

जाग दुम सुए-शहर व सर सुए-वेह ।
दुमे आँ जाग अज्ज सरे ओ वेह ॥^१

(एक कौवे की पूँछ शहर की ओर और उसका सिर ग्राम की ओर घुमाया गया; निश्चय ही पूँछ सिर से अधिक सुखी थी ।)

१. जिलों के सदर मुकामों में रहने वाले, प्रायः भ्रमण करने वाले तथा सब-डिवीजनों में नियुक्त फौजदारों, २. जनता से वसूली करने वाले माल-विभाग के निम्नकोटि के कर्मचारियों, ३. सूवेदार के दरवार में जमींदारों के आने-जाने, तथा ४. सूवेदारों के भ्रमणों के द्वारा प्रान्तीय शासन ग्रामों से सम्पर्क स्थापित किये हुए था । यह सम्पर्क अत्यन्त घनिष्ठ न था और जैसा कि प्रथम अध्याय में मैंने उल्लेख किया है, यदि गाँवों में रहने वाले समय पर भूमि-कर चुका देते थे और शान्ति भंग नहीं करते थे तो प्रान्तीय शासन द्वारा उन्हें उपेक्षित, अप्रभावित तथा अपने ही साधनों पर आश्रित रहने दिया जाता था ।

२. सूवेदार और उसके कर्तव्य

‘सूवेदार’ शब्द अरबी ‘सव’ शब्द से निकला हुआ है, जिसका अर्थ दिशा अथवा दिशा ज्ञात करने वाले यन्त्र (कम्पास) का विन्दु है । प्राचीनकाल में प्रत्येक बड़ा साम्राज्य सूवों में विभक्त था । जहाँ पृथक् सूवा बनाने के लिए पर्याप्त क्षेत्र होता था वहीं वे बना दिये जाते थे । राजधानी से जिस दिशा की ओर वे स्थित थे उसी के नाम पर उनका नामकरण हुआ था । उदाहरणार्थ, उत्तरी, दक्षिणी, पूर्वी एवं पश्चिमी उपराजता (Viceroyalty) । इसी प्रकार दिशा अर्थ के द्योतक ‘तरफ’ शब्द के आधार पर वहमनी साम्राज्य के राज्य-पाल ‘तरफदार’ कहलाते थे ।

प्रायः एक स्थान से दूसरे स्थान को पलायन करते रहने वाली विभिन्न जातियों द्वारा बसी हुई अनेक छोटी-छोटी भौगोलिक इकाइयों से पूर्ण देश में किसी एक सूवे को कोई एक ऐतिहासिक एवं जातीय नाम देना सर्वप्रथम असम्भव था । ये सूवे इस प्रकार की अनेक जातीय वस्तियों तथा सामाजिक दृष्टि से असम्बद्ध जिलों के समूह थे । इन सूवों को उत्तरी, दक्षिणी आदि नाम देना अधिक सुविधाजनक था । इसी आधार पर ‘सूवेदार’ और ‘तरफदार’ शब्दों की उत्पत्ति हुई थी ।

^१ हमीदुद्दीन की अहकामे आलमगीरी (लेखक द्वारा सम्पादित एवं अनुवादित मूल का २८वाँ अनुच्छेद)

सरकारी तीर पर सूवेदार नाज़िम अथवा सूवे का नियामक (Regulator) कहलाता था। उसके आवश्यक कर्तव्य थे—सूवे में व्यवस्था स्थापित करना, मालगुजारी के सफल एवं सुविधाजनक संग्रह में सहायता करना तथा राजकीय नियमों एवं आदेशों का पालन कराना।

जब कोई नव-नियुक्त सूवेदार अपने सूवे को प्रस्थान करने के पूर्व उच्च दीवान से विदा होने के लिए जाता था तो दीवान को उसे निम्नलिखित भार सौंपना पड़ता था :

“सूवेदार के कार्यों के सम्बन्ध में अनुभवी लोगों ने लिखा है कि उसे अपने सद्ब्यवहार से सभी वर्गों के लोगों को प्रसन्न रखना चाहिए और इस बात पर ध्यान देना चाहिए कि सबल निर्बल को सता न सके; उसे सभी सताने वालों को दवा देना चाहिए, आदि।

