Dr. S.B.Kr.

TDC-II(H)
PAPER-III

Centre-State Relations
केन्द्र - राज्य संबंध

~~विधायी संबंध (Legislative Relations):-~~

संघीय व्यवस्था की एक विशिष्टता द्वैध-शासन व्यवस्था है। संघीय व्यवस्था में शासन तंत्र दोहरा (dual) होता है और संविधान द्वारा संघीय सरकार (केन्द्रीय सरकार) तथा राज्य-सरकारों (State govts.) के शासन क्षेत्र की सीमा विभक्त कर दी जाती है। इस विभाजन की कई प्रक्रियाएँ हैं। सभी संघीय संविधानों की तरह भारतीय संविधान के अंतर्गत भी संघ-सरकार एवं राज्य सरकार के शासन क्षेत्रों की सीमा निर्धारित कर दी गई है। सामान्यतः दोनों अपने-अपने क्षेत्र में स्वतंत्र हैं। भारत की संघीय व्यवस्था में एक तीसरे स्तर के शासन व्यवस्था की भी रचना की गई है जो स्थानीय स्तर की सरकार कहलाती है। पंचायती राज व्यवस्था एवं नगरपालिका व्यवस्था क्रमशः गांवों एवं शहरों के स्तर पर संघीय शासन व्यवस्था का तीसरा सोपान है जिसे संविधान के 73वें एवं 74वें संविधान संशोधन अधिनियम के द्वारा निर्मित किया गया है।

संघ ~~राज्य~~ (केन्द्र) तथा राज्यों के पारस्परिक संबंधों का मुख्यतः तीन शीर्षकों के अंतर्गत विवेचन किया जा सकता है

1) विधायी संबंध (Legislative Relations) → संविधान द्वारा संघ तथा राज्य दोनों सरकारों के क्षेत्राधिकार विभक्त कर दिए गए हैं। इसके लिए तीन सूचियाँ बनाई गई हैं- संघ सूची, राज्य सूची एवं समवर्ती सूची। संघ सूची में उल्लेखित विषयों पर भारत की संसद को और राज्य सूची में उल्लेखित किसी विषय पर राज्य के विधानमंडल को विधि निर्माण की शक्ति प्राप्त है। सामान्यतः उपरोक्त दोनों सूचियों में वर्णित विषय पर संसद एवं राज्य के विधानमंडल एक-दूसरे के विषय क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं करेंगे। समवर्ती सूची में निर्दिष्ट विषयों पर संसद एवं राज्य के विधान-मंडल - दोनों विधियों का निर्माण कर सकते हैं परंतु विरोध अथवा टकराव की स्थिति में संसद द्वारा निर्मित विधि को ही प्राथमिकता दी जायेगी। इसके अतिरिक्त अवशिष्ट शक्तियाँ (Resuduary powers) भी संघ को ही दी गई हैं। यद्यपि सामान्य परिस्थितियों में संसद और राज्य विधान-मंडल अपने-अपने क्षेत्र में विधि निर्माणकार्य में स्वतंत्र हैं तथापि संविधान में ऐसी स्थितियों का उल्लेख है, जबकि संसद संघ-सूची और समवर्ती सूची के अलावा राज्य सूची के भी किसी विषय पर कानून बना सकती है। ऐसी स्थितियाँ निम्नवत हैं -

1) संविधान का अनु० 249 यह व्यवस्था करता है कि यदि राज्य सभा दो-

Scanned with CamScanner

तिहाई बहुमत से अपने संकल्प द्वारा यह घोषणा करे कि राष्ट्रीय हित में यह आवश्यक है कि संसद राज्य सूची में वर्णित किसी विषय के संबंध में कानून बनाए, तो जब तक यह प्रस्ताव प्रवर्तन में होगा, तब तक संसद के लिए इस विषय के बारे में भारत के समस्त राज्य क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के लिए विधि बनाना विधिसम्मत होगा।

