

## स्वातंत्र्योत्तरकालीन भूमि सुधार: ऐतिहासिक मूल्यांकन

मोहित कुमार

शोधार्थी, इतिहास विभाग  
रघुनाथ गर्ल्स (पी0जी0) कॉलिज, मेरठ

---

Article: Received: 15/12/2025, Accepted: 28/12/2025, Published:30/12/2025

DOI:



© 2025 The Author(s). This is an Open Access article/ Journal distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are properly credited (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

---

### सारांश—

भारत के अधिकांश हिस्सों में उत्पादन के एक प्रभावशाली रूप में स्व-कृषि के प्रचलन ने सर्वाधिक महत्वपूर्ण सांस्थानिक बाधा को समाप्त कर दिया। हालांकि काश्तकारी कानून की विफलता ने वृहत पैमाने पर छिपी हुई और मुक्त काश्तकारी को जन्म दिया, जिससे काश्तकारों के अधिकार सीमित हो गए। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण क्षेत्रों में भूस्वामित्व हेतु हदबंदी कानूनों की विफलता के कारण अत्यधिक वैयक्तिक असमानता तथा न्यूनतम उत्पादन आधार वाले लघु और सीमांत किसानों की प्रधानता बढ़ी। भूस्वामित्व में असमानता के कारण उच्च उत्पादक बीज-उर्वरक तकनीक के द्वारा विभेदित लाभ से आय में भी विषमता आई। स्वाधीनता के पश्चात् भारत के नीति-निर्माता भूमि सुधारों के प्रति प्रतिबद्ध थे। पांचवे दशक के मध्य में कृषि विकास में अवरोधकों, जैसे कृषिक संरचना में निहित सामाजिक अन्याय एवं शोषण को मिटाने के उद्देश्य से संबंधित कानून देश के अधिकतर राज्यों ने पारित किए। यह प्रयास काश्तकारी और अवसर की समानता लाने के लिए भी था।

**मुख्य शब्द** — बिचोलियों का उन्मूलन, भूमि सुधार, जमींदारी, चकबंदी, हदबंदी,

सन् 1948 की कांग्रेस एग्रेरियन रिफॉर्म कमेटी रिपोर्ट वृहत दिशा-निर्देशों पर आधारित थी। इसका अंतिम लक्ष्य लघु एवं सीमांत किसानों के भूमि का सहकारीकरण और सहकारी ग्राम्य प्रबंधन की स्थापना करना था। जनवरी 1959 में कांग्रेस कार्य समिति की नागपुर में हुई बैठक में भूमि सुधार कार्यक्रमों पर जोर दिया गया। नागपुर प्रस्ताव के अनुसार गांवों का संगठन ग्राम पंचायत एवं ग्रामीण सहकारिता पर आधारित था। भविष्य में कृषिक संरचना साझा सहकारी कृषि होनी चाहिए, जहाँ संयुक्त रूप से खेती के लिए भूमि एकत्रित होगा, किसान भूमि के मालिक बने रहेंगे और शुद्ध उत्पादन में से उन्हें उनकी भूमि के अनुपात में हिस्सा मिलेगा। साथ ही श्रमिकों को भी उनके श्रम के अनुपात में हिस्सा मिलेगा। देश में साझा कृषि तंत्र स्थापित करने हेतु पहले कदम के रूप में सहकारी व्यवस्था प्रारंभ करनी चाहिए।

नागपुर प्रस्ताव ने भूस्वामियों को उनकी अतिरिक्त जमीन के अधिग्रहण के प्रति सशक्त किया। इसके परिणामस्वरूप कांग्रेस के अंदर और बाहर भूमि सुधारों के विरोध में शक्तियाँ संगठित होने लगीं और सहकारी प्रबंधन को पूरा करने की समय सीमा को सन् 1959 के अंत तक से बढ़ाकर तीसरी पंचवर्षीय योजना के अंत तक कर दिया गया। कांग्रेस वामपंथी प्रकोष्ठ की प्रतीक्षा तब समाप्त हुई, जब सातवें दशक के प्रारंभ में इन्दिरा गांधी ने भूमि सुधारों को 20 सूत्री कार्यक्रम में शामिल कर लिया।

