

Original Article

नगरीय स्थानीय शासन में महिला प्रतिनिधित्व एवं राजनीतिक सशक्तीकरण: आरा नगर निगम के विशेष संदर्भ में

डॉ. अजय कुमार ओझा

अतिथि सहायक प्राध्यापक,

एस. एन. एस. आर. के. एस. कॉलेज, सहरसा

Manuscript ID:
yrj-150303

ISSN: 2277-7911
Impact Factor – 7.025

Volume 15
Issue 3
July-Aug-Sept.- 2026
Pp. 27-39

Submitted: 12 July 2026
Revised: 25 July 2026
Accepted: 1 Aug. 2026
Published: 10 Aug. 2026

Corresponding Author:
डॉ. अजय कुमार ओझा
Quick Response Code:



Web. <https://yra.ijaar.co.in/>



DOI:
10.5281/zenodo.22722213

DOI Link:
<https://doi.org/10.5281/zenodo.22722213>



Creative Commons



सारांश:

भारतीय नगरीय शासन में महिलाओं का प्रवेश किसी सामाजिक आंदोलन से नहीं, एक संवैधानिक प्रावधान से हुआ। अनुच्छेद 243T ने नगरीय निकायों में महिलाओं के लिए कम से कम एक-तिहाई स्थान आरक्षित किए और बिहार ने 2006 में इस अनुपात को पचास प्रतिशत तक बढ़ाकर देश में पहला उदाहरण प्रस्तुत किया।¹ प्रस्तुत शोध-पत्र आरा नगर निगम को केंद्र में रखकर यह परखता है कि संख्या का यह परिवर्तन शक्ति के परिवर्तन में कहाँ तक बदला है। विश्लेषण का आधार 2022 के नगरपालिका आम निर्वाचन के परिणाम, बिहार राज्य निर्वाचन आयोग की आरक्षण अधिसूचना तथा आरा नगर के 45 वार्डों के जनगणना-आँकड़े हैं।

परिणाम तीन दिशाओं की ओर संकेत करते हैं। पहला, जिन 17 नगर निगमों के परिणाम घोषित हुए उनमें से 14 में महिलाएँ महापौर निर्वाचित हुईं, जबकि महिलाओं के लिए आरक्षित महापौर-पद केवल नौ थे। दूसरा, इसी राज्य की नवंबर 2025 की विधानसभा में 243 में से केवल 29 महिलाएँ निर्वाचित हुईं, यद्यपि उसी चुनाव में महिला मतदान पुरुष मतदान से लगभग नौ प्रतिशत बिंदु अधिक रहा। तीसरा, तीन नगर निगमों में उन महिला उम्मीदवारों की पराजय हुई जिनकी सार्वजनिक पहचान किसी प्रभावशाली पुरुष राजनेता के परिवार से जुड़ाव के रूप में प्रस्तुत की गई थी। शोध का केंद्रीय तर्क यह है कि मतदाता के स्तर पर छद्म प्रतिनिधित्व की स्पष्ट अस्वीकृति दिखाई देती है, किंतु निर्वाचन के बाद की प्रशासनिक प्रक्रिया में वही छद्मता 'पार्षद-पति' के रूप में पुनः प्रवेश कर जाती है। आरक्षण ने प्रवेश का द्वार खोला है, प्रभाव का नहीं।

मुख्य शब्द: महिला आरक्षण, नगरीय स्थानीय शासन, वर्णनात्मक प्रतिनिधित्व, सारभूत प्रतिनिधित्व, छद्म प्रतिनिधित्व, आरा नगर निगम, अनुच्छेद 243T, नगरपालिका निर्वाचन 2022

Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0)

This is an open access journal, and articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits others to remix, adapt, and build upon the work non-commercially, provided that appropriate credit is given and that any new creations are licensed under identical terms.

How to cite this article:

डॉ. अजय कुमार ओझा (2026). नगरीय स्थानीय शासन में महिला प्रतिनिधित्व एवं राजनीतिक सशक्तीकरण: आरा नगर निगम के विशेष संदर्भ में. Young Researcher, 15(3), 27–39. <https://doi.org/10.5281/zenodo.22722213>

¹ भारत का संविधान, अनुच्छेद 243T (1) एवं (3); बिहार में स्थानीय निकायों एवं पंचायतों में महिलाओं हेतु पचास प्रतिशत आरक्षण का निर्णय 2006 में लिया गया और ऐसा करने वाला बिहार देश का पहला राज्य था।

प्रस्तावना:

किसी लोकतांत्रिक संस्था की परख दो प्रश्नों से होती है, वहाँ कौन बैठता है और वहाँ बैठा व्यक्ति बोल पाता है या नहीं। भारतीय स्थानीय शासन में ये दोनों प्रश्न महिलाओं के संदर्भ में एक-दूसरे से अलग हो चुके हैं। 73वें और 74वें संविधान संशोधनों ने पहला प्रश्न हल कर दिया, दूसरा आज भी खुला है।² संख्या की दृष्टि से यह परिवर्तन असाधारण है। भारत के स्थानीय निकायों में आज विश्व के किसी भी देश की तुलना में अधिक निर्वाचित महिला प्रतिनिधि हैं। किंतु इसी संख्या के भीतर एक ऐसी परिघटना पनपी है जिसे शोध-साहित्य में छद्म प्रतिनिधित्व कहा जाता है, अर्थात् पद पर महिला और शक्ति पर पुरुष।

बिहार ने इस दिशा में एक और कदम उठाया। 2006 में राज्य ने पंचायतों और नगरीय निकायों में महिलाओं के लिए पचास प्रतिशत स्थान आरक्षित किए। यह निर्णय राजनीतिक दृष्टि से साहसिक था और उसके बाद के दो दशकों में बिहार की स्थानीय राजनीति का चेहरा वास्तव में बदला है। किंतु चेहरा बदलने और शक्ति-संबंध बदलने में अंतर है, और यही अंतर इस शोध का विषय है।

2022 के नगरपालिका आम निर्वाचन ने इस प्रश्न को परखने का एक दुर्लभ अवसर दिया, क्योंकि इसी चुनाव में बिहार ने महापौर और उप-महापौर के प्रत्यक्ष

