Rupantaran : A Multidisciplinary Journal
Vol. IV : pp 207-215, October, 2020
ISSN : 2091-0061
https://doi.org/10.3126/rupantaran.v4i1.34219
Research Management Cell (RMC)
Dhankuta Multiple Campus, Dhankuta
Tribhuvan University, Nepal

नेपालमा भूमिप्रतिको बदलिँदो दृष्टिकोण

दिनेश अधिकारी[1]
इमेलः dineshadhikari.rd@gmail.com

सार

भूमि प्रकृतिको पहिलो महत्त्वपूर्ण र उत्पादनको प्राकृतिक स्रोत हो । भूमिलाई राज्यले नियन्त्रण गरेको छ भने भूमिकर प्राप्त गर्ने हेतुले व्यक्ति तथा संस्थालाई यसको स्वामित्व दिने सरकारी व्यवस्था छ । कृषिको एकल उत्पादनबाट भूमि बहु-उत्पादन गर्ने स्रोतको रूपमा विकसित भएको छ । धेरै भूमिको चाहनाबाट थोरै मूल्यवान् घडेरीप्रति मानिसको चासो र दृष्टिकोण वढ्दैगएको पाइन्छ । घर-घडेरी जस्ता अनुत्पादक क्षेत्रमा बढ्दै गएको लगानीले पुँजी उत्पादक नभएर स्थिर भएको छ । भूमिमा मानव सहित जैविक जगत्कै अस्तित्व जोडिएको हुनाले यसको सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक र सांस्कृतिक महत्त्व छ । भूमि नै सर्वस्व सम्पति हो भन्ने परम्परावादी सोच र चिन्तनमा आधुनिकीकरण र प्रविधिले ल्याएका अवसर, छनौट र सेवाले परिवर्तन ल्याएको छ । भूमिसँग प्रत्यक्ष रूपमा कृषि अर्थतन्त्रको सम्बन्ध भएको हुनाले अल्पविकसित देशको ग्रामीण अर्थतन्त्रको वृद्धि र विकासमा यसको योगदान महत्त्वपूर्ण छ ।

मुख्य शब्दावली: भू-स्वमित्व, भू-दृष्टिकोण, भू-उपयोग, भू-व्यवस्थापन

परिचय

भूमि उत्पादनको प्राकृतिक स्रोत हो । पृथ्वीमा एक तिहाइ भाग जमिन र दुई तिहाइ भाग पानी छ । ठोस सतहले ढाकेको पृथ्वीको भागलाई भूमि भनिन्छ । खाली भूमिलाई बसोबास, व्यवसाय, उद्योग र उत्पादनमा रूपान्तरण गरेपछि मात्र भूमिको उपयोगिता हुन्छ । भूमिको सुधार र यसको उपयोगसँग मानव जीवन प्रक्रिया जोडिएको हुन्छ । नेपालमा वैदिककालदेखि नै राज्यको अधीनमा भूमिलाई राखी यसको उपभोग बापत राज्यलाई कर बुझाउने प्रचलन रहँदै आएको पाइन्छ । शिक्षा मन्त्रालय (२०३०) का अनुसार लिच्छविकालमा गाउँको पाञ्चालीले भूमि प्रशासन हेर्दथ्यो । भूमि स्वामित्वकर्तालाई महिषपाल र किराँत शासनकालमा लेख्य नामको जग्गाधनी पूर्जाको प्रमाण दिइन्थ्यो र किसानले उत्पादन अनुसारको कुत तिर्नु पर्थ्यो । वि.स.१९९० मा जङ्गबहादुर राणाले जारी गरेको मुलुकी ऐनमा तल्सिङ, मोही र कुत व्यवस्था गरिएको थियो । लामो समयसम्म राज्यको प्रमुख आय स्रोत भूमिकर नै हुन्थ्यो । वि.स. १९३० पछि तराईका जमिन अनि पहाडका खेतहरू जन्जिरले र पहाडी क्षेत्रका अन्य भूमिहरू तत्कालीन समयमा उपलब्ध हुने औजार अनुसार हले, कोदाले, पाटे कायम गरी जग्गाको व्यवस्थित अभिलेख राख्ने काम गरिएको थियो । नेपालमा सस्थागत विकासको क्रममा वि.स.१९५३ मा जग्गा प्रशासनको लागि माल अड्डा स्थापना भयो । यसै समयबाट तराईमा जिमिन्दार,पट्वारी र पहाडमा जिम्मावाला र मुखियावाट भूमि प्रशासनको कार्य गर्ने र जमिनदारहरूबाट भूमिकर उठाउने प्रचलनको थालनी

१. लेखक त्रि.वि. धनकुटा बहुमुखी क्याम्पस, धनकुटामा ग्रामीण विकास विषयमा उपप्राध्यापक पदमा कार्यरत हुनुहुन्छ ।

भयो । वि.स.१९६० मा चन्द्र शमशेरले जग्गालाई अवल, दोयम, सीम र चहार गरी चार वर्गमा वर्गीकरण गरेपछि भूमिको मूल्याङ्कन यसको वर्गीकरणको आधारमा गर्न थालियो । वि.स.१९६४ मा पहिलो पटक जग्गा नापी गरियो र जग्गाको किसिम अनुसार तिरो लगाउने व्यवस्थाको सुरुवात भयो । जग्गा क्रेता र बिक्रेताले मालअड्डामा गई घरजग्गा रजिष्ट्रेसन पास गर्ने कार्यको सुरुवात वि.स.१९७९ वाट भएको थियो ।नेपालमा वि.सं. २००८ सालको पहिलो बजेटको आयमा ५० प्रतिशतभन्दा बढी मालपोतको हिस्सा हुनुको अर्थ राज्यको प्रमुख आम्दानीको स्रोत नै भूमि थियो भन्ने बुझिन्छ । वि.सं.२०१६ सालमा बिर्ता उन्मूलन ऐन र वि.सं. २०१७ सालमा राज्य रजौटा उन्मूलन ऐन ल्याइयो त्यसपछि निजी भूमिहरू रैकर जग्गामा परिणत भए । त्यस्तैगरी वि.सं. २०१८ देखि ७५ वटा जिल्लामा मालअड्डा जग्गा प्रशासनको लागि स्थापना भयो र जग्गाको प्रशासन जिल्लागत तहमा विकेन्द्रित गरिए (भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय, २०७४) ।