पांचवें दशक के मध्य में राज्य सरकारों द्वारा लागू किए गए भूमि सुधार से संबंधित कानूनों के पांच प्रमुख उद्देश्य थे—(क) बिचौलियों का उन्मूलन (ख) काश्तकारी सुधार, जिसमें लगान का नियमन, अधिकार की सुरक्षा और काश्तकारों के आधिपत्य को सुनिश्चित करना सम्मिलित है (ग) भू स्वामित्व की हदबंदी और अतिरिक्त भूमि का वितरण (घ) चकबंदी तथा (ङ) भूमि से संबंधित दस्तावेजों का संकलन और उनका नवीनीकरण। पांचवें दशक के मध्य में भूमि सुधार से संबंधित कानून लागू करने के प्रारंभिक दौर के बाद छठे दशक के मध्य तथा 1975 के आपातकाल के दौरान भी भू आधिपत्य से संबद्ध कुछ कानून बाद में पारित किए गए।

छोटी जोतों यथा धार्मिक और हितैषी संस्थान तथा सेवा इनाम पट्टों के अलावा पांचवें दशक के मध्य तक देश के लगभग 40 प्रतिशत भू-भाग पर विस्तृत बिचौलियों के भूमि पट्टों जैसे जमींदारी, जागीर और इनाम पूर्णतः खत्म कर दिए गए। इसके परिणामस्वरूप लगभग 2 करोड़ काश्तकार सरकार के सीधे संपर्क में आए और 6700 मिलियन रुपये पूर्व के बिचौलियों को मुआवजे के तौर पर दिए गए। इस राशि का लगभग आधा भाग पांचवीं पंचवर्षीय योजना के प्रारंभ तक चुकाए जा चुके थे। बिचौलियों के उन्मूलन का एक अतिरिक्त लाभ यह हुआ कि अब सरकार के प्रबंधन में कृषि के लिए अनुपयुक्त भूमि और निजी वन क्षेत्र आ गए। हालांकि स्थानीय नौकरशाहों की मिलीभगत से देश के अनेक भागों में जमींदार स्व-कृषि के नाम पर काश्तकारों को निष्कासित कर भूमि पर कब्जा करने में सफल रहे। कई राज्यों में ऐसा करना आसान हुआ, क्योंकि बिचौलियों को राजस्व प्रशासन में आवश्यक अधिकार प्राप्त नहीं थे। बिहार, उड़ीसा, राजस्थान, मध्य प्रदेश और पश्चिम बंगाल में भू-स्वामी अपनी शक्ति और प्रभाव से भूमि पर अधिकार बनाए रखने में सफल रहे। सामान्यतः किसान आंदोलन की प्रबलता ही जमींदारी उन्मूलन में सफलता का स्तर निर्धारित करती थी। एक सामान्य दृष्टिकोण यह है कि सभी भूमि सुधार उपक्रम भारत में जमींदारी, जागीरदारी, इनाम आदि के उन्मूलन के उद्देश्य को पूरा करने में काफी हद तक सफल रहे। बिचौलियों के उन्मूलन के परिणामस्वरूप काश्तकारी में उल्लेखनीय कमी आई और भारत के अनेक भागों में स्व-कृषि उत्पादन की प्रमुख विधि बन गई।

काश्तकारों के अधिकारों की सुरक्षा और उनके द्वारा दी जाने वाली लगान की दर का नियमन अधिकांश राज्यों में लागू हुए काश्तकारी कानून के दो प्रमुख उद्देश्य थे। इस कानून से पहले, देश के एक बड़े हिस्से में काश्तकारों और बंटाईदारों द्वारा दी जाने वाली लगान की दर, कुल उत्पादन की आधी या उससे अधिक थी। इसके अतिरिक्त कई अन्य प्रकार की धनराशि भी देय थी, जिसने काश्तकारों की समस्या को और भी गंभीर बना दिया था।

