अध्याय–4
अधिकारी तंत्र प्रतिमान
(Bureaucratic Model)

कोई भी प्रशासकीय संगठन कितना भी अच्छा क्यों न हो, अंततोगत्वा इसकी सफलता या असफलता उन लोगों की समझ, कार्य कुशलता तथा प्रशासकीय कौशल पर निर्भर हैं, जो प्रशासकीय कार्यों को सम्पन्न करते हैं। अधिकारी तंत्र प्रतिमान और नौकरशाही विचारधारा एक–दूसरे के पर्याय हैं। नौकरशाही आधुनिक विशालकाय प्रशासन का एक अनिवार्य भाग है। नौकरशाही लोक प्रशासकों राजनीतिक विचारकों तथा विभिन्न समाजशास्त्रियों की शोध का विषय रहा हैं, इसलिए नौकरशाही शब्द की कोई पारिभाषिक अवधारणा स्पष्ट नही हैं। कुछ लोग उसे कुशलता का पर्याय मानते हैं तो कुछ अकुशलता का, कुछ लोग उसे लोक सेवा का पर्याय मानते हैं, तो दूसरे उसे अधिकारी का तंत्र। नौकरशाही के बारे में एक विद्वान ने कहा कि यह आधुनिक काल का सबसे ख्याति प्राप्त शब्द हैं, इसलिए यह जरुरी हो जाता हैं, कि हम इस शब्द के उदभव तथा इसके विभिन्न अर्थों के अध्ययन के साथ–साथ आधुनिक समाजशास्त्री मैक्स वेबर द्वारा प्रतिपादित व्यवस्थित आदर्श नौकरशाही की अवधारणा का विश्लेषण करें, क्योंकि वेबर ने नौकरशाही की जो विशेषताऐं बतायी हैं वे सभी वर्तमान लोक सेवाओं या अधिकारियों तन्त्र से मिलती जुलती हैं विश्व स्तर पर नौकरशाही शब्द को वर्तमान अधिकारी तंत्र की बुराईयों के साथ एक शंका की दृष्टि से देखा जाता हैं।

नौकरशाही भाब्द का उदभव

''नौकरशाही''शब्द अंग्रेजी के **''ब्यूरोक्रेसी''** (Bureaucracy) शब्द का अनुवाद है जो फ्रांसीसी भाषा के **''ब्यूरो''** शब्द से लिया गया हैं। लैटिन भाषा में **''ब्यूरो''** का अर्थ होता है **एक डेस्क या लिखने की मेज़**। फ्रांसीसी भाषा में ब्यूरो उस कपड़े को कहा जाता हैं, जो लोक सेवकों की मेज़ पर बिछाया जाता था। अठ्ठारहवीं शताब्दी में ब्यूरो शब्द का प्रयोग उस स्थान के लिए होने लगा जहाँ अधिकारीगण काम करने के लिए बैठते थे। **''क्रेसी''** एक प्रत्यय हैं जिसका ग्रीक भाषा में अर्थ है **''शासन''।** इस प्रकार नौकरशाही का अर्थ हुआ ''अधिकारियों का शासन''। इस प्रकार नौकरशाही शब्द में अधिकारियों की सत्ता एंव शक्ति का संकेत मिलता है जो सरकारी विभागों ने अपने लिए प्राप्त कर लिया हैं।

अठ्ठारहवीं शताब्दी के मध्य में ''नौकरशाही'' शब्द का सर्वप्रथम प्रयोग फ्रांस के प्रसिद्व अर्थशास्त्री ''विन्सेन्ट डी गॉर्ने' (1945) ने किया था। उन्होंने नौकरशाही की शिकायत करते हुए इस शब्द का प्रयोग किया। उन्होंने कहा कि फ्रांस में एक नई बीमारी ने जन्म लिया है जो हमारे लिए एक भयानक मुसीबत बन सकती है। इस बीमारी का नाम हैं **''ब्यूरोमेनिया''**।

नौकरशाही की परिभाषाएँ :

नौकरशाही की परिभाषा भिन्न–भिन्न विद्वानों ने अपने–अपने दृष्टिकोण से दी हैं। ब्यूरोक्रेसी का सामान्य अर्थ ''एक विभागीय उप सम्भाग अथवा विभाग'' से लिया जाता हैं। अर्थात् यह वह सरकार है,जो केवल दफ्तर में बैठकर चलायी जाती हैं। इस शब्द को सकारात्मक एवं नकारात्मक दोनों ही अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है। नकारात्मक रूप में यह शब्द ब्यूरों या विभागों में शक्ति के केन्द्रित होने तथा राज्य के क्षेत्राधिकार से बाहर के विषयों में अधिकारियों के अनुचित हस्तक्षेप को व्यक्त करता है। जबकि सकारात्मक रूप में नौकरशाही के अधिकारी को ऐसे व्यक्ति का प्रतीक माना जाता है जो अनुभव, ज्ञान तथा उत्तदायित्व के लिए विख्यात है।

विभिन्न विद्वानों ने नौकरशाही की परिभाषा इस प्रकार दी है :

जॉन ए. विग के अनुसार – ''विकृति एंव परिहास के कारण ब्युरोक्रेसी शब्द का अर्थ काम में घपला, मनमानी, अतिव्यय, हस्तक्षेप तथा वर्गीकरण माना जाने लगा है।''

पिफनर के अनुसार – **''**नौकरशाही कार्यो और व्यक्तियों का एक ऐसे रूप में व्यवस्थित संगठन है जो अधिकतम प्रभावशाली रूप से सामूहिक प्रयासों के लक्ष्यो को प्राप्त कर सकें।''

