले में एक–एक नगर निगम क्षेत्र गठित हैं। (अनुलग्नक 6.4, 6.5)

तालिका 6.4
जनगणना - 2011 के अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों की जनसंख्या

नगरीय स्थानीय निकाय	निकायों की संख्या	जनगणना 2011 के अनुसार नगरीय जनसंख्या	कुल नगरीय जनसंख्या में प्रतिशत हिस्सा
नगर निगम	14	3768301	63.44%
नगर पालिका	44	1162120	19.57%
नगर पंचायत	112	1008849	16.99%
योग	**170**	**5939270**	**100%**

6.27 प्रदेश के 33 जिलों में धमतरी, बस्तर, सरगुजा, मोहला–मानपुर–चौकी, तथा गौरेला–पेंड्रा–मरवाही जिले ऐसे हैं जहाँ कोई नगर पालिका क्षेत्र का गठन नहीं हुआ है। (अनुलग्नक 6.4)

6.28 प्रदेश के 33 जिलों में नारायणपुर तथा कोरिया, दो ऐसे जिले हैं जहाँ कोई भी नगर पंचायत क्षेत्र गठित नहीं है, जबकि नारायणपुर में 01 नगरपालिका क्षेत्र तथा कोरिया जिले में 2 नगरपालिका क्षेत्रों का गठन हुआ है। (अनुलग्नक 6.4)

6.29 जनगणना 2011 के अनुसार प्रदेश के 14 नगर निगम क्षेत्र में निवासरत कुल जनसंख्या का 30.37% जनसंख्या, रायपुर जिले के मात्र दो नगर निगम क्षेत्र – रायपुर तथा बीरगाँव में निवासरत है। नगर निगम दुर्ग, भिलाई, रिसाली एवं भिलाई–चरौदा में निवासरत जनसंख्या, कुल 14 नगर निगम क्षेत्र में निवासरत जनसंख्या का 26.30% है। रायपुर तथा दुर्ग जिले में नगरीय जनसंख्या सर्वाधिक है, मात्र इन दो जिलों में प्रदेश की 14 नगर निगम क्षेत्र की जनसंख्या का 56.67% जनसंख्या निवास करती है। (अनुलग्नक 6.5)

6.30 प्रदेश के 14 नगर निगम क्षेत्र में जनगणना 2011 के अनुसार रायपुर, नगर निगम क्षेत्र की जनसंख्या 10 लाख से अधिक है जबकि भिलाई तथा बिलासपुर नगर निगम क्षेत्र की जनसंख्या 05 लाख से अधिक है। प्रदेश के 14 नगर निगम क्षेत्रों में 4 नगर निगम क्षेत्र भिलाई–चरौदा (98008), बीरगाँव (96294), धमतरी (89860), तथा चिरमिरी (85317) नगर निगम की जनसंख्या 01 लाख से कम है।(अनुलग्नक 6.5)

6.31 प्रदेश में 44 नगर पालिका क्षेत्र गठित हैं, जिसमें दुर्ग जिले में सर्वाधिक 4 नगर पालिका क्षेत्र, जबकि रायपुर, महासमुंद, दंतेवाड़ा तथा जांजगीर जिले में प्रत्येक में 3 नगर पालिका परिषद गठित हैं।(अनुलग्नक 6.6)

6.32 प्रदेश में 20 नगर पालिका परिषदों की जनसंख्या 20000 से 30000 के बीच है। इस जनसंख्या वर्ग के बीच नगर पालिकाओं की संख्या सर्वाधिक है। भाटापारा (57512) तथा महासमुंद (54413) मात्र दो ऐसे नगर पालिका परिषद हैं जिनकी जनसंख्या 50 हजार से अधिक है। (अनुलग्नक 6.6)

6.33 बलरामपुर नगर पालिका परिषद की जनसंख्या जनगणना 2011 के अनुसार सबसे कम मात्र 4456 है। 44 नगर पालिका परिषदों में से 12 नगर पालिका की जनसंख्या 20000 से कम है।(अनुलग्नक 6.6)

6.34 प्रदेश में 112 नगर पंचायत क्षेत्रों में, प्रदेश की नगरीय जनसंख्या की 17% जनसंख्या निवास करती है। जनगणना 2011 के अनुसार 7000 से 9000 की जनसंख्या के बीच सर्वाधिक 31 नगर पंचायत गठित हैं।

तालिका 6.5
जनगणना 2011 अनुसार नगर पंचायतों की संख्या

जनसंख्या वर्ग	3000 से 5000	5001 से 7000	7001 से 9000	9001 से 11000	11001 से 13000	13001 से 15000	15001 से 17000	17001 से 19000
नगर पंचायतों की संख्या	11	26	31	18	05	12	05	04

जनसंख्या वर्ग 5000 से 9000 के बीच कुल 57 नगर पंचायत हैं। कुल नगर पंचायतों की संख्या में लगभग आधी नगर पंचायतें इसी जनसंख्या वर्ग के नगरों में गठित हैं। (अनुलग्नक 6.7)