Shodhshauryam, International Scientific Refereed Research Journal
© 2020 SHISRRJ | Volume 3 | Issue 3 | ISSN : 2581- 6306

जोनाथन डंकन द्वारा बनारस जमींदारी की भू–राजस्व व्यवस्था में सुधार

डा0 नूतन सिंह

एसोशिएट प्रोफेसर,इतिहास विभाग, युवराजदत्त महाविद्यालय,लखीमपुर खीरी।

प्रस्तावना–भारतवर्ष की सांस्कृतिक राजधानी वाराणसी से हमारा आशय जनपदों की वर्तमान सीमा निर्धारण के अंतर्गत वाराणसी जनपद से माानते हुए इसके निकटवर्ती स्थित गाजीपुर, बलिया, मिर्जापुर, जौनपुर, चन्दौली और संत रविदासनगर से है, जो 18वीं सदी में बनारस जमींदारी का अंग था। इसका मुख्यालय रामनगर था। इस सदी के अंतिम दशक में 1787 से 1795 ई0 तक जोनाथन डंकन ईस्ट इंडिया कंपनी का रेजीडेंट नियुक्त हुआ।ऐसे समय में जब कि विभिन्न देशी रियासतों में नियुक्त रेजीडेंट एवं वहाँ के नरेशों के बीच संबन्ध कटुतापूर्ण थे, डंकन ने राजा व स्थानीय जनता के दिलों में जगह बनायी। बनारस शहर तथा बनारस के उच्च से लेकर निम्न वर्ग के लोगों से उसे अनुराग था। साहित्यानुरागी एवं परोपकारी स्वभाव का डंकन अपनी कार्यकुशलता से बनारस में इतना लोकप्रिय हो गया था कि यहाँ की जनता उसे 'बडे. भाई' का संबोधन करने लगी।

मुख्य शब्द–जोनाथन, डंकन, बनारस,जमींदारी, भू–राजस्व,जनपद, सांस्कृतिक।

इस शोध के परिप्रेक्ष्य में हमारा उद्देश्य तत्कालीन भू–राजस्व व्यवस्था की स्थिति का चित्रण करना है। साथ ही इस बात का भी अध्ययन करना है कि जोनाथन डंकन द्वारा राजस्व व्यवस्था में सुधार के क्या प्रयास किये गये तथा उन प्रयासों से तत्कालीन व्यवस्था में क्या परिवर्तन आया।

भारत में भू–स्वामित्व एवं भू–राजस्व हमेशा से एक जटिल प्रश्न रहा हैं। इस संबन्ध में विभिन्न शासकों की नीतियां भी भिन्न रहीं।अंग्रेज शासकों ने भी 1765 से 1793 तक विभिन्न निरीक्षण–परीक्षण इस मन्तव्य से किया कि कमतर जिम्मेदारी से अधिकतम भू–राजस्व कैसे वसूला जाय। इसी प्रयोग की एक कड़ी में डंकन का भू–राजस्व सुधार भी हैं।

वस्तुतः वाराणसी मे डंकन का कार्यकाल राजस्व बन्दोबस्त की पद्धति में परिवर्तन का काल रहा। नवीन प्रथा में कई प्रश्न उपस्थित हुए। जैसे कि भूमि का वास्तविक स्वामी किसे माना जाय, भूमि की पैदावार में राज्य का हिस्सा क्या हो, मुगलकालीन जमींदार भूमि के स्वामी हैं या मात्र मध्यस्थ हैं। उक्त प्रश्नों ने विभिन्न वर्गो के अधिकारों को अलग अलग ढंग से प्रभावित किया।

डंकन के बनारस के कार्यकाल के समय भूमि लगान से संबन्धित मुख्य वर्गों के अन्तर्गत राजा, आमिल, जागीरदार, ताल्लुकेदार, ग्रामीण जमींदार तथा किसान आते थे। इसी पद व्यवस्था ने किसानों को अत्यधिक नुकसान पहुँचाया। आमिल, जो सामान्यता अपने क्षेत्र में लगान वसूली करते थे। वे एक साल से ज्यादा अपने पद पर स्थाई से रूप से रह नहीं सकते थेकिन्तु लगान की किश्त समय से अदा करते रहने पर निरन्तर वे अपने पद पर बने रह सकते थे। यदि लगान अदायगी में नियमित बने रहे तो उनके गलत कार्य व्यवहार पर भी ध्यान नहीं दिया जाता था।

डंकन द्वारा परिक्षेत्र की भू–राजस्व व्यवस्था की जांच एवं सुधार के निर्देश –जमींदारी के व्यापार, कृषि, नागरिक प्रशासन सभी क्षेत्रों में व्यापक भ्रष्टाचार और अव्यवस्था का बोलबाला था। परिणामतः क्षेत्र बरबाद हो गया। डंकन की नियुक्ति के बाद उसे वाराणसी के प्रशासन में प्रचलित बुराइयों की जांच करने तथा उचित सुधार की जिम्मेदारी दी गयी। सरकार ने पूर्व रेजीडेंटों की तुलना में डंकन को अधिक प्राधिकार दिये तथा बनारस के राजा से यह अपेक्षा की गयी कि वह सहयोग करें। इस कार्य व्यवस्था में राजा ने पूर्ण सहयोग किया।

