इकाई 18 प्रतिनिधि नौकरशाही

इकाई की रूपरेखा

18.0 उद्देश्य
18.1 प्रस्तावना
18.2 प्रतिनिधि नौकरशाही का अर्थ
18.3 प्रतिनिधि नौकरशाही के कारण
18.4 ब्रिटेन और अमरीका में स्थिति
18.5 भारत में स्थिति
18.6 प्रतिनिधित्व की सीमाएँ
18.7 निष्कर्ष
18.8 सारांश
18.9 शब्दावली
18.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें
18.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

18.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन कर लेने के बाद आप :

- प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना (विचार) की व्याख्या कर सकेंगे;
- प्रतिनिधि नौकरशाही के पक्ष में दिए जाने वाले कारणों को स्पष्ट कर सकेंगे; और
- प्रतिनिधि नौकरशाही के लक्ष्य को प्राप्त करने में आने वाली व्यावहारिक कठिनाइयों को समझ सकेंगे ।

18.1 प्रस्तावना

नौकरशाही लोक प्रशासन का यंत्र और साधन है । लेकिन अपनी स्थायी एवं टिकाऊ प्रकृति और विशेषज्ञता के कारण यह राज्य में शक्ति और अधिकार का केन्द्र बन जाती है । राजनीतिक कार्यपालिका नौकरशाही की सहायता के बिना कुछ नहीं कर सकती । नागरिक, राजनीतिक कार्यपालिका के सदस्यों की तुलना में नौकरशाही के संपर्क में अधिक आते हैं ।

राजनीतिक लोकतंत्र में यह आवश्यक है कि नौकरशाही में संवेदनशीलता (Responsiveness), उत्तरदायित्वता और प्रतिनिधित्व के गुण हों। नौकरशाही ने पहले दो गुण तो प्राप्त कर लिए हैं, लेकिन प्रतिनिधित्व प्राप्त करना कठिन हैं। समाज मे समाजवैज्ञानिक गठन और आर्थिक ढाँचे इसकी प्राप्ति के लिए वातावरण तैयार करते हैं। नौकरशाही, राज्य की एक संगठित, व्यवस्थित-संस्था के रूप में लोकतांत्रिक राजनीतिक ढाँचे का अंग है। इसका विकास पहले पश्चिमी देशों और फिर अन्य राजनीतिक व्यवस्थाओं में हुआ। इस इकाई में हम प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना का विवेचन करेंगे।

18.2 प्रतिनिधि नौकरशाही का अर्थ

यह अपेक्षा की जाती है कि आधुनिक काल में सरकार की तरह नौकरशाही भी देश की जनता के प्रति अनुक्रियाशील (संवेदनशील), उत्तरदायी और प्रतिनिधिक हो । उसे जनता की इच्छाओं के प्रति अनुक्रियाशील होना पड़ता है । उसे सरकार यानी कार्यपालिका द्वारा दिए गए कार्यों को (सरकार की)

पूरी संतुष्टि के साथ पूरा करना होता है । आधुनिक नौकरशाही को जनता के प्रति उन मंत्रियों के माध्यम से उत्तरदायी होना पड़ता है, जो हर पाँचवे वर्ष विधिपूर्वक संसद या विधानसभा के लिए निर्वाचित होकर जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं । आधुनिक नौकरशाही की इन दो विशेषताओं को भारत की लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था में लागू किया जा चुका है । इस लक्ष्य को प्राप्त करना कठिन रहा है कि नौकरशाही देश की जनसंख्या की सामाजिक बनावट का भी प्रतिनिधित्व करें । ब्रिटेन और फ्रांस जैसे पश्चिमी देशों में जनसंख्या के विभिन्न आर्थिक वर्गों अथवा भागों और उसमें भी विशेष रूप से निम्न वर्ग के लोगों का, नौकरशाही के उच्च-स्तर पर अथवा "सिविल सर्विसेज़" में उचित प्रतिनिधित्व नहीं रहा है ।