निर्वाचन की व्यवस्था पहली बार लागू की।³ प्रत्यक्ष निर्वाचन में उम्मीदवार का सार्वजनिक व्यक्तित्व पार्षदों की आंतरिक सौदेबाजी से अधिक महत्वपूर्ण हो जाता है। इससे यह देखना संभव हुआ कि मतदाता महिला उम्मीदवार का मूल्यांकन किस आधार पर करता है, उसके अपने व्यक्तित्व के आधार पर या उसके परिवार के पुरुष सदस्य की राजनीतिक हैसियत के आधार पर।

अध्ययन-क्षेत्र: आरा नगर निगम:

आरा भोजपुर जिले का मुख्यालय और बिहार का एक प्रतिनिधि द्वितीय-श्रेणी नगर है। नगर निगम का कुल क्षेत्रफल 30.97 वर्ग किलोमीटर है और 2011 की जनगणना के अनुसार नगर की जनसंख्या 2,61,430 थी, जिसमें 1,38,804 पुरुष और 1,22,626 महिलाएँ थीं। जनसंख्या की दृष्टि से यह बिहार का सातवाँ और क्षेत्रफल की दृष्टि से छठा नगर है।⁴ संस्थागत दृष्टि से आरा की यात्रा क्रमिक रही है। 1929 में इसकी स्थापना नगर पंचायत के रूप में हुई, 2002 में यह नगर परिषद बना और 2007 में नगर निगम का दर्जा प्राप्त हुआ। 2001 की जनगणना के समय यहाँ 32 वार्ड थे; 2007 की वार्ड-सीमा पुनर्निर्धारण प्रक्रिया के बाद वार्डों की संख्या 45 हो गई, जो आज भी यथावत है।

इस अध्ययन के लिए आरा का चयन तीन कारणों से उपयुक्त है। पहला, महानगरों पर केंद्रित शोध-साहित्य में

² संविधान (तिहत्तरवाँ एवं चौहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं और नगरीय स्थानीय निकायों को संवैधानिक दर्जा देते हैं तथा दोनों में महिलाओं के लिए न्यूनतम एक-तिहाई स्थान आरक्षित करते हैं।

³ बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में 2021 के संशोधन द्वारा महापौर एवं उप-महापौर के प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था की गई, जो 2022 के आम निर्वाचन में पहली बार लागू हुई।

⁴ भारत की जनगणना, 2011, जिला जनगणना पुस्तिका: भोजपुर; तथा आरा नगर निगम, वार्षिक प्रतिवेदन, 2023।

ऐसे नगरों की उपेक्षा हुई है, जबकि भारत की नगरीय आबादी का बड़ा हिस्सा इन्हीं में रहता है। दूसरा, यहाँ जाति, कुटुम्ब और स्थानीय दबदबे की संरचनाएँ राजनीतिक व्यवहार पर महानगरों की तुलना में कहीं अधिक सीधा प्रभाव डालती हैं, जिससे प्रतिनिधित्व की गुणवत्ता का प्रश्न अधिक स्पष्ट रूप से सामने आता है। तीसरा, 2022 में आरा का महापौर पद महिलाओं के लिए आरक्षित था, जिससे यहाँ का चुनाव-परिणाम इस शोध के प्रश्न के लिए प्रत्यक्ष रूप से प्रासंगिक हो जाता है।

साहित्य समीक्षा:

1. प्रतिनिधित्व की अवधारणा:

प्रतिनिधित्व की आधुनिक चर्चा का आरंभ-बिंदु हैना पिटकिन की 1967 की कृति है। पिटकिन ने प्रतिनिधित्व के चार रूपों में भेद किया, जिनमें दो इस शोध के लिए केंद्रीय हैं। वर्णनात्मक प्रतिनिधित्व का अर्थ है कि प्रतिनिधि-सभा की सामाजिक संरचना समाज की संरचना जैसी दिखे। सारभूत प्रतिनिधित्व का अर्थ है कि प्रतिनिधि उस समूह के हितों के लिए वास्तव में कार्य करे।⁵ पिटकिन का मूल तर्क यह था कि दोनों में कोई अनिवार्य संबंध नहीं है। कोई सभा किसी समूह जैसी दिख सकती है और फिर भी उस समूह के लिए कुछ न कर पाए। आरक्षण की नीति इसी दूरी को पाटने का प्रयास है।

रोज़ाबेथ मॉस कैटर ने 'निर्णायक संख्या' का सिद्धांत प्रस्तुत किया, जिसके अनुसार जब तक किसी संस्था में अल्पसंख्यक समूह की उपस्थिति लगभग तीस

प्रतिशत तक नहीं पहुँचती, तब तक उसके सदस्य प्रतीक बने रहते हैं और संस्था की संस्कृति नहीं बदलती।⁶ इस सिद्धांत के आलोक में बिहार की स्थिति विशेष रूप से रोचक है, क्योंकि यहाँ अनुपात तीस नहीं, पचास प्रतिशत है। यदि केवल संख्या निर्णायक होती तो परिवर्तन यहीं सबसे स्पष्ट दिखना चाहिए था।

2. भारतीय अनुभव:

भारतीय संदर्भ में सबसे उद्धृत अध्ययन चट्टोपाध्याय और दुफ्लो का है, जिसमें पश्चिम बंगाल और राजस्थान की पंचायतों के आँकड़ों से यह दिखाया गया कि महिला प्रधान वाली पंचायतों में पेयजल जैसी उन सेवाओं में निवेश अधिक होता है जिन्हें महिलाएँ प्राथमिकता देती हैं।⁷ बीना अग्रवाल ने सामुदायिक वन प्रबंधन के अध्ययन में दिखाया कि केवल उपस्थिति पर्याप्त नहीं है और निर्णय-प्रक्रिया में वास्तविक भागीदारी के लिए एक न्यूनतम आलोचनात्मक उपस्थिति आवश्यक है।

दूसरी ओर नीरजा गोपाल जयाल ने ध्यान दिलाया कि आरक्षण से उत्पन्न प्रतिनिधित्व अक्सर परिवार-आधारित हो जाता है, जिसमें महिला की उम्मीदवारी उसके अपने राजनीतिक निर्णय के बजाय कुटुम्ब की रणनीति का हिस्सा होती है।⁸ बिहार के संदर्भ में इस प्रवृत्ति का व्यापक उल्लेख 'मुखिया-पति' के रूप में मिलता है, जिसका नगरीय समकक्ष 'पार्षद-पति' है।

⁵ Kanter, R. M. (1977). Men and Women of the Corporation. New York: Basic Books.