सरकार के अनुदेशों के पालन के इरादे के साथ और राजा को उनकी कार्यकुशलता की परीक्षा हेतु एक अवसर देकर, डंकन ने बंदोबस्त को आगामी वर्ष के लिए विचाराधीन रखा। उसने राजा को सलाह दिया कि वह राजस्व की व्यवस्था स्वयं या अपने द्वारा नियुक्ति किये अधिकारियों द्वारा कचहरी में देखें। जब नया बंदोबस्त बनाया जा रहा था, डंकन ने राजा के संरक्षण के लिए कुछ निश्चित तथ्यों को एकत्रित करने की स्वीकृति दी।डंकन की संस्तुतियों से यह स्पष्ट होता है कि वह जनकल्याण के लिए बहुत अधिक उत्सुक था। आमिलों के अनाधिकार चेष्टाओं को नियंत्रित करने के लिए अनेकों नियम बनाये गये।

राजस्व प्रशासन में जोर–जबरदस्ती या अत्याचार को कम करने के लिए डंकन परिवर्तन करना चाहता था। आमिलों के गतिविधियों को नियंत्रित करने के ध्येय से उसने कानूनगों को तत्काल सरकार का सेवक बनाने का निर्णय लिया तथा उनके खर्च के लिए पर्याप्त धन की व्यवस्था की गयी।कानूनगों के संबंध में डंकन का सुझाव था कि अब उन्हें आमिलों के स्थान पर कृषकों के कोष से वेतन दिया जायेगा, जिसके लिए कृषकों से निश्चित कर लिए जाते थे। उसने कानूनगो के पद को पैतृक न करने तथा उन्हें आमिलों के दबाव से मुक्त रखने को कहा। अंतत उसने सरकारी आदेशानुसार कानूनगो की नयी नियुक्तियां करनी चाही। कानूनगो को अब तक आजीविका के लिए आमिलों पर निर्भर रहना पड़ता था। यह नियम निस्संदेह आमिलों के शक्ति एवं प्रभाव को कम करते थे परन्तु इससे राजा को लगान वसूली मे अत्यधिक राहत महसूस हुई। राजा ने डंकन की संस्तुतियों को स्वीकार किया। डंकन का राजा के ऊपर अच्छा प्रभाव रहा। डंकन काफी होशियार था। उसने स्वयं राजा से मित्रवत संबन्ध बनाये रखने का प्रयास किया। उसने अपने कार्यवाहियों की सूची दूरदर्शिता पूर्वक सूचीबद्ध कर देनी चाही। कार्नवालिस भी वाराणसी में डंकन के कार्य से संतुष्ट था। कार्नवालिस ने महसूस किया कि डंकन की दूरदर्शिता से वाराणसी में बंदोबस्त की प्रथा स्थापित करके पहले ही काफी लाभ लिए जा चुके हैं। वह यह विश्वास करता था कि डंकन अपनी इच्छानुसार बनारस जमींदारीमें व्यवस्था लाने में योग्य सिद्ध होगा लेकिन जैसी आशा की गयी थी घटनायें वैसा रूप न ले सकीं। राजा ने डंकन की संस्तुतियों को स्वीकार तो किया परन्तु उसे उचित ढ़ंग से क्रियान्वित न कर सका। क्षेत्र के लिए डंकन नया था और क्षेत्रीय लोगों के विषय में जानकारी नहीं थी जबकि राजा व्यवस्थापक के रूप में सरकार द्वारा नियुक्ति की घोषणा से पूर्णरूपेण परिचित नहीं था। डंकन ने बंदोबस्त के लिए पूर्णतया राजा को नियंत्रण मुक्त कर दिया।

डंकन की सलाह पर राजा ने आमिलों की मनमानी पर नियंत्रण लगाने के प्रयास किये। इस क्रम में उसने ''आमिलनामा'' (आमिलों की देख–रेख के नियम) तथा 'कबूलियत' को नवीन रूप दिया। इससे आमिलों की गलत कार्यवाहियों मे कमी आयी। राजा द्वारा की गयी व्यवस्था के अंतर्गत करों का निर्धारण राज्य की क्षमता से काफी अधिक था, जिसकी पूर्ति राजा द्वारा सरकार को की जानी सम्भव थी। महाजनों के सहयोग से 1785–86 ई0 की व्यवस्था में सरकार के राजस्व की अदायगी किसी प्रकार की जा सकी।

राजस्व व्यवस्था में कमियां एवं उससे संबंधित डंकन के सुझाव – अब डंकन ने देखा कि लगान व्यवस्था मे क्या क्या कमियां है जिनकी वजह से सामान्य लोग परेशान हैं।अतः डंकन ने जून 1788 में राजा को राजस्व की व्यवस्था के बारें मे सुझाव के लिए एक पत्र लिखकर एक समान पट्टा के लिए सलाह दिया। एक समान पट्टे की व्यवस्था का प्रस्ताव निःसन्देह रूप से उन छोटे किसानों जो जमींदार से जमीन या धन लेते थे, के लिए उनकी सुरक्षा का प्रथम प्रयास था। डंकन ने भूमि को तथा पट्टे की भूमि उत्पादन को मापने की विशेष व्यवस्था की।

आमिलों के द्वारा बीजों के दर को नकदी में बदलते समय की गयी मनमानी से बचने के लिए उसने आदेश दिया कि मूल्य राजा के द्वारा निश्चित किया जायेगा,जिसको सरकारी दूत से विचार विमर्श के बाद अंतिम रूप दिया जायेगा। डंकन ने 1779 से 80 के बाद लगाये गये विभिन्न अनुचित करों एवं नीलामी की व्यवस्था समाप्त करने का सुझाव दिया। नवीन व्यवस्था (1187 फसली) 1779–80 के दर के अनुसार बनी। उसने पैमाइश के लिए एक विशिष्ट प्रकार के लट्ठे को रखने का निर्देश सभी कानूनगो को दिया तथा पट्टे पर लोगों का विश्वास दृढ़ रखने के लिए कृषकों में उसके कागजात वितरित करवाये। उसने असिंचित या बंजर भूमि भी सस्ती दरों पर कृषकों को उपलब्ध कराने के लिए प्रोत्साहित किया। कृषकों के लिए 'तकाबी' कृषि ऋण की व्यवस्था की, जिसकी राशि पर ब्याज सहित वसूली का भी प्रावधान बनाया।पहले तो राजा इन सुझावों से सहमत नहीं हुआ किन्तु शीघ्र ही व्यवस्था में परिवर्तन की आवश्यकता समझते हुए उसने स्वीकृति दे दी।