प्रतिनिधि नौकरशाही का अर्थ बहुत स्पष्ट नहीं है । इसका अर्थ ऐसी सिविल सर्विस है जिसमें जनसंख्या के हर जाति, वर्ग और धार्मिक समूहों का आनुपातिक प्रतिनिधित्व हो । इसका अर्थ ऐसी नौकरशाही भी समझा जाता है जिसमें समाज के सभी सामाजिक, धार्मिक और जातीय वर्गों के लोग हों ।

प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना यह है कि प्रशासन और राजनीति के महत्वपूर्ण पदों पर सभी सामाजिक वर्गों के प्रवक्ता और प्रतिनिधि होने चाहिए । प्रतिनिधि नौकरशाही शब्द का इस्तेमाल पहली बार डोनाल्ड जे. किंग्सले ने 1944 में प्रकाशित अपनी पुस्तक "रिप्रजेंटेटिव ब्यूरोक्रेसी" में किया था उन्होंने अपनी पुस्तक में इंगलैण्ड में नौकरशाही के लिए समाज के सभी वर्गों से उम्मीदवार चुनने की आवश्यकता के पक्ष में तर्क दिए थे । उन्होंने यह दलील दी थी कि केवल प्रतिनिधि नौकरशाही राजनीतिक परिवर्तनों पर अनुकूल प्रतिक्रिया करेगी अर्थात् जनता के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व करने वाली नौकरशाही ही नये राजनीतिक कार्यक्रमों को लागू करेगी । गैर प्रतिनिधि नौकरशाही उस पार्टी के कार्यक्रमों को विफल कर देगी, जिसकी नीतियाँ उस वर्ग के हितों के खिलाफ होंगी, जिससे नौकरशाही आई है । किंग्सले का तर्क यह है कि प्रतिनिधि नौकरशाही इसलिए आवश्यक है ताकि प्रशासन में कुछ तत्व ऐसे रहें, जो सत्तारूढ दल की नीतियों के प्रति सहानुभूति रखते हों । उनकी राय है कि लोकतंत्र में केवल योग्यता पर्याप्त नहीं है । उन्होंने यह भी तर्क दिया कि अगर राज्य को (लोगों को) गुलाम बनाने के स्थान पर मुक्ति प्रदान करनी है, तो सार्वजनिक सेवा प्रतिनिधिक होनी चाहिए । इस प्रकार प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना का विकास, अभिजात वर्गों की ओर कम झुकाव और श्रमिक वर्गों के प्रति कम विरुद्ध होने वाली नौकरशाही को जन्म देने के लिए किया गया।

प्रतिनिधि शब्द नया नहीं है; इसका विकास इतिहास के साथ हुआ है । उदाहरण के लिए मैक्स वेबर ने प्रतिनिधित्व का वर्गीकरण का इस प्रकार किया है अर्थात् (1) विनियुक्त (Appropriated) प्रतिनिधित्व—यह अधिकांशतः वंशानुगत अधिकारों पर आधारित एक प्राचीन रूप है; (2) सामाजिक रूप से स्वतंत्र वर्गानुसार प्रतिनिधित्व । यह सामाजिक दृष्टि से विशेषाधिकार प्राप्त समूह है, जो दूसरों को अपने नियमों के अन्तर्गत लाने का दावा करता है; (3) निर्देशित प्रतिनिधित्व और (4) स्वतंत्र प्रतिनिधित्व । पहले तीन प्रतिनिधित्वों के बारे में प्राचीन काल में सभी को पता था और चौथा यानी स्वतंत्र-प्रतिनिधित्व अपने आप में एक है, जिसका आधुनिक युग में विस्तार हो रहा है ।