रॉबर्ट सीं. स्टोन के अनुसार – ''ब्युरोक्रेसी का अर्थ कार्यालय द्वारा शासन या अधिकारी द्वारा शासन है। ''

हेरॉल्ड लास्की के अनुसार,– ''नौकरशाही का अर्थ सरकार पर अधिकारियों का पूर्ण नियन्त्रण है। इतना पूर्ण है कि इसमें जनसाधारण लोगों की स्वतन्त्रता भी खतरे में पड़ सकती है।''

मैक्स वेबर के अनुसार –''यह एक प्रकार का प्रशासकीय संगठन है,जिसमें विशेष योग्यता, निष्पक्षता और मानवता का अभाव आदि लक्षण पाए जाते है।''

पीटर ब्लाऊ के अनुसार,– ''नौकरशाही वह संगठन है जो प्रशासन में अधिकतम कुशलता लाती है।''

हरमन फाइनर ने नौकरशाही को ''सरकारी अधिकारियों का शासन'' माना है।

संक्षेप में उपर्युक्त परिभाषाओं के निष्कर्ष के तौर पर नौकरशाही को सकारात्मक एवं नकारत्मक दोनों ही पक्षों के आधार पर समझाया गया है तथा नौकरशाही को प्रशासन का एक अंग के रुप में, सत्ताधारी लोक सेवक, नीति, एक संगठन, आदर्श संकल्पना, तार्किकता एंव एक समाज के रुप में परिभाषित किया गया हैं।

नौकरशाही के उदय के कारण :

नौकरशाही आधुनिकता की देन है। इसके विकास के बहुत से कारण हैं। विद्वानों ने इसके विकास को अनेक तत्वों के योगदान का परिणाम माना हैं। कार्ल मार्क्स के अनुसार नौकरशाही का उदय सोलहवीं शताब्दी के आस पास पश्चिमी यूरोप में पूँजीवाद और राष्ट्र–राज्य के उदय के साथ हुआ। सम्पत्ति और सत्ता जब व्यापारियों, पूँजीपतियों और राजाओं के हाथों में केन्द्रित हो गई तो धन सम्पदा के प्रबन्ध और सत्ता के संचालन के लिए विशेष तन्त्र की आवश्यकता होने लगी। यह तन्त्र नौकरशाही था। लास्की ने इसे कुलीन तन्त्र की उपज तथा सम्राटों की व्यक्तिगत अधीनस्थ कर्मचारियों कों रखने की इच्छा, लोकतन्त्र का विकास और आधुनिक राज्यों के आकार व दी जाने वाली सेवाओं में वृद्धि का परिणाम माना हैं। ऐजुने कैमनका तथा मार्टिन क्रोजियर के अनुसार नौकरशाही के विकास के कारण है, यूरोप के राज्यों में शक्तिशाली केन्द्रीय सरकारों की स्थापना हो जाना, औधोगिक क्रान्ति, राज्यों के कार्यो में वृद्धि, फ्रांस की क्रान्ति, सरकारी कर्मचारियों को नियमित वेतन की व्यवस्था का लागू हो जान तथा कुछ धारणाओं जैसे सम्प्रभुता राष्ट्र में है, शासक में नही, सरकारी अधिकारी राष्ट्र के नौकर है, शासक के नहीं, आदि का विकास होना। मैक्स वेबर ने भी नौकरशाही के विकास के कारणों पर विचार किया है जो इस प्रकार है :

1.मौद्रिक अर्थव्यवस्था
2. कार्यकुशलता की मांग 3. प्रशासनिक कार्यो का स्वरुप
4. संगठन के आकार में विस्तार की स्थिति
5. बाजार अर्थव्यवस्था 6. प्रशासन के साधनों का केन्द्रीकरण
7.नियमबद्ध प्रशासन 8. नौकरशाही तन्त्र का स्थाई स्वरुप
9. सामाजिक असमानतों का समानीकरण

मैक्स वेबर का कहना है कि नौकरशाही का उदय इसकी विवेकशीलता तथा आधुनिक समाज की जटिल समस्याओं और कार्यों का सामना करने के लिए तकनीकी सर्वश्रेष्ठता वाले सबसे उचित यंत्र सिद्ध होने के कारण हुआ।

नौकरशाही के प्रकार (Types of Bureaucracy) :

नौकरशाही संगठन का स्वरुप, प्रक्रिया, दृष्टिकोण आदि पर सम्बन्धित देश, काल, परस्थितियाँ तथा वातावरण का उल्लेखनीय प्रभाव पडता है। उस देश की राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, नैतिक, धार्मिक और वैज्ञानिक परिस्थितियाँ उसके रुप संधान में सहयोग देती हैं। यही कारण हैं कि विभिन्न देशों में पचलित नौकरशाही व्यवस्थाओं का रुप परस्पर भिन्न होता है।

मार्क्सटीन मार्क्स ने नौकरशाही के चार प्रकार बताए है
1. अभिभावक नौकरशाही 2. जातीय नौकरशाही
3. संरक्षक नौकरशाही
4. योग्यता पर आधारित नौकरशाही।

1. अभिभावक नौकरशाही (Guardian Bureaucracy):

अभिभावक नौकरशाही वह है जो जनहित की भावना से जनता तथा समाज के अभिभावक के रुप में कार्य करती हैं। शक्ति सम्पन्न, परम्परावादी, रुढिवादी, निरंकुश आदि विशेषताऐं इस नौकरशाही में पायी जाती है। प्लेटों की रिपब्लिक में वर्णित गार्जियन को इस श्रेणी में रखा जा सकता है।