डंकन द्वारा वाराणसी का राजस्व प्रशासन–डंकन ने राजस्व से सम्बन्धित विवादों के निपटारे के लिए विशेष न्यायालय की आवश्यकता समझी। इसके लिए उसने जिला मुख्यालयों पर न्यायालय स्थापित किये।

डंकन ने क्षेत्र की वास्तविक राजस्व क्षमता बढ़ाने का प्रयास किया। यह उसने विगत कुछ वर्षो के वार्षिक धन संग्रह को इकट्ठा करके करना चाहा। उसने जेम्स ग्रांट के प्रारूप जो कि बनारस में 1184 फसली 1776–77 ई0 के दौरान वहां के जमींदारों एवं जनता के राजस्व से संबंधित था, की जांच की। ग्रांट के संपूर्ण राजस्व का प्रारूप रूपया 37,78,321/– था। परन्तु डंकन ने ध्यान पूर्वक पुनः निरीक्षण करने पर पाया कि कुछ जिलों को आवश्यकता से अधिक आंका गया था, जबकि कुछ जिले जमींदारी के रूप से अलग थे। डंकन के सुधारों का सूत्रपात 'मुफस्सिल' के भुगतानों से हुआ। साथ ही अवसान सिंह, सदानन्द बख्शी और दूसरे बनारस के अधिकारियों ने भी उसका सहयोग किया। डंकन ने राजा के सदर बंदोबस्त के 5 वर्षो के लेखा–जोखा को देखा। उसने पाया कि सरकार द्वारा आंकी गयी कर राशि पर्याप्त रूप से ऊंची थी। वास्तविक औसत धन संग्रह प्रतिवर्ष 40,74,933 रूपये था। धन संग्रह का कार्यभार गृह नियमावली के अनुसार 1195 फसली 1787–88 ई0 मे किया गया था। भविष्य में धन संग्रह की संभावित राशि रू0 37,58,881 थी, जो सरकार के मांग के अनुसार उपयुक्त नहीं थी। ब्रिटिश प्रशासन की दृष्टि मे डंकन द्वारा बनारस राज्य के राजस्व प्रशासन के क्षेत्र में किये गये नये सुधार स्पष्ट और संतोषजनक थे। इसकी सभी संस्तुतियां स्वीकार कर ली गयी। 3 अक्टूबर 1788 को सरकार के आदेश के

पहुंचने से पहले डंकन ने राजा को बताया था कि परगना का राजस्व नये पट्टे के द्वारा स्थायी कर देना जरूरी है। ऐसा जन सामान्य की क्षमता एवं सुविधाजनक संबंधो के आधार पर किया जाना है।उसने यह भी लिखा कि नये लगान दाताओं के चयन में वह उन लोगों की नियुक्ति नहीं करेगा जो राजा के लिए स्वीकार नही होगें। राजा इस पर इच्छा से सहमत हो गया।

राजस्व प्रशासन का कार्यभार लेने के बाद डंकन सर्वप्रथम असमानता तथा कमियों को जड़ से समाप्त कर देना चाहता था। भूमि जुताई के विस्तार को 1198 फसली मे बढ़ाने के लिए ''जमा'' को स्थापित्य देना चाहा था। अतः इसके लिए आमिलों एवं लगानदाताओं से कहा गया कि वे राजस्व को किश्तों के रूप में पिछले वर्षो के आधार पर अदा करे। इन सुधार योजनाओं के दौरान डंकन को अत्यधिक परेशानी का सामना करना पड़ा। उस समय खाद्यान्नों की कमी हो जाने से, बनारस के अन्य भागों से खाद्यान्न आयात कर, सही अनुपात में वितरित करना पड़ता था। ऐसी स्थिति में उसने अपनी योजना का कार्यान्वयन कुछ समय के लिए स्थगित कर दिया। चूंकि जुती हुई भूमि का सर्वेक्षण काफी समय ले सकता था, अतः उसने अगले बंदोबस्त का निर्णय कानूनगो की आख्या तथा उनके संपूर्ण उत्पादन के ब्योरे के आधार पर करने का निर्णय लिया।जिसको पिछले वर्ष के अनुभव के आधार पर सुधार के साथ लागू भी करना था।स्मरणीय है कि डंकन ने 1187 फसली के बाद लगाये गये समस्त नये करों को समाप्त कर दिया। भू–राजस्व में प्राचीन करों को सम्मिलित कर दिया गया इस प्रकार वाराणसी का भू राजस्व ही शेष रह गया,जिसे 'माल' कहा गया।

अब डंकन का ध्यान आकर्षित किया आमिलों की किश्तबंदी ने,जिसके द्वारा उनका राजस्व अदा किया जाता था। बलवन्त सिंह के कार्यकाल मे धन संग्रह आश्विन से जेठ तक किया जाता था। इस प्रकार तीन महीनों के लिए किसानों को खेत की जुताई के लिए छोड़ दिया जाता था। सदर किश्तबंदी 10 माह के लिए बढ़ा दी गयी। डंकन ने बलवन्त सिंह की नियमावली में लाभ देखा। वह इस बात से संतुष्ट हो गया कि भूमि जुताई के दौरान धन संग्रह बाधित हो सकता था। अतः उसने बलवन्त सिंह के नियम को ही प्रश्रय दिया तथा आमिलों कि किश्त वर्ष के (फसली) प्रथम 10 माह में ही अदा करने का निर्णय लिया, आधी खरीफ के फसल से तथा आधी रबी की फसल से ली जानी थी।