⁷ Chattopadhyay, R. & Duflo, E. (2004). Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409-1443.

⁸ Jayal, N. G. (2006). Engendering Local Democracy: The Impact of Quotas for Women in India's Panchayats. *Democratization*, 13(1), 15-35.

⁵ Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, विशेषतः अध्याय 4 एवं 6।

3. शोध अंतर:

उपर्युक्त समीक्षा से तीन कमियाँ स्पष्ट होती हैं। पहली, अधिकांश अनुभवजन्य कार्य ग्रामीण संस्थाओं पर केंद्रित है, जबकि नगरीय राजनीति की संरचना भिन्न प्रकार की बाधाएँ उत्पन्न करती है। दूसरी, पचास प्रतिशत आरक्षण के दीर्घकालिक प्रभाव पर बिहार-केंद्रित अध्ययन बहुत कम हैं। तीसरी, छद्म प्रतिनिधित्व को प्रायः एक नैतिक विफलता के रूप में प्रस्तुत किया जाता है, जबकि उसे एक संस्थागत परिघटना के रूप में समझने का प्रयास कम हुआ है। प्रस्तुत शोध तीसरे बिंदु को अपनी विश्लेषणात्मक धुरी बनाता है और 2022 के चुनाव-परिणामों के माध्यम से उसे परखता है।

सैद्धांतिक ढाँचा:

यह शोध पिटकिन के भेद और केंटर के सिद्धांत को जोड़कर एक 'प्रतिनिधित्व की सीढ़ी' का प्रयोग करता है, जिसमें चार क्रमिक पायदान हैं: निर्वाचन, उपस्थिति, सहभागिता और निर्णय⁹। पहला पायदान विधिक है और आरक्षण उसे सुनिश्चित करता है। शेष तीन पायदान संस्थागत और सामाजिक हैं और उन पर आरक्षण का कोई प्रत्यक्ष नियंत्रण नहीं है। शोध का तर्क यह है कि भारतीय नगरीय शासन में असफलता पहले पायदान पर नहीं, तीसरे और चौथे पायदान पर होती है, और नीतिगत चर्चा प्रायः पहले पायदान पर ही केंद्रित रह जाती है।

⁹ यह चतुर्स्तरीय ढाँचा शेरी आर्नस्टीन की 'सहभागिता की सीढ़ी' (1969) की अवधारणा से प्रेरित है, किंतु उसे प्रतिनिधित्व के प्रश्न पर पुनर्गठित किया गया है।

शोध प्रश्न, उद्देश्य एवं परिकल्पना:

1. केंद्रीय शोध प्रश्न:

क्या आरा नगर निगम में महिलाओं के लिए आरक्षित स्थान वर्णनात्मक प्रतिनिधित्व से आगे बढ़कर सारभूत प्रतिनिधित्व में परिणत हुए हैं, और यदि नहीं, तो इस अंतराल के संस्थागत, सामाजिक एवं राजनीतिक कारण क्या हैं?

2. उद्देश्य:

- (1) नगरीय स्थानीय निकायों में महिला आरक्षण के संवैधानिक एवं विधिक ढाँचे तथा उसके व्यावहारिक परिणामों का विश्लेषण करना।
- (2) आरा नगर निगम के सामाजिक-शैक्षिक आधार के आलोक में महिला राजनीतिक भागीदारी की संरचनात्मक सीमाओं की पहचान करना।
- (3) छद्म प्रतिनिधित्व की परिघटना को स्पष्ट कर प्रतिनिधित्व को प्रभाव में बदलने हेतु नीतिगत सुझाव प्रस्तुत करना।

3. परिकल्पना:

- (क) महिला प्रतिनिधित्व की मात्रा नगरीय निकायों में विधिक लक्ष्य से भी अधिक है, किंतु यह मात्रा उच्चतर राजनीतिक स्तरों तक हस्तांतरित नहीं होती।
- (ख) महिला राजनीतिक भागीदारी की गुणवत्ता वार्ड के सामाजिक-शैक्षिक आधार से संबद्ध है और आरा में यह आधार वार्डों के बीच अत्यधिक असमान है।

शोध पद्धति:

यह अध्ययन द्वितीयक स्रोतों पर आधारित विश्लेषणात्मक शोध है। विधिक ढाँचे के लिए भारत के

संविधान के प्रासंगिक अनुच्छेद तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 एवं उसके संशोधनों का उपयोग किया गया है। चुनाव-संबंधी आँकड़े बिहार राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा सितंबर 2022 में जारी आरक्षण अधिसूचना तथा दिसंबर 2022 में घोषित निर्वाचन परिणामों से लिए गए हैं।¹⁰ नगर एवं वार्ड-स्तरीय जनसांख्यिकीय आँकड़े जनगणना 2011 तथा आरा नगर निगम के अभिलेखों से संकलित हैं। विश्लेषण में सरल अनुपात, वितरण-वर्गीकरण एवं तुलनात्मक विधियों का प्रयोग किया गया है।

संवैधानिक एवं विधिक ढाँचा:

अनुच्छेद 243T नगरीय स्थानीय निकायों में आरक्षण की व्यवस्था करता है। खंड (1) के अनुसार प्रत्येक नगरपालिका में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में स्थान आरक्षित होंगे, और खंड (3) के अनुसार कुल स्थानों में से कम से कम एक-तिहाई स्थान महिलाओं के लिए आरक्षित होंगे। 'कम से कम' शब्द महत्वपूर्ण है, क्योंकि इसी ने राज्यों को इस सीमा से ऊपर जाने का संवैधानिक अवकाश दिया।¹¹

बिहार ने इसी अवकाश का उपयोग किया। तालिका 1 संवैधानिक न्यूनतम और बिहार में प्रचलित व्यवस्था की तुलना प्रस्तुत करती है।

तालिका 1: नगरीय स्थानीय निकायों में आरक्षण, संवैधानिक न्यूनतम एवं बिहार की व्यवस्था