2. जातीय नौकरशाही (Caste Bureaucracy) :

नौकरशाही के इस रुप में सम्पूर्ण सत्ता एक वर्ग या जाति में केन्द्रित रहती है। निम्न वर्ग के लोगों को इस नौकरशाही में प्रवेश नही मिलता है। सेवा या पद का एक परिवार से जुडा होना, दोषपूर्ण समाज व्यवस्था, पद एवं जाति में अन्तर–सम्बन्ध एवं शैक्षणिक योग्यता की अनिवार्यता आदि जातीय नौकरशाही की प्रमुख विशेषताएँ हैं। उदाहरणस्वरुप इंग्लैण्ड में लोक सेवाओं के पक्षों के लिए कुलीन वर्ग के लोगों को प्राथमिकता दी जाती थी।

3. संरक्षक नौकरशाही (Patronage Bureaucracy) :

इस प्रकार की नौकरशाही में सरकारी पदों पर चयन का आधार योग्यता या कुशलता न होकर, राजनीतिक पुरस्कार या व्यक्तिगत राजनीतिक सम्बन्धों के आधार पर की जाती हैं। इस प्रणाली को ''लूट प्रणाली' भी कहा जाता हैं। अमेरिका को संरक्षण नौकरशाही का जनक माना जाता हैं।

4. योग्यता पर आधारित नौकरशाही (Merit Bureaucracy) :

इस प्रकार की नौकरशाही में चयन योग्यता के आधार पर किया जाता है और इसमें निष्पक्ष मापदंडो का प्रयोग किया जाता हैं। इस का लक्ष्य लोक सेवा की कुशलता एवं प्रतिभा के लिए समान अवसर प्रदान करना हैं। यह नौकरशाही अन्य प्रकार की नौकरशाहियों से अच्छी एवं प्रभावी मानी जाती हैं।

नौकरशाही और मैक्स वेबर :

मैक्स वेबर पहले समाजशास्त्री थे, जिन्होने नौकरशाही प्रतिरुप का व्यवस्थित तरीके से विश्लेषण किया। वेबर और नौकरशाही, दोनों ही एक–दूसरे के परिचायक बन गये। उनके इस नौकरशाही सिद्धान्त ने आधुनिक लोक प्रशासन के विद्वानों के लिए भावी सिद्धान्तों का आधार तैयार किया।

मैक्स वेबर के प्रमुख प्रकाशन (Main Publications of Max Weber) :

वेबर ने अनेक पुस्तके और लेख लिखे जो सामाजिक विज्ञानों के साहित्य की अमूल्य धरोहर है। वेबर की प्रमुख कृतियाँ इस प्रकार है :

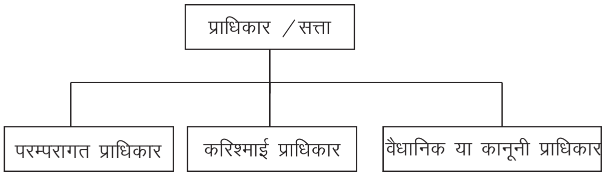
1. The Protestant Ethic and the spirit of Capitalism (1905)
2. The Religion of India (1916)
3. Economy and Society (1921)
4. The Theory of Social and Economic Organisation (1927)

वेबर की सभी रचनाएँ जर्मन भाषा में लिखी गई है

और 1922 के बाद उनका अंग्रेजी अनुवाद किया जाने लगा।

प्राधिकार सम्बन्धित सिद्धान्त (Theory of Authority) :

वेबर का नौकरशाही सिद्धान्त प्राधिकार के सिद्धान्त का ही एक अंग है। प्राधिकार का अर्थ है ''नियन्त्रण की अधिकारिक शक्ति''। वेबर ने जानना चाहा कि किस प्रकार एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति से अपने आदेशों की पालन करवाता है। वेबर ने अनुसार प्राधिकार का उपयोग यदि किसी भी प्रकार न्यायसंगत तथा वैध हो, तो वह स्वीकार कर लिया जाता है। इस प्रकार वैधता से विशिष्ट प्रकार का प्राधिकार उत्पन्न होता है। वेबर ने वैधता की तीन अवस्थाओं के आधार पर तीन प्रकार के प्राधिकार बताए है :– परम्परागत प्राधिकार , करिश्माई प्राधिकार और वैधानिक या कानूनी प्राधिकार ।



1. परम्परागत प्राधिकार (Traditional Authority) :

वेबर के अनुसार यह प्राधिकार ''प्राचीन परम्पराओं की पवित्रता में स्थापित आस्था और उसके तहत प्राधिकार लागू करने वाले लोगों की स्थिति की वैधता'' पर निर्भर है। इस तंत्र में शासक की आज्ञा का पालन इसलिए किया जाता है कि परम्परा वैसी मांग करती है। इसका प्रमुख उदाहरण – प्राचीन काल में राजाओं के शासन में सभी कर्मचारियों को व्यक्तिगत रूप से राजा का वफादार होना ही चाहिए और यदि कर्मचारी योग्य है पर राजा के व्यक्तियों के प्रति वफादार नहीं है, तो उसे हटा दिया जाता था। प्रशासन के ये सिद्धान्त जन सामान्य के सामाजिक विश्वासों पर आधारित थे। राजा का पद परम्पराओं के अनुसार वंशानुगत होता था। प्रचलित परम्पराओं व रीति–रिवाजों के आधार पर राजाओं व अधिकारियों को आदेशों की पालना करवाने की शक्ति प्राप्त होती थी। परम्परागत प्राधिकार व्यवस्था में प्रशासनिक कर्मचारी या तो पितृसत्तात्मक होता था या सामंती।