“अपने अधीनस्थ मनसबदारों के विषय में एक सूवेदार की सिफारिश (recommendation) का उसके सम्राट् के लिए स्वाभाविक रूप से अधिक महत्त्व होता था और उसका उस पर प्रभाव भी पड़ता है। अतः सूवेदार को केवल योग्य अधिकारियों की पदोन्नति के लिए सावधानी से सिफारिश करनी चाहिए। उसे विद्रोही जमींदारों तथा नियम भंग करने वालों को दण्ड देना चाहिए और प्रति मास सूवे की घटनाओं के सम्बन्ध में दो विवरण-पत्र डाक-चौकी द्वारा दरवार में भेज देने चाहिए।

“उसे कभी भी डाकुओं से कुछ लेकर उन्हें नहीं छोड़ना चाहिए क्योंकि इस प्रकार से अत्याचार के बीज जमने लगते हैं और यह जानकर कि रिश्वत देकर दण्ड से मुक्ति मिल सकती है, दूसरे धनी लोग भी घोर अत्याचार करने लगेंगे और अन्त में उन्हें नियन्त्रित करने में तुम्हें कठिनाई होगी।”

[हेदायेतुल कवायद, पृ० १३-१४]

अकबर के फरमान में सूवेदार के कर्तव्याकर्तव्य के सम्बन्ध में ४० सद्-परामर्शों की एक सूची दी हुई है। [मीराते आलमगीरी, पृ० १६३-१७०, वर्ड्स हिस्ट्री ऑव गुजरात में अनुवादित, पृ० ३८६-४००]

एक नये वायसराय को उसके कार्यों के बारे में इस प्रकार निर्देश दिये जाते थे—[हेदायेतुल कवायद, पृ० २७-३२; देखिए, आइने अकबरी, जिल्द २, पृ० ३७-४०]

“जब तुम नियुक्त किये जाते हो तो तुम्हें एक अच्छे दीवान को नियुक्त कर लेना चाहिए जो कि विश्वासपात्र और अनुभवी हो तथा किसी उच्च व्यक्ति की सेवा में पहले रह चुका हो। इसी के समान योग्यता और अनुभव वाले

दिन तुम अपने सूबे की सीमा पर पहुँच जाओगे। इन भावी अधिकारियों में से आये लोगों को अपने साथ रख लो और पहले ही सेना में भरती किये हुए तथा अपने साथ उपस्थित तवीनानों के श्रेय आये लोगों को सूबे में भेज दो जिससे वे लोग तुम्हारे पहुँचने के पहले ही वहाँ पहुँच जायें। उनसे कह दो कि वे लोग पूर्ण जानकारी रखने वाले स्थानीय लोगों को एकत्र करके उन लोगों से वहाँ के प्रत्येक जमींदार और जमादार के सम्बन्ध में जान लें एवं उनके पारस्परिक सम्बन्ध, मालगुजारी के भुगतान के विषय में पूर्व सूबेदारों के साथ उनके व्यवहार तथा मालगुजारी के अतिरिक्त कौनसा जमींदार कितना अधिक धन देता था, इनके बारे में भी तुम्हारे समक्ष विवरण प्रस्तुत करें। जब तुम अपने सूबे के एक-चौथाई मार्ग पर रह जाओ तो तुम्हारे पहुँचने के पश्चात् ही एक निश्चित स्थान पर तुम्हारी प्रतीक्षा करने के लिए जमींदारों को बुलाने के निमित्त अपने परवानों के साथ दक्ष सैनिकों को भेजो।^२

“जब तुम अपने सूबे की सीमा पर पहुँच जाओ तो उसी दिन से अपने कार्यालय के लिए अभ्यर्थियों (candidates) को भरती कर लो और उनके साथ अच्छा व्यवहार करो क्योंकि एक स्वामी के रूप में तुम्हारे विषय में उनकी प्रथम धारणा भावी राय निश्चय करेगी।

“हठी जमींदारों एवं नियम भंग करने वाले लोगों के सरदारों को सुधारो जिससे उसी वर्ग के दूसरे लोग भी चेत जायें और विना किसी कठिनाई के भूमि-कर अदा कर दें।