विषय	संवैधानिक प्रावधान	बिहार में लागू व्यवस्था
महिला आरक्षण (सदस्य)	कुल स्थानों का न्यूनतम एक-तिहाई	कुल स्थानों का पचास प्रतिशत (2006 से)
अनुसूचित जाति/जनजाति	जनसंख्या के अनुपात में	जनसंख्या के अनुपात में; इनमें भी आधे स्थान महिलाओं हेतु
पिछड़ा वर्ग	राज्य विधानमंडल के विवेक पर	राज्य विधि के अनुसार, न्यायिक 'त्रिस्तरीय परीक्षण' के अधीन
महापौर पद का आरक्षण	राज्य विधानमंडल के विवेक पर	2022 में 19 नगर निगमों में से 9 के महापौर पद महिलाओं हेतु आरक्षित
आरा का महापौर पद, 2022	लागू नहीं	अनारक्षित (महिला) श्रेणी
निर्वाचन की रीति	संविधान में अनिर्दिष्ट	2022 से महापौर एवं उप-महापौर का प्रत्यक्ष निर्वाचन
आरक्षण का चक्रानुक्रमण	राज्य विधि के अनुसार	प्रत्येक चुनाव-चक्र में सीटों का पुनरावर्तन

स्रोत: भारत का संविधान, अनुच्छेद 243T; बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 एवं संशोधन; बिहार राज्य निर्वाचन आयोग, आरक्षण अधिसूचना, सितंबर 2022।

¹⁰ बिहार राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा 8 सितंबर 2022 को महापौर एवं उप-महापौर पदों की आरक्षण सूची जारी की गई; द्वितीय चरण की मतगणना के परिणाम 30 दिसंबर 2022 को घोषित हुए।

¹¹ संविधान (चौहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 द्वारा जोड़ा गया भाग IX-क, अनुच्छेद 243T। खंड (4) अध्यक्ष-पदों के आरक्षण को राज्य विधानमंडल के विवेक पर छोड़ता है।

विश्लेषण:

1. 2022 के निर्वाचन का समग्र चित्र:

2022 के आम निर्वाचन में बिहार के 19 नगर निगमों में से 9 के महापौर पद महिलाओं के लिए आरक्षित किए गए थे। इसके अतिरिक्त गया और समस्तीपुर के महापौर एवं उप-महापौर पद अनुसूचित जाति के लिए तथा बिहारशरीफ, भागलपुर और मुजफ्फरपुर के महापौर पद अति पिछड़ा वर्ग के लिए आरक्षित थे।¹² दिसंबर 2022 में जिन 17 नगर निगमों के परिणाम घोषित हुए, उनका विवरण तालिका 2 में दिया गया है।

तालिका 2: महिला प्रतिनिधित्व के विभिन्न स्तर, बिहार

स्तर एवं वर्ष	कुल स्थान/पद	महिलाओं का भाग
नगरीय निकायों में विधिक आरक्षण	कुल स्थानों का	50.0 प्रतिशत
नगर निगम महापौर पद, महिलाओं हेतु आरक्षित (2022)	19	9 (47.4 प्रतिशत)
नगर निगम महापौर पद पर निर्वाचित महिलाएँ (2022)	17	14 (82.4 प्रतिशत)
बिहार विधानसभा में निर्वाचित महिलाएँ (2010)	243	32 (13.2 प्रतिशत)
बिहार विधानसभा में निर्वाचित महिलाएँ (2015)	243	28 (11.5 प्रतिशत)
बिहार विधानसभा में निर्वाचित महिलाएँ (2020)	243	26 (10.7 प्रतिशत)
बिहार विधानसभा में निर्वाचित महिलाएँ (2025)	243	29 (11.9 प्रतिशत)

स्रोत: बिहार राज्य निर्वाचन आयोग, नगरपालिका आम निर्वाचन 2022; भारत निर्वाचन आयोग एवं एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स द्वारा विश्लेषित विधानसभा निर्वाचन आँकड़े, 2010 से 2025।

¹² बिहार राज्य निर्वाचन आयोग, महापौर एवं उप-महापौर पदों की आरक्षण अधिसूचना, 8 सितंबर 2022। पटना नगर निगम में 2017 की भाँति 'महिला अनारक्षित' कोटि का आरक्षण यथावत रखा गया था।

इन 17 में से 14 नगर निगमों में महिलाएँ महापौर निर्वाचित हुईं, जबकि महिलाओं के लिए आरक्षित महापौर-पद केवल नौ थे। इसका अर्थ यह है कि कम से कम पाँच ऐसे पदों पर, जो महिलाओं के लिए आरक्षित नहीं थे, महिलाओं ने विजय प्राप्त की।¹³ यह आँकड़ा उस सामान्य धारणा का खंडन करता है कि महिलाएँ केवल आरक्षित स्थानों तक ही सीमित रहती हैं। उप-महापौर के पदों पर भी महिलाओं की उपस्थिति उल्लेखनीय रही।

2. आरा नगर निगम का परिणाम:

आरा नगर निगम का महापौर पद 2022 में अनारक्षित (महिला) श्रेणी में रखा गया था। परिणामस्वरूप महापौर और उप-महापौर, दोनों पदों पर मुख्य प्रतिस्पर्धा महिला उम्मीदवारों के बीच ही हुई। महापौर पद पर विजयी उम्मीदवार को 41,875 मत प्राप्त हुए और उन्होंने अपनी निकटतम प्रतिद्वंद्वी को 22,271 मतों के अंतर से पराजित किया। उप-महापौर पद पर विजयी उम्मीदवार को 40,869 मत मिले और विजय का अंतर 24,207 मतों का रहा।¹⁴

मतों के इन अंतरालों पर ध्यान देना आवश्यक है। बीस हजार से अधिक मतों का अंतर किसी संयोग या क्षणिक स्थानीय समीकरण का परिणाम नहीं होता। यह संकेत देता है कि प्रत्यक्ष निर्वाचन में मतदाता ने एक स्पष्ट और सुविचारित निर्णय लिया। इस निर्णय की प्रकृति को समझने के लिए यह देखना उपयोगी है कि पराजित पक्ष

की सामाजिक-राजनीतिक पहचान किस प्रकार निर्मित हुई थी।

3. छद्म उम्मीदवारी और मतदाता का निर्णय:

2022 के निर्वाचन में कम से कम तीन नगर निगमों में एक समान प्रवृत्ति दर्ज की गई। इन तीनों स्थानों पर ऐसी महिला उम्मीदवार पराजित हुईं जिनकी सार्वजनिक पहचान मुख्यतः किसी प्रभावशाली पुरुष राजनेता के परिवार से जुड़ाव के रूप में प्रस्तुत की गई थी। इनमें एक विधान पार्षद के परिवार से, एक विधानसभा के तत्कालीन उपाध्यक्ष के परिवार से और एक राज्य की पूर्व उपमुख्यमंत्री के परिवार से संबद्ध उम्मीदवार सम्मिलित थीं।¹⁵ तीनों प्रकरणों में चुनाव-प्रचार का संचालन बड़े पैमाने पर संबंधित पुरुष राजनेता द्वारा किया गया और तीनों ही स्थानों पर मतदाता ने उम्मीदवार को अस्वीकार कर दिया।

इसके विपरीत, इन्हीं में से एक नगर निगम में विजय उस उम्मीदवार को मिली जो स्वयं नगर परिषद की पूर्व अध्यक्ष रह चुकी थीं, और दूसरे में विजयी उम्मीदवार ने पचहत्तर हजार से अधिक मत प्राप्त किए। इससे एक स्पष्ट प्रवृत्ति उभरती है। जिन महिला उम्मीदवारों की पहचान मतदाता के सामने किसी पुरुष राजनेता की रिश्तेदार के रूप में बनी, वे पराजित हुईं; और जिनकी पहचान उनके अपने पूर्व कार्य या स्वतंत्र सार्वजनिक व्यक्तित्व से जुड़ी थी, वे विजयी रहीं।

¹³ गणना बिहार राज्य निर्वाचन आयोग की आरक्षण अधिसूचना एवं द्वितीय चरण के परिणामों के आधार पर। तीन नगर निगमों को छोड़कर शेष सभी में महापौर पद पर महिला निर्वाचित हुईं।

¹⁴ निर्वाचन परिणाम बिहार राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा 30 दिसंबर 2022 को घोषित द्वितीय चरण के परिणाम-पत्रक पर आधारित।

¹⁵ तीनों प्रकरणों का विवरण दिसंबर 2022 के निर्वाचन-परिणाम प्रतिवेदन में उपलब्ध है। शोध की दृष्टि से यहाँ व्यक्तियों की पहचान अप्रासंगिक है; प्रासंगिक केवल यह प्रवृत्ति है कि तीनों स्थानों पर परिणाम एक ही दिशा में गया।

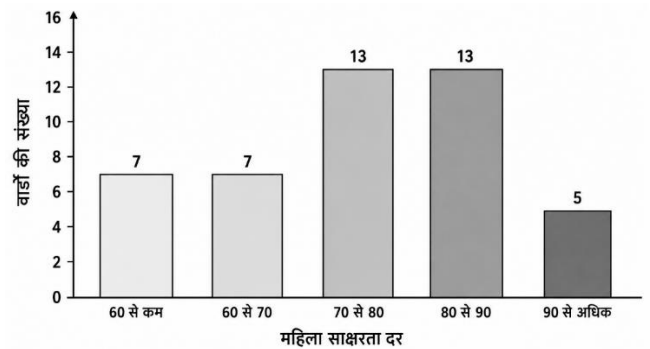
इससे एक महत्वपूर्ण सैद्धांतिक निष्कर्ष निकलता है। छद्म प्रतिनिधित्व की समस्या चुनाव के चरण में उतनी गंभीर नहीं है जितनी सामान्यतः मानी जाती है, क्योंकि प्रत्यक्ष निर्वाचन में मतदाता के पास उसे अस्वीकार करने का साधन है और 2022 में उसने उस साधन का उपयोग किया।¹⁶ समस्या का वास्तविक स्थान चुनाव के बाद है, जहाँ मतदाता की कोई भूमिका नहीं रहती। निगम कार्यालय में आवेदन जमा करना, ठेकेदारों से संपर्क, अधिकारियों से पत्राचार और वार्ड की दैनिक शिकायतों की पैरवी, ये सब कार्य जब निर्वाचित प्रतिनिधि के स्थान पर उसका कोई पुरुष संबंधी करने लगता है, तब छद्मता पुनः प्रवेश कर जाती है, और इस बार उसे रोकने वाला कोई तंत्र मौजूद नहीं होता।

4. सामाजिक आधार: साक्षरता और लिंगानुपात:

प्रतिनिधित्व की गुणवत्ता का प्रश्न उस सामाजिक आधार से जुड़ा है जिससे प्रतिनिधि आते हैं। आरा के 45 वार्डों के जनगणना-आँकड़े इस आधार की गहरी असमानता दर्शाते हैं। नगर की औसत महिला साक्षरता दर लगभग 74.9 प्रतिशत है, जबकि पुरुष साक्षरता लगभग 86.6 प्रतिशत है, अर्थात् औसत लैंगिक अंतराल लगभग 11.7 प्रतिशत बिंदु का है।¹⁷ यह औसत स्वयं में भ्रामक है, क्योंकि वार्डों के बीच का अंतर औसत से कहीं अधिक

तीखा है। वार्ड संख्या 19 में महिला साक्षरता 93.35 प्रतिशत है और वार्ड संख्या 4 में केवल 48.98 प्रतिशत, अर्थात् एक ही नगर निगम के भीतर लगभग चौवालीस प्रतिशत बिंदु का अंतर।

चित्र 1 : नगर निगम के 45 वार्डों में महिला साक्षरता का वितरण (जनगणना 2011)



स्रोत: जनगणना 2011

चित्र 1 से स्पष्ट है कि 45 में से 7 वार्डों में महिला साक्षरता साठ प्रतिशत से भी कम है और 14 वार्डों में सत्तर प्रतिशत से कम है। ये वे वार्ड हैं जहाँ से निर्वाचित होने वाली महिला पार्षद के लिए निगम की फाइल-प्रणाली, बजट-दस्तावेज और तकनीकी शब्दावली से जूझना सबसे कठिन होगा। लैंगिक अंतराल का सर्वाधिक विस्तार वार्ड संख्या 3 में है, जहाँ पुरुष और महिला साक्षरता के बीच 21 प्रतिशत बिंदु से अधिक का अंतर है, जबकि वार्ड संख्या 22 में यह अंतर चार प्रतिशत बिंदु से भी कम है।¹⁸