तत्कालीन सरकारबाट भूमि सम्बन्धी ऐन, २०१४ जारी भएपछि एक वर्षसम्म जग्गा जोत्ने व्यक्तिलाई मोही मान्ने र मोहियानी हक एवम् हकवालामा जान पाउने तर अन्य व्यक्तिलाई मोहीको हक हस्तान्तरण गर्दा जग्गाधनीको स्वीकृति चाहिने तथा जग्गाधनी र मोही बीच उत्पादनको हिस्सा आधा-आधा पाउने निश्चित गरियो । यसबाट मोही र भूमिपतिको सम्बन्ध नयाँ तरीकावाट स्थापित भएको देख्न सकिन्छ । नेपालको भूमिको स्वामित्व द्वैध (किसान र जमिन्दारमा) प्रकृतिको भएको कारण उत्पादकत्वमा कमी आएको छ । हरेक पुस्तामा जमिनको पृथकीकरणको कारण जमिनको स्वामित्व वढ्ने तर उत्पादनमा वृद्धि नहुने परिस्थिति छ । नेपालमा जमिनको वितरण असमान देखिन्छ भने अर्कोतिर जग्गाको प्रयोग पनि अनुत्पादक बन्दै गएको छ । राष्ट्रको सामाजिक, आर्थिक रूपान्तरण एवं सर्वाङ्गीण विकासका लागि गरिने सबै किसिमका भौतिक पूर्वाधार र विकासका कार्यहरूमा प्रत्यक्ष रूपमा भूमिस्रोतको परिचालन हुने भएकोले यसको सदुपयोग गरी दिगो व्यवस्थापन गर्नु जरुरी छ। भूमिमा सर्वसाधारण जनताको न्यायिक पहुँच स्थापित गर्न, समाजिक आर्थिक कारणले पछाडि परेका वर्गको भूमिमा पहुँच बढाउन र भू-स्वामित्व सुरक्षितताको प्रत्याभूति गर्न उपयुक्त भू-व्यवस्थापन आवश्यक छ । वि.स.२००७ सालमा राणा शासनको अन्त्य तथा प्रजातन्त्रको स्थापना भएपछि ऐन, नियम र कानुनको निर्माण गरी बिर्ता, जागीर, किपट, रकम, राज्य, सेरा जस्ता जग्गाका विभिन्न प्रकारका स्वरूप, स्वामित्व, नियन्त्रण तथा व्यवस्थापन पद्धति खारेज भयो । हाल नेपालमा निजी स्वामित्वको रैकर, राज्यको स्वामित्वको सरकारी/सार्वजनिक, ऐलानी, वन र धार्मिक, सांस्कृतिक एवम् सामाजिक संस्थाको स्वामित्वमा रहेको गुठी जग्गा भूमि व्यवस्था अनुसार कायम रहेको छ । (वैज्ञानिक भूमि सुधार आयोग,२०६७) ।

नेपालको भूमिसम्वन्धी नीति र जग्गा प्रशासनमा मुलुकी ऐन २०२१ ले मोहीको हक, जग्गाको हदबन्दी, भूस्वामित्व व्यवस्थापन जस्ता क्षेत्रमा उल्लेखनीय भूमिका खेलेको पाइन्छ । वि.स. २०२१ सालमा भूमि सम्बन्धी ऐन जारीपछि भूमि प्रशासन ऐन २०२४ जारी भएपश्चात् भूमि प्रशासनको आधुनिक युग सुरु भएको मानिन्छ । परम्परागत रूपमा चलिरहेको भूमिको उत्पादन, स्वामित्व, नियन्त्रण, उपयोग र व्यवस्थापनलाई यो ऐनले ब्यापक रूपमा परिवर्तन गरेको थियो । नेपालमा भूमि सुधारको राजनीतिक लक्ष्य सामन्ति भू-सम्बन्धको अन्त्य गरी भूमिको पुनर्वितरण मार्फत् सामाजिक न्याय प्राप्तिमा केन्द्रित थियो । वि.सं. २०३४ मा मातपोत ऐन जारी भयो र भूमि लागतको आधारमा जग्गा प्रशासनको वैज्ञानिक व्यवस्थापन सुरुवात भयो । वि.सं. २०४६ मा प्रजातन्त्र पुर्नवाहली पश्चात् सुकुम्वासी समस्या समाधान गर्न आयोग गठन भए र सुकुम्बासी सम्वन्धी सूचना सङ्कलन र सुकुम्बासी पहिचान भए पश्चात् सुकुम्बासीलाई जग्गा वितरण गरियो । वि.सं. २०५१, २०६५ र २०६६ मा उच्चस्तरीय भूमिसुधार आयोगहरू गठन भए र भूमि सुधारकालागि सुझाव प्रतिवेदन तयार गरी यसले नेपाल सरकारलाई प्रतिवेदन बुझायो । वि.सं. २०५७ मा मुक्त कमैया घोषणा गरि मुक्त कमैयाको लागत सङ्कलन गरी उनीहरूलाई घर-जग्गा सहित पुनर्स्थापना गर्ने कार्य भयो । त्यस्तै गरी वि.सं. २०६५ मा हलिया प्रथा मुक्तिको घोषणा गरी यस सम्न्धी कार्यक्रम सञ्चालगन गरियो (राष्ट्रिय भूमि नीति, २०७५) ।

नेपालको संविधान २०७२ मा व्यवस्था भएको सम्पतिको हक, खाद्य सुरक्षा र सम्प्रभुताको हक, र भूमिहीनहरूको हक कायम गर्न तथा सन् २०३० सम्ममा दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्न सिमित भूमिको दिगो व्यवस्थापन गर्न आवश्यक छ । भूमिको समुचित उपयोग गर्न, भूमिको वर्गीकरण गरी भू-उपयोग योजना तयार गर्न, परम्परागत जग्गाको अभिलेखलाई डिजिटलाइज गर्न आवश्यक कानुन, नीति, पूर्वाधार र स्रोत साधन जुटाउन अपरिहार्य भएको छ (रा.यो आ.२०७६) ।