2. करिश्माई प्राधिकार (Charismatic Authority) :

करिश्मा शब्द का शाब्दिक अर्थ है – ''ईश्वर प्रदत्त प्रतिभा''। जब किसी व्यक्ति के पास जादुई ताकत, अलौकिक शक्तियाँ तथा असाधारण गुण होते है और वह व्यक्ति इन ताकतों के आधार पर अन्य व्यक्तियों से अपने आदेशों की पालना करवाने में समर्थ होता है तो इसे करिश्माई प्राधिकार कहा जाता है। करिश्माई प्राधिकार व्यवस्था की एक मुख्य विशेषता यह है कि यह अस्थिर होती है अर्थात् जब तक व्यक्ति में जादूई ताकत या अलौकिक शक्तियाँ होती है तब तक आदेशों की पालन होती है। व्यक्ति के मरने पर उसके करिश्माई गुणों का पतन होता है तो यह सत्ता भी नष्ट हो जाती है। करिश्माई प्राधिकार तन्त्र के तहत प्रशासनिक कर्मचारियों में अनुसरणकर्त्ता, शिष्य या अनुचर होते है। जिन्हें उनके करिश्माई गुणों और प्रभुत्व के प्रति समर्पण के आधार पर पद दिए जाते हैं।

3.वैधानिक–तार्किक या कानूनी प्राधिकार (Legal-Rational or Legal Authority) :

वेबर द्वारा बताये गये प्राधिकार में तीसरा प्रकार विधिक–तार्किक प्राधिकार है। इसमें व्यक्ति को आदेश देने और उनका पालन करवाने की शक्ति न्यायसंगत कानूनों से प्राप्त होती है। व्यक्ति जिस पद पर आसीन होता है, उस पद से विधिक सत्ता जुड़ी होती है, और यही वैधानिक स्थिति व्यक्ति के आदेशों को वैधता प्रदान करती है। विधिक–तार्किक सत्ता में आदेशों का पालन वैधानिक रूप से स्थापित अवैयक्तिक आदेश पर आधारित होता है।

वेबर ने वैधानिक–तार्किक प्राधिकार में कार्यरत प्रशासनिक तन्त्र को ही नौकरशाही (Bureaucracy) कहा है। नौकरशाही संगठन में उपलब्ध संसाधनों के अधिकतम उपयोग का तरीका तथा विवेक को अधिकतम करने का उपकरण है।

वेबर का मानना था कि उपर्युक्त तीनों प्रकार के प्राधिकार तभी तक वैध है जब तक आज्ञा पालन करने वाले इन्हें स्वीकारते हैं। परम्पराओं की अवहेलना करने, करिश्मा समाप्त हो जाने और गैर–कानूनी कार्य करने पर प्राधिकार समाप्त हो जाता है।

उपर्युक्त तीन प्रकार के प्राधिकार में वैधानिक–तार्किक प्राधिकार को वेबर आधुनिक सरकारों के लिए उपयुक्त बताते है। वेबर ने अपने नौकरशाही का आदर्श प्रारूप की रचना इसी प्राधिकार को ध्यान में रखते हुए की है।

वेबर की आदर्श नौकरशाही (Weber's Ideal Type of Bureaucracy)

मैक्स वेबर ने नौकरशाही का आदर्श प्रारूप (Ideal Model) प्रस्तुत किया। वेबर के आदर्श रूप में वास्तविकता का चित्रण न होकर, ऐसी कल्पना है जिसमें यह बतलाया गया है कि अगर यह पूर्ण रूप से विकसित हो जाये तो इसका रूप क्या होगा ? आदर्श रूप का मतलब आदर्श नही हैं, अर्थात् इसका तात्पर्य ''ऐसा होना चाहिए'' यह नहीं है आदर्श रूप अच्छा या बुरा कोई सा भी हो सकता है। वेबर एक इतिहासकार के रूप में नौकरशाही को वैधानिक तार्किक प्राधिकार के प्रशासनिक तंत्र के विकसित रूप में देखता है। वेबर का नौकरशाही मॉडल एक ऐसे आदर्श रूप, वैध विवेकपूर्ण प्राधिकार पर आधारित है जो वर्तमान विश्व में कहीं भी नहीं पाया जाता है। अर्थात् नौकरशाही का यह मॉडल विश्व में कहीं भी नहीं है यह वास्तविक का प्रतिमान नहीं है। यह एक काल्पनिक प्रतिमान है अर्थात् कल्पनाओं पर आधारित है।

आदर्श नौकरशाही की विशेषताएँ (Characteristics of Ideal Type Bureaueracy)

वेबर ने अपनी पुस्तक ''दि थ्योरी ऑफ सोशल एण्ड इकॉनोमिक आर्गेनाइजेशन'' में नौकरशाही पर अपने विचार प्रस्तुत किए। यद्यपि वेबर ने अपनी नौकरशाही को कही भी परिभाषित नहीं किया है, लेकिन फिर भी उन्होनें नौकरशाही की विशेषताओं के आधार पर इसकी विस्तृत विवेचना की है। वेबर के नौकरशाही मॉडल की मुख्य विशेषताएँ इस प्रकार है–

1. कार्य विभाजन एवं विशिष्टीकरण :

कार्य का विभाजन और विशिष्टीकरण वेबर के मॉडल का आधार है। संगठन के कार्य को कर्मचारियों में इस प्रकार : विभाजित कर दिया जाता है कि प्रत्येक कर्मचारी को कार्य को कोई विशेष भाग पूरा करना होता है। इस पद्धति में वह एक ही कार्य को बार–बार करते हुए उस कार्य में कुशल हो जाता है। इस प्रकार प्रत्येक कर्मचारी अपने–अपने कार्य विशेष में निपुणता हासिल कर लेता है। इससे संगठन का उत्थान तथा उसकी कार्यकुशलता में वृद्धि होती है।