लिंगानुपात के आँकड़े इसी दिशा की पुष्टि करते हैं। नगर का औसत लिंगानुपात लगभग 887 है, जो राज्य के

¹⁶ यह निष्कर्ष उस साहित्य के लिए महत्वपूर्ण है जो छद्म प्रतिनिधित्व को मुख्यतः चुनावी परिघटना मानता है; प्रस्तुत साक्ष्य उसे निर्वाचन-पश्चात की प्रशासनिक परिघटना के रूप में देखने का आधार देता है।

¹⁷ गणना जनगणना 2011 के वार्ड-वार साक्षरता आँकड़ों के आधार पर। सर्वाधिक महिला साक्षरता वार्ड संख्या 19 में (93.35 प्रतिशत) तथा न्यूनतम वार्ड संख्या 4 में (48.98 प्रतिशत) दर्ज है।

¹⁸ वार्ड 3 में पुरुष साक्षरता 73.12 तथा महिला साक्षरता 52.05 प्रतिशत; वार्ड 22 में क्रमशः 96.29 एवं 92.33 प्रतिशत। गणना जनगणना 2011 पर आधारित।

औसत से नीचे है। वार्ड संख्या 10 में यह 1026 तक पहुँचता है और वार्ड संख्या 24 में गिरकर 755 रह जाता है।¹⁹ इससे तीसरी परिकल्पना की पुष्टि होती है। आरक्षण सभी 45 वार्डों में समान रूप से लागू होता है, किंतु जिस सामाजिक आधार पर वह लागू होता है वह वार्डों के बीच अत्यंत असमान है। परिणामस्वरूप एक ही विधिक प्रावधान वार्ड संख्या 19 और वार्ड संख्या 4 में बिल्कुल भिन्न परिणाम उत्पन्न करता है। यह आरक्षण की विफलता नहीं, उसकी सीमा है।

5. प्रतिनिधित्व की सीढ़ी और चक्रानुक्रमण:

उपर्युक्त साक्ष्य को प्रतिनिधित्व की सीढ़ी के ढाँचे में रखने पर चित्र स्पष्ट हो जाता है। पहला पायदान, निर्वाचन, पूरी तरह सुनिश्चित है और 2022 के परिणाम बताते हैं कि महिलाएँ इस पायदान पर विधिक अपेक्षा से आगे निकल गईं। दूसरा पायदान, उपस्थिति, औपचारिक नियमों और कोरम की अनिवार्यता से प्रायः सुनिश्चित रहता है। तीसरा पायदान, सहभागिता, आत्मविश्वास, सूचना और प्रशिक्षण पर निर्भर है और यहीं वार्डों के बीच की शैक्षिक असमानता निर्णायक हो जाती है। चौथा पायदान, निर्णय, दलीय समर्थन, कुटुम्ब-संरचना और संचित राजनीतिक अनुभव माँगता है, और यही वह स्थान है जहाँ अंतराल सबसे गहरा है।

इस अंतराल को एक संस्थागत प्रावधान और गहरा करता है, वह है आरक्षण का चक्रानुक्रमण। चूँकि आरक्षित सीटें प्रत्येक चुनाव-चक्र में बदलती हैं, इसलिए कोई भी महिला प्रतिनिधि प्रायः उसी वार्ड या उसी पद से

दूसरी बार नहीं लड़ पाती।²⁰ परिणामस्वरूप राजनीतिक अनुभव संचित नहीं हो पाता। पुरुष प्रतिनिधि जिस निरंतरता से मतदाता-आधार, ठेकेदार-नेटवर्क और कार्यालय-परिचय बनाता है, वह अवसर आरक्षित सीट पर निर्वाचित महिला को प्रायः नहीं मिलता। जिस नगर निगम में विजय एक पूर्व नगर परिषद अध्यक्ष को मिली, वह प्रकरण इस तर्क का प्रति-उदाहरण है और इसीलिए महत्वपूर्ण है, क्योंकि वहाँ विजय का आधार संचित अनुभव ही था। जहाँ अनुभव संचित हो पाता है, वहाँ परिणाम बदल जाता है।

6. प्रतिनिधित्व का ऊर्ध्वाधर क्षय: 2025 तक की स्थिति:

इस शोध का सबसे स्पष्ट निष्कर्ष तब उभरता है जब स्थानीय स्तर की उपलब्धि को उच्चतर राजनीतिक स्तरों के साथ रखकर देखा जाए। राष्ट्रीय स्तर पर आज ग्रामीण एवं नगरीय स्थानीय निकायों में चौदह लाख से अधिक निर्वाचित महिला प्रतिनिधि हैं, जो कुल निर्वाचित स्थानों का लगभग 44 प्रतिशत है, और लगभग बीस राज्यों ने आरक्षण को पचास प्रतिशत तक बढ़ा दिया है।²¹ इस दृष्टि से भारत विश्व के अग्रणी देशों में है। किंतु यही अनुपात जैसे ही विधानसभा के स्तर पर पहुँचता है, तीव्र गति से गिर जाता है।

²⁰ चक्रानुक्रमण के दीर्घकालिक प्रभाव पर पंचायती सन्दर्भ में विस्तृत चर्चा हेतु देखें Banerjee et al. (2010), जिसमें अनुभव-संचय पर पड़ने वाले नकारात्मक प्रभाव का विश्लेषण है।

²¹ स्थानीय निकायों में महिला प्रतिनिधियों की संख्या एवं अनुपात संबंधी आँकड़े 2024 एवं 2025 के नीति-समीक्षा प्रतिवेदनों पर आधारित; भारत उन बीस देशों में सम्मिलित है जहाँ स्थानीय निकायों में महिलाओं का भाग चालीस प्रतिशत से अधिक है।

¹⁹ जनगणना 2011 के वार्ड-वार लिंगानुपात आँकड़ों के आधार पर संकलित; 45 में से 12 वार्डों में लिंगानुपात 870 से नीचे दर्ज है।

