इकाई 18 एकात्मक और संघीय प्रणालियाँ: संघीय प्रणालियों के प्रतिमान और प्रवृत्तियाँ

इकाई की रूपरेखा

18.0 उद्देश्य
18.1 प्रस्तावना
18.2 एकात्मक और संघीय प्रणालियों को भिन्न करने वाली विशेषताएँ
- 18.2.1 सोद्देश्य विकेन्द्रीकरण
- 18.2.2 केन्द्रीकरण
- 18.2.3 शक्ति के स्रोत और प्रणाली के अंदर उसकी व्यवस्था

18.3 संघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के उदाहरण
- 18.3.1 संघ की धारणा
- 18.3.2 विकेन्द्रीकृत यूनियन
- 18.3.3 सहराज्य
- 18.3.4 अन्य व्यवस्थाएँ

18.4 संघवाद की बदलती प्रकृति
- 18.4.1 संघवाद पर जोहांस अल्थ्यूसियस का मत
- 18.4.2 अमेरिकी संघवाद और दोहरे संघवाद का सिद्धांत
- 18.4.3 सहयोगमूलक संघवाद
- 18.4.4 स्वतंत्र संघवाद

18.5 संघों में शक्तियों का वितरण
- 18.5.1 विधायी वितरण
- 18.5.2 वित्त का वितरण

18.6 सारांश
18.7 कुछ उपयोगी पुस्तकें
18.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

18.0 उद्देश्य

इस इकाई का मुख्य उद्देश्य आपको **एकात्मक** (यूनिटरी) और **संघीय** (फेडरल) प्रणालियों की बुनियादी विशेषताओं की जानकारी देना है। इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात्, आप:

- एकात्मक और संघीय प्रणालियों में अंतर कर सकेंगे;
- संघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के विभिन्न प्रकारों की विवेचना कर सकेंगे;
- संघवाद से संबंधित विभिन्न सिद्धान्तों की विवेचना कर सकेंगे; तथा
- संघवाद की बदलती प्रकृति पर टिप्पणी कर सकेंगे।

18.1 प्रस्तावना

प्रस्तुत इकाई एकात्मक और संघीय प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाओं की विवेचना करती है। दोनों के बीच का अंतर विशेषज्ञों को भी स्पष्ट नहीं होता। इसलिए यहाँ इन दोनों के अंतर को स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है। जैसा कि आप देखेंगे, एकात्मक व संघीय राजनीतिक प्रणालियों का अंतर मूलतः शक्तियों के वितरण की विधियों पर आधारित होता है। फिर दोनों प्रणालियों के भी विभिन्न रूप होते हैं। इनके बारे में और अधिक बातें आगे के पृष्ठों में बताई जाएंगी।

18.2 एकात्मक और संघीय प्रणालियों को भिन्न करने वाली विशेषताएँ

'एकात्मक' और 'संघीय' शब्दों की कोई सर्वमान्य परिभाषा नहीं है। कारण कि राजनीतिक व्यवस्थाओं के ऐसे नए-नए रूप सामने आए हैं जिनमें इन दोनों की कुछ ढाँचागत विशेषताएँ पाई जाती है जो मिली-जुली होती हैं। जैसे यूनियनें, संविधानिक विकेन्द्रीकरण यूनियनें, संघ, महासंघ, फेडरेसी, संबद्ध राज्य, सहराज्य, लीग, मिली-जुली आदि। इसके अलावा वास्तविक कार्यकलापों में बहुत सी एकात्मक और संघीय प्रणालियों ने एक दूसरे की विशेषताएँ विकसित की हैं या जानबूझकर उन्हें अपनाया है।

18.2.1 सोद्देश्य विकेन्द्रीकरण

प्रायः हम 'सोद्देश्य विकेन्द्रीकरण' भी देखते हैं जिसमें केन्द्रीय या राष्ट्रीय सरकार एक विशेष कार्यक्षेत्र में अपनी सत्ता स्थानीय/प्रांतीय सरकारों के हवाले कर देती है - ब्रिटेन और फ्रांस जैसी अन्यथा एकात्मक प्रणालियों में भी यह पाया जाता है। विकेन्द्रीकरण या तो औपचारिक संविधान संशोधनों के जरिये किया जा सकता है जिसमें शक्तियों का विधिवत और हमेशा के लिए हस्तांतरण होता है, या फिर मात्र सरकारी आदेशों के द्वारा किया जा सकता है जिसमें केन्द्र की सत्ता अस्थायी रूप से हस्तांतरित होती है। इसी तरह हम अमेरिका और भारत जैसे संघीय शासन-व्यवस्थाओं में भी स्पष्ट केन्द्रीकरण देख सकते हैं।

