22

नौकरशाही
[BUREAUCRACY]

"प्रजातन्त्र को यदि अपने कर्तव्यों का ज्ञान है तो कोई कारण नहीं कि वह नौकरशाही से डरे।"[1]

—सर विलियम बेवरिज

परिचय (Introduction)—नौकरशाही शब्द अंग्रेजी भाषा के ब्यूरोक्रेसी (Bureaucracy) का हिन्दी अनुवाद है। 'Bureaucracy' शब्द फ्रांसीसी शब्द ब्यूरो 'Bureau' और ग्रीक भाषा के 'Kracy' शब्द से मिलकर बना है। इस प्रकार इसका अर्थ हुआ डेस्क (Desk) या मेज तथा शासन अर्थात् डैस्कतन्त्र या सेवकतन्त्र। सेवक तन्त्र लोकसेवकों की एक ऐसी संस्था है जो पदसोपान के रूप में संगठित होती है और प्रभावशील सार्वजनिक नियन्त्रण के क्षेत्र के बाहर रहती है अर्थात् जब असैनिक कर्मचारियों को विभिन्न विभागों, सम्भागों और ब्यूरो आदि में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक ऐसे विभाजित अंग को किसी अधिकारी को सौंप दिया जाता है तो इस प्रकार के संगठन में उस वर्ग को जो पूरे प्रशासन पर नियन्त्रण रखता है, सेवकतन्त्र की संज्ञा दी जाती है। यही कारण है कि सेवक तन्त्र को अधिकारियों का शासन कहा गया है।

नौकरशाही की परिभाषाएँ (Definitions of Bureaucracy)

नौकरशाही शब्द की कुछ परिभाषाएँ निम्नलिखित हैं—

एनसाइक्लोपीडिया ब्रिटेनिका (Encyclopaedia Britannica) के अनुसार, यह शब्द "ब्यूरो या विभागों में प्रशासकीय शक्ति के केन्द्रित होने तथा राज्य के क्षेत्राधिकार से बाहर के विषयों में भी अधिकारियों के अनुचित हस्तक्षेप को व्यक्त करता है।"

प्रो. लास्की के अनुसार, "नौकरशाही का अर्थ उस व्यवस्था से है जिसका पूर्णरूपेण नियन्त्रण उच्च पदाधिकारियों के हाथों में हो और वे इतने स्वेच्छाचारी हो जाते हैं जिन्हें नागरिकों की निन्दा करते समय भी शंका एवं हिचकिचाहट नहीं होती।"

प्रो. एपलबी के अनुसार, "नौकरशाही तकनीकी दृष्टि से कुशल कर्मचारियों का एक व्यावसायिक वर्ग है जिसका संगठन पदसोपान के अनुसार किया जाता है और जो निष्पक्ष होकर राज्य का कार्य करते हैं।"

प्रो. जैनिंग्स के शब्दों में, "तानाशाही एक व्यक्ति का शासन है और नौकरशाही नियमों का शासन है, पहले का उद्देश्य कार्य करना है जबकि दूसरे का उद्देश्य कार्य को व्यवस्थित रूप में करना है।"

प्रो. जॉन बी. विग के शब्दों में, "अधिकारी राज्य समान पदाधिकारियों, साधनों तथा विधियों का सामूहिक नाम है जिसके द्वारा एक संगठन अपने कार्यों का प्रबन्ध करता है तथा लक्ष्यों को प्राप्त करता है।"[2]

मैक्स वेबर के अनुसार, "यह एक प्रकार का प्रशासकीय संगठन है जिसमें विशेष योग्यता, निष्पक्षता तथा मानवीयता का अभाव आदि लक्षण पाये जाते हैं।"[3]

---

1 "Democracy, if it knows its business, has no reason to fear bureaucracy." *—Sir William Beveridge*

2 "Denotes the sum total of the personal apparatus and procedures by which an organisation manages to work and achieve its purpose." *—John B. Wigh*

3 "A System of administration characterised by expertness, in partiality and the absence of humanity." *—Max Weber*