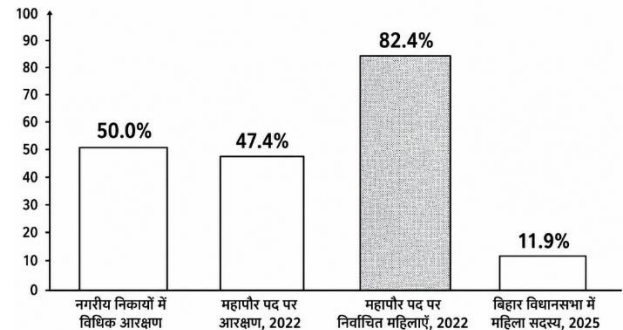
बिहार इसका सर्वाधिक स्पष्ट उदाहरण प्रस्तुत करता है। राज्य के नगरीय निकायों में महिलाओं के लिए आधे स्थान आरक्षित हैं और 2022 में महापौर पद पर महिलाओं की वास्तविक विजय आरक्षित पदों की संख्या से भी अधिक रही। इसके विपरीत, नवंबर 2025 के विधानसभा निर्वाचन में 243 में से केवल 29 महिलाएँ निर्वाचित हुईं, अर्थात् लगभग 11.9 प्रतिशत। 2020 में यह संख्या 26 थी, 2015 में 28 और 2010 में 32।²² ध्यान देने योग्य बात यह है कि इस अवधि में चुनाव लड़ने वाली महिला उम्मीदवारों की संख्या लगातार बढ़ी है, 2010 में 214, 2015 में 272 और 2020 में 370, जबकि विजय-दर घटती गई है। अर्थात् भागीदारी बढ़ी है और सफलता घटी है।

2025 के निर्वाचन का एक और आँकड़ा इस विरोधाभास को और तीखा बनाता है। इस चुनाव में महिला मतदान प्रतिशत लगभग 71.6 रहा, जबकि पुरुष मतदान लगभग 62.98 प्रतिशत था।²³ अर्थात् महिलाएँ मतदाता के रूप में निर्णायक हैं, स्थानीय निकायों में प्रतिनिधि के रूप में बहुसंख्यक हैं, और विधानसभा में उपस्थिति के रूप में हाशिये पर हैं। तालिका 2 और चित्र 2 इसी ऊर्ध्वाधर क्षय को प्रस्तुत करते हैं।

²² विधानसभा निर्वाचन आँकड़ों का विश्लेषण एसोसिएशन फॉर डेमोक्रेटिक रीफॉर्म्स एवं बिहार इलेक्शन वॉच द्वारा नवंबर 2025 में प्रकाशित प्रतिवेदन पर आधारित।

²³ मतदान-प्रतिशत संबंधी आँकड़े नवंबर 2025 के निर्वाचन-विश्लेषण प्रतिवेदनों पर आधारित; कई जिलों में यह अंतराल दस प्रतिशत बिंदु से अधिक दर्ज किया गया।

**चित्र 2 : महिला प्रतिनिधित्व का ऊर्ध्वाधर क्षय:
नगरीय निकाय से विधानसभा**



स्रोत: बिहार राज्य निर्वाचन आयोग एवं भारत निर्वाचन आयोग

इस क्षय का एक कारण चक्रानुक्रमण की वह संरचना है जिसकी चर्चा ऊपर की गई। हाल के नीति-अध्ययनों ने इसे 'एक-कार्यकाल का जाल' कहा है, अर्थात् महिला प्रतिनिधि जब तक राजनीतिक अनुभव अर्जित करती है, तब तक उसकी सीट आरक्षण-चक्र में बदल चुकी होती है और पुनः लड़ने का मार्ग अवरुद्ध हो जाता है।²⁴ परिणामस्वरूप स्थानीय स्तर पर संचित राजनीतिक पूँजी विधानसभा के स्तर तक हस्तांतरित नहीं हो पाती। यह पहली परिकल्पना की पूर्ण पुष्टि करता है।

निष्कर्ष:

प्रस्तुत शोध चार निष्कर्षों पर पहुँचता है। पहला, महिला आरक्षण ने स्थानीय स्तर पर प्रवेश का द्वार पूरी तरह खोल दिया है। 2022 के परिणाम बताते हैं कि बिहार के नगर निगमों में महिलाएँ आरक्षित पदों की संख्या से

²⁴ स्थानीय शासन पर 2025 के नीति-प्रतिवेदनों में चक्रानुक्रमण के इस प्रभाव को 'one-term trap' के रूप में चिह्नित किया गया है, जिससे निरंतरता और ऊर्ध्वाधर गतिशीलता दोनों बाधित होती हैं।

कहीं आगे बढ़कर विजयी हुई, जिससे यह धारणा निर्मूल सिद्ध होती है कि वे केवल आरक्षण के सहारे ही चुनी जाती हैं।

दूसरा, यह उपलब्धि उच्चतर राजनीतिक स्तरों तक हस्तांतरित नहीं होती। नगरीय निकायों में पचास प्रतिशत और महापौर पद पर बयासी प्रतिशत की उपस्थिति के बावजूद 2025 की विधानसभा में महिला सदस्यों का अनुपात केवल लगभग बारह प्रतिशत है, जबकि उसी चुनाव में महिला मतदान पुरुष मतदान से लगभग नौ प्रतिशत बिंदु अधिक रहा। पहली परिकल्पना इस साक्ष्य से पूर्णतः पुष्ट होती है। यह ऊर्ध्वाधर क्षय आरक्षण की सफलता और उसकी सीमा, दोनों को एक साथ दर्शाता है।

तीसरा, जिस सामाजिक आधार पर आरक्षण लागू होता है वह अत्यंत असमान है। आरा नगर निगम के भीतर ही महिला साक्षरता 48.98 से 93.35 प्रतिशत तक फैली हुई है और सात वार्डों में यह साठ प्रतिशत से भी नीचे है। एक समान विधिक प्रावधान इतने असमान आधार पर समान परिणाम नहीं दे सकता। दूसरी परिकल्पना पुष्ट होती है।