2. पदसोपान :

नौकरशाही में प्रशासन में पदों की एक शृंखला या पद–क्रम की परम्परा होती है। जिसमें अधीनस्थ कर्मचारी उच्च स्तरीय अधिकारियो के नियन्त्रण और देखभाल में रहते है। पदसोपान संगठन में कार्यरत कर्मचारियों तथा अधिकारियों के बीच सीधे सामंजस्य स्थापित होने के कारण संगठन का प्रत्येक सदस्य अपने कार्य एवं उत्तरदायित्व तथा अपने अधिकारी और अधनीस्थों से पूर्णतः परिचित हो जाता है जिस कारण संगठन की कार्यकुशलता में वृद्धि हो जाती है।

3. नियम :

नौकरशाही संगठन में प्रत्येक कार्य निश्चित नियमों के अनुसार ही सम्पन्न किए जाते हैं। इन नियमों का संगठन में कार्यरत सभी कर्मचारियों तथा अधीनस्थों को पता होता है। ये नियम सभी पर एक समान लागू होते है, इसलिए इनमें मनमर्जी की अनुमति नही होती। ये नियम गलतियों से बचने तथा कार्यकुशलता को बढ़ाने में भी सहायक होते है।

4. योग्यता के आधार पर भर्ती :

वेबर के अनुसार नौकरशाही में अधिकारियों की नियुक्ति तकनीकी योग्यता एवं खुली प्रतियोगिता परीक्षाओं के आधार पर की जाती है। नियुक्ति में किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा कोई महत्व नही रखती है। योग्यता आधारित भर्ती संगठन को कुशल बनाए रखती है। संगठन में नियुक्ति होने के बाद कर्मचारियों की तकनीकी कौशल में वृद्धि के लिए उनके प्रशिक्षण की भी व्यवस्था की जाता है।

5. पूर्वकालीन अधिकारी :

नौकरशाही संगठन का प्रत्येक कर्मचारी संगठन का पूर्णकालिक अधिकारी होता है। वह अपना पूरा समय संगठन के कार्यों को प्रदान करता है। अपने पद पर कार्य करते हुए वह अन्य कोई व्यवसाय नही कर सकता, क्योंकि इससे कार्यों की गुणवत्ता प्रभावित होती है।

6. आजीविका विकास :

नौकरशाही संगठन में रोजगाार के रुप में भर्ती हुए प्रत्येक कार्मिक को ऐसी समुचित सेवा–दशाएँ उपलब्ध करवाने से है जिससे वह संगठन में रुक सके, सन्तुष्ट रह सके तथा पदोन्नति के माध्यम से शीर्ष स्तर तक पहुँच सकें प्रत्येक कर्मचारी संगठन की पदसोपान व्यवस्था के अन्तर्गत निम्न पद से उच्च पद पर पदोन्नति की आशा रखता हैं।

7. नियमित पारिश्रमिक व पेन्शन लाभ :

नौकरशाही संगठन में कर्मचारियों को उनके कार्य के अनुरुप निश्चित पारिश्रमिक दिया जाता है। पारिश्रमिक के रुप में यह नकद वेतन पदसोपन में उनके स्तर पद के दायित्व एंव सामाजिक स्थिति आदि बातों को ध्यान में रख कर तय किया जाता है। वेतन के अतिरिक्त कर्मचारी के सेवानिवृन्त हो जाने पर उन्हें पेंशन तथा भविष्य–निधि जैसी सुविधाएँ भी दी जाती है।

8. निजी और लोक हित में अन्तर :

वेबर नौकरशाही संगठन में उत्पादन एवं उत्पादन के साधनों के स्वामित्व से व्यक्ति को अलग करने की वकालत करते है। साधनों पर संगठन का स्वामित्व बताया गया है। साधनों को उपयोग में लेकर कार्य करने वाले कार्मिक साधनों पर निजी स्वामित्व स्थापित नही कर सकते है। कार्मिकों के अपने हितों कि पूर्ति करने के लिए संगठन के साधनों का प्रयोग नही कर सकते है।

9. निर्वैयक्तिक व्यवस्था :

यह आदर्श नौकरशाही की महत्वपूर्ण विशेषताओं में से एक है। जिसमें अधिकारी निर्वैयक्तिक भावना से कार्य करते है। प्रशासनिक अधिकारियों को अपना कार्य करते समय वैयक्तिक आधारों को भुला कर समस्त कार्य नियमानुसार बिना भावनाओं और संवेदनाओं में बहे करना चाहिए। इससे संगठन के कार्य निष्पक्षता व न्याय संगत होते है।

10. व्यवस्थित अनुशासन एवं नियन्त्रण :

नौकरशाही संगठन में अनुशासन के रुप में आचार–संहिता का निर्धारण किया जाता है। जिनकी पालना करते हुये संगठन के प्रत्येक कार्मिक को अपने पद के निर्धारित कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को पूरा करना होता है। सभी अधीनस्थों पर उच्चाधिकारियों का नियन्त्रण रहता है और आवश्यकता पड़ने पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की व्यवस्था भी होती है।

11. लिखित दस्तावेज :

नौकरशाही संगठन के कार्यालयों की प्रबन्ध व्यवस्था लिखित दस्तावेजों तथा फाइलों पर आधारित होती है। जिसमें संगठन के निर्णयों और गतिविधियों को औपचारिक रुप से रिकॉर्ड कर लिया जाता है और भावी सन्दर्भ के लिए सुरक्षित रखा जाता है।