नेपालको सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक परिवर्तनको नेतृत्व भूमि र कृषिबाट भएको देखिन्छ । परम्परागत रूपमा भूमि सम्पति मूल्यको, सामाजिक हैसियत र राजनीतिक आर्थिक शक्तिको स्रोतको रूपमा प्रस्तुत हुँदै आएको छ । भू-स्वामित्वको अर्थ उत्पादन माथिको नियन्त्रण हुनु हो । भूमिको मात्रा र मूल्यले भूमिपतिको मान-प्रतिष्ठा, सामाजिक प्रभाव र शक्तिलाई निर्धारण गर्दछ । नेपालमा प्रजातन्त्र प्राप्ति अघि २००७ सालसम्म देशको भूमिको करिब एक तिहाइ क्षेत्रफल सीमित व्यक्ति तथा समूहको स्वामित्वमा थियो भने राम्रा र ठूलो क्षेत्रफलका जग्गाहरू धेरै राणा र शाह तथा ठकुरी लगायत सम्भ्रान्त परिवारको स्वामित्वमा रहेको देखिन्छ । उनीहरूले सरकारबाट जागिर, बिर्ता र बक्सिसका रूपमा ठूलो मात्रामा जग्गा प्राप्त गरी जमिन्दार बन्दथे र किसानलाई स-शर्त खेती गर्न दिने गर्दथे । नेपालको इतिहासमा भूमि व्यवस्था बिर्ता, गुठी, किपट, रकम, जागिर, राज्य र रैकर जस्ता स्वरूपमा थिए । सन् १९५० सम्ममा पचास प्रतिशत भूमि मात्र रैकर थियो । राणा र शाह खान्दानको परिवारले र उनीहरूका नजिकका सम्भ्रान्त व्यक्ति तथा कर्मचारीहरूले भूमि सम्बन्धी नीति-नियम आफैं कार्यान्वयन गरी त्यसबाट उनीहरू लाभान्वित हुन्थे (रेग्मी, १९७८) ।

पाठ्यक्रम विकास केन्द्र (२०७६) अनुसार वि.सं. २०१५ मा निर्वाचन भएपछि नेपाली काङ्ग्रेसको सरकार गठन भयो । जनतालाई तत्काल राहत दिने उद्देश्यले यो सरकारले भूमिको व्यवस्थित, न्यायोचित र वैज्ञानिक व्यवस्थापन गर्नका लागि जग्गाको हदबन्दी तोक्यो र भूमिहीन वर्गलाई भूमिको वितरण गऱ्यो । भूमिपति एवम् जमिन्दार वर्गले सर्वसाधारणलाई शोषण गर्न नपाउने भए । त्यसै गरी सरकारले लागु गरेका विभिन्न करहरू जमिन्दरहरू तिर्नुपर्ने भयो ।

विधि र प्रक्रिया

परापूर्वकालदेखि नेपालमा भूमिलाई महत्त्वपूर्ण सम्पतिको रूपमा मानिदै आएको छ । आम जनमानसमा भूमिप्रतिको दृष्टिकोण स्थिर छ या गतिशील छ भन्ने कुराको खोजि गर्नु पर्ने विषयलाई यस अध्ययनले जोड दिएको छ। भूमिप्रतिको सोच, व्यवहार र प्रयोग कसरी पुस्तान्तरण हुदै आएको छ भन्ने कुरा ज्ञानको लागि महत्त्वपूर्ण छ। नेपालमा भूमि व्यवस्थापन कसरी भएको छ ? राज्यले भूमिको योगदान के कति प्राप्त गरेको छ ? परिवार तथा समुदायले भूमिबाट के कस्ता लाभ लिएका छन ? आर्थिक जीवनमा भूमिको विकल्प के हो ? जस्ता प्रश्नको उत्तर खोज्नको लागि सरकारी तथा गैर सरकारी सङघ संस्थाका प्रकाशन, अनुसन्धान प्रतिवेदन, लेख-रचना, पुस्तक आदिको अध्ययनबाट प्राप्त तथ्यहरूलाई यस अध्ययनको मुख्य सूचनाको स्रोत मानिएको छ। कोशी पहाडी क्षेत्रका भूमिसम्वन्धी जानकार भएका जेष्ठ नागरिक, भूमिमा निर्भर रहेका कृषक र भूमिलाई आधार बनाएर पेसा व्यवसाय गर्ने व्यवसायीहरूका विचार र अभ्यसलाई प्रतिनिधिमूलक ढङगले समेट्ने गरी मुख्य सूचनादाताबाट एतिहासिक र वर्तमानको भूमिसम्बन्धी व्यवहार र दृष्टिकोणबारे आवश्यक सूचना प्राप्त गरियो । प्राप्त भएका तथ्य, विचार र दृष्टिकोणलाई विश्लेषणात्मक ढङगले यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ ।

परिणाम र छलफल

भूमि उत्पादनको मुख्य प्राथमिक तथा प्राकृतिक स्रोत हो भने यो जीवात्मा र सम्पूर्ण चराचर जगत् (वनस्पति, पशु पंक्षी, प्राणी आदी) कै आधार पनि हो । मुलुकको दिगो सम्वृद्धिको लागि भूमि र भूमि स्रोतको

समुचित उपयोग र व्यवस्थापन आवश्यक छ । प्राकृतिक स्रोतका रूपमा रहेको भूमिमा राज्यको अग्राधिकार हुन्छ । भूमि स्रोतको समुचित प्रयोगबाट मात्र विकासोन्मुख देशको आर्थिक विकास सम्भव छ । भूमिको भौगोलिक बनोट, स्वरूप, गुण र उत्पादकत्व क्षमताका आधारमा भूमिको बहु-आयामिक, बहुउपयोग तथा वैज्ञानिक भूमि व्यवस्थापन र आधुनिक प्रविधिको समुचित प्रयोग गरी यसबाट अधिकतम लाभ लिन सकिएमा देशको आर्थिक विकास र उत्थानमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुग्ने देखिन्छ । भूमि, प्रकृतिप्रदत्त सीमित स्रोत भएकाले अन्य सम्पत्ति सरह यसलाई बढाउन वा घटाउन तथा निर्माण गर्न सकिंदैन । जीवननिर्वाह, जीविकोपार्जन, बसोबास र व्यवसायका क्षेत्रमा मानवले भूमिलाई आदिम कालदेखि मानव सभ्यताको विकासक्रमसँगै प्रयोग गरेको पाइन्छ । राज्यले जमिन आफ्नो स्वामित्वमा लिई नीति-नियम र कानुन मार्फत् यसको व्यवस्थापन गर्दै आएको देखिन्छ ।