“तदनन्तर दुर्ग में प्रवेश करो।^३ परिस्थिति का निरीक्षण करने के पश्चात् अनावश्यक सैन्य-दल को पदच्युत कर दो। इस बात को याद रखो कि अर्धनस्थ कर्मचारियों के वेतन के अवशिष्ट धन का भुगतान करना कठिन होता है। सूबे की आय के अनुसार ही व्यय करने के लिए दीवान को आज्ञा दो।

^२ उदाहरणार्थ लेखक की पुस्तक “स्टडीज इन ऑरिंगजेव्स रैन”, अध्याय १४, अनुच्छेद ६-१२ में उड़ीसा के सूबेदार की उसके पत्रों में वर्णित कार्य-प्रणाली।

^३ सूबे के मुख्य नगर का किला ही सूबेदारों का सरकारी निवास-स्थान और दरबार था। अपने ज्योतिषियों द्वारा निर्धारित तिथि और शुभ मुहूर्त पर ही बड़े समारोह के साथ वह इसमें सर्वप्रथम प्रवेश करता था। प्रायः नव-नियुक्त सूबेदारों को नगर के बाहर ही उद्यान में हफ्तों इसके लिए प्रतीक्षा करनी पड़ती थी।

³ सूबे के मुख्य नगर का किला ही सूबेदारों का सरकारी निवास-स्थान और दरवार था। अपने ज्योतिषियों द्वारा निर्धारित तिथि और शुभ मुहूर्त पर ही बड़े समारोह के साथ वह इसमें सर्वप्रथम प्रवेश करता था। प्रायः नव-नियुक्त सूबेदारों को नगर के बाहर ही उद्यान में हफ्तों इसके लिए प्रतीक्षा करनी पड़ती थी।

“भलीभाँति खेती करने तथा उसकी वृद्धि करने के लिए प्रजा को प्रोत्साहित करो। उनसे प्रत्येक वस्तु न ँँठ लो। याद रखो कि प्रजा ही राज्य की आय का एकमात्र स्थायी साधन है। उपहारों से जमींदारों को शान्त करो। सेना से दवाने की अपेक्षा इस प्रकार उन्हें अपने हाथ में रखना सुगम है।

“राज्यभूमि (खालसा महल) में सम्बन्धित गाँवों को जप्त न करो क्योंकि ऐसी परिस्थिति में तुम दीवाने खालसा को झगड़ा करने के लिए उत्तेजित करोगे जो बादशाह से तुम्हारी गिकायत करेगा और तुम्हें इसके लिए अपने आचरण के सम्बन्ध में स्पष्टीकरण देना पड़ेगा।

“शेख और काली को प्रेम से रखो। जहाँ तक उन दर्वेशों (फकीरों) का सम्बन्ध है जो किसी के घर भिक्षा माँगने नहीं जाते हैं, उनके जीवनयापन के सम्बन्ध में पूछताछ करो और नकद धन और अन्न से उनकी सहायता करो। फकीरों और साधारण भिक्षुओं को भिक्षा दो। इस बात पर ध्यान दो कि सबल निर्बल को सत्ता न सके।”

अपने अधिकार-क्षेत्र के निकटस्थ अधीन राजाओं से कर वसूल करना तथा रक्षकों द्वारा इसे शाही दरवार तक सुरक्षित पहुँचाने का प्रबन्ध करना भी उसका कर्तव्य था। [स्टडीज इन औरंगजेब्स रेन, अध्याय १४, अनुच्छेद १३]

३. प्रान्तीय दीवान के कर्तव्य

प्रान्तीय दीवान^४ उस स्थान का दूसरा अधिकारी था और जैसा कि मैंने प्रथम अध्याय में संकेत किया है, वह सूबेदार का प्रतिद्वन्द्वी था। दोनों को एक-दूसरे की कड़ी निगरानी करनी पड़ती थी और इस प्रकार अरब के लोगों की उस प्राचीनतम शासकीय नीति एवं प्रथाओं को बनाये रखना पड़ता था जबकि वे पैगम्बर की मृत्यु के पश्चात् विश्व-विजय के लिए अधिकृत भूमि पर नवीन शासन स्थापित करते हुए निकल पड़े थे।

प्रान्तीय दीवान का चुनाव शाही दीवान करता था। वह सीधे उसी के आदेशों के आधार पर तथा उसी से निरन्तर पत्रव्यवहार कर कार्य करता था। नये दीवान को विदा करते समय उच्च दीवान नेती को बढ़ाने और अमीन के