18.2.2 केन्द्रीकरण

इस संदर्भ में केन्द्रीकरण से अभिप्राय संघीय सरकार की इस क्षमता में वृद्धि है कि वह प्रांतीय शासन के लिए परंपरा से सुरक्षित क्षेत्रों में भी अपने अधिकार और नियंत्रण का उपयोग कर सके। केन्द्रीकरण का कारण केन्द्र सरकार की वे निहित शक्तियाँ हैं जिसके जरिये वह प्रांतों द्वारा बनाई जाने वाली नीतियों में एकरूपता लाने के प्रयास करती है। ये शक्तियाँ अमेरिका की तरह न्यायिक आधार पर निर्धारित होती हैं या फिर भारत और कनाडा की तरह संविधान में इनकी व्यवस्था की जाती है। उपरोक्त नीतियों का संबंध विशेषकर स्वास्थ्य, शिक्षा, पर्यावरण, वन-प्रबंध, जल-संसाधन, व्यापार और आर्थिक विकास आदि विषयों से होता है जिनके अंतर्राज्य निहितार्थ या पूरे राष्ट्र के लिए प्रभाव होते हैं। संघ सरकार केन्द्रीकरण या तो राज्य सूची से विषयों को समवर्ती या संघीय सूची में स्थानांतरित करके करती है या फिर अपनी कार्यकारी सत्ता को विस्तार देकर प्रांतों के लिए मार्गदर्शक सिद्धान्त जारी करती है कि वे कानून कैसे बनाएँ और राज्य द्वारा पारित कानूनों में क्या-क्या शामिल करें।

जर्मनी का संघीय संविधान संघीय सरकार को विशेष रूप से मानक कानून बनाने का अधिकार देता है और इसमें मोटे तौर पर उपरोक्त सभी विषय शामिल होते हैं जिन पर राज्य कानून बना सकते हैं। संविधान की धारा 75 के अनुसार 'अगर संघ मानक कानून पारित करता है तो राज्यों के लिए विधि द्वारा निर्धारित एक पर्याप्त समय सीमा के अंदर आवश्यक राजकीय कानून पारित करना आवश्यक है।' इस तरह अनेक संघीय प्रणालियों में संघीय सरकारों ने कानूनों तथा नीतियों व योजनाओं में न्यूनतम एकरूपता लाने के नाम पर संघ बनाने वाली इकाइयों की स्वायत्तता का अतिक्रमण किया है।

फिर भी हम शक्तियों के आंवटन की विभिन्न विधियों व प्रणालियों के अंदर उसकी व्यवस्थाओं के आधार पर एकात्मक व संघीय प्रणालियों में अंतर करने के प्रयास कर सकते हैं। लेकिन दोनों के बीच एक स्पष्ट अंतर करने के लिए हमें पहले **शक्ति के स्रोत** को देखना होगा।

18.2.3 शक्ति के स्रोत और प्रणाली के अंदर उसकी व्यवस्था

एक **संघीय प्रणाली** के अंदर प्रायः एक **लिखित संविधान** होता है जो शासन के हर स्तर (संघीय

व क्षेत्रीय सरकारों) को शक्तियों, सत्ता और सामर्थ्य का आंवटन करता है। यहाँ सामर्थ्य से अभिप्राय संविधान द्वारा प्रदत्त विषयों पर कानून बनाने और लागू करने के बारे में किसी सरकार की सापेक्ष स्वायत्तता है। इसलिए अ-केन्द्रीकरण किसी संघीय प्रणाली की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता होती है।

अ-केन्द्रीकरण विकेन्द्रीकरण से इस अर्थ में पूरी तरह भिन्न होता है कि विकेन्द्रीकरण में शक्ति के एक केन्द्र (प्रायः केन्द्र सरकार) की परिकल्पना निहित होती है जो अपनी आवश्यकता के अनुसार शासन की निचली या अधीनस्थ इकाइयों को अपनी सत्ता का हस्तांतरण या प्रत्यायोजन (डेलीगेशन) कर सकता है या आवश्यकता होने पर फिर से शक्ति का केन्द्रीकरण कर सकता है। इस तरह विकेन्द्रीकरण हमेशा सशर्त और सीमित होता है। इसके विपरीत अ-केन्द्रीकरण एक संघीय प्रणाली के अंदर एक से अधिक आत्मावलंबी केन्द्रों के बीच शक्ति का संविधान-सम्मत बिखराव है। वितरण की इस पद्धति में संघ सरकार एक क्षेत्रीय सरकार की सामर्थ्य में शायद ही कटौती कर सके या उसे शायद ही अपने हाथ में ले सके। सरकार के दोनों ही स्तर परस्पर समन्वित सत्ताएँ होती हैं जिन्हें सापेक्ष स्वतंत्रता और निर्णय की स्वायत्तता प्राप्त होती है। शक्तियों के वितरण की संविधानिक व्यवस्था में कोई भी परिवर्तन दोनों सरकारों की आपसी सहमति से ही किया जा सकता है, और वह भी संविधान-संशोधन की एक बहुत पेचीदा प्रक्रिया के द्वारा। प्रायः आवश्यक अवरोधों और संतुलनों के साथ शक्तियों के अलगाव के सिद्धान्त के द्वारा अ-केन्द्रीकरण लागू किया और उसे सुरक्षित बनाया जा सकता है।