नेपालमा भूमिको वर्तमान अवस्था

पन्ध्रौं पञ्चबर्षिय योजना (२०७६-८१) अनुसार नेपालको भूमि मध्ये २७ प्रतिशत भूमि कृषि क्षेत्रले ओगटेको छ भने वन र वुट्यान क्षेत्रले ४४ प्रतिशत भूमि ओगटेको छ । हाल रैकर, गुठी र सरकारी वा सार्वजनिक (ऐलानी) गरी तीन प्रकारको भू-स्वामित्व प्रणाली अस्तित्वमा रहेको छ । रैकर जग्गामा जग्गा धनीलाई जग्गाको उपभोग, बेच-बिखन गर्न पूर्ण अधिकार हुन्छ । हाल कतिपय रैकर जग्गा दर्ता हुन बाँकी रहेका र कतिपयमा मोहियानी हक दावी भएको हुनाले अदालतमा विवादमा भएको मुद्दा नटुङ्गिउन्जेल द्वैध स्वामित्वमा छन् । गुठी जग्गाको प्रकृति अनुसार मोहियानी हक को व्यवस्था पनि भएको पाइन्छ । राष्ट्रिय जनगणना २०६८ अनुसार ७४ प्रतिशत घर परिवार कृषक छन् । कृषक परिवार मध्ये ५३ प्रतिशत कृषकसँग आधा हेक्टर भन्दा पनि कम जग्गा छ । यी ५३ प्रतिशत कृषकहरूले कुल कृषि योग्य भूमिको १८ प्रतिशत जग्गा उपयोग गर्दछन् । नेपालमा भूमि माथिको स्वामित्व मूलतः राज्यमा नै निहित रहेको पाइन्छ । विगतमा राजस्वको प्रमुख स्रोत भूमि नै भएको हुनाले राजस्व सङ्कलनको प्रक्रियाले भूमि व्यवस्थापनमा पनि प्रभाव पारेको देखिन्छ ।

आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा कृषि क्षेत्रको योगदान २७.५९ प्रतिशत रहेको थियो । हाल सरकारी स्तरमा भू-सूचनालाई व्यवस्थित र डिजिटलाइट गर्ने काम भैरहेको देखिन्छ । अध्ययन-अनुसन्धान, नीति-निर्माण तथा विकासको लागि आवश्यक पर्ने भू-सूचनाहरूमा सरल पहुँच निर्माणको लागि National Geoportal तयार भएको छ । मालपोत कार्यालयहरूले पनि अनलाइन सेवाको प्रारम्भ गरेका छन् । भूमि सुधार कार्यक्रम अनुसार हालसम्म नेपालमा २७,२३६ मुक्त कमैया र ७,२२८ मुक्त हलियाको पुनर्स्थापना भएको छ । आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा भूमि व्यवस्थापन कार्यबाट रु. २१ अर्ब ३९ करोड ४७ लाख रकम उठेको थियो (आर्थिक सर्वेक्षण, २०७५।७६) ।

विभिन्न राज्य रजौटा एकीकरण गरी सिंगो नेपाल बनाउने र इस्ट इन्डिया कम्पनीसँग भएको सुगौली सन्धिपछि नेपालले प्राप्त गरेको भूमिलाई भूमि माथिको जितको रूपमा हेरिएको छ । वि.पि. कोइरालाले जग्गा जोत्नेको हुन्छ भन्ने विचार राखेका थिए । भूमि अंश-वण्डको परम्पराले अनुत्पादक बन्ने खतरा देखिएको छ । केही दशक यता विश्वमा आएको आर्थिक परिवर्तनले भूमिलाई जीवन निर्वाह, जीविकोपार्जन र कृषि व्यवसायको माध्यमभन्दा पनि किन बेच गर्ने वस्तुको रूपमा प्रयोग भएको छ । भूमि कृषि उत्पादनको क्षेत्रबाट उद्योग, पूर्वाधार र संरचना निर्माणमा द्रुत गतिमा जाँदा 'जग्गा कसको जोत्नेको' भन्ने नारा समस्यामा पर्दैगएको छ । हरेक राजनीतिक परिवर्तन र जनयुद्धको क्रममा पनि भूमि व्यवथापन र वितरणको कुरा उठाइएको थियो । तराईमा औलो उन्मुलन भएपछि पहाडबाट तराई झर्ने क्रम तिब्र भयो भने भारतबाट पनि मानिसहरू ल्याउन थालियो । तराईका जग्गामा पुनर्बास र सुकुम्बासी समस्या समाधान जस्ता कार्यक्रमले आवादी बाक्लिँदै गएको पाइन्छ (गिरी, २०७२) ।