12. कार्यकुशलता :

नौकरशाही संगठन अत्यन्त दक्ष व्यक्तियों का शासन है। उनकी कार्यकुशलता तार्किक व्यवहार पर आधारित होती है। कार्यविभाजन, योग्यता द्वारा चयन, आजीवन व्यवसाय, नकद वेतन, पदोन्नति, निष्पक्ष कार्य एवं लिखित दस्तावेजों आदि विशेषताओं से कार्मिकों की कार्यकुशलता में वृद्धि होती है।

वेबर के मॉडल का उपयोग :

वेबर ने नौकरशाही का जो आदर्श मॉडल तैयार किया, उसका उपयोग या लाभ निम्नलिखित बिन्दुओं द्वारा समझाया जा सकता हैं :–

1. वेबर का आदर्श नौकरशाही प्रतिमान (Model) दूसरी नौकरशाही की तुलना के लिए उपयोगी है। इससे हम तुलना कर सकते है, कि कोई दूसरा अधिकारी तन्त्र प्रतिमान इस नौकरशाही मॉडल के कितने निकट है। इससे हम पता लगा सकते है कि उसमें इसकी विशेषताएँ कितनी मात्रा में पाई जाती है।
2. वेबर के नौकरशाही प्रतिमान ने तुलनात्मक लोक प्रशासन से सम्बन्धित परिकल्पनाओं को भी विकसित कर अनुसन्धान कार्य में सहायता प्रदान की है।
3. इस प्रतिमान से विकासशील देशों में पायी जाने वाली कथनी एवं करनी के अन्तर की विसंगति का ज्ञान होता है जैसे : इन देशों में कानून और उसकी पालन करने में बड़ा अन्तर है।
4. वेबर यह प्रतिमान पूँजीवाद की उपयोगिता का ज्ञान करवाता है।
5. वेबर का प्रतिमान तकनीकी योग्यता प्राप्त कार्मिकों के चयन पर बल देता है, जो संगठन की कार्यकुशलता एवं दक्षता का आधार बनता हैं।

वेबर की आलोचना : वेबर के विचार यद्यपि सामाजिक विज्ञानों के साहित्य की अमूल्य धरोहर है। उनके नौकरशाही सिद्धान्त सर्वमान्य हो चुके थे, तथापि इनकी आलोचनाएँ भी कम नही है। इन आलोचना के मुख्य बिन्दु इस प्रकार है :–

1. वेबर का नौकरशाही मॉडल एक 'यान्त्रिक सिद्धान्त'' है जो संगठन में कार्यरत व्यक्तियों के व्यावहारिक व वैयक्तिक पहलुओं की उपेक्षा करता है।
2. वेबर का मॉडल बदलते परिवेश में काम नही कर सकता है। प्रो. रिग्ज़ का मत है कि यह मॉडल संक्रमणशील और परिवर्तित होते विकासशील समाजों के प्रशासन की स्पष्ट व्याख्या नहीं कर सकता।
3. यह एक बंद व्यवस्था मॉडल है क्योंकि यह संगठन और उसके परिवेश के बीच संबंधों पर ध्यान नही देता है।
4. वेबर का मॉडल सामाजिक व्यवस्था एवं अनौपचारिक संगठनों को नही पहचानता है जिनसे कार्मिक को उत्पादन की प्रेरणा मिलती है।
5. यह मॉडल संगठन में रुटीन एवं दुहरावपूर्ण कार्यों के लिए तो उपयुक्त है, किन्तु रचनात्मक और कल्पनाशीलता वाले कामों के लिए नही।
6. वेबर का अपने मॉडल के लिए ''आदर्श प्रारुप'' (Ideal Type) शब्द का प्रयोग गलत है क्योंकि इसमें कुछ भी आदर्श जैसा नही है।
7. वेबर ने अपने मॉडल में नौकरशाही द्वारा कर्तव्यों के निष्पादन के संदर्भ में निर्वैयक्तिक भावना पर विशेष बल दिया गया है जो कि व्यावहारिक रुप से कठिन है।
8. वेबर अपने मॉडल में नियम एंव कानूनों पर अधिक जोर देता है, जबकि संगठन के उद्देश्य प्राप्ति को सुनिश्चित करने हेतु नियम एवं कानून एक साधन मात्र है। अत्यधिक जोर देने के परिणामस्वरूप नियम साध्य से साधन बन जाते है, जो कि संगठन की कार्य कुशलता के लिए घातक है।
9. नौकरशाही की आलोचना के संदर्भ में विभिन्न विद्वानों ने निम्न कथन कहे है :

वारेन बेनिस : ''एक दिन नौकरशाही समाप्त हो जाएगी, अतः नौकरशाही को जीवित रहने के लिए अपनी उपादेयता सिद्ध करनी होगी।''

रैम्जेम्योर '' नौकरशाही मन्त्रीय उत्तरदायित्व की आड में फलती–फूलती है।'' उन्होंने नौकरशाही की तुलना अग्नि से की है, जो कि एक सेवक के रुप में तो बहुत उपयोगी सिद्ध होती है, परन्तु जब वह स्वामी या मालिक बन जाती है तो घातक सिद्ध होती है।''

वाल्टर बेजहॉट ''यह एक अनिवार्य दोष है कि नौकरशाही अधिकारी परिणामों की अपेक्षा नियमित कार्यविधि की अधिक परवाह करते है।''