Scanned with CamScanner

फिफनर के शब्दों में, "कार्यों तथा व्यक्तियों के एक विशेष प्रकार के व्यवस्थित संगठन को, जो सामूहिक प्रयत्न से उद्देश्यों को सबसे अधिक प्रभावशाली ढंग से प्राप्त करता है, नौकरशाही कहते हैं।"

ग्लैडन के अनुसार, "नौकरशाही एक ऐसी विनियमित प्रशासकीय प्रणाली है जो अन्तः सम्बन्धीय पदों की शृंखला के रूप में संगठित होती है।"

एल. डी. ह्वाइट के अनुसार, "एक अच्छा लोक प्रशासन बहुत-से तत्त्वों के संयोजन से बनता है। नेतृत्व, संगठन, वित्त आदर्श, विधियों तथा प्रक्रियाओं से बढ़कर मानव शक्ति।"[1]

फाइनर का मत है कि, "असैनिक सेवा स्थायी, वैतनिक तथा कार्यकुशल अधिकारियों का समूह है।"[2]

रॉबर्ट सी. स्टोन के शब्दों में, "इस पद का शाब्दिक अर्थ कार्यालय द्वारा शासन या अधिकारियों द्वारा शासन है। सामान्यतः इसका प्रयोग दोषपूर्ण प्रशासनिक संस्थाओं के सन्दर्भ में किया जाता है।"[3]

विलोबी (Willoughby) के अनुसार नौकरशाही के दो अर्थ हैं, "विस्तृत अर्थों में यह सेवीवर्ग प्रणाली है जिसके द्वारा कर्मचारियों को विभिन्न वर्गीय पद-सोपानों जैसे सैक्शन, डिवीजन, ब्यूरो तथा डिपार्टमेण्ट में बाँटा जाता है।" (It is to describe any personnel system of administration composed of a hierarchy of sections, divisions, bureaus and departments.) संकुचित अर्थों में, "यह सरकारी कर्मचारियों के संगठन की पद-सोपान प्रणाली है, जिस पर बाह्य प्रभावशाली लोक-नियन्त्रण सम्भव नहीं है।" (A body of public servants organised in hierarchical system which stands outside the sphere of effective public control.)

किंग्सले और **स्टॉल** (Kingsley and Stahl) के शब्दों में, "नौकरशाही एक पदसोपानात्मक प्रशासकीय संरचना है, जिसमें प्रत्येक व्यक्ति प्रशासन की जटिल मशीन में पुर्जे की तरह फिट होता है। इस संरचना में सन्देह पर कोई बात नहीं छोड़ी जाती है। सभी प्रशासकीय सम्बन्धों की पहले से ही व्याख्या कर दी जाती है और प्राधिकार की मीनार दायित्व के स्तरों में समानान्तर रूप से विभाजित होती है।"

बैण्ट अब्राहम्सन (Bengt Abrahamsson) ने नौकरशाही के सन्दर्भ में सात पर्यायवाची शब्द इस प्रकार बताये हैं—(क) राज्य प्रशासन, (ख) अधिकारियों का समूह, (ग) प्रशासनिक निरंकुशता, (घ) विवेकशील संगठन, (ङ) संगठनात्मक कुशलता, (च) आधुनिक संगठन एवं (छ) आधुनिक समाज।"

कार्ल मार्क्स के शब्दों में, "नौकरशाही एक ऐसा दायरा है जिससे कोई बच नहीं सकता। इसका श्रेणीबद्ध संगठन ज्ञान का संगठन है। इसके शिखर पर बैठे अधिकारी निचले स्तर के कर्मचारियों पर ब्यौरों को समझने का दायित्व सौंप देते हैं, जबकि निचले स्तर पर यह अपेक्षा की जाती है कि उच्च अधिकारी समझकर निर्णय लेंगे, और इस प्रकार सब एक-दूसरे को धोखा देते हैं।"

मार्सटीन मार्क्स के मत से 'नौकरशाही' शब्द का प्रयोग मुख्यतः चार रूपों में किया जाता है—