को बारह सूबों में विभाजित किया था। इस विभाजन के पीछे कोई स्पष्ट लक्ष्य दिखाई नहीं देता, इन राजनीतिक विभाजनों को निश्चित करते समय सैन्य नीति और प्रशासनिक सुविधा को ही मुख्यतः ध्यान में रखा गया होगा।

फरमान-ए-साबती

अबुल फज़ल के अनुसार अकबर के बारह सूबे थे: इलाहाबाद, आगरा, अवध, अजमेर, अहमदाबाद, बिहार, दिल्ली, काबुल, लाहौर, मुल्तान और मालवा। बाद में बरार, खानदेश और अहमदनगर की विजय के साथ इनकी संख्या पंद्रह हो गई। अकबर द्वारा किया गया यह विभाजन भविष्य में भी मुग़ल साम्राज्य में चलता रहा यद्यपि उसके उत्तराधिकारियों ने स्थिति और प्रशासनिक सुविधाओं के हिसाब से इसमें थोड़ा बहुत रद्दोबदल किया। जहाँगीर के जमाने में कांगड़ा को विजित करके लाहौर के सूबे में मिला दिया गया। शाहजहाँ ने कश्मीर, थट्टा और उड़ीसा (जिन्हें अकबर ने क्रमशः लाहौर, मुल्तान और बंगाल के सूबों में सम्मिलित कर रखा था) को अलग करके उन्हें स्वतंत्र सूबा बना दिया। इस प्रकार शाहजहाँ के काल में सूबों की संख्या अठारह हो गई। औरंगज़ेब ने गोलकुंडा और बीजापुर को विजित करके सूबों की संख्या बीस कर दी।

प्रशासन की दृष्टि से प्रत्येक सूबे को अनेक इकाइयों में बाँटा गया था। इन इकाइयों को सरकार कहा जाता था। प्रत्येक सरकार को पुनः परगना या महल में विभाजित किया गया था। इन परगनों में जिले या दस्तूर बनाए गए थे। ये प्रशासन की सबसे छोटी इकाई थी। परगनों के अंतर्गत गाँव होते थे जिन्हें मावदा या दीह कहा जाता था। मावदा के अंतर्गत बहुत छोटी-छोटी बस्तियाँ होती थीं जिन्हें नागला कहा जाता था। शाहजहाँ के समय में परगना और सरकार के बीच एक और इकाई का निर्माण किया गया जिसे चकला कहते थे और जिनके अंतर्गत कुछ परगने आते थे। सरकार की संख्या को भी बनाए रखा गया। अकबर के समय में सूबे के प्रमुख को सिपहसालार (सूबेदार भी) कहा जाता था। बाद में उन्हें निजाम कहा जाने लगा। परमात्मा सरन के अनुसार सिपहसालार पादशाह का उप-रीजेन्ट होता था। अलग-अलग प्रांतों में वहाँ की स्थिति और आवश्यकता के अनुसार अलग-अलग प्रकार के सूबेदार होते थे। उसकी नियुक्ति सम्राट की आज्ञा से होती थी जिसे फरमान-ए-साबती (Farman-i-Sabati) कहते थे। सामान्यतः सूबेदार के पद की कोई निश्चित अवधि नहीं होती थी और अधिकतर तो प्रशासनिक आवश्यकता से ही इस बात का निर्धारण होता था कि सूबेदार की नियुक्ति की जाए अथवा नहीं। यदि किसी युवा शाहजादे को सूबेदार बनाया जाता था तो उसके साथ अभिभावक के रूप में उपराज्यपाल (अतालिक) भी भेजा जाता था।

प्रजा और सेना का कल्याण सूबेदार के न्यायपूर्ण प्रशासन पर निर्भर करता था। उसे लगातार अपने मातहत अफसरों पर निगरानी रखनी पड़ती थी और इस बात की सावधानी रखनी पड़ती थी कि कहीं वे प्रशासन में गड़बड़ी तो नहीं कर रहे हैं। जहाँ उसे व्यक्तिगत रूप से किसी मामले की जाँच करने के निर्देश दिए जाते थे, वहाँ वह न्याय भी करता था।