विक्टर थॉम्पसन ने इसे ''ब्यूरोपैथोलॉजी'' की संज्ञा दी है।

थॉमस कार्लाइस ने नौकरशाही को ''महाद्वीपीय कंटक'' कहा है।

लॉर्ड हीवर्ट ने अपनी पुस्तक ''नवीन निरंकुशता'' (New Despotism) में नौकरशाही की कठोर आलोचना करते हुए कहा है कि वे ऐसी शक्तियां हथियाने का प्रयास कर रहें है जो यथार्थ में व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका के क्षेत्र में आती है।

वेबर का मूल्यांकन :

लोक प्रशासन में जर्मन समाजशास्त्री मैक्स वेबर का नाम बड़े ही सम्मान के साथ लिया जाता है। नौकरशाही एव मैक्स वेबर एक दूसरे के रुप में जैसे पर्यायवाची बन गए है। वे पहले व्यक्ति थे जिन्होने नौकरशाही का व्यवस्थित तरीके से विश्लेषण किया। वेबर के नौकरशाही के आदर्श प्रारुप का प्रतिपादन जर्मनी की तात्कालिक परिस्थितियों के हिसाब से किया गया था इसलिए ऐसा कहना कि यह आधुनिक परिस्थितियों के लिए अनुकूल नही है, अनुचित होगा।

वेबर का नौकरशाही सिद्धान्त प्राधिकार के सिद्धान्त का ही एक अंग है। उन्होंने प्राधिकार के तीन प्रकार परम्परागत, करिश्माई एवं वैधानिक बताये है। वेबर नें वैधानिक प्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले प्रशासनिक कर्मचारी वर्ग को ही नौकरशाही कहा है। वेबर ने अपनी आदर्श नौकरशाही को कहीं भी परिभाषित नही किया लेकिन फिर भी उन्होंने नौकरशाही की विशेषताओं के आधार पर इसकी विस्तृत विवेचना की है।

वेबर के अनुसार जो समाज एक बार नौकरशाही से शासित हो जाता है, वह नौकरशाही को कभी त्याग नहीं कर पाएगा। यह कथन वर्तमान में सत्य सिद्ध होता दिख रहा है। आप भारतीय प्रशासन का अध्ययन करने पर पाऐगें कि भारत ने ब्रिटिश अधिपत्य से स्वतन्त्रता तो प्राप्त कर ली, लेकिन ब्रिटेन द्वारा स्थापित नौकरशाही से मुक्त नही हो पाये। वह नौकरशाही व्यवस्था कतिपय थोड़े परिवर्तन के साथ वर्तमान में भी शासन कर रही है। वेबर की आदर्श नौकरशाही की विशेषताओं में सकारात्मक एंव नकारात्मक दोनों प्रकार के तत्व मिलते है। सकारात्मक तत्व के रुप में प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर चयन तकनीकी योग्यता, आजीविका विकास एवं कर्मचारियों में पदों के विनियोग का पूर्ण अभाव आदि मिलते है, जबकि निर्वैयक्तिक व्यवस्था, नियमों पर अत्यधिक बल, कठोरता , प्रेरणाशीलता का अभाव आदि तत्व नकारात्मक रुप में मिलते है।

जो लोग वेबर के नौकरशाही मॉडल की आलोचना करते है। वे वास्तव में वेबर की आलोचना नही करते बल्कि वर्तमान नौकरशाही की आलोचना करते है, क्योंकि वर्तमान नौकरशाही वेबर की नौकरशाही की प्रतिबिम्ब है। वे वर्तमान नौकरशाही के दोषों के कारणों को वेबर के मॉडल में खोजने का प्रयास करते है।

नौकरशाही वर्तमान में मानव समाज के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध रखती है। इसका अत्यधिक हस्तक्षेप मानव जीवन पर हो गया है। अतः आज नौकरशाही संगठन को समाप्त करने की बात कोरी कल्पना ही लगती है। वास्तविकता यह है कि नौकरशाही मानव जीवन की कमजोरी बन गई है और इसका विकल्प खोज पाना अत्यन्त कठिन है। नौकरशाही के दोषों को दूर करने के लिए और नौकरशाही को विकास व कल्याणकारी कार्यों को करने में सक्षम बनाने के लिए व्यापक शोध किये जा रहे है ।

इस प्रकार वेबर के नौकरशाही मॉडल का अध्ययन करने वाले छात्रों व शोधार्थियों के लिए यह प्रतिमान आज प्रेरणा का स्रोत हैं। ड्वाइट वाल्डो ने ठीक ही कहा है कि अगर लोक प्रशासन में कोई प्रतिमान है तो वह वेबर का अधिकारी तन्त्र का प्रतिमान है।