इसके विपरीत केन्द्रीकरण और सोपान (हायरार्की) किसी एकात्मक प्रणाली की दो बुनियादी विशेषताएँ हैं। शक्तियाँ केन्द्रीय या राष्ट्रीय सरकार के हाथों बहुत अधिक केन्द्रित होती हैं। एक लिखित संविधान की संघीय अनिवार्यता के विपरीत आवश्यक नहीं कि एकात्मक प्रणाली के पास एक औपचारिक लिखित संविधान हो। शक्ति का स्रोत संविधान नहीं होता बल्कि, ब्रिटेन के अनुभव को देखें तो, सभी शक्तियाँ 'संसद में स्थित सम्राट-पद से भी जन्म लेती हैं। स्थानीय सरकारों को उनकी सत्ता केन्द्र सरकार से प्राप्त होती है। एकात्मक प्रणाली में शक्तियों की एक सोपानी व्यवस्था भी होती है जिसमें हर अधीनस्थ शासकीय ढाँचा सर्वोच्च सत्ता अर्थात् केन्द्र सरकार की बाजू की तरह काम करता है। क्षेत्रीय/स्थानीय प्रशासन को केवल सीमित वित्तीय स्वतंत्रता प्राप्त होती है। वास्तव में एकात्मक प्रणाली में स्वायत्तता कार्य की सुविधा के लिए होती है, वह 'शक्ति के वितरण' या 'स्वशासन' का बुनियादी संविधानिक सिद्धान्त नहीं होती। इसलिए एकात्मक प्रणाली के अंदर कार्यात्मक स्वायत्तता किसी विशेष समय में प्रशासनिक-राजनीतिक विकेन्द्रीकरण की कोटि के सापेक्ष होती है। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण हंस्तातरण की उन व्यवस्थाओं में एक होता है जिसके जरिये केन्द्रीय सत्ता अपने काम का कुछ बोझ बेहतर प्रबंध के उद्देश्य से तथा राष्ट्रीय स्तर पर सेवाओं की एक सुचारु व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए स्थानीय सरकारों के सुपुर्द कर देती है। इस तरह क्षेत्रीय सरकार को निर्णय की स्वायत्तता और स्वतंत्रता केवल सुपुर्द किए गए क्षेत्र में प्राप्त होती है।

संघीय और एकात्मक प्रणालियों का एक और स्पष्ट अंतर प्रशासन के क्षेत्रीय सीमा-निर्धारण के ढंग और उद्देश्य में निहित होता है। किसी एकात्मक प्रणाली में क्षेत्रीय प्रशासन शुद्ध रूप से कार्य की सुविधा के अनुसार और मोटे तौर पर केन्द्र सरकार की एक एजेंसी के रूप में गठित किया जाता है। वहीं एक संघीय प्रणाली में क्षेत्रीय शासन व्यवस्थाओं का निर्माण संघीय राज्य के अंदर बहुलवाद को समन्वित करने के लिए किया जाता है। संभवतः यही कारण है कि इसमें क्षेत्रीय इकाइयों को काफी संविधानिक स्वायत्तता और सामर्थ्य प्राप्त होती हैं।

बोध प्रश्न 1

नोटः क) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इस इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) एक संघीय और एकात्मक राजनीतिक प्रणाली की तुलना कीजिए और उनका अंतर बतलाइए।

....

....
....
....
....
....
....
....
....
....

18.3 संघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के उदाहरण

स्वायत्ता और स्वशासन के विस्तारित अर्थ के आधार पर अनेकों प्रकार की राजनीतिक व्यवस्थाएँ संघवाद के अध्ययन के विषय होती हैं। इनमें सबसे **पहला** स्थान **संघों** का है।

18.3.1 संघ की धारणा

यह एक समन्वित राज व्यवस्था है जिसमें मज़बूत क्षेत्रीय सरकारें और एक सामान्य सरकार होती हैं तथा दोनों को संविधान सम्मत शक्तियों के व्यवहार की पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त होती है। राज्य की प्रभुसत्ता में भागीदारी संघ (फेडरेशन) के निर्माण का आधार होती है। भारत, कनाडा, अमेरिका आदि के सुपरिचित संघ इसके उदाहरण हैं।

18.3.2 विकेन्द्रीकृत यूनियन

उसके बाद विकेन्द्रीकृत यूनियन का स्थान आता है। यह मुख्यतः एकात्मक राज्य होती है, पर फिर भी इसमें ऐतिहासिक प्रादेशिक इकाइयाँ शामिल होती हैं और उनको अपनी अलग पहचान के संरक्षण के लिए अच्छी-खासी मात्रा में स्थानीय/क्षेत्रीय कार्यात्मक स्वायत्तता प्राप्त होती है। जैसे **ग्रेट ब्रिटेन में स्काटलैण्ड** को अपनी खुद की विधि-व्यवस्था, शिक्षा, स्वास्थ्य, प्रशासन बैंकिंग आदि के प्रबंध की पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त है। जापान, इटली, यूक्रैन, इंडोनेशिया, नीदरलैण्ड आदि विकेन्दीकृत यूनियन के दूसरे उदाहरण हैं।