डंकन ने दो रूपों में राजस्व के निर्धारण में कष्ट भी महसूस किया।पहला–केवल एकवर्ष के लिए पट्टा का किया जाना।दूसरे–उस ब्यौरे से जो कि निर्धन जिलों के किसानों को बचत के रूप मे देने के लिए प्रेरित किया गया था। यहां तक कि वर्तमान वर्ष के जमा पर उनके खेतों के विचार से पांच वर्ष का समय उनको दिया जाता था, वह भी जमा की बढ़ती हुई स्थिति में। इस आधार पर की गयी गणना से उसने पाया कि एक वर्ष के लिए परगना का पट्टा करके लगभग 3,528,633 रू0 प्राप्त किया जा सकता था। जबकि उन्हीं का पांच वर्ष तक पट्टा कर देने से लगभग 3,601,863रू0 की कमी हो सकती थी। बाद वाले ब्यौरे में क्रमशः वार्षिक महाल बढ़ोत्तरी से पांचवे एवं अन्तिम वर्ष में 38 हजार रू0से भी अधिक बढ़ जायेगा।

उसने दूसरी प्रक्रिया को ही मान्य समझा। वह पूर्ण रूप से उस बात से सहमत हुआ जो देश के लिए उपयुक्त था। वह जानता था कि परगना की निर्धनता प्रभावशाली ढंग से वार्षिक महाल बढोत्तरी से पांचवे एवं अन्तिम वर्ष में 38 हजार रूपये से भी अधिक बढ़ जायेगा। राजा की सहमति से उसने पांच वर्ष तक के लिए खास आमिलों द्वारा कम महाल निर्धारित किया।

डंकन ने अगला कदम वास्तविक बंदोबस्त बनाने के लिए उठाया। जो कानूनगो के ब्यौरे के आधार पर आमिलों के सहयोग से होना था, उनके बहुत से ब्यौरे स्वीकार कर लिए गये और कुछ अस्वीकार।बंदोबस्त करने मे डंकन ने ईमानदारी, अखण्डता तथा साथ ही आमिलों के स्थायित्व पर विशेष ध्यान दिया। वह सोचता था कि ईमानदार व आर्थिक रूप से स्थायी आमिल लगानदाताओं के शोषण से परे हो सकते थे। ऐसे ईमानदार लोगो में शिवलाल दुबे और शंकर पंडित थे।1196 फसली के बंदोबस्त में पांच वर्षीय पट्टे के लिए आमिलों की संख्या 38 तथा तात्कालिक वर्ष के लिए आमिलों की संख्या 28 थी।डंकन ने स्पष्ट रूप से देखा कि क्षेत्र के साधन सरकार की मांग पूरी करने के लिए पर्याप्त नहीं थे तथा क्षेत्रीय प्रशासन भी मंहगा था।उसने आर्थिक प्रभाव में सफलता पाने का अत्यधिक प्रयास किया। उसने राजा से सदर कचहरी के विस्तार को कम करने का निवेदन किया। राजा ने अपने सभासदों के लिए घुड़सवार, चपरासी तथा संदेशवाहकों की संख्या में अत्यधिक कटौती की। इससे 13,533/रू0 की बचत हुई। डंकन की व्यवस्थापूर्णतया सफल रही। वास्तविक धन संग्रह8,236रू0 की थी जो पहले की तुलना में अधिक थी।

बोर्ड ऑफ रेवेन्यु का दृष्टिकोण बंदोबस्त के लाभान्वित प्रभाव एवं संतोष के साथ था। इसके साथ ही यह भी विचार स्पष्ट कर दिया गया कि 25 जून 1788 को बनायी गयी डंकन की नियमावली तथा क्षेत्र के लिए भूमि बन्दोबस्त के नियम बहुत हद तक स्थायी बंदोबस्त के लाभ के लिए उपयुक्त था। इसके साथ ही बोर्ड आफ डायरेक्टर्स ने डंकन के चरित्र की सराहना करते हुए वाराणसी में अति उत्तम प्रबन्ध के लिए स्थायी बंदोबस्त की संभावना महसूस की। उसने बोर्ड को लिखा –'' यदि अगली बरसात हमारे पक्ष में रही तो नये पट्टे और नयी प्रथा का प्रभाव का समुचित परीक्षण हो जायेगा।

सरकार के अनुदेशों के हस्तगत होने पर डंकन राजा के यहां गया और इस प्रथा के सामान्य सिद्वान्तों तथा लाभ को बताया। इस 10 वर्षीय बंदोबस्त को क्षेत्र के समस्त परगनों पर एक ही साथ नही थोपा गया। जिलों के कुछ हिस्सों में इसे परीक्षण के रूप में लिया। 3 या 4 परगनों के अतिरिक्त पांच वर्षीय पट्टे के अंतर्गत लिया, जिसमें पांच वर्षीय पट्टा कुछ किसानों द्वारा छोड़ दिया गया। उसने इन परगनों मे विश्वासपात्र आमिलों की नियुक्ति की तथा आवश्यक निर्देश भी दिये।