आंध्र प्रदेश, हरियाणा और पंजाब को छोड़कर देश के सभी राज्यों में लगान की अधिकतम सीमा कुल उत्पादन के  $1/5$  से  $1/4$  भाग तक निश्चित कर दी गई। कुछ राज्यों जैसे गुजरात, राजस्थान और महाराष्ट्र में अधिकतम लगान की दर कुल उत्पादन का  $1/6$  भाग थी। असम, केरल, उड़ीसा और केन्द्र शासित प्रदेशों में लगान लगभग  $1/4$  या उससे कम थी। अभी भी कई राज्यों में लगान का सामान्य स्तर उत्पादन का  $1/3$  ही रहा।

वस्तुस्थिति यह थी कि लगान का घटा हुआ स्तर और वैधानिक रूप से दिए गए काश्तकारी के कुछ अन्य प्रावधान समुचित कार्यान्वयन से दूर थे। वृहत पैमाने पर लगान की परम्परागत दर ही बहुत हद तक प्रभावी रही। ऐसा इसलिए हुआ कि गांव में काश्तकारों की सामाजिक और आर्थिक स्थिति कमजोर थी तथा उनके लिए कानून का सहारा लेना कठिन था। साथ ही कानूनी प्रक्रिया जटिल और सामान्यतः काश्तकारों के पहुंच से बाहर रही। कानून बनने के बावजूद भी पूर्व में प्रचलित प्रावधानों का ही पलड़ा भारी रहा। जहां दो व्यक्तियों के बीच भूमि को काश्तकारी पर देने की व्यवस्था की गई, वहां वैधानिक रूप से निर्धारित मानक से अलगाव के कई कारण हो सकते हैं, जैसे अगर जमीन का मालिक बीज या बैल अपनी तरफ से देने या सिंचाई का खर्च वहन करने की जिम्मेदारी लेता हो। काश्तकारों द्वारा कानून प्रदत्त अधिकारों की अत्यधिक अनदेखी होने के कारण काश्तकारी कानूनों का प्रभावी कार्यान्वयन बहुत कठिन हो गया।

काश्तकारी अधिकारों की सुरक्षा के लिए बनाए गए कानूनों के तीन लक्ष्य थे—पहला, कानूनी प्रावधानों के अलावा किसी और रूप में निष्कासन न हो। दूसरा, भूस्वामी के द्वारा भूमि का अधिग्रहण केवल स्व-कृषि के लिए हो सकता है और तीसरा यह कि अधिग्रहण की स्थिति में काश्तकार को निर्धारित न्यूनतम भूमि प्राप्त हो।

अधिग्रहण पर कड़े कानून होने के बावजूद जमींदार अपने बल प्रयोग के द्वारा निर्धन काश्तकारों को भूमि से निष्कासित करने में सफल रहे थे, या फिर काश्तकारों के खेतों का निरंतर हस्तांतरण किया जिससे कि काश्तकारों को भूमि के स्वामित्व का अधिकार न मिल सके। परिणाम यह हुआ कि काश्तकारों के अधिकारों की सुरक्षा क्षीण होती चली गई। पुनः वैधानिक प्रावधानों की जगह बाजार की शक्तियों ने काश्तकारी की शर्तों को निर्धारित किया। वास्तव में काश्तकारों को शायद ही कोई सुरक्षा मिली। चूंकि कानून, काश्तकारों के अधिकारों को सुरक्षा प्रदान करने व जमींदारों को उनके भूमि अधिकार से वंचित करने पर केंद्रित था, जमींदारों ने वृहत पैमाने पर काश्तकारों के निष्कासन का सहारा लिया।

भारत में भूमि सुधार अधिनियमों का सबसे महत्वपूर्ण लक्ष्य भूमि की हदबंदी लागू करना तथा भूमिहीन श्रमिकों के बीच अतिरिक्त भूमि का वितरण करना था। दुर्भाग्यवश इसके कार्यान्वयन में भी सफलता कम ही मिली। कानूनी दाव-पेंच, बड़े पैमाने पर समृद्ध किसानों का प्रशासन से मिलीभगत, नीति-निर्माताओं में दृढ़ इच्छाशक्ति की कमी और किसानों में जागृति का अभाव इसकी विफलता के मुख्य कारण थे।