उपरोक्त दो प्रकार की राज-व्यवस्थाओं के विपरीत यूनियनें समन्वित व्यवस्थाएँ हैं जिनमें घटक इकाइयाँ स्वशासन की प्रणाली के नहीं बल्कि सामान्य सरकार के माध्यम से अपनी-अपनी अखंडता बनाए रखती हैं। **न्यूज़ीलैण्ड** और **लेबनान** यूनियनों के महत्वपूर्ण उदाहरण हैं।

18.3.3 सहराज्य

जब आंतरिक स्वशासन संयुक्त एक क्षेत्रीय राजनीतिक इकाई दो या दो से अधिक बाहरी राज्यों द्वारा शासित होती है तो उसे एक **सहराज्य (कंडोमिनियम)** कहते हैं। इसका एक उदाहरण **मंडोरा** है जो अभी हाल (1278-1993) तक फ्रांस और स्पेन के संयुक्त शासन में था।

18.3.4 अन्य व्यवस्थाएँ

राजनीतिक व्यवस्थाओं के ये सभी रूप राष्ट्र के स्तर पर कार्यरत होते हैं। लेकिन महासंघ (कनफेडरेशन) (जैसे यूरोपीय संघ, स्वतंत्र राष्ट्रमंडल आदि), लीग (उदाहरण के लिए विभिन्न क्षेत्रीय व्यवस्थाएँ जैसे दक्षिण एशिया क्षेत्रीय सहयोग संगठन या सार्क, अरब लीग, आसियान, उत्तर

अटलांटिक संधि संगठन या नाटो आदि) और संयुक्त कार्यात्मक सत्ताएँ जैसे अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन आदि अंतर्राष्ट्रीय व क्षेत्रेतर स्तरों पर कार्यरत व्यवस्थाएँ हैं। ये सभी व्यवस्थाएँ संयुक्त निर्णय-प्रक्रिया के द्वारा काम करती हैं तथा साझे आर्थिक राजनीतिक हितों और उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मिलकर काम करने के बारे में अनेक देशों की सामूहिक इच्छा से बनती हैं।

बोध प्रश्न 2

नोटः क) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इस इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) संघ क्या है? उदाहरण दीजिए।

....

....

....

....

2) एक विकेन्द्रीकृत यूनियन क्या है? उदाहरण सहित स्पष्ट कीजिए।

....

....

....

....

....

3) उन अन्य संघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में संक्षेप में लिखिए जिन्हें आप जानते हैं।

....

....

....

....

....

18.4 संघवाद की बदलती प्रकृति

लेटिन शब्द 'फीडस' (foedus, सुगठित से व्युत्पन्न शब्द फेडरलिज्म (संघवाद) राष्ट्र-राज्य, लोकतंत्र, संप्रभुता, स्वायत्तता और संविधानिकता संबंधी चिंतन का हमेशा एक अभिन्न अंग रहा है।

18.4.1 संघवाद पर जोहांस अल्थ्यूसियस का मत

संघवाद विषय की सबसे पहली सुव्यवस्थित विवेचना जर्मन सिद्धांतकार **जोहांस अल्थ्यूसियस** (1557-1638) ने की। अपनी सुप्रसिद्ध रचना **पोलिटिका मेथाडिस डाइजिस्टो** में अल्थ्यूसियस ने कहा कि प्रत्येक मानव-संगठन "pactum expression vel tacitum" से बनता है। तात्पर्य यह है कि एक अनुबंध या संविदा 'सह जीवन' का और आगे चलकर एक संघ के निर्माण का पहला बुनियादी सिद्धान्त है। उसी के बाद संघवाद समाज और शासन व्यवस्था के संगठन का एक महत्वपूर्ण राजनीतिक सिद्धानत बनकर उभरा।

18.4.2 अमेरिकी संघवादी और दोहरे संघवाद का सिद्धांत

अमेरिका में 'संघीय राज्य' की खोज संघवाद के विकास का अगला महत्वपूर्ण चरण थी। यह खोज **हैमिल्टन, जे.** और **मैडिसन** जैसे संघवादियों ने की जिन्होंने अमेरिकी संघवाद की बुनियाद एक दोहरे संघवाद की धारणा पर रखी। **एडवर्ड कार्विन** के अनुसार दोहरा संघवाद चार मान्यताओं का समन्वय है:

1) राष्ट्रीय सरकार मान्यता प्राप्त शक्तियों में केवल एक शक्ति है;
2) संविधान-सम्मत ढंग से वह थोड़े से उद्देश्यों की ही पूर्ति करती है;
3) शासन के दोनों केन्द्र अपने-अपने क्षेत्रों में 'प्रभुता-संपन्न' हैं, और इसलिए बराबर होते हैं;
4) एक दूसरे से दोनों केन्द्रों का संबंध सहयोग की अपेक्षा तनाव का होता है।