उसनें बहुत से जमींदारों,पट्टीदारों तथा कुछ किसानों को प्रोत्साहित किया,इसके अतिरिक्त कुछ महत्वपूर्ण तत्वों को शामिल किया, बहुत से जमींदारों , तालुकेदारों को कई जिलों के विभिन्न भागों में नियुक्त किया। डंकन के अनुसार जहां भूमि अविभाजित है, भागीदारों के नाम सरकार के कर्मचारियों के साथ ही अंकित किये जाने चाहिये।

इस प्रकार तात्विक रूप से ऐसा लगता है कि डंकन रैयतवाड़ी बंदोबस्त की तरह व्यवस्था करना चाहता था। वह सरकार एवं भूमि के वास्तविक मालिकों के मध्य मधुर संबन्ध बनाये रखने के लिए उत्सुक था। जो भी हो उसे इस तथ्य की जानकारी थी कि ग्रामीणों के साथ किया गया यह बंदोबस्त उन किसानों के शोषण का कारण बन सकता है जो खेत तो जोतते हैं किन्तु भूमि पर स्वामित्व का अधिकार न रखते हों। उनके अधिकार की सुरक्षा हेतु उसने यह कहा कि ग्रामीण जमीदारों को कृषकों के नाम से जमीन का पट्टा उसी प्रकार देना चाहिए,जैसे कि आमिल उनके लिए करें।

कंपनी के आदेशों के तहत उसने यह भी घोषणा की कि वे सभी भूमिपति जो 1775 ई0 से पहले कब्जे से वंचित कर दिये गये थे उन्हे बंदोबस्त से जोड़ने का प्रयास होगा। डंकन ने भी आमिलों के निर्देशन के लिए कुछ नियम

बनाये। जब किसी भी गांव का तीन चौथाई जोता जाता हो,बंदोबस्त लगान के लिए जो निश्चित दर बनायेगा वह 10 वर्ष तक के लिए मान्य होगा,परन्तु उस स्थिति में जब गांव का एक चौथाई परती हो तो बंदोबस्त प्रारम्भ के 5 या 6 वर्षो के लिए मुद्रा निर्धारण का कार्य करेंगी।

डंकन ने खेतीएवं इसके विस्तार तथा सुधार मे गहरी रूचि ली। उसने आमिलों के इस प्रस्ताव को स्वीकार किया कि समीपवर्ती जंगलयुक्त, बंजर तथा परती भूमि की जुताई की जाय। उसने भूमि को जुताई की स्वीकृति दी जो तीन वर्ष के लिए थी।1789 ई0 मे बरसात अधिक हुई थी। अतः उचित राजस्व निर्धारित किया गया तथा धन संग्रह के लिए सिपाहियों को रोजगार दिया गया। डेढ़ लाख रूपया उस वर्ष वसूल किया गया। डंकन ने दो वर्षों में ही अपनी योग्यता प्रमाणित कर दी।

डंकन 1789 में गर्वनर जनरल से मिलने कलकत्ता गया। उसकी नीति का मतलब अस्तित्व में आये हुए बंदोबस्त को दखल करना नहीं था। जो कि अन्य क्षेत्रों मे 10 वर्षीय बंदोबस्त सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त की।वे चाहते थे कि राजा बंदोबस्त मे एक पार्टी बने जबकि वास्तविक बंदोबस्त अधिकार रेजीडेंट के नियंत्रण में हो। कलकत्ता से वापसी के बाद डंकन राजा के साथ जमींदारी की यात्रा पर निकला। जमींदारों की कम संख्या होने के कारण उसे काफी परेशानी का अनुभव हुआ।ऐसा 1775 मे कंपनी के अधिकार मे आने से पहले ही बलवन्त सिंह ने कब्जा रहित कर दिया था अतः उसने सरकार पर जमींदारों को कब्जा दिलानें के लिए दवाब डाला। चुंकि डंकन व्यक्तिगत रूप मे हर परगना में नहीं जा सकता था इस लिए 4 व 10 वर्षीय मुफालिस बंदोबस्त प्रभाव बनाये रखने के लिए दो सहयोगियों को नियुक्ति किया। वे ही अनुदेश जो उस समय आमिलों के लिए निर्गत थे,उन दो सहयोंगियों के लिए भी पथ प्रदर्शन हेतु 10 वर्षीय बंदोबस्त में निर्गत थे।

डंकन ने अब अपना ध्यान प्रत्येक अलग–अलग गांव के लिए लगानदार निश्चित करने के लिए लगाया। बंदोबस्त बनाने से पहले ही जिलों का नाम उसने लिखा तथा उन जमींदारों की संख्या जो कब्जे से बाहर थे का भी नाम लिखा।सिंचित एवं असिंचित भूमि भी दर्ज की। राजस्व की सामान्य दर भी साथ ही साथ निश्चित किया, स्वतंत्र भूमि की मात्रा ,जनसंख्या, किलों एवं नदियों की संख्या ,मुख्य छोटी–मोटी चीजों, व्यवसाय तथा उत्पन्न खाद्यान्न की मात्रा का संपूर्ण योग भी लिपिबद्व किया। उसने कानूनगो द्वारा प्रति महाल या परगना के 10 वर्ष के सही लेखा–जोखा को देने के लिए प्रतिज्ञा भी करवाया। इसी आधार पर ही उसने कुछ स्थानों पर चल रही व्यवस्था को सुदृढ़ किया। डंकन ने प्रति महाल पर हस्ताक्षर बनवाया और परगना की स्वीकृति दी और इसी आधार पर 1789 के लिए बंदोबस्त को संपन्न किया। इस बंदोबस्त के तहत लगभग क्षेत्र का दो तिहाई ग्रामीण जमींदारों के साथ तथा एक चौथाई राजस्व किसानों के साथ ,और जिन क्षेत्रों मे धन की कमी थी, वहॉ 1/12 अमानी या प्रत्यक्ष बंदोबस्त के तहत छोड़ा। बंदोबस्त का परिणाम उत्साहजनक रहा तथा 1789 से 1790 के राजस्व की राशि बिना किसी परेशानी के वसूल की गयी। जो उस वर्ष की राशि बढ़ोत्तरी रू0 85 हजार थी। यह किसानों से प्रत्यक्ष वसूली का परिणाम थी।