आशा की जाती थी कि फैसला करने में वह नरमी बरतेगा और अधिक कड़ी सजा नहीं देगा। उसे मृत्युदंड प्रदान करने का अधिकार नहीं था, यद्यपि राजा के विरुद्ध कार्य करने वालों को वह सख्त सजा दे सकता था। उसे ठीक सूचनाएँ मिलें और अपराधों को रोका जा सके, इसके लिए आशा की जाती थी कि वह पुलिस और गुप्तचर विभाग में ईमानदार और होशियार लोगों की भरती करे।

व्यक्तिगत जीवन में उससे यह आशा की जाती थी कि वह अवांछनीय लोगों से मेलजोल न रखे। उसका कर्तव्य यह देखना भी था कि खर्च आमदनी से अधिक न हो। सभी प्रमुख अमीरों एवं अधिकारियों को आदेश था कि वे सूबेदार से सहयोग करें। सूबेदार किसी भी जागीरदार या अधिकारी को अपनी स्पष्ट आज्ञा का उल्लंघन करने के लिए दंडित कर सकता था। किंतु केंद्र से सीधा संबंध रखने वाले किसी भी शाहजादे को दंड देने का अधिकार उसे न था। अपने प्रांत के जमींदारों से नजराना वसूल करने का दायित्व भी उसी का था। जमींदारों की शक्ति एवं रवैये के अनुसार सूबेदार सेना का प्रबंध करता था क्योंकि कभी-कभी जमींदार विद्रोह भी कर देते थे जिन्हें दबाना पड़ता था। किंतु टकराव के स्थान पर मेल-मिलाप की नीति को ही वरीयता दी जाती थी। इससे प्रकट है कि बाद के वर्षों में जमींदार प्रबल हो गए थे और सूबेदार को उनसे टकराव की नीति भी अपनानी पड़ती थी। जिस प्रकार सभी प्रांत व्यवहार में बराबर नहीं थे, उसी प्रकार प्रांतीय सूबेदार की शक्ति और हैसियत भी बराबर नहीं थी। उदाहरण के लिए गुजरात के सूबेदार राजा टोडरमल को राजपूत सरदारों के साथ संधियाँ करने और उन्हें मनसब प्रदान करने का अधिकार था, जो परमात्मा सरन के अनुसार "मुगल शक्ति के स्वर्णकाल में प्रांतीय सूबेदारों के लिए एक दुर्लभ स्थिति थी।"

तथापि सूबेदारों के अधिकारों की कतिपय सीमाएँ भी थीं, और इस बात के प्रमाण मिलते हैं कि नियमों का उल्लंघन करने पर औरंगजेब अपने पुत्रों को भी डाँट देता था। इसके अतिरिक्त प्रांतीय सूबेदारों को इस बात की अनुमति नहीं थी कि वे शाही दरबार की नकल पर दरबार लगाएँ या ऐसे अधिकारों का प्रयोग करें जो केवल शाही खानदान का ही विशेषधिकार थे। वे न तो सेवकों को खिताब दे सकते थे, न ही झरोखे में बैठकर प्रजा को दर्शन दे सकते थे। उन्हें यह अधिकार भी नहीं था कि अपने अफसरों को पहरेदार रखने की अनुमति दे सकें।

सूबेदारों की कार्यप्रणाली और उनका रवैया विवाद का विषय रहा है, विशेष रूप से शाहजहाँ के शासन के अंतिम दिनों एवं औरंगजेब के समय से जब से यूरोपीय यात्री बड़ी संख्या में भारत आने लगे। इनमें से अधिकांश यात्रियों ने सूबेदारों द्वारा किए जाने वाले अत्याचारों की शिकायत की है। अनिरुद्ध रे (Anirudh Ray) के अनुसार, संभव है कि 1680 के दशक में औरंगजेब ने सूबेदारों के व्यवहार के प्रति नरमी का रवैया अपना लिया हो, क्योंकि यह विभिन्न युद्धों में फँसा हुआ था जिनके लिए उसे धन की आवश्यकता थी। जब तक सूबेदार धन मुहैया कराते थे, सम्राट भी उनके व्यवहार के प्रति आँखें मूँदे रहता था। इसके अतिरिक्त शिकायत करने वालों में अधिकांशतः यूरोपीय कंपनियों के अफसर