जैसा कि **कार्ल जे. फ्रेडरिख** ने अपनी रचना *ट्रेंड्स ऑफ फेडरलिज्म इन थ्यौरी एंड प्रेक्टिस* (1968) में कहा है, संघवादियों ने आगे यह तर्क दिया 'कि एक संघीय शासन प्रणाली में एक नागरिक दो समुदायों का सदस्य होता है - अपने राज्य का और राष्ट्र का; कि समुदाय के इन दोनों स्तरों में स्पष्ट अंतर किया जाना चाहिए और उनको अपनी-अपनी प्रभावी सरकारें दी जानी चाहिए; और यह कि वृहत्तर समुदाय के सरकार के गठन में राज्यों के रूप में घटक राज्यों की एक सुस्पष्ट भूमिका होनी चाहिए। पिछली धारणा के विपरीत यहाँ संघीय प्रणाली सिर्फ राज्यों से नहीं बनी है क्योंकि वह एक लीग है, बल्कि वह एक नए समुदाय की रचना करती है जिसमें सभी राज्यों के नागरिक शामिल होते हैं।' वर्षों के कालक्रम में एक वृहत्तर राष्ट्रीय/राजनीतिक समुदाय की रचना पर जोर देने का यह नतीजा निकला है कि **सहयोगमूलक संघवाद** (कोआपरेटिव फेडरलिज्म) की धारणा का उदय हुआ है।

18.4.3 सहयोगमूलक संघवाद

इस तरह दोनों सरकारों को अलग-अलग और समन्वित ईकाइयाँ मानने वाले दोहरे संघवाद के विपरीत सहयोगमूलक संघों ने शासन के दोनों स्तरों को एक ही संघीय राजनीतिक प्रणाली के परस्पर पूरक अंग माना। सहयोग मूलक संघवाद के बुनियादी उद्देश्यों को इस प्रकार निरूपित किया गया है:

अ) यूनियन की रक्षा,
ब) सभी नागरिकों के साझा कल्याण को प्रोत्साहन,
स) किसी साझी समस्या के संयुक्त समाधान का प्रयास।

यह प्रणाली संघीय सरकार व क्षेत्रीय सरकारों के बीच 'आंतरिक लेनदेन' के विचार पर आधारित है। लेकिन जैसा कि ऑस्ट्रेलिया, कनाडा और अमेरिका के संघवाद में इसे कार्यकलाप से पता चलता है, सहयोग-मूलक संघवाद की इस धारणा ने शक्तियों का बेपनाह केन्द्रीकरण किया है और बाद में चलकर क्षेत्रीय सरकारों की स्वायत्तता और सत्ता को कम किया है।

18.4.4 स्वतंत्र संघवाद

हाल में **एम. जे. सी. वाइल, डेनियल जे. एलेजर** और **रोनल्ड एल वाट्स** जैसे संघवादी सिद्धान्तकारों ने 'स्वतंत्र संघवाद' की धारणा विकसित की है जिसमें दोनों सरकारें न तो पूरी तरह स्वतंत्र होती हैं, जो दोहरे संघवाद की विशेषता है, और न एक दूसरे के अधीन होती है जैसा कि सहयोगमूलक संघवाद में होता है। अपनी पुस्तक, *द स्ट्रक्चर ऑफ अमेरिकन फेडरलिज्म* (1961) में **एम. जे. सी. वाइल** ने (अंतःक्रियात्मक) संघवाद की परिभाषा यूँ की है: *'एक ऐसी शासन प्रणाली जिसमें केन्द्रीय और क्षेत्रीय सत्ताएँ परस्पर-निर्भर राजनीतिक संबंध में जुड़ी होती हैं;* इस प्रणाली में इस तरह का संतुलन रखा जाता है कि सरकार का कोई भी स्तर इतना प्रभुत्व न पाए

कि दूसरे पर अपना फैसला लादने लगे। प्रायः, लेकिन यह आवश्यक नहीं, यह प्रणाली एक ऐसे संविधानिक ढाँचे से जुड़ी होती है जो केन्द्रीय व क्षेत्रीय, दोनों सरकारों को एक स्वतंत्र कानूनी अस्तित्व प्रदान करती है और ऐसी व्यवस्था करती है कि कानूनी तौर पर कोई भी सरकार दूसरे के अधीन न रहे। सरकार के कार्य (अन्योन्य ढंग से, प्रतियोगी ढंग से या सहयोगी ढंग से) इन स्तरों के बीच बंटे होते हैं, आरंभ में संभवतः एक संविधानिक दस्तावेज के द्वारा पर उसके बाद एक राजनीतिक प्रक्रिया के द्वारा जिसमें जहाँ उचित हो न्यायपालिका भी जुड़ी होती है। इस प्रक्रिया में शासन के दोनों स्तरों की पारस्परिक राजनीतिक निर्भरता सबसे अधिक महत्व रखती है ताकि कोई एक स्तर निर्णय-कार्य की सभी प्रभावी शक्तियों को हड़प न कर सके।'