डंकन का बंदोबस्त सरकार द्वारा काफी प्रशंशित किया गया। सरकार ने निर्देश दिया कि 4 वर्ष के लिए किये गये पट्टे की अवधि 5 वर्ष के लिए और बढ़ा दी जाय। किसानों में विश्वास पैदा करने के लिये और उन्हे भूमि पर अर्ध स्थायित्व दिलाने के लिए पट्टाधारियों को डंकन ने आश्वासन दिया, जब तक वे राजस्व की निरन्तर अदायगी करते रहेगें उन्हे अंतिम वर्ष तक अपने जीवन के दौरान किसी अन्य मांग के लिए बाधित नही किया जायेगा।

इस प्रकार दहसाला बंदोबस्त पूरे क्षेत्र मे लागू कर दिया गया। 1791 में वर्षा बहुत कम हुई जिससे सरकार के मांग आपूर्ति में काफी कठिनाईयां महसूस की गयी। डंकन ने कार्नवालिस को लिखा, ''सच्चाई यह है कि हमने इस वर्ष काफी अच्छा प्रयास किया था, देश के मात्र उपजाऊ क्षमता को बढ़ाने के लिए एवं साथ ही योग्य आमिलों, बैंकरों तथा सिपाहियों का भी सहयोग मिला जिसने मुझें इस वर्ष सरकार के जमा के अदायगी के योग्य बनाया।

1792 मे कार्नवालिस ने डंकन कों मालाबार का कमिश्नर बनाया जो टीपू सुल्तान द्वारा अधीनस्थ था। बनारस मे स्थायी बंदोबस्त लागू करने मे विलम्ब हो गया क्योकि डंकन की अनुपस्थिति में कार्नवालिस इसे लागू नही करना चाहता था। लेकिन डंकन यह चाहता था कि यह व्यवस्था बनारस में हर हाल में लागू हो जाय।डंकन की सिफारिश पर ट्रीव ने प्रशासन को चलाया। स्थायी बंदोबस्त से कुछ विवादित क्षेत्रों के अतिरिक्त अन्य क्षेत्र की संपन्नता बढ़ती गयी। भूमि राजस्व बढ़ोत्तरी पर रहा और आसानी से संग्रहित होता रहा।

इसी बीच कार्नवालिस के स्थान पर जॉन शोर पदासीन हुआ। उसने कार्नवालिस द्वारा अपूर्ण कार्यों को बनारस में पूर्ण करने का प्रयास किया। बनारस के स्थायी बंदोबस्त के दोषों को परखा और दूर करना चाहा। डंकन की मंशा यह थी कि स्थयी ब।दोबस्त लागू करने से पूर्व एक बार राजा की सहमति ले ली जाय। यह कार्य आसान नहीं था क्योंकि राजा सयिी बंदोबस्त के प्रारूप से भलीभंति परिचित नहीं था।डंकन ने देखा कि परगना के कुछ भागों पर काफी दबाव है 47000 पट्टे मे से 700 छोड़े जा चुके है। उसने समानता लाने के लिए बहुत से कदम उठाये जैसे किसानों की सुरक्षा तथा उनके शोषण से सुरक्षा, उसने आमिलों की शक्ति कम करने तथा प्रभाव बनाये रखने का का प्रयास किया। उसने अधिग्रहीत तलबना अर्थात चपरासियों का शुल्क, की सीमा का जारी रखने का प्रयास किया ऐसा वह परगना के नियमों को बनाकर और इसके लिए बिना कानूनगों के प्रभावित किये हुए सम्मन लागू करने की बात सोची।

सामान्य तौर पर राजस्व वसूली के लिए या धनराशि को याद दिलाने के लिये चपरासियों को भेजा जाता था। चपरासी अपने परिश्रम की फीस किसानों से ही लेने के लिये अधिकृत था। लेकिन समय के अनुसार यह फीस किसानों से लिया जाना एक प्रकार की बुराई समझी जाने लगी उसने मना किया कि एक परगना एक आमिल से ज्यादा या एक आमिल जो बनारस शहर में रहता था से ज्यादा नही लेगा। उसे इन बुराइयों से दूर रहने के लिये भी कहा गया। उसने जमींदार तथा किसान पट्टा धारियों के जनता के राजस्व या जिले के आमिलों या बनारस के सरकारी खजानें मे धनराशि जमा करने को कहा, चाहे वह बैंकर द्वारा हो या विश्वासपात्र द्वारा।

डंकन ने सोचा यह नियमावली आमिलों के द्वारा गलत उठाये गये कदमों से किसानों की सुरक्षा कर सकेगी। जब डंकन मुफालिस बंदोबस्त को लागू करने मे व्यस्त था तो बोर्ड ने उसके विचारों के अनुरूप कुछ निश्चित तथ्यो को बदल दिया। राजा ने कहा कि वह पट्टा तथा फारिखखुटियों को अनवरत रूप से सहमति देता रहेगा। एवं उन्हे विकसित करता रहेगा। जैसा कि पहले हो रहा था वार्षिक रूप से इकट्ठे धन का कुछ भाग जमींदारों को विकसित करने में तथा बनारस की न्यायिक व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिये जो कि उसकी स्वीकृति से है खुद करेगा। बोर्ड ने डंकन को यह निर्देश दिया कि स्थायी बंदोबस्त लागू करने से पहले ग्रामीण जमींदारो तथा किसानों के द्वारा लगान की धनराशि को स्थायी कर दिया जाय। बोर्ड ने यह सोचा कि जनता कि भाग की सीमायें उनके व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा हेतु तथा आमिलों और राजस्व अधिकारियों के हाथों सुरक्षित रह सके। यह स्वीकृति पुनः दी