भूमिको उपभोग

हाल भू-उपयोगको ढाँचामा व्यापक परिवर्तन आएको छ। परापूर्वकालदेखि हालसम्म भूमिप्रतिको मानवीय दृष्टिकोणमा ठूलो परिवर्तनको अन्तराल देखिएको छ । देवता, ऋषिमुनि, तपस्विहरूको तपोभूमिदेखि भूमिबाट उत्पादन लिने यसमा व्यवसाय गर्ने र बसोवास गर्ने, त्यस्तै गरी भूमिलाई नै एउटा उत्पादन मानेर यसको किन-वेच गर्ने व्यावसायिक वस्तुको वस्तुको रूपमा भूमिको प्रयोग बदलिँदो । कृषि उत्पादनको एउटा साधनको रूपमा मात्र भूमिको प्रयोग हुँदै आएकोमा सेवा र उद्योगको महत्त्वपूर्ण साधनको रूपमा भूमिको विकास भएको छ। "खानी भयाका ठाउँमा गाउँ भया पनि गाउँ अरू जग्गामा सारीकन पनि खानी चलाउनु, खेत बन्या जग्गामा घर भया पनि घर अन्त जग्गामा सारी कुलो काटी खेत बनाई आबाद गर्नु, आफ्ना देशको जिनिस जडीबुटी देस लैजानु र नगत खिच्नु"भन्ने विचार पृथ्वीनारायण शाहको थियो । नेपालको भूमिलाई उपगोगको आधारमा कृषि क्षेत्र, आवासीय क्षेत्र, व्यवसायिक क्षेत्र, औधोगिक क्षेत्र, खानी तथा खनिज क्षेत्र, सांस्कृतिक तथा पुरातात्विक क्षेत्र, नदी तथा ताल तलैया क्षेत्र, वन क्षेत्र, सार्वजनिक उपयोग र खुल्ला क्षेत्र र निर्माण सामग्री उत्खनन क्षेत्र गरी विभिन्न क्षेत्रमा भू-उपयोग नीति २०७२ ले विभाजन गरेको छ ।

नेपालको सन्दर्भमा देशको समग्र अर्थतन्त्र तथा नागरिकको जीवनयापनको प्रमुख आधारका रूपमा भूमि स्रोतले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको छ । राज्यको एउटा प्रमुख आय स्रोतको रूपमा रहेको सीमित भूमिको उपयोग र व्यवस्थापन गरेर कम विकसित देशका अधिकाश मानिसका असिमित आवश्यकता पूरा गर्नु पर्ने हुन्छ किन भने विकासोन्मुख देश कृषि अर्थतन्त्रमा निर्भर हुन्छ । त्यसै गरी भूमि माथिको पहुँचलाई समतामूलक बनाउन र वातावरणीय सन्तुलन कायम गरी दिगो विकास हासिल गर्न तथा भूमि स्रोतबाट प्राप्त हुने लाभलाई न्यायोचित ढङगबाट वितरण हुन सक्ने अवस्थाको सिर्जना गरी ग्रामीण विकास गर्न आवश्यक देखिन्छ। नेपालका तथा ग्रामीण क्षेत्रका अधिकांश जनताको जीवनयापनको प्रमुख आधार कृषि हो । कृषि क्षेत्रले देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा करिब एक तिहाइ योगदान पुऱ्याएको छ । यस सन्दर्भमा देशको सीमित भूमि तथा भूमिस्रोतलाई उचित तवरले उपयोग गर्नुका साथै दिगो, वातावरण मैत्री एवं व्यवस्थित तुल्याउनु आवश्यक भएको छ ।

हाल भूमिको एकल प्रयोगबाट बहुमुखी उत्पादन वा बहुबाली तथा बहु-व्यवसाय प्रक्रियाको थालनी हुँदै गएको देखिन्छ। एकल उत्पादकवाट साझा उत्पादन तथा सहकारी उत्पादनमा किसानहरूको लगानी वढ्दै गएको देखिन्छ। अध्ययनले देखाए अनुसार करिब तीस वर्ष अगाडि सम्म कोशी पहाडि क्षेत्र विशेष गरी धनकुटा जिल्लाको लेकको भूमिभन्दा बेंसीको भूमि महँगो तथा मूल्यवान थियो तर हाल आएर सडक यातायात, पर्यटन विकास र अलैची, अम्लिसो, तरकारी तथा जढिबुटी जस्ता उत्पादनले लेकाली भूमि वढी मात्रामा प्रयोगमा आएकाले बेंसीको जग्गाको तुलनामा लेकको जग्गा मूल्यवान् भएको पाइन्छ। बेंसीमा अझै पनि अन्न उत्पादनलाई मात्र प्राथमिकता दिएको छ भने लेकमा बहु-उत्पादन प्रकृयाको अवलम्बन गरिएको छ । तराइमा अन्न उत्पादन हुने खेत प्लटिङ गरी घडेरीमा रूपान्तरण हुँदै छन्। एकातिर पहाडमा कृषिमा यान्त्रिकीरणको अभाव देखिन्छ भने अर्कोतिर वैदेशिक रोजगारीले कृषि श्रमिकको अभावको कारण खेतबारी बाझिँदै गएका छन । यसरी भूमिको वितरणमा किसानको हिस्सामा कम र साहु माहजनको हिस्सामा धेरै भूमि देखिन्छ। किसानहरूमा आफ्नो खेतबारी कमी हुँदा कृषिलाई व्यवसायीकरण गर्न नसकिएको भन्ने बुझाइ पनि रहेको छ ।

भूमि, पृथ्वीका सबै मानिसको साझा प्राकृतिक वस्तु भएकोले यसको प्रारम्भिक स्वामित्व राज्यमा रहन्छ। राज्यले आवश्यक नीति नियम तथा कानुन बनाई नागरिकहरूलाई भूमिको उपभोग तथा व्यवस्थापन गर्न दिएको हुन्छ । मानिसको लागि आवश्यक खाद्यान्न उत्पादन, बसोबास र अन्य भौतिक पूर्वाधारहरूको विकासको लागि भूमिको आवश्यकता पर्दछ । यही आवश्यकतालाई व्यवस्थित रूपमा परिपूर्ति गर्न भूस्वामित्व सम्बन्धी विषय महत्त्वपूर्ण हुन्छ। भू-स्वामित्वको प्रकृति राज्यको नीति र व्यवस्था अनुसार फरक-फरक हुन्छ। प्रायजसो

वनजङ्गल, सरकारी प्रयोजनमा प्रयोग गरिने जग्गा, सार्वजनिक सेवा र भौतिक पूर्वाधारको लागि आवश्यक पर्ने भूमि जस्तै खेलमैदान, नहर, सामुदायिक हल, सडक, विद्यालय, अस्पताल जस्ता भूमि राज्यको स्वामित्वमा राख्ने गरिन्छ । सिद्धान्ततः राज्यका नागरिकहरूलाई बसोबासको लागि आवश्यक पर्ने भूमि उनीहरूको स्वामित्वमा रहने गरी र सबै नागरिकहरूका लागि आवश्यक पर्ने खाद्यान्न उत्पादन गर्ने कृषि जमिन, वास्तविक किसानको स्वामित्वमा रहने गरी व्यवस्था गर्नु पर्दछ । तर व्यवहारमा यस्तो देखिँदैन ।