(i) नौकरशाही एक विशेष प्रकार का संगठन है, विशेषतः यह लोक प्रशासन के कार्य करने की एक संरचना है। (ii) नौकरशाही संगठन की ऐसी बीमारी है जो अच्छे प्रबन्ध में अवरोध उत्पन्न करती है। (iii) नौकरशाही एक 'बड़ी सरकार' है। यह अच्छे-बुरे कार्यों के लिए सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था से जुड़ा हुआ एक विशाल संस्थान है। (iv) नौकरशाही एक बुराई पैदा करने वाला अभिशाप है जो स्वतन्त्रता के लिए हानिकारक है।

नौकरशाही की बदलती हुई धारणा
[CHANGING CONCEPT OF BUREAUCRACY]

19वीं शताब्दी में नौकरशाही का अर्थ वैसा ही लिया जाता रहा, जैसा ऊपर बताया गया है किन्तु 20वीं शताब्दी में ऐसी धारणाएँ उभरकर सामने आने लगीं जिन्होंने स्वीकार किया कि अधिकारियों के समूहों तथा संगठन की पद्धतियों के बीच शक्ति और आकार के अतिरिक्त अन्य अन्तर भी पाये जाते हैं। इन धारणाओं में एक धारणा अधिकारियों के एक सामाजिक समूह से ध्यान हटाकर जिन संस्थानों में वे काम करते हैं, उनके

---

1 "Many elements combine to make good administration, leadership, organisation, finance, morals, methods and procedures, but greater than any of these is manpower." —*L. D. White*

2 "Civil service is a professional body of officials, permanent paid and skilled." —*Finer*

3 "The literal meaning of this term is rule by the office or rule by officials. In the popular usage it often carries a progressive sense." —*Robert C. Stone*

Scanned with CamScanner

इसको ऐसा संगठन समझा जा सकता है जो प्रशासन में कार्यकुशलता को अधिक से अधिक बढ़ाना है अथवा प्रशासनिक कुशलता के हितों में संगठित सामाजिक व्यवहार का एक संस्थात्मक तरीका है।"

इस प्रकार 'नौकरशाही' शब्द के अनेक अर्थ हैं, इसलिए यह शब्द पर्याप्त अस्पष्टता लिए हुए है। **एफ. एम. मार्क्स** के शब्दों में, "करोड़ों लोगों ने नौकरशाही शब्द नहीं सुना है किन्तु जिस किसी ने भी सुना है वह या तो इसके प्रति शंकालु है अथवा यह समझता है कि नौकरशाही शब्द किसी न किसी बुरी बात से सम्बन्धित है, यद्यपि पूछे जाने पर वह इसका सही अर्थ बताने से कतरायेगा किन्तु यह अवश्य कह देगा कि इसका मतलब कोई बुरी बात है।"

नौकरशाही के सम्बन्ध में मैक्स वेबर के विचार (Max Weber's View on Bureaucracy)

मैक्स वेबर एक प्रमुख जर्मन समाजशास्त्री था। उसने नौकरशाही का व्यवस्थित अध्ययन किया है। उसके अनुसार सत्ता के तीन रूप हैं—

1. **परम्परागत सत्ता** (Traditional Authority)—परम्परागत सत्ता परम्परागत संगठनों का आधार होती है। इसकी वैधता इस बात पर है कि यह अतीत में बहुत समय से चलती आ रही है। यह प्राचीन परम्पराओं की पवित्रता में स्थापित विश्वास तथा उन लोगों के स्तर की वैधता पर आधारित है जिनके अधीन वे सत्ता का प्रयोग करते हैं।

2. **चमत्कारिक सत्ता** (Charismatic Authority)—इस सत्ता की वैधता का प्रयोग करने वाले व्यक्ति की उत्कृष्ट व्यक्तिगत नेतृत्व की विशेषताओं पर आधारित होती है। इसका आधार एक व्यक्ति के आदर्शात्मक चरित्र अथवा शौर्य के प्रति असाधारण पवित्रता और भक्ति है तथा मूल्यों की व्यवस्था होती है जिसकी स्थापना उसने कर रखी है।