गयी कि कुछ स्थानों पर लागू जमा की अधिकतम धनराशि जो उस समय की व्यवस्था मे थी उससे ज्यादा न हो। बोर्ड का अंतिम उद्देश्य किसानों के कल्याण को बनाये रखना था।

बोर्ड को कुछ अन्य प्रकार के लोगों जिनके साथ बंदोबस्त किया गया था से संबन्धित संस्तुतियां भी दी गयीं। जहां ग्रामीण जमींदार अपने भूमि अधिकारों पर मालिकाना हक रखते थे तथा पट्टेदार या काबुलियतदार थे वहां उनके साथ प्रबन्ध को किया जाना था। किन्तु जहां काबुलियतदार नही होते थे राजस्व किसानों का पट्टा बनाये रखने के लिये बाधा थी, जब तक कि वे समाप्त न किये जाते हो।

इन के बनाये गये नियमों के संपर्क मे रहना पड़ता था। असुविधाओं से बचने के लिये जो अनेक प्रकार के पट्टेदारों या साझेदारों के लगे होने से उत्पन्न हो सकता था, पटटेंदारों को एक व्यवस्थापक की नियुक्ति करना चाहिये जिनके साथ बंदोबस्त को जोड़ा जा सके।यह डंकन के विचारों के बिल्कुल विरोध मे था वह प्रत्येक व्यक्तिगत भागीदारों को पट्टा दिलाना चाहता था। कंपनी की इस नीति के दोष ने बनारस मे बंदोबस्त की प्रकृति को ही बदल दिया इससे ऐसे भागीदारों को जिनका नाम पट्टे मे नही होता था असुविधा का कारण बन जाता था। ग्रामीणों जमींदारो की अनुपस्थित मे बंदोबस्त गांव के या जिलों के मुखियों के सहयोग से किया जाता था तथा छोटे छोटे खेतों के रूप मे विभाजित किया जाता था साथ ही स्थायी तौर पर पांच से दस हजार रूपये तक की लगान निश्चित कर दी जाती थी। पट्टा वंशानुगत तथा स्थानान्तरण योग्य होते थे परन्तु भूमि का विभाजन जो भूमिधरों की संपत्ति समझी जाती थी, विभाजित नही होती थी। इसके पीछे इरादा इतना ही था कि भूमि सुधार हेतु भूमिधरों को स्थायी ब्याज दिया जाय। राजस्व प्रत्यक्ष रूप से जनता के कोष में बनारस मे जमा होता था एवं धन संग्रह जिलाधिकारी द्वारा किया जाता था। जिलाधिकारी एवं उसके अधिकारी प्रत्येक अनाधिकृत चेष्टा के लिए जिम्मेदार थे। डंकन को ऐसी नियमावली इन अनुदेशों के आधार पर बनाने का निर्देश दिया गया तथा अपने उचित सलाह के साथ बोर्ड को भेजने को कहा।

डंकन 19 सितम्बर 1794 के सरकार के अनुदेशों के आधार पर आवश्यक नियमावली बनाया और विचार हेतु बोर्ड को भेजा। बोर्ड के अनुदेशों के पालन में उसने सलाह दिया कि क्षेत्र का अतिरिक्त राजस्व जो कि 1 लाख 40 हजार से कम की आशा नहीं की जा सकती थी, में से एक लाख राजा को दिया जाना चाहिए और शेष धनराशि सरकार द्वारा पुल बनवाने, सड़कों की मरम्मत कराने तथा अन्य जनकार्यो मे लगाया जाना चाहिए।

उसने सलाह दी कि राजस्व की बचत धनराशि जैसी बंगाल और बिहार में प्रचलित थी बनारस में नही होनी चाहिये । जनता के बीच बोली गयी नीलामी तथा ब्रिकी से न तो स्थायी आर्थिक लाभ हुआ है न ही कृषि मे सुधार। डंकन बंदोबस्त के तहत आर्थिक स्थायित्य तथा अमिलों एवं जमीदारों के चरित्र को प्रथम वरीयता देता था। लेकिन जनता के बीच नीलामी मे ऐसे चयन का मूल्य नहीं था। अतः उसने स्वीकार किया कि बचत धनराशि के मुकदमें में जिलाधिकारी को दोषी वर्ग को सजा देनी चाहिये। ऐसा वह खास बंदोबस्त के तहत भूमिधरों को दिये जाने गये कब्जे से वंचित करके करेगा। जब तक कि वे बकाया धनराशि प्रदान नही करते है। डंकन का यह सुझाव बोर्ड द्वारा स्वीकार किया गया तथा 1795 के नियमावलियों मे समाविष्ट किया गया। 26 मई 1795 की घोषणा के अनुसार डंकन का बंदोबस्त बनारस से स्थाई बना दिया गया।

स्थाई बंदोबस्त लगानदाताओं के लिए एक समान प्रणाली नही रही। बंदोबस्त मे ग्रामीण जमींदारों को प्रमुखता दी गयी परन्तु जागीरदार और ताल्लुकदारी मे स्थिति पूर्णतया भिन्न थी। जागीरदारी में सरकार दखल नही देती थी