नेपालमा साना कृषकहरूको सङ्ख्या धेरै भएको हुनाले कृषिको फराकिलो क्षेत्रबाट हुने आर्थिक फाइदा प्राप्त गर्न कृषि सहकारीकरणलाई प्राथमिकता दिइएको पाइन्छ । भूमिको क्षेत्रफल कम हुँदा सानो खेतीमा बाली सघनता बढी भए पनि श्रम र लगानी अनुसार फाइदा कम हुने हुनाले कृषिबाट बढीभन्दा बढी लाभ प्राप्त गर्न कृषि क्षेत्रलाई चक्लाबन्दी गरी सामुदायिक खेती, व्यावसायिक खेती गरी आत्मनिर्भर कृषि सहकारीमा जोड दिने अभ्यासको थालनी भएको छ ।

भूमि र मानिसको सम्बन्ध

मानिस र भूमिको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध छ । हिन्दू संस्कृतिमा शिशु जन्मेको ११ दिनमा गरिने नामाकरण संस्कारमा बच्चालाई भूमिमा पाइला टेकाउने चलन छ । भूमिपति र सुकुम्बासी मानिसको उपनाम पनि भूमि र मानिसको सम्बन्धबाट सृजना भएको हो । जोसँग आफ्नो स्वामित्वको जग्गा-जमिन छ, उनीहरू भूमिपति भए, धेरै जग्गा-जमिन हुने जमिन्दार भए भने आफ्नो स्वामित्वको जमिन नहुनेहरूलाई सुकुम्बासी भनियो । साहुको जमिन कमाएर कुत बुझाउनेहरू मोही भए । मानिस र भूमि वीचको अन्तर सम्बन्धबाट उत्पादित खाद्य वस्तुको प्रयोगले विश्वका झण्डै आठ अरव मानिसहरू जीवित छन् ।

सामन्ती भू-स्वामित्व र असमतामूलक भूमि-व्यवस्था विद्यमान रहेकै कारण गरिवीको रेखामुनि रहेका अधिकांश जनताहरू भूमिहीन आवस्थामा छन् । भूमिले मानिसलाई जीवन दिएको छ त्यसैले मानिस भूमिमा निर्भर भएको छ । प्राचीनकालदेखि नै भूमिसँग मानिसको सांस्कृतिक सम्वन्ध रहेको छ । हिन्दु संस्कृतिमा प्रत्येक वर्ष असार आठ गते भूमिराज मानिन्छ, भूमिको पुजा गरिन्छ, त्यो दिन भूमिलाई खन–जोत नगरी भूमिप्रति सम्मान र आदर प्रकट गरिन्छ । आकासलाई पितृ र भूमि वा पृथ्वीलाई मातृभावले उपाशना गर्ने चलन हिन्दू संस्कृतिमा छ । हाम्रो समाजमा भूमिबाट उब्जाएका नयाँ अन्नबालीहरू चढाएर मात्र खाने चलन कायमै छ । भूमिलाई प्रकृतिको सर्वश्रेष्ठ तत्त्व मानि प्रकृतिको पूजा गर्ने परम्परा कायमै छ । भूमि भौतिक वस्तु मात्र नभई यो प्रकृतिले दिएको स्रोत हो । मानिसको धर्म-संस्कृतिसंग भूमिको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध समेत छ । 'गुठी' जग्गा, मन्दिर, गुम्बा, ऐतिहासिक तथा पुरातात्विक धरोहरसँग सांस्कृतिक सम्बन्ध हुन्छ ।हाम्रो जस्तो मुलुकमा पैतृक सम्पत्ति हस्तान्तरणलाई सन्तानको अधिकारको रूपमा लिएको छ । छोरा छुटिदा बाबुबाट अंश लिएर छुटिने चलन छ । अंशको रूपमा जग्गा जमिनको हिस्सा बाँढ्नु पर्ने हुन्छ । हाम्रो परम्परा र रितिस्थितिमा वैवाहिक सम्बन्ध गाँस्नको लागि एउटा निर्धारक तत्त्वको रूपमा केटीपटिको परिवारले केटा पटिको परिवारको धेरै उत्पादन दिने जग्गा जमिन हुनु पर्ने अपेक्षा गर्दथे । ज्वाइँतिर धेरै उत्पादन दिने धेरै जग्गा जमिन हुँदा छोरीलाई खान-लाउन र गरीखान कुनै कठिनाई नहोस् भन्ने धारणा ग्रामीण समाजमा अझै विद्यमान छ । हाल यो मुल्य मान्यतामा केही मात्रामा रूपान्तरण भएको पाइन्छ । ग्रामीण मानिस तथा कृषकहरूमा धेरै जग्गा जमिन हुँदा पनि काम गर्न दुःख हुने, कृषि श्रमिकको अभाब हुने हुनाले खेतको सट्टा सहरी क्षेत्रमा घडेरी जोड्नेको आर्कषण वढन गएको भेटिन्छ । भूमि सम्पतिमा लैङगिक स्वामित्व वढाउन हाल महिलाको नाममा जग्गा पास गर्दा २५ प्रतिशत राजस्व छुट दिने नियम नेपालको जग्गापास नियममा व्यवस्था गरिएको छ । हाम्रो सामाजिक अर्थ-व्यवस्था अनुसार भूमिमा किसानको स्वामित्व र भूमिको उत्पादकत्वको सम्बन्ध जोडिन्छ । भूमिमाथिको अतिक्रमण र अधिकरण पनि भूमि व्यवस्थामा समस्याको विषय वनेको छ ।