यहाँ जोर इस तथ्य पर दिया गया है कि एक संस्थागत व्यवस्था के रूप में संघवाद की स्थापना का आधार **डेनियल जे. एलेजर** के शब्दों में स्वशासन जमा साझा शासन है 'जिसमें माना जा सकता है कि एक स्थायी चरित्र वाला एक प्रकार का अनुबंध शामिल होता है जो (1) शक्तियों के बंटवारे का प्रावधान करता है, (2) संप्रभुता के मुद्दे पर केन्द्रित होता है और (3) जहां पहले से जीवंत संबंध मौजूद हों वहाँ उनको विस्थापित करने या कमज़ोर बनाने का प्रयास नहीं करता बल्कि उनके पूरक का काम करता है।' *(एक्सप्लोरिंग फेडरलिज्म, 1987 देखें।)* स्वशासन की इजाजत शुद्ध रूप से स्थानीय महत्व के विषयों में होती है और साझे शासन का व्यवहार साझे हित के विषयों पर फैसले करने के मकसद से शासन के दोनों स्तरों के बीच मौजूद अंतःक्रियात्मक भागीदारी के ज़रिये किया जाता है। इसके चलते संघवाद महज एक ढाँचागत श्रेणी न रहकर एक प्रक्रिया बन जाता है 'जिसके ज़रिये अनेकों अलग-अलग राजनीतिक समुदाय समाधान निकालने, संयुक्त नीतियाँ अपनाने, और साझी समस्याओं पर साझे निर्णय लेने के लिए आपस में व्यवस्थाएँ करते हैं।' *(कार्ल जे. फ्रेडरिख, ट्रेंड्स ऑफ फेडरलिज्म इन थ्यौरी एंड प्रेक्टिस, 1968 देखें।)* उपरोक्त से यह बात स्पष्ट है कि एक संघीय शासन व्यवस्था मूलतः एक भागीदारी वाली व्यवस्था है जो हमेशा 'स्वायत्तता' और 'एकीकरण' के दो बुनियादी सिद्धान्तों के बीच संतुलन स्थापित करने के प्रयास करती रहती है।

बोध प्रश्न 3

नोटः क) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इस इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) संघवाद पर जोहान्स अल्थ्यूसियस का मत क्या था?

....

....

....

....

2) दोहरे संघवाद से आप क्या समझते हैं?

....

....

....

....

....

3) सहयोगमूलक संघयाद क्या है? स्पष्ट कीजिए।

....

....

....

....

....

18.5 संघों में शक्तियों का वितरण

आज संघीय राजनीतिक प्रणाली **25 देशों** में कार्यरत है। ये हैं - अर्जेंटाईना, ऑस्ट्रेलिया, आस्ट्रिया, बेल्ज़ियम, ब्राज़ील, कनाडा, कोमोरोस, इथियोपिया, जर्मनी, भारत, मलयेशिया, मेक्सिको, माइक्रोनेशिया, नाइज़ीरिया, पाकिस्तान, रूस, दक्षिण अफ्रीका, सेंट किट्स-नेविस, स्पेन, स्विट्ज़रलैण्ड, संयुक्त राज्य अमेरिका, वेनेजुएला और यूगोस्लाविया। इन संघीय प्रणालियों में शक्तियों के वितरण की विधियाँ अलग-अलग हैं। संविधान या तो केवल केन्द्र की शक्तियों का उल्लेख करता है और शेष शक्तियाँ राज्यों के हवाले कर देता है, जैसा कि **अमेरिका** में है, या फिर कनाडा और भारत के संघीय संविधानों की तरह शासन के दोनों स्तरों की शक्तियों व उनके अपने-अपने कार्यक्षेत्रों का उल्लेख किया जाता है। शक्तियों का विधायी विभाजन कार्यकारी सत्ता के वैसे ही विभाजन के साथ हो, यह भी आवश्यक नहीं है। उदाहरण के लिए अमेरिका, कनाडा और ऑस्ट्रेलिया में शासन की प्रत्येक इकाई को उन्हीं क्षेत्रों में कार्यकारी दायित्व सौंपे गए हैं जिनमें उन्हें कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है, लेकिन यह बात स्विट्ज़रलेण्ड, आस्ट्रिया और जर्मनी के साथ नहीं है। इन संघीय प्रणालियों में संघीय सरकार मोटे तौर पर एकरस मानक कानून का ढाँचा बनाती है और फिर उसे लागू करने का काम क्षेत्रीय सरकारों के हवाले कर देती है कि वे विविध क्षेत्रीय परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए विस्तृत कानून बनाएँ। भारत और मलयेशिया के संविधान भी संघीय कानूनों के राज्यों द्वारा क्रियान्वयन का प्रावधान करते हैं, खासकर साझी समवर्ती सूची के क्षेत्रों में।

18.5.1 विधायी वितरण

सामान्यतः अधिकांश संघों में विदेशी मामलें, प्रतिरक्षा और सुरक्षा, यातायात और संचार, कराधान की प्रमुख शक्तियाँ और अंतर्राज्य व्यापार, डाक और तार आदि विषय संघीय सरकार के विधायी कार्य क्षेत्र में रखे जाते हैं तथा स्वास्थ्य, शिक्षा, संस्कृति, सामाजिक विकास, स्थानीय स्वशासन, स्थानीय प्रशासन जैसे सामाजिक विषय राज्यों के विधायी कार्यक्षेत्र में रखे जाते हैं।