और संपूर्ण व्यवस्था कमोवेश पूर्ववत ही बनी रही। तालुकदारी मे तालुकदारों के साथ बंदोबस्त किया गया। जो ग्रामीण जमींदारों को या तो उनके सदर जामा के अनुपात मे या तो बंदोबस्त के कुछ अतिरिक्त कार्यभार देकर या विस्तार एवं उत्पादन के मूल्य जैसा कि क्षेत्रीय रीति–रिवाज या पार्टियों की शक्ति के अनुसार आका जाता था, के अनुसार सम्मिलित हुआ।

उस स्थिति मे जब वहां–जहां कि वंशानुगत जमींदार या ताल्लुकदार नहीं हुआ करते थे।क्षेत्र राजस्व के लिए किसानों या आमिलों को पट्टे पर दिया जाता था। ऐसे किसानों की स्थिति पूर्णतया बदल जाया करती थी। उनके लगानदाता न तो वंशानुगत होते थे और न ही स्थानान्तरण के योग्य, न तो स्थायी और न ही अधिकार पर आधारित बल्कि एक वर्ष से दूसरे वर्ष तक राजा के दया पर रहा करते थे। बंदोबस्त प्रक्रिया तक उनके लगानदाता स्थायी वंशानुगत स्थानान्तरण योग्य बन गये और अपने क्षेत्रों के वे मुखिया भी समझे जाने लगे।

संपूर्ण बंदोबस्त नये नियमावली के तहत क्षेत्र कि 8/12 भाग के हिस्सेदार जमींदार 1/12 भाग पट्टा रहित ही बना रहा। इन क्षेत्रों का राजस्व आमिलों द्वारा किसानों से सीधे संग्रहित किया जाता था। अर्थात सरकार के खास प्रत्यक्ष बंदोबस्त के तहत में क्षेत्र शेष रह गये।

बंगाल की अपेक्षा यहां का बंदोबस्त निश्चित रूप से सुधरा हुआ था। बनारस में कई सर्वेक्षण के बाद इसे लागू किया गया। क्योंकि यह वास्तविक भूपतियों को स्थायी अधिकार देता था। परन्तु बहुत से भागीदारों को भूमि पट्टा के रूप में देकर गलती की। जिससे इसने अपना प्रभावा बंगाल पर भी छोड़ा। यद्यपि इसका मुख्य उद्देश्य यह नहीं था। बनारस मे रह रहे आमिल बंगाल के अनुभव से अनिभिज्ञ रहे। जैसा कि बाद में देखा गया कि तहसीलदारों की नियुक्ति के बाद उनको पुलिस शक्ति भी दी गयी।

स्थायी बंदोबस्त के ठीक बाद डंकन को बंगाल का गर्वनर बनाया गया। उसे 20 अगस्त 1795 को बनारस छोड़ना पड़ा। अतः वह यहां के बन्दोबस्त के प्रभावों को देखने व समझने का सौभाग्य न प्राप्त कर सका। फलतः आवश्यक सुधार रह गये। डंकन के बंदोबस्त की कुछ कमियां थीं। प्रथम, सीमा संबन्धी विवादों को बचाने में अयोग्य था। द्वितीय, राज्य द्वारा लगाये राजस्व मांग की निरन्तरता बनी रही। और तृतीय, भूमि की जुताई तथा कुछ क्षेत्रों का सर्वेक्षण उचित ढंग से नहीं हुआ था। दूसरी तरफ इस बंदोबस्त से कुछ लाभ भी थे।जैसेइसमे समझौते स्थायी होते थे।राजस्व की प्रकृति भी स्थायी थी।जब तक वे राज्य को भू–राजस्व नियमित रूप से चुकाते थे तब तक उनके अधिकार भी स्थायी होते थे।वित्तीय अवस्था बिगड़ने पर वे भूमि का विक्रय कर सकते थे।सभी क्रिया कलापों पर दृष्टिपात करने के पश्चात डंकन का बंदोबस्त काफी योग्यतापूर्ण प्रतीत होता है। राजस्व की विशाल स्थायी धनराशि से कंपनी की आर्थिक स्थिति सुधरी परिणामतः उसकी प्रशासनिक मशीनरी दृढ़ हुई। डंकन का बंदोबस्त ग्रामीण संपन्न वर्ग द्वारा सराहा व स्वीकृत किया गया था।

संदर्भ–

1.ए0 शेक्सपीयर, सेलेक''ान्स फ्रॉम द डंकन रिकार्ड्स 2 भाग,बनारस 1873

2.विलियमओल्डहम,ए हिस्टारिकल एण्ड स्टेटिसटकल मेमायर्स ऑफ गाजीपुर डिस्ट्रिक्ट, भाग–1,1870

3.वी0ए 0 नारायन, जोनाथन डंकन एण्ड वाराणसी, कलकत्ता,1959

4.के0पी0मिश्रा, बनारस इन ट्रांजी''ान,नई दिल्ली,1975

5.ए0 एल0 श्रीवास्तव, अवध के प्रथम दो नवाब,आगरा,1954

6.सुप्रका''ा सान्याल, बनारस एण्ड दि इंग्लि''ा ईस्ट इंडिया कंपनी,कलकत्ता,1979

7.बी0एच0बडेन पावेल,ए शार्ट एकाउण्ट ऑफ द लैण्ड रेवेन्यू एण्ड इट्स ऐडमिनिस्ट्रे''ान इन ब्रिटि''ा इंडियाा विद ए स्केच ऑफ द लेण्ड टेन्योर्स।

8.डा0 मोतीचन्द्र, का''ाी का इतिहास,वाराणसी,2003

9.सब्यसाची भट्टाचार्य, आधुनिक भारत का आर्थिक इतिहास, नई दिल्ली,1995