नेपालको संविधान, २०७२ को मौलिक हक अनुसार सार्वजनिक हितको लागि राज्यले निजी जग्गा अधिग्रहण गर्दा क्षतिपूर्ति दिनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तैगरी संविधानको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति अन्तर्गत कृषि र भुमिसुधार नीतिको व्यवस्था गरी भूमिमा द्वैध स्वामित्वको अन्त्य, उत्पादकत्वमा वृद्धि र भूमिलाई वैज्ञानिक व्यवस्थापन गर्ने कुरा समेटिएको छ । नेपालको संविधान २०७२ ले नेपाललाई सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र घोषणा गरेको छ । हाल नेपालमा एक सङ्घ, सात प्रदेश र सात सय त्रिपन्न स्थानीय तह रहेका छन । सङ्घीय संरचना बन्नु अगाडि नेपालका राजनीतिक दलहरू विचमा प्रदेशको सीमा वा क्षेत्र र भूमिलाई लिएर मत-मतान्तर र बिवाद भएका छन् । राष्ट्रिय भूमि र सीमाना माथिको अतिक्रमण बिरूद्ध आवज उठाउनु वा मत राख्नुलाई राष्ट्रियताको भावनासँग जोडेर हेरिन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा भूमि अधिकांश ग्रामीण जनसंख्याको जीविकोपार्जनको स्रोत हो । अन्न उत्पादन, नगदेबाली, कृषि फर्म, औद्योगिक केन्द्र, जङ्गल जस्ता क्षेत्रमा जग्गाको वितरण भएको छ । नेपालका आदिवासीहरू आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक तथा जीविकोपार्जनको क्षेत्रमा भूमिमा निर्भर भएका हुन्छन् । भूमिसँग प्रत्यक्ष जनजातिहरूको सम्बन्ध हुने हुनाले भूमि प्रतिको अधिकार पनि उनीहरूको बढी देखिन्छ (महर्जन,२०१६) ।

भूमि मूल्याङ्कन

खासगरी राज्यले भूमिलाई भू-गुणको आधारमा अब्बल, दोयम, सीम र चाहर गरी चार भागमा विभाजन गरी भूमिको मुल्याङकन गरेको देखिन्छ । यो परम्परागत र सैद्धान्तिक आधार मात्र हो तर खासगरी राज्यले तोकेको भूमिको मूल्यभन्दा जनताले अभ्यास गरेको भूमिको कारोबारले खास भूमिको मूल्य निर्धारण गरेको छ । जग्गाको सरकारी मूल्य चाहिँ जग्गा रजिस्ट्रेसन पास गर्दा लाग्ने राजस्व बापतको शुल्क तिर्दा मात्र प्रयोगमा आएको पाइन्छ । खासगरी नेपालमा भू-माफियाहरूले अप्रत्यक्ष रूपमा भूमिमाथि नियन्त्रण गरेका हुन्छन, जसको कारण भूमिको प्रतिफल मूल्य नभई मौद्रिक मूल्य बढेर गएको देखिन्छ । एकातिर उत्पादनमा हुने जग्गामा घर घडेरी बनाउँदै जानाले उत्पादनमा नकारात्मक प्रभाव परेको छ भने घडेरी जग्गाको मूल्य बढ्दो रूपमा रहेको देखिन्छ । भूमि अचल सम्पति हो यसलाई उपभोग मूल्यमा मूल्याङ्कन गरिन्छ । सबै ठाउको भूमिको एउटै मूल्याङकन हुँदैन । एक स्थानीय बासिन्दाको भनाई अनुसार करिव पैतिस वर्ष अगाडि धनकुटा न.पा.-१ हिलेको वजार क्षेत्रको एक रोपनी जग्गा छथरजोरपाटी गाँउपालिकाको तीस मुरी धान फल्ने बेँसी खेतमा साटेको थियो । तर हाल उक्त स्थानको एक रोपनी जग्गाले सयौं मुरी धान फल्ले खेत किन्न सकिन्छ । त्यो बेला बासमती धान फल्ने बेँसी खेतको मूल्य हिलेको उक्त जग्गाको भन्दा वढी थियो तर हाल यो मुल्याङ्कन अत्यधिक अन्तरमा उल्टिएको छ । भूमिको मूल्यमा उत्पादन, पूर्वाधार विकास, शहरीकरण, सेवा सुविधा तथा भूमि लगानी जस्ता धेरै कुराले प्रभाव पारेको छ । गाउँबाट वैदेशिक रोजगारीमा जाने मानिसको बढ्दो प्रवृतिले गाउँमा खेती गर्ने कृषि श्रमिकको सङ्ख्या घट्दो भएकाले पहाडी क्षेत्रका धेरै गाउँका खेती योग्य जमिन बाँझै छन । पहाडी क्षेत्रका धेरै वेंसी खेतहरू र घरबारी विक्रीमा छन तर क्रेताको कमी र जग्गाको कम मूल्याङकनको कारण जग्गा विक्री हुन सकेका छैनन् । मानिसहरूलाई अझै पनि तराई र सहरी क्षेत्रमा वसाइँ-सरी जाने तिव्र इच्छा देखिन्छ । विशेष गरी जातीय रूपमा हेर्ने हो भने क्षेत्री तथा ब्राह्मण जातिलाई तराईले आर्कषण गरेको छ भने तुलनात्मक रूपमा जनजातिहरू आफ्नो मौलिक भूमिमा वा पहाडी सहरमा बढी बसोबास गर्ने गरेको यस अध्ययनले देखाउँछ । समय, परिस्थिति, उपयोग र ठाउँ अनुसार भूमिको मूल्य फरक-फरक पर्छ । मानिसले परिधिको भूमिभन्दा केन्द्रको भूमिप्रतिको चहना राख्दो रहेछ । विगत तीन दशकदेखि मानिसले भूमिमा लगानी गर्दै आएको देखिन्छ । घर जग्गामा गरिएको अनुत्पादक लगानीले पुँजी स्थिर भएको छ । नेपालमा भूमि सम्वन्धी धेरै कार्यक्रम र गतिविधि भएको पाइन्छ तर कागजमा गएिको सुधारका योजनाहरू व्यवहारमा उर्तान धेरै बाँकी छ । नेपाली ग्रामीण समाजमा व्याप्त रहेको भूमिमा आधारित उत्पादन सम्बन्ध र यसले सृजना गरेको शोषण, विभेद र उत्पीडनबाट मुक्त भई दिगो शान्ति स्थापना