2) संविधान के अनु० 250 के अनुसार आपातकाल की उद्घोषणा के दौरान संसद राज्य सूची में वर्णित किसी भी विषय पर कानून बना सकती है।

3) संविधान के अनु० 252 के अनुसार यदि किन्हीं दो या दो से अधिक राज्यों के विधानमंडलों को ऐसा वांछनीय प्रतीत हो कि राज्य-सूची के अंतर्गत किसी विषय पर संसद कानून बनाए, तो संसद को ऐसी विधि बनाने की शक्ति प्राप्त होगी। संसद द्वारा इस प्रकार निर्मित कोई विधि स्वयं संसद द्वारा ही संशोधित अथवा निरसित (Repeal) हो सकती है।

4) किसी संधि- समझौते, अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन के निर्णय इत्यादि को कार्यान्वित करने के लिए समस्त देश या देश के किसी भाग के लिए संसद विधि का निर्माण कर सकती है।

इस प्रकार संविधान के उपरोक्त उपबंध यह बताते हैं कि सामान्य स्थिति में संसद एवं राज्य विधानमंडल अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में स्वतंत्र हैं, परंतु आपातकाल अथवा राष्ट्रीय हित की पूर्ति हेतु संघीय संसद राज्य-सूची में उल्लेखित विषयों पर विधि बना सकती है। हालांकि ये उपबंध संघात्मक सिद्धांत के प्रतिकूल है लेकिन इसका सार तत्व यह है कि बाह्य और आंतरिक परिस्थितियों से देश की रक्षा हेतु एक शक्तिशाली केन्द्रीय सत्ता हो।

2) प्रशासनिक संबंध (Administrative Relations) :-

संविधान में संघ एवं राज्यों के प्रशासकीय क्षेत्राधिकार अलग-अलग निर्धारित किए गए हैं। संघ (केन्द्र) सरकार के प्रशासकीय क्षेत्र का विस्तार संघ सूची में उल्लेखित विषयों तक है और राज्यों का प्रशासकीय क्षेत्राधिकार राज्य सूची एवं समवर्ती सूची में उल्लेखित विषयों तक है क्योंकि सारे भारत की शांति एवं सुरक्षा का उत्तरदायित्व केन्द्र सरकार पर है। अतः संघ और उसके अंगीभूत राज्यों में प्रशासन के क्षेत्र में वास्तविक संबंध होने चाहिए।

संविधान में कतिपय ऐसे उपबंध हैं जो राज्यों की कार्यपालिका के अधिकार पर संघ का नियंत्रण स्थापित करते हैं—

1) राज्यों के प्रधान अर्थात् राज्यपाल की नियुक्ति संघीय सरकार द्वारा होती है, जिनमें राज्य की कार्यपालिका शक्ति निहित रहती है। राज्यपाल

Scanned with CamScanner

Extramarks
Date ___/___/_____
Page No.

राज्य सरकार और संघीय सरकार के बीच महत्वपूर्ण माध्यम है।

2.) संविधान के अनु० 256 में स्पष्टतः कहा गया है कि प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का इस प्रकार प्रयोग होगा जिससे संसद द्वारा निर्मित विधियों का पालन सुनिश्चित रहे।

3.) अनु० 257 के अनुसार संघ की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार किसी राज्य को ऐसे निर्देश देने तक होगा जो कि संघ सरकार को इस प्रयोजन के लिए आवश्यक प्रतीत हो और तदनुसार ~~संघ की~~ प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार होगा कि संघ की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई व्यवधान न पड़े।

4.) संघ सरकार राज्य की उन संचार-साधनों के निर्माण एवं निर्वहन के लिए, जो राष्ट्रीय सैनिक महत्व के लिए उद्घोषित किए जाएँ, निर्देश कर सकती है। संसद को राजपथों (highways) या जलमार्गों को राष्ट्रीय राजपथ (national highway) या जलमार्ग (waterways) घोषित करने का अधिकार है।