3. **कानून (वैधिक) विवेकशील सत्ता** (Legal Rational Authority)—इसकी वैधता का आधार यह है कि यह उचित औपचारिक नियमों के अनुकूल होती है और सत्तारूढ़ व्यक्तियों के इस आधार पर कि उनको नियमों के अधीन आदेश जारी करने का अधिकार है। यह इन नियमों की वैधता के विश्वास पर आधारित है।

"वैधिक सत्ता से पोषित एवं समर्थित नौकरशाही को वह संगठन का सबसे प्रभावशाली स्वरूप मानता था।" **मैक्स वेबर** के शब्दों में, "विशुद्ध नौकरशाही के रूप का प्रशासकीय संगठन, प्राविधिक दृष्टि से श्रेष्ठतम क्षमता अर्जित करने की योग्यता रखता है और इसी कारण मनुष्यों पर सुनिश्चित नियन्त्रण का सर्वाधिक विवेकयुक्त ज्ञान साधन है। यह अन्य सभी संगठनों के स्वरूपों से निश्चितता, स्थायित्व एवं दृढ़ अनुशासन के विश्वास के लिए विख्यात है। अतः संगठन के अध्यक्षों एवं उसके साथ कार्य करने वालों को इसके कारण सही-सही अनुमान लगाना सम्भव होता है। अन्त में यह गम्भीर दक्षता एवं व्यापक कार्यक्षेत्र दोनों ही दृष्टि से श्रेष्ठ है एवं समस्त प्रशासकीय कार्यों को करने की योग्यता रखता है।"

मैक्स वेबर ने नौकरशाही की निम्नलिखित विशेषताएँ बतायी हैं—

1. पद एवं पदाधिकारी का पृथक्करण।
2. योग्यता के आधार पर चयन।
3. अधिकारियों को निश्चित पारिश्रमिक।
4. कार्यालय के कार्यों को करते समय अधिकारी का अनुशासन एवं नियमन के अधीन होना।
5. पदों का पदसोपान।
6. संगठन के उद्देश्यों की पूर्ति हेतु कार्यों का वितरण।
7. इन कार्यों के लिए अपेक्षित सत्ता तथा अधिकारों का प्रदत्तीकरण।
8. नियमों का कठोरता से पालन।

मैक्स वेबर के शब्दों में, "विधिक सत्ता के विशुद्धतम प्रयोग का यह वह रूप है जिसमें नौकरशाही ढंग के प्रशासकीय कर्मचारी होते हैं। ऐसे संगठन के प्रमुख सत्ताधारी नियुक्ति, निर्वाचन या योग्यता के कारण नामांकन के आधार पर पदारूढ़ होते हैं। लेकिन उसकी भी सत्ता योग्यता की विधिक परिधि में होती है। अतः

Scanned with CamScanner

सर्वोच्च सत्ता के अधीन सभी प्रशासकीय अधिकारियों में वे सभी व्यक्तिगत अधिकारी शामिल होते हैं जो निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं एवं कार्य करते हैं—

1. वे व्यक्तिगत रूप से तो स्वतन्त्र होते हैं परन्तु शासकीय कार्यों एवं दायित्वों के सम्बन्ध में अपने अधिकारी के अधीन होते हैं।
2. वे सुनिश्चित रीति से विभिन्न पदों के निर्धारित पदसोपान में संगठित होते हैं।
3. विविध अर्थों में प्रत्येक पद का सुपरिभाषित योग्यता क्षेत्र होता है।
4. अनुबन्धीय आधारों के अनुसार पदों पर नियुक्ति की जाती है, अतः सिद्धान्ततः कर्मचारी का खुला चयन होता है।
5. प्रत्याशियों का प्रावधिक योग्यता के आधार पर चयन किया जाता है। अत्यधिक महत्त्वपूर्ण मामले में या तो परीक्षा ली जाती है या किसी प्रावधिक शिक्षण के प्रमाण-पत्र को मान लिया जाता है या दोनों रीतियों को अपनाया जाता है। इनकी नियुक्ति की जाती है, ये निर्वाचित नहीं होते हैं।
6. इन अधिकारियों को निश्चित धनराशि वेतन के रूप में दी जाती है। अधिकांश को पेंशन भी प्राप्त होती है।
7. पदाधिकारी का पद ही उसका पूर्ण या मूल व्यवसाय माना जाता है।
8. शासकीय सेवा एक वृत्ति है। वरिष्ठता या सफलता दोनों के आधार पर पदोन्नति की व्यवस्था होती है। उच्च अधिकारियों के निर्णय के आधार पर पदोन्नति निर्भर करती है।
9. पदाधिकारी प्रशासनिक साधनों के स्वामित्व से पूर्णरूपेण पृथक् रहकर कार्य करता है और अपने पद पर रहते हुए अपने वेतन के अतिरिक्त कोई अन्य आय नहीं कर सकता।
10. पद के संचालन में वह कठोर एवं व्यवस्थित अनुशासन एवं नियन्त्रण के अधीन होता है।