गर्न, कृषिको आधुनिकीकरण तथा व्यावसायीकरण गरी खाद्य सुरक्षा र संप्रभुता कायम गर्न र देशको समग्र आर्थिक तथा सामाजिक उन्नति प्राप्त गर्न सामन्ती भू-स्वामित्वको अन्त्य गरी उपलब्ध भूमिको अधिकतम सदुपयोग, संरक्षण र विकास गर्न भूमिप्रतिको दृष्टिकोण बदल्न आवश्यक छ ।

वैज्ञानिक भूमि सुधार आयोग (२०६७) अनुसार भूमि सुधारको सुरुका कार्यक्रम अन्तर्गत जोताहा किसानले कूल उत्पादनको आधा भाग जग्गाधनीलाई तिर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको थियो । जमिन्दारले प्राप्त गर्ने किसानको तिरोलाई सुनिश्चित बनाउन कुत-प्रणालीको ब्यवस्था अपनाइयो । यसमा पनि सबैभन्दा बढी बाली(कुत) बुझाउन सक्ने किसानलाई मात्र कुत करार बनाइन्थ्यो । यस कुत-प्रणालीमा यदि किसानको कुनै कारणबस बाली-नाली प्रकोपमा परेर नष्ट भयो वा कम उत्पानन भयो भने पनि तोकिएको कुत तिर्नुपर्ने बाध्यता हुन्थ्यो । यस कारणले गर्दा जोताहा किसानहरू जमिनदारका दास-श्रमिकको रूपमा रूपान्तरित हुँदै गएको देखिन्छ। यस्तो अभ्यास लामो समयसम्म चल्दै जाँदा वास्तविक खेतीपाती गर्ने किसानहरू शोषण र ऋणको ठूलो बोझमा परी आफ्नो सम्पत्ति गुमाउँदै बिनाज्याला साहु-माजनकोमा श्रम गर्न बाध्य हुनुपर्‍यो ।

निष्कर्ष

भूमि प्राकृतिको सिमित उत्पादनको साधन हो । यही उत्पादनको साधनसँग मानिसको आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक सम्बन्ध जोडिएको छ । वि.सं. २००७ साल पछि भूमिसँग सम्बन्धित धेरै राजनीतिक र सामाजिक आन्दोलनहरू भए, सुधारका प्रयासहरू भए तर दिगो भूमि व्यवस्थापन हुन भने सकेन । आर्थिक रूपमा भूमि जीवननिर्वाह, जीविकोपार्जन र व्यावसायिक उत्पादनमा क्रमशः रूपान्तरित हुँदै गएको देखिन्छ । सरकारले राज्यको स्वामित्वको जग्गा भूमिकर मार्फत् आय प्राप्तिको लागि भूमिपतिलाई प्रदान गरेको र भूमिपतिले पनि बिना श्रम उत्पादनको हिस्सा प्राप्तिको लागि मोही वा किसानलाई प्रदान गरेबाट भूमिको स्वामित्व द्वैध मात्र नभएर त्रिपक्षीय सम्बन्ध भएको पनि देखिन्छ । भूमिको सामाजिक इतिहासमा जग्गाको मात्रा र सङख्याले सामाजिक प्रतिष्ठा, सम्पति र शक्तिलाई सङकेत गरेको पाइन्छ । हाल सामाजिक र आर्थिक रूपमा नै भूमिको मात्राभन्दा मूल्य महत्त्वपूर्ण हुँदै गएको देखिन्छ । उत्पादनको साधनको रूपमा मानिएको भूमिको व्यावसायीक किनवेचले गर्दा भूमि आफैँ उत्पादन जस्तो विक्री वितरण भएको छ । भूमिको स्वामित्वलाई सामाजिक रूपमा प्रतिष्ठा र आवश्यकताको रूपमा हेरिएको छ । जोसँग आफ्नो निजी भूमि हुँदैन ऊ सुकुमबासी हुन्छ । उक्त सुकुम्बासी समस्या समाधान राज्यको दायित्व र कार्यक्रममा रहेको छ ।

सन्दर्भसामग्री

अर्थ मन्त्रालय, (२०७५). *आर्थिक सर्वेक्षण* २०७५।७६. काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग, (२०७०). *राष्ट्रिय कृषि नमुना जनगणना २०६८ राष्ट्रिय प्रतिवेदन.* काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

गिरी, (२०७२). *भूमि समस्या समाधानका प्रस्थान बिन्दु विचार विशेष बहसमा नेपालकै भूमिसुधार.*

पन्धौं योजना २०७६/२०८१. राष्ट्रिय योजना आयोग. काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

पब्लिक पोलिसी पाठशाला (२०७२). *विचार विशेषः बहसमा नेपालको भूमिसुधार.* काठमाडौँ : पब्लिक पोलिसी पाठशाला ।

पाठ्यक्रम विकास केन्द्र. (२०७६). *इतिहास. कक्षा-९.* शिक्षा विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय.काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय, (२०७४). *भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालयको संक्षिप्त परिचय.* काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

भूमि सुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय, (२०७२). *भू-उपयोग नीति २०७२.* काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

भूमि सुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय, (२०६९). *राष्ट्रिय भू-उपयोग नीति २०६९.* काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

भूमि व्यवस्था सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय, (२०७५). *राष्ट्रिय भूमि नीति २०७५.* काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

रेग्मी, महेशचन्द्र (१९७८). *नेपालमा भूस्वामित्व.* क्यालिफोर्निया : वर्केलिय युनिभर्सिटी ।

वैज्ञानिक भूमिसुधार उच्चस्तरीय आयोग, (२०६७). वैज्ञानिक भूमिसुधार सम्बन्धी उच्चस्तरीय आयोग प्रतिवेदन. काठमाडौँ : नेपाल सरकार ।

शिक्षा मन्त्रालय, (२०३०). *प्राचीन नेपाल पुरातत्त्व विभागको मुखपत्र.* काठमाडौँ : श्री ५को सरकार ।

❑