राज्य सरकारों की रियायत एवं मौजूदा बचाव के रास्तों ने जमींदारों को भूमि पर कब्जा बनाए रखने में सक्षम बनाया और ऐसा बेनामी लेन-देन के कारण अधिक हुआ। इसके तहत जमींदारों ने गांव के पटवारियों की सांठ-गांठ से भूमि को मृत अथवा काल्पनिक व्यक्तियों के नाम पर पंजीकृत करवा दिया। भूमि के अधिकार का वास्तविक तथा नवीनीकृत दस्तावेजों का अभाव हदबंदी तथा काश्तकारी सुधार के समुचित कार्यान्वयन में एक प्रमुख बाधा थी। अधिकांश राज्यों में हदबंदी की सीमा किसानों की जोत के औसत आकार से ऊंचा रखी गई, जिसका कृषिक संरचना पर व्यापक प्रभाव पड़ा। परन्तु यह ध्यान रखने योग्य है कि हदबंदी के डर से बड़े जोत का पुनः विस्तार रुका। साथ ही छोटे जोतों के पुनर्वितरण से निर्धनों को स्पष्ट लाभ प्राप्त हुआ। हदबंदी कानून की विफलता का एक गंभीर परिणाम यह हुआ कि भूमि वितरण की संरचना विषम ही रही। इसके कारण भारत पूर्वी-एशियाई देशों और चीन, जिन्होंने भूमि सुधारों के सफल कार्यान्वयन से समृद्ध ग्रामीण समाज की स्थापना की, से काफी पीछे रह गया। भारतीय ग्रामीण समाज भूमि और संपत्ति के असमान वितरण के लिए जानी जाता है।

कार्यशील और स्वामित्व वाले जोत के क्षेत्रफल में हुए परिवर्तन से तीन महत्वपूर्ण निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं। प्रथम, समय के साथ दोनों प्रकार की भूमि में लघु और सीमांत किसानों की हिस्सेदारी तेजी से बढ़ी है। उदाहरण के लिए 1953-54 में राष्ट्रीय स्तर पर 2 हेक्टेयर (5 एकड़) से कम जमीन रखने वाले लघु और सीमांत किसानों के जोतों की संख्या कुल संख्या का 51.64 प्रतिशत थी, जबकि वर्तमान में जोतों की कुल संख्या में उनकी हिस्सेदारी बढ़कर 86.2 प्रतिशत हो गई। दूसरा, कुल जोतों की संख्या तथा कुल क्षेत्रफल दोनों में बड़े किसानों की आनुपातिक हिस्सेदारी अब तेजी से घट रही है। तीसरा, कार्यशील जोत के क्षेत्रफल की हिस्सेदारी में अर्द्ध-मध्यम तथा मध्यम वर्ग के किसान ही प्रमुख लाभार्थी हैं और राजनीतिक रूप से यही कृषक भारतीय ग्रामीण समाज में सबसे शक्तिशाली वर्ग के रूप में उभरे हैं।

भूमि सुधार का एक अन्य घटक चकबंदी है। हालांकि चकबंदी द्वारा भूमि का कोई वितरण नहीं होता, परंतु दूर-दूर तक बिखरे जोतों के एकीकरण से किसानों को अनेक लाभ पहुंचाए जा सकते हैं। चकबंदी में प्रत्येक श्रेणी के किसान सम्मिलित हैं, लेकिन इससे छोटे जोतों की तुलना में बड़े जोतों को अधिक लाभ होता है। परंतु इसके लाभ छोटे किसानों के लिए भी महत्वपूर्ण हैं। उदाहरण के लिए चकबंदी ने उत्तर प्रदेश में किसानों की निर्भरता को कम कर खेतों की आर्थिक दक्षता को बढ़ा दिया है।

कई राज्यों ने चकबंदी कार्यक्रम लागू किए। आठवें दशक तक भारत के कुल शस्य क्षेत्र के लगभग एक तिहाई हिस्से की चकबंदी हुई, जो मुख्यतः पंजाब, हरियाणा, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र और मध्य प्रदेश में स्थित थी। इन राज्यों में चकबंदी की सफलता राजकीय कार्यक्रमों द्वारा प्राप्त की गई। उत्तर प्रदेश चकबंदी अधिनियम, 1953 के लागू होने के पश्चात् किसानों की उत्पादन लागत तथा भूमि विवादों में कमी आई तथा ग्राम स्तर पर भूमि का उपयोग प्रायः प्रभावी ढंग से हो पाया। कुछ राज्यों में जैसे तमिलनाडु, केरल आदि में