चौथा, और यह इस शोध का मौलिक योगदान है, छद्म प्रतिनिधित्व मुख्यतः चुनावी नहीं बल्कि प्रशासनिक परिघटना है। प्रत्यक्ष निर्वाचन में मतदाता ने रिश्तेदारी के आधार पर प्रस्तुत की गई उम्मीदवारियों को स्पष्ट रूप से अस्वीकार किया। किंतु मतदाता की भूमिका मतगणना के साथ समाप्त हो जाती है, और उसके बाद निगम कार्यालय में वही छद्मता बिना किसी अवरोध के पुनः स्थापित हो जाती है। नीतिगत हस्तक्षेप का उचित स्थान इसलिए

चुनाव-प्रक्रिया नहीं, निर्वाचन-पश्चात की कार्यालयी प्रक्रिया है।

अंत में, कैंटर का निर्णायक संख्या का सिद्धांत भारतीय स्थानीय शासन के संदर्भ में पुनर्परीक्षण की माँग करता है। बिहार में अनुपात पचास प्रतिशत है और 2022 का वास्तविक परिणाम उससे भी आगे गया, फिर भी संस्थागत संस्कृति में अपेक्षित परिवर्तन नहीं दिखता। संख्या आवश्यक शर्त है, पर्याप्त नहीं, और पर्याप्तता के लिए संस्थागत सहारे की आवश्यकता है।

नीतिगत सुझाव:

- (1) निर्वाचित पार्षदों के लिए कार्यभार ग्रहण करने के बाद पहले तीन माह में अनिवार्य प्रशिक्षण की व्यवस्था हो, जिसमें निगम की बजट-प्रक्रिया, फाइल-प्रणाली और अनुबंध-नियमों की व्यावहारिक जानकारी सम्मिलित हो। जिन वार्डों में महिला साक्षरता साठ प्रतिशत से कम है, उन्हें इस कार्यक्रम में प्राथमिकता दी जाए।
- (2) निगम कार्यालय में यह प्रक्रियात्मक नियम लागू हो कि पार्षद-संबंधी औपचारिक कार्य केवल निर्वाचित प्रतिनिधि द्वारा या उसके लिखित प्राधिकार पर ही स्वीकार किए जाएँ। यह सुझाव इस शोध के केंद्रीय निष्कर्ष से सीधे निकलता है, क्योंकि छद्मता का वास्तविक स्थान कार्यालय है, मतपत्र नहीं।²⁵

²⁵ इस प्रकार का प्रक्रियात्मक नियम किसी संवैधानिक संशोधन की माँग नहीं करता और इसे नगर निगम स्तर पर कार्यालय-आदेश द्वारा लागू किया जा सकता है।

- (3) बोर्ड बैठकों की कार्यवाही में प्रत्येक सदस्य द्वारा दिए गए हस्तक्षेप को नामवार अभिलिखित किया जाए और यह अभिलेख सार्वजनिक हो, जिससे उपस्थिति और सहभागिता का भेद मापनीय बने।
- (4) आरक्षण के चक्रानुक्रमण की अवधि की समीक्षा की जाए, ताकि अनुभव-संचय और राजनीतिक निरंतरता की न्यूनतम संभावना बनी रहे।
- (5) वार्ड समितियों को सक्रिय कर उनमें महिलाओं की सहभागिता सुनिश्चित की जाए, जिससे प्रतिनिधित्व केवल पार्षद के व्यक्ति तक सीमित न रहकर वार्ड-स्तर तक विस्तृत हो।²⁶
- (6) निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों का एक अंतर-निकाय मंच बने, जिससे अनौपचारिक राजनीतिक नेटवर्क की अनुपस्थिति की भरपाई एक औपचारिक मंच से हो सके।

संदर्भ सूची:

1. Agarwal, B. (2010). Gender and Green Governance: The Political Economy of Women's Presence Within and Beyond Community Forestry. Oxford: Oxford University Press.
2. Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216-224.
3. Banerjee, A., Duflo, E., Chattopadhyay, R., & Topalova, P. (2010). Political Reservation and Substantive Representation: Evidence from Indian Village Councils. India Policy Forum, 7, 159-201.
4. Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004). Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India. Econometrica, 72(5), 1409-1443.
5. Jayal, N. G. (2006). Engendering Local Democracy: The Impact of Quotas for Women in India's Panchayats. Democratization, 13(1), 15-35.
6. Kanter, R. M. (1977). Men and Women of the Corporation. New York: Basic Books.
7. Mathew, G. (1995). Panchayati Raj: From Legislation to Movement. New Delhi: Concept Publishing.
8. Pingle, V. (2009). Urban Governance in India: A Multi-level Study. Economic and Political Weekly, 44(28), 81-90.

²⁶ वार्ड समितियों का प्रावधान अनुच्छेद 243S के अंतर्गत तीन लाख से अधिक जनसंख्या वाली नगरपालिकाओं हेतु अनिवार्य है तथा बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007 में इसे सम्मिलित किया गया है।

9. Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
10. Association for Democratic Reforms & Bihar Election Watch (2025). Analysis of Winning Candidates, Bihar Assembly Elections 2025. New Delhi: ADR.
11. Observer Research Foundation (2024). The State of Women's Representation in Urban Local Self-Government in India: A Review. New Delhi: ORF.
12. आरा नगर निगम (2023). वार्षिक प्रतिवेदन. आरा: आरा नगर निगम.
13. बिहार राज्य निर्वाचन आयोग (2022). नगरपालिका आम निर्वाचन: महापौर एवं उप-महापौर पदों की आरक्षण अधिसूचना, 8 सितंबर 2022. पटना: बिहार राज्य निर्वाचन आयोग.
14. बिहार राज्य निर्वाचन आयोग (2022). नगरपालिका आम निर्वाचन: द्वितीय चरण के परिणाम, 30 दिसंबर 2022. पटना: बिहार राज्य निर्वाचन आयोग.
15. बिहार सरकार (2007). बिहार नगरपालिका अधिनियम, 2007. पटना: नगर विकास एवं आवास विभाग.
16. भारत की जनगणना (2011). जिला जनगणना पुस्तिका: भोजपुर. नई दिल्ली: भारत के महापंजीयक का कार्यालय.
17. भारत निर्वाचन आयोग (2025). बिहार विधानसभा आम निर्वाचन 2025: परिणाम. नई दिल्ली: भारत निर्वाचन आयोग.
18. भारत सरकार (1992). संविधान (चौहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992. नई दिल्ली: विधि मंत्रालय.