5.) संघ सरकार राज्यों को राज्य के अंतर्गत रेलों के रक्षार्थ निर्देश कर सकती है। उपर्युक्त कर्तव्य-पालन में राज्य का जो अतिरिक्त व्यय होगा, संघ सरकार उसका मुआवजा देगी। यदि कोई राज्य सरकार ऐसे निर्देशों के कार्यान्वयन में असमर्थ होती है तो ऐसी स्थिति में केन्द्रीय कार्यपालिका या राष्ट्रपति राज्य सरकार के समस्त कृत्य अपने हाथ में ले सकती है।

6.) संविधान के अनु० 258 के अनुसार राष्ट्रपति राज्य-सरकार से अपने अभिकर्ता (agent) का कार्य भी ले सकता है। वह राज्य सरकार की सम्मति ~~से संविधान~~ से उस राज्य को ऐसे किसी विषय से संबद्ध कृत्य, जिसपर संघीय कार्यपालिका शक्ति का विस्तार हो, सौंप सकता है।

7.) संविधान के अनु० 262 के अनुसार संसद कानून द्वारा अंतरराज्यीय नदी या नदी घाटी के जल के प्रयोग, वितरण अथवा नियंत्रण से संबद्ध किसी विवाद पर निर्णय कर सकती है।

8.) अनु० 263 के अनुसार राष्ट्रपति को यह प्रतीत हो कि अंतर-राज्य परिषद (Inter-State Council) की स्थापना से लोक हितों की सिद्धि होगी, तो राष्ट्रपति आदेश द्वारा ऐसी परिषद की स्थापना कर सकता है एवं उनके कर्तव्यों, संगठन एवं प्रक्रियाओं को परिभाषित कर सकता है।

इस प्रकार राज्यों पर संघ-सरकार को पर्याप्त नियंत्रण के साधन संविधान में मौजूद हैं। साधारणतः, सामान्य स्थिति में राज्य ~~में~~ अपने प्रशासनिक क्षेत्र में स्वतंत्र है, लेकिन आपातकाल अथवा विशेष परिस्थितियों में संघ सरकार उनके कुछ अथवा सभी कृत्यों को अपने हाथ में ले सकती है।

Scanned with CamScanner

वित्तीय संबंध (Financial Relations) :-

केन्द्र एवं इकाइयों (राज्यों) के वित्तीय संबंधों की उचित व्यवस्था की समस्या उनके विधायी एवं प्रशासनिक क्षेत्राधिकारों के निर्धारण की समस्या से भी कहीं अधिक है। इस समस्या के समाधान का एकमात्र उपाय केन्द्र तथा राज्यों के आयस्रोत का इस प्रकार विभाजन करना है, जिससे उन्हें केवल राजस्व उगाहने अथवा एकत्र करने में ही स्वतंत्रता न हो, बल्कि उनकी आवश्यकताओं की भी पूर्ति हो। संघ तथा राज्यों के बीच आय के साधन वितरित कर दिए गए हैं। राज्यों को अपने आय स्रोत से प्राप्त आय के अतिरिक्त संघ द्वारा कुछ आरोपित करों की आय में भाग दिया गया है। केन्द्र संघ और राज्यों के मध्य वित्तीय संबंधों को निम्नलिखित रूपों में देखा जा सकता है:

1.) कुछ ऐसे कर हैं जिन्हें केन्द्र सरकार लगाती है, लेकिन राज्य सरकारें वसूलती हैं और अपने पास रखती हैं। जैसे मुद्रांक शुल्क (Stamp duty), दवाईयों और श्रृंगार सामग्री पर लगने वाले कर (Tax)।