लेकिन भारत, कनाडा और ऑस्ट्रेलिया जैसे संघों में उनके संविधानों ने दीवानी और फौजदारी कानूनों, स्वविधान (पर्सनल a), न्याय प्रशासन, दीवालियापन, पर्यावरण और वन-प्रबंध, वन्य जीवन संरक्षण, उच्च शिक्षा, भार और माप, कारखाने और बिजली, आवास-प्रवास आदि विषयों को समवर्ती अधिकार क्षेत्र में रखा है। समवर्ती सूची को लेकर दोनों स्तरों की सरकारों से कानून बनाने की आशा की जाती है, और अगर दोनों के कानूनों में कोई असंगति होती है तो आम तौर पर संघीय कानून ही स्वीकार किए जाते हैं। इसके अलावा अवशिष्ट शक्तियाँ, जो इनमें से किसी भी सूची में शामिल नहीं हैं, या तो संघ सरकार या क्षेत्रीय सरकारों में निहित होती हैं। जहाँ भारत, कनाडा और बेल्जियम में अवशिष्ट शक्तियाँ संघ सरकारों में निहित होती हैं वहीं अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया, स्विट्ज़रलैण्ड, जर्मनी, आस्ट्रिया और मलयेशिया में वे राज्य सरकारों के हाथों में होती हैं। लेकिन स्पेन में संघीय और राज्य सरकारें, दोनों ही अवशिष्ट शक्तियों में भागीदार हैं।

18.5.2 वित्त का विवरण

अधिकांश संघों में शासन के दोनों स्तरों के बीच राजस्व जमा करने और उनका बंटवारा करने की व्यवस्था है। आमतौर से संघ की कराधान की शक्तियों में आयकर (भारत में खेतिहर आय को छोड़कर), सीमा शुल्क और आबकारी तथा निगम कर शामिल होते हैं। राज्य की कराधान की शक्तियों में सामान्यतः मादक पेयों पर आबकारी, खेतिहर आय पर कर, संपदा शुल्क, राज्य के क्षेत्रीय अधिकार क्षेत्र के अंदर वस्तुओं की खरीद-ब्रिकी पर विक्रय कर, और भूराजस्व शामिल होते हैं। लेकिन राज्यों को उपलब्ध संसाधनों तथा उनके खर्चीले सामाजिक कल्याण कार्यक्रमों को

लागू करने के संविधानिक दायित्व की दृष्टि से अधिकांश संघों में अहर्त और क्षैतिज़ असंतुलत पैदा हुए हैं। इसे और भी स्पष्ट ढंग से कहें तो ऊर्ध्व असंतुलन तब पैदा होते हैं जब शासन के दोनों स्तरों के संविधान सम्मत राजस्व तथा उनके व्यय संबंधी निश्चित दायित्व आपस में मेल न खाएँ। क्षैतिज़ असंतुलन तब पैदा होते हैं 'जब विभिन्न घटक इकाइयों की राजस्व संबंधी क्षमताएँ अलग-अलग होती हैं जिसके कारण करों के समतुल्य स्तर के आधार पर वे अपने नागरिकों को एकसमान सेवाएँ प्रदान नहीं कर पातीं। ***(आर. एल. वाट्स, कंपेयरिंग फेडरल सिस्टम्स, 1999 देखें)*** प्राकृतिक संसाधनों की उपलब्धता, प्रशासनिक दक्षता और लोक-सेवाओं के मानदंडों में अंतर के कारण संघ बनाने वाली इकाइयों के बीच विकास के स्तर संबंधी अंतर हो तो भी क्षेत्रीय असंतुलन पैदा होते हैं।

ये असंतुलन दूर करने के लिए एक संघीय संविधान प्रायः केन्द्र से राज्यों को वित्त के हस्तांतरण का प्रावधान करता है। आइए हम भारत में वित्तीय हस्तांतरण के दायरे से आरंभ करें। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं:

1) केन्द्र द्वारा लगाए गए मगर राज्यों द्वारा वसूल करके अपने पास रखे गए कर;
2) केन्द्र द्वारा लगाए और वसूले गए मगर पूरी तरह राज्यों के हवाले कर दिए गए कर और शुल्क;
3) आयकर से प्राप्त राशियों का वैधानिक विभाजन;
4) संघ की आबकारी की राशियों में संभव भागीदारी;
5) राज्यों को राजस्व से वैधानिक सहायता-अनुदान;
6) किसी लोक-कार्य के लिए अनुदान; और
7) किसी विशेष लोक-कार्य के लिए अनुदान।

आमतौर पर उपरोक्त हस्तांतरण वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर किए जाते हैं। राज्यों को होने वाले क्षैतिज़ हस्तांतरण की गणना अनेक मानदंडों के आधार पर की जाती है, जैसे जनसंख्या, प्रति व्यक्ति आय, पिछड़ेपन का स्तर, निर्धनता का अनुपात और राजस्व घाटे का अनुपात। भारत की तुलना में ऑस्ट्रेलिया के संविधान ने क्षैतिज़ और ऊर्ध्व असंतुलन दूर करने के लिए विशेष रूप से दो प्रकार की व्यवस्थाएँ की हैं। ये हैं:

अ) करों में विभाजन संबंधी अनुदान जिनकी गणना बुनियादी पात्रता, प्रत्येक राज्य के राजस्व और व्यय संबंधी असमर्थता के आधार पर की जाती है, तथा