मैक्स वेबर प्रतिबद्ध नौकरशाही (Committed Bureaucracy) में विश्वास नहीं करता, वरन् वह अपने आदर्श प्रतिमान (Ideal Type) के लिए निष्पक्ष नौकरशाही की कल्पना करता है।

आलोचना (Criticism)—नौकरशाही के सम्बन्ध में मेक्स वेबर द्वारा वर्णित 'आदर्श रूप' विचार की आलोचना के साथ-साथ उनके अन्य विचारों की भी आलोचना की जाती है। आलोचकों का मत है कि 'नौकरशाही' और 'आदर्श रूप' दोनों ही एक-दूसरे के विपरीत शब्द हैं। अतः यह मात्र एक कल्पना हो सकती है, व्यवहार में यह सम्भव नहीं है। **मैक्स वेबर** जिस निष्पक्ष नौकरशाही (Neutral Bureaucracy) की चर्चा करता है, वह आज के समाज में कहीं भी सम्भव नहीं है लेकिन आलोचनाओं के होते हुए भी मेक्स वेबर द्वारा व्यक्त विचार तार्किक और अद्वितीय हैं।

कार्ल मार्क्स का नौकरशाही का सिद्धान्त (Karl Marxian Theory of Bureaucracy)

कॉर्ल मार्क्स का पूरा नाम कॉर्ल हेनरिच मार्क्स (Karl Heinrich Marx) था। मार्क्स ने नौकरशाही शब्द का प्रयोग अपमानजनक भावना से किया है। उसका मत है कि औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप अनेक बड़े-बड़े कारखाने स्थापित होते हैं जिनके मालिक पूँजीपति होते हैं, जिनमें अनेक मजदूर कार्य करने लगते हैं। एक पूँजीपति उन सभी मजदूरों को नहीं सँभाल सकता। इसलिए वह कार्य के लिए प्रबन्धक नियुक्त करता है। ये प्रबन्धक तथा उनकी सहायता के लिए रखे गये अधिकारी ही नौकरशाह हैं। **मार्क्स** के शब्दों में, "नौकरशाही का अर्थ है वे अधिकारी जो मालिकों या शासकों की ओर से श्रमिकों एवं कर्मचारियों पर नियन्त्रण करते हैं; नौकरशाही का दायित्व पूँजीवाद की शोषणपूर्ण परिस्थितियों में श्रमिकों से काम लेना है।"

विशेषताएँ (Features)

कार्ल मार्क्स ने नौकरशाही की निम्नलिखित विशेषताएँ बतायी हैं—

1. **श्रम-विभाजन** (Division of Labour)—मार्क्स की मान्यता है कि पूँजीवादी समाज में श्रम-विभाजन के परिणामस्वरूप विभिन्न प्रकार के श्रम संगठन उत्पन्न होते हैं जिनका आधार बौद्धिक कार्य और भौतिक कार्य होते हैं। मार्क्स के मतानुसार मजदूर केवल उत्पादन कार्य करते हैं जबकि पूँजीपति और

Scanned with CamScanner