2.) कुछ ऐसे शुल्क या कर हैं जिन्हें संघ सरकार लगाती है और वसूलती है लेकिन उस आमदनी को राज्यों में बांट दी जाती है। जैसे कृषि भूमि को छोड़कर अन्य प्रकार की संपत्ति पर उत्तराधिकार-कर, रेल, समुद्र तथा वायुमार्ग द्वारा लाई जाने वाली वस्तुओं और यात्रियों पर सीमा कर, रेलवे का टिकट-कर और भाड़े पर कर इत्यादि।

3.) कुछ कर ऐसे हैं जिन्हें केन्द्रीय सरकार लगाती है और वसूलती है लेकिन इनकी आमदनी केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों में बांट दी जाती है। जैसे, कृषि आय को छोड़कर अन्य आय-कर।

4.) कुछ कर ऐसे हैं जिन्हें लगाने व वसूलने का अधिकार केन्द्रीय सरकार को है ही है, लेकिन संसद को उसे संघ तथा राज्यों में वितरित करने का अधिकार है। जैसे, दवाईयों और श्रृंगार सामग्री को छोड़कर देश में बनने वाली अन्य वस्तुओं पर कर, संघ सूची में वर्णित विषयों से संबद्ध कर।

5.) संसद विधि द्वारा राज्यों को सहायक अनुदान (Grants-in-aid) के रूप में भारत की संचित निधि (Consolidated Fund) से धन दे सकती है। इसके अतिरिक्त आदिम जातियों तथा आदिवासी क्षेत्रों की जाति के लिए केन्द्र द्वारा स्वीकृत योजनाओं के खर्चों की भरपाई केन्द्र सरकार द्वारा की जायेगी।

6.) केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारें अपनी व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित सीमा के अंतर्गत कर्ज ले सकती हैं और केन्द्रीय सरकार राज्यों को भारत की संचित निधि से कर्ज दे सकती है या राज्यों के कर्जों (उधार) की अदायगी की जमानत ले सकती है। केन्द्र और राज्य दोनों ही एक-दूसरे की सम्पत्ति पर कर नहीं लगाएँगे।

वित्त आयोग (Finance Commission) :-

Scanned with CamScanner

Extramarks
Date ___/___/_____
Page No.

संविधान के अनु० 280 में कहा गया है कि संविधान के ~~लागू होने के दो वर्ष~~ के अंदर राष्ट्रपति एक वित्त आयोग (Finance Commission) की नियुक्ति करेगा। और इसके पांच वर्ष पश्चात, राष्ट्रपति जब उचित समझे, नया वित्त आयोग नियुक्त करेगा। वित्त आयोग का कार्य पूरे देश की आर्थिक नीतियों का निर्माण करना है। राज्य की आर्थिक नीतियों पर वित्त आयोग का प्रभाव रहता है। इससे ~~राज्यों~~ आर्थिक क्षेत्र में राज्यों की स्वतंत्रता में बहुत कमी आ जाती है। वर्तमान में 15 वें वित्त आयोग ने करों के निर्धारण तथा अन्य वित्तीय नीतियों से संबद्ध अपनी अनुशंसा ~~के~~ राष्ट्रपति को सौंप चुकी है जो वित्तीय वर्ष 01.04.2020 से लागू होगी।

पूर्व में स्थापित 'योजना आयोग' (Planning Commission) को जगह केन्द्र की एन०डी०ए० सरकार ने नीति आयोग (NITI Aayog) को स्थापना 2014 में की है। देश की आर्थिक और औद्योगिक नीतियों के निर्माण में जो भूमिका योजना आयोग की थी, वह अब नीति आयोग के जिम्मे है।

इस प्रकार केन्द्र-राज्य संबंधों के विभिन्न आयामों पर चर्चा के उपरांत यह स्पष्ट होता है कि भारत की संघीय व्यवस्था में केन्द्र का पलड़ा भारी है। विधायी, प्रशासनिक तथा आर्थिक संबंधों में हर जगह केन्द्र की वरीयता स्पष्ट है। ——×——

Scanned with CamScanner