चकबंदी से संबंधित कोई भी कानूनी प्रावधान नहीं थे, फिर भी किसानों द्वारा भूमि-बाजार में स्वाभाविक विनिमय के द्वारा चकबंदी की गई।

**निष्कर्ष:** स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद भूमि सुधार राष्ट्र-निर्माण की आधारशिला बनने की आकांक्षा रखते थे, परंतु उनके परिणाम सीमित और विषम रहे। जमींदारी, जागीरदारी और इनाम जैसी बिचौलिया प्रथाओं का उन्मूलन अवश्य हुआ, जिससे लाखों काश्तकार सीधे सरकार से जुड़ सके और स्व-कृषि प्रणाली का विस्तार हुआ। किंतु काश्तकारी सुधार और हदबंदी कानून अपेक्षित परिणाम नहीं दे पाए।

जहाँ एक ओर विधायी प्रयासों ने लगान घटाकर, अधिकार सुरक्षित कर किसानों को आश्वस्त करने की कोशिश की, वहीं दूसरी ओर जमींदारों की शक्तियाँ, प्रशासनिक मिलीभगत और किसान आंदोलनों की दुर्बलता ने इन कानूनों को निरर्थक बना दिया। भूमि हदबंदी में ढील और बेनामी हस्तांतरणों ने असमानता को और गहरा कर दिया। इसका परिणाम यह हुआ कि भारतीय ग्रामीण समाज में लघु और सीमांत किसानों की प्रधानता बढ़ी, किंतु उत्पादन आधार और संसाधनों की न्यूनता ने उन्हें विकास की मुख्य धारा में शामिल होने से रोके रखा।

चकबंदी जैसे उपायों ने खेतिहर दक्षता बढ़ाने में योगदान दिया, परंतु इसका लाभ छोटे किसानों तक पूरी तरह नहीं पहुँचा। इस प्रकार, भूमि सुधारों ने शोषणकारी ढाँचों को भले तोड़ा हो, परंतु एक न्यायसंगत और उत्पादक कृषिक संरचना स्थापित करने में अक्षम सिद्ध हुए। यही कारण है कि भारत भूमि-सुधार की सफलता में चीन और पूर्वी-एशिया के देशों से पीछे रह गया।

अतः स्वतंत्र भारत का भूमि सुधार आंदोलन एक ऐतिहासिक द्वंद्व का द्योतक है— एक ओर समानता, सहकारिता और न्याय के आदर्श, तो दूसरी ओर सामाजिक-राजनीतिक अवरोध और प्रशासनिक अक्षमता। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि भूमि सुधार केवल कानूनी घोषणाओं से नहीं, बल्कि सशक्त राजनीतिक इच्छाशक्ति, किसानों की संगठित भागीदारी और संसाधनों के न्यायपूर्ण पुनर्वितरण से ही अपने वास्तविक लक्ष्य तक पहुँच सकते हैं।

#### **संदर्भ सूची**

1. सिंह, चरण, भारत की भयावह आर्थिक स्थिति : कारण और निदान, नेशनल पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 1986
2. सिंह, चरण, भारत का आर्थिक पतन : कारण एवं समाधान, ए0वी0 सेतुमाधवन, किसान ट्रस्ट, नई दिल्ली, 1986
3. गोपाल कृष्ण, पी0के0, डेवलपमेंट ऑफ इकॉनॉमिक आइडियाज इन इण्डिया, पीपुल्स पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 1959
4. जोशी, पी0सी0, लैंड रिफॉर्मर्स इन इण्डिया, एलाइड पब्लिशर्स, नई दिल्ली, 1975
5. मिश्र, श्रीकान्त, भारत में कृषि विकास, दि मैकमिलन कं0 ऑफ इण्डिया लिमिटेड, नई दिल्ली, 1976
6. भारत सरकार, पंचवर्षीय योजनाएँ, विविध योजनाएँ, योजना आयोग, नई दिल्ली।
7. भारत सरकार, विविध चक्र, सर्वे ऑन लैण्ड होल्डिंग इन इण्डिया, एन0एस0एस0ओ0, नई दिल्ली।