महत्वपूर्ण बिन्दु

1. नौकरशाही शब्द अंग्रेजी के ''ब्यूरोक्रेसी'' शब्द का अनुवाद है जो फ्रांसिसी भाषा के ''ब्यूरो'' शब्द से लिया गया है। जिसका अर्थ है''एक डेस्क या लिखने की मेज'' । ''क्रैसी'' एक प्रत्यय है जिसका ग्रीक भाषा में अर्थ है ''शासन''। इस प्रकार नौकरशाही का अर्थ हुआ ''अधिकारियों का शासन''।
2. नौकरशाही शब्द का सर्वप्रथम प्रयोग फ्रांस के प्रसिद्व अर्थशास्त्री विन्सेन्ट डी. गॉर्ने ने 1945 में किया था। उन्होंने नौकरशाही की शिकायत करते हुए इस शब्द का प्रयोग किया।
3. मार्क्सटीन मार्क्स ने नौकरशाही के चार प्रकार बताए है– अभिभावक नौकरशाही, जातिय नौकरशाही, संरक्षक नौकरशाही एंव योग्यता पर आधारित नौकरशाही ।
4. मैक्स वेबर ही पहले समाजशास्त्रीय थे, जिन्होंने नौकरशाही प्रतिमान का व्यवस्थित तरीके से विश्लेषण किया।
5. मैक्स वेबर के अनुसार नौकरशाही का उदय, इसकी विवेकशीलता और तकनीकी सर्वश्रेष्ठता, जिसके कारण आधुनिक समाज की जटिल समस्याओं और कार्यों का सामना करने के लिए तथा इसके सबसे उचित यंत्र सिद्ध होने के कारण हुआ।
6. मैक्स वेबर ने नौकरशाही की कोई परिभाषा नही दी उन्होंने केवल उसकी विशेषताओं के आधार पर कहा कि यह एक प्रकार की प्रशासकीय संगठन है जिसमें विशेष योग्यता, निष्पक्षता और मानवता का अभाव आदि लक्षण पाए जाते है।
7. विवेकशीलता का अर्थ है ''उपलब्ध संसाधनों के अधिकतम उपयोग का तरीका''। नौकरशाही विवेक को अधिकतम करने का उपकरण है ।
8. वेबर ने नौकरशाही की निम्न विशेषताऐं बतलाई है : कार्य विभाजन एवं विशिष्टीकरण, पदसौपान नियम, योग्यतानुसार भर्ती, पूर्ण कालिक अधिकारी, आजीविका विकास, नियमित पारिश्रमिक इत्यादि।

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुचयनात्मक प्रश्नः

1. अंग्रेजी का ब्यूरोक्रेसी शब्द किस भाषा के शब्द से उत्पन्न हुआ है ?
   (अ) जर्मन (ब) फ्रेंच
   (स) स्पेनिश (द) रुसी
2. ब्यूरोक्रेसी शब्द का प्रथम प्रयोग किसने किया था ?
   (अ) कार्ल मार्क्स (ब) एफ.एम.मार्क्स
   (स) मैक्स वेबर (द) विन्सेण्ट डी गॉर्ने
3. नौकरशाही के आदर्श रुप मॉडल की रचना किस प्राधिकार के आधार पर की गई है ?
   (अ) परम्परागत प्राधिकार
   (ब) कानूनी प्राधिकार
   (स) करिश्माई प्राधिकार
   (द) बिना किसी प्राधिकार के आधार पर
4. वेबर की नौकरशाही मॉडल की विशेषता है ।
   (अ) प्रशासनिक नियम (ब) पदसोपान
   (स) निवैयक्तिकरण (द) उपर्युक्त सभी।
5. नौकरशाही को ''नवीन निरंकुशता'' की संज्ञा दी है ?
   (अ) वेबर ने (ब) मार्क्स ने
   (स) लॉर्ड हीर्वट ने (द) टेलर ने
6. नौकरशाही को ''महाद्वीपीय कण्टक'' किसने कहाँ है ?
   (अ) वेबर (ब) थॉमस कार्लाइस
   (स) कार्ल मार्क्स (द) एम.क्रोजियर
7. नौकरशाही को 'ब्यूरोपैथॉलोजी ''की संज्ञा दी है ?
   (अ) एम.क्रोजियर (ब) विक्टर थाम्पसन
   (स) थॉमस कार्लाइस (द) वेबर
8. ''दी थ्योरी ऑफ सोशल एण्ड इकॉनोमिक ऑर्गेनाइजेशन'' किस की रचना है ?
   (अ) कार्ल मार्क्स (ब) हेनरी फेयोल
   (स) मैक्स वेबर (द) टेलर

अतिलघूत्तरात्मक प्रश्न :

1. नौकरशाही का सामान्य अर्थ बताए।
2. ''ब्यूरोक्रेसी'' शब्द का उद्‌भव कैसे हुआ ?
3. नौकरशाही के विकास के कोई दो कारण बताएँ ?
4. नौकरशाही के दो सामान्य लक्षण बताइए ?
5. वेबर ने कितने प्रकार के प्राधिकार बताए है ? नाम लिखिए।
6. आजीविका विकास से आप क्या समझते है ?
7. वेबर के नौकरशाही मॉडल की दो आलोचना बताइए।

8. वेबर के नौकरशाही प्रतिमान की दो उपयोगिता बताइए।

लघूत्तरात्मक प्रश्न :

1. नौकरशाही से आप क्या समझते हैं ?
2. मैक्स वेबर ने नौकरशाही के उदय के क्या कारण बताए है ?
3. ''वैधानिक या कानूनी प्रभुत्व'' क्या है ?
4. मैक्स वेबर की आदर्श रुप नौकरशाही संगठन की विशेषताएँ संक्षेप में बताइए ?
5. मैक्स वेबर की आदर्श रूप नौकरशाही प्रतिमान की उपयोगिता का संक्षेप में वर्णन कीजिए।

निबन्धात्मक प्रश्न :

1. ''नौकरशाही को परिभाषित कीजिए। नौकरशाही की अवधारणा तथा विशेषताओं पर प्रकाश डालिए।
2. मैक्स वेबर के प्रभुत्व के सिद्वान्त की विवेचना कीजिए।
3. मैक्स वेबर की आदर्श नौकरशाही की विशेषताओं का मूल्यांकन कीजिए।
4. नौकरशाही प्रतिमान में मैक्स वेबर के योगदान की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।

उत्तरमाला :

1. (ब)	2. (अ)	3. (ब)
4. (द)	5. (स)	6. (ब)
7. (ब)	8. (स)	