ब) विशेष उद्देश्यों के लिए अनुदान जो एक महत्वपूर्ण ऑस्ट्रेलियाई खोज़ हैं और जिनका उद्देश्य राज्यों में शिक्षा, स्वास्थ्य और बुनियादी ढाँचे के निर्माण की सामाजिक योजनाओं के लिए वित्त की व्यवस्था करना है।

असंतुलन को दूर करने के अलावा हस्तांतरण की इन दोनों विधियों का उद्देश्य राज्यों की वित्तीय क्षमताओं में समानता लाना भी है।

दूसरी ओर कनाडा महासंघ ने वित्तीय हस्तांतरण की अनेक व्यवस्थाएँ अपनाई हैं। इनमें ये भी शामिल हैं:

अ) महासंघ की शर्तों के अनुसार प्रत्येक प्रांत को दिए जाने वाले वैधानिक अनुदान;

ब) कम समर्थ प्रांतों के लिए समतामूलक अनुदान;

स) एकवक्ती आधार पर स्थायित्व संबंधी भुगतान;

द) अस्पताल, बीमा, चिकित्सा-देखभाल और माध्यमिकोत्तर शिक्षा जैसे कार्यक्रमों के लिए वित्त की व्यवस्था (अर्थात् प्रांतों के लिए राष्ट्रीय सरकार का अनुदान); और

य) प्रांत सरकारों द्वारा विशेष रूप से तैयार किए गए कार्यक्रमों के लिए विशिष्ट और बराबर के अनुदान।

इसी तरह संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय हस्तांतरण की व्यवस्थाओं में निम्नलिखित भी शामिल हैं:

अ) देश भर में एकसमान स्तर की लोक-सेवाओं की व्यवस्था के लिए सुनिश्चित अनुदान;

ब) समुदाय विकास कार्यक्रम, स्वास्थ्य, रोज़गार, प्रशिक्षण व अन्य सामाजिक सेवाओं के लिए विवेक के आधार पर एकमुश्त अनुदान जिनका उपयोग राज्य अपने-अपने ढंग से करते हैं; तथा

स) सामान्य राजस्व का विधि-सम्मत विभाजन;

द) हस्पताल, बीमा, चिकित्सा-देखभाल और माध्यमिकोत्तर शिक्षा जैसे कार्यक्रमों के लिए वित्त की व्यवस्था (अर्थात् प्रांतों के लिए राष्ट्रीय सरकार का अनुदान);

बोध प्रश्न 4

नोटः क) अपने उत्तरों के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इस इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) संघों में विधायी कार्यों के वितरण की समीक्षा करें।

....

....

....

....

....

....

....

....

2) सामान्यतः एक संघ में वित्तीय शक्तियों का विभाजन कैसे किया जाता है?

....

....

....

....

....

....

....

18.6 सारांश

प्रस्तुत इकाई में आपने एकात्मक और संघीय शासन प्रणालियों के बारे में पढ़ा। आशा है अब तक आप इन दोनों प्रकार की प्रणालियों के अंतर को समझ चुके होंगे। आपने विभिन्न प्रकार की संघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के बारे में भी पढ़ा, जैसे शास्त्रीय संघवाद, विकेन्द्रीकृत यूनियन, सहराज्य आदि। यहाँ संघवाद की बदलती प्रकृति की विवेचना भी की गई है। दोहरे, सहयोगमूलक और स्वतंत्र संघवाद की धारणाएँ भी स्पष्ट की गई हैं।

इस तरह यहाँ कुल मिलाकर आपके लिए एकात्मक और संघीय प्रणालियों की बुनियादी विशेषताओं

को तथा दोनों प्रकार की राजनीतिक प्रणालियों के प्रतिमानों और प्रवृत्तियों को स्पष्ट किया गया है।

18.7 कुछ उपयोगी पुस्तकें

रथ, शारदा (1984) : *फेडरलिज्म टुडे : एप्रोचेज, इशूज एंड ट्रेंड्स,* नई दिल्लीः स्टर्लिंग।

वाट्स रोनल्ड (1999) : *कंपेयरिंग फेडरल सिस्टम्स इन द 1990-ज़,* दूसरा संस्करण, किंग्स्टन (ओंटारियो) : क्वींस यूनिवर्सिटी, इंस्टीट्यूट ऑफ इंटर-गवर्नमेंटल रिलेशंस।

श्रीनिवास वर्धन, टी. मी. ए. (1992) : *फेडरल कांसेप्टः द इंडियन एक्सपेरिएंस,* नई दिल्लीः एलाइड।

18.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) भाग 18.2 देखें।

बोध प्रश्न 2

1) उपभाग 18.3.1 देखें।
2) उपभाग 18.3.2 देखें।
3) उपभाग 18.3.3 और 18.3.4 देखें।

बोध प्रश्न 3

1) उपभाग 18.4.1 देखें।
2) उपभाग 18.4.2 देखें।
3) उपभाग 18.4.3 देखें।

बोध प्रश्न 4

1) उपभाग 18.5.1 देखें।
2) उपभाग 18.5.2 देखें।