होते थे जो मुगल साम्राज्य के कायदे कानून को नहीं जानते थे और अपने लिए विशेष रियायतों की आशा करते थे। औरंगजेब की मृत्यु के पश्चात प्रांतीय सूबेदार लगभग स्वतंत्र हो गए और वे केंद्र को नाममात्र का नजराना देने लगे। कुछ सूबेदारों ने तो स्वायत्त राज्य भी बना लिए।

प्रांतीय गवर्नर की सहायता के लिए प्रांतीय दीवान होता था जो ओहदे में गवर्नर से नीचे होता था किंतु सीधे उसका भातहत नहीं होता था। वह शाही दीवान (दीवान-वजीर) से सीधे आदेश प्राप्त करता था और हर प्रकार से उसी के प्रति उत्तरदायी होता था। प्रांतीय दीवान की नियुक्ति दीवान-वजीर की सिफारिश पर सीधे शाही दरबार में से की जाती थी। उसका कार्य था खेती-बाड़ी को प्रोत्साहन देना और ईमानदार एवं व्यवहारकुशल लोगों को चुनकर उन्हें अमीन, करोरी और तहसीलदार के पदों पर नियुक्त करना ताकि वे लोग रैयत को ठीक समय पर सरकारी लगान भरने के लिए तैयार कर सकें।

प्रांतीय दीवान का कार्य महलों से राजस्व एकत्र करना, रोकड़ बही और रसीदों के हिसाब का लेखा-जोखा रखना, दान की भूमि की देखभाल करना, प्रांतीय अफसरों का वेतन तय करना और बाँटना और जागीरों के वित्तीय पक्षों की देखभाल करना था। इसके अतिरिक्त उसे सम्राट की ओर से इस बात के भी निर्देश थे कि वह कृषि के समर्थन को बढ़ावा दे, खजानों के काम-काज पर नजर रखे, अधिकारियों द्वारा लगाए गए करों (अबवाब) पर निगरानी रखे, अमीलों की गतिविधियों पर नजर रखे, किरतों पर बकाया राजस्व के रकम की वसूली करे, राज्य द्वारा प्रदत्त कृषि संबंधी ऋण (taqqavi) की वसूली करे, राजस्व के भुगतान को एक से दूसरे रूप में बदले आदि। कभी-कभी उससे लेखा परीक्षा करने को भी कहा जाता था। संक्षेप में, प्रांत के विभिन्न विभागों का व्यय निर्धारण पूरी तरह उसके हाथ में था।

वित्तीय मामलों में प्रांतीय दीवान सूबेदार के समकक्ष होता था। इस प्रकार हम देखते हैं कि प्रांत के भीतर ही समांतर एवं एक-दूसरे से स्वतंत्र संगठन बनाए गए थे। दीवान राजस्व (माल) का प्रमुख था जबकि सूबेदार कार्यकारिणी (हुजूर) का। इसके पीछे प्रशासन का उद्देश्य था, प्रांत के सर्वोच्च अधिकारियों पर भरोसेमंद नियंत्रण की व्यवस्था करना। दीवान और सूबेदार बड़ी मुस्तैदी से एक-दूसरे की गतिविधियों पर नजर रखते और नियमित रूप से शाही दरबार में खबर भेजते रहते थे। फिर भी केंद्रीय सरकार उन दोनों से एक साथ कार्य करवाने में सफल रहती थी। यदि वे दोनों एक साथ कार्य करने में सफल नहीं रहते तो उनमें से किसी एक या दोनों को या तो स्थानांतरित कर दिया जाता था या उन्हें केंद्र में वापस बुला लिया जाता था। केंद्र में वैसे भी दीवान की स्थिति कुछ कमजोर रहती थी क्योंकि ओहदे और हैसियत में वह सूबेदार से कम होता था।

प्रांत का अन्य महत्वपूर्ण अधिकारी था बक्शी। सेना और मनसबदारी व्यवस्था का प्रबंधक होने के नाते केंद्र में भी बक्शी का महत्व पर्याप्त बढ़ गया था। किंतु विभिन्न प्रांतों में मनसबदारों एवं सेना के रखे जाने के कारण प्रांतों में भी भी बक्शी जैसा अधिकारी नियुक्त करने की आवश्यकता हुई जो केंद्र और प्रांत के बीच कड़ी का कार्य करता। उसकी