18.3 प्रतिनिधि नौकरशाही के कारण

प्रतिनिधि नौकरशाही के पक्ष में अनेक कारण दिए जाते हैं । पहला, नौकरशाही सरकार का तंत्र अथवा अंग है । एक सच्चे लोकतंत्र में प्रतिनिधि विधान मण्डल अथवा संसद होनी चाहिए, एक प्रतिनिधि कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिमंडल और साथ ही प्रतिनिधि नौकरशाही अर्थात् "सिविल सर्विस" होनी चाहिए । जब तक नौकरशाही प्रतिनिधिक नहीं होगी देश की राजनीतिक व्यवस्था पूरी तरह लोकतांत्रिक नहीं हो सकेगी, क्योंकि सरकार के सभी कानूनों, नियमों और नीतियों को अन्ततः नौकरशाही अथवा "सिविल सर्विस" ही कार्यान्वित करती है ।

नौकरशाही को प्रतिनिधिक स्वरूप प्रदान करने के पक्ष में दूसरा कारण यह दिया जाता है कि समाज के गरीब और दुर्बल वर्गों की भलाई और विकास के कार्यों को तब तक संतोषजनक ढंग से पूरा नहीं किया जा सकता जब तक इस कार्य को गरीब और दुर्बल वर्गों के लोग स्वयं कार्यान्वित न करें । यह वही आधार है जिस पर आधुनिक विधान मण्डल या आधुनिक कार्यपालिका का गठन देश की समस्त वयस्क जनसंख्या के प्रतिनिधि के रूप में किया जाता है ।

ब्रिटेन में दूसरे महायुद्ध के दौरान तथा उसके बाद, और भारत में स्वतंत्रता के बाद प्रतिनिधि नौकरशाही के पक्ष में एक और तर्क दिया जाता रहा है । यह मंत्रियों सहित राजनीतिक तत्वों और

उच्च-स्तर के सरकारी अधिकारियों के बीच सद्भावपूर्ण या कम-से-कम अनुकूल संबंधों की आवश्यकता है । लोकतंत्र में संसद या विधान सभा या स्थानीय संस्थाओं के निरंतर होने वाले चुनावों में उत्तरोत्तर मंत्री और विधायक चुने जाने वाले लोग समाज के निचले तबके के होते हैं । '(सिविल-सर्विस के) सदस्य जिस अनुभव का सहारा लेंगे वह सम्पूर्ण समाज का प्रतिनिधित्व नहीं करता; और वे नये तथ्य जिनका वे सामना करते हैं, उन्हें भी उस विशेष अनुभव के परिप्रेक्ष्य में देखा जाएगा ।' इसके अलावा, राजनीतिक कार्यपालिका को उनकी सलाह का क्षेत्र संकीर्ण होगा । राजनीतिक कार्यपालिका (और प्रतिनिधियों के साथ भी) और 'सिविल सर्वेन्ट' के बीच विचारों और दृष्टिकोण की असमानता के कारण गलतफहमी पैदा हो सकती है । राजनीतिक कार्यपालिका के प्रति बड़े सरकारी अफसरों की वफादारी में कमी का सवाल तो पैदा नहीं होता लेकिन कुछ अवसरों पर विचारों में मतभेद और कभी-कभी संघर्ष की स्पष्ट संभावना है । भारत और ब्रिटेन दोनों जगह राजनीतिक और प्रशासकीय पुस्तकों में राजनीतिक कार्यपालिका और बड़े सरकारी अफसरों के बीच असामंजस्यपूर्ण स्थिति के अनेक उदाहरण दर्ज हैं ।

बोध प्रश्न 1

नोट : 1 अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए ।
2 इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए ।

1 प्रतिनिधि नौकरशाही क्या है ?

.....

.....

.....

.....

.....

2 प्रतिनिधि नौकरशाही की आवश्यकता क्यों है ?

.....

.....

.....

.....

.....

18.4 ब्रिटेन और अमरीका में स्थिति

ब्रिटेन में स्थिति

ब्रिटेन में प्रशासकीय वर्ग की सामाजिक बनावट अभिजात वर्गीय है । यद्यपि, श्रमजीवियों और निम्न मध्य वर्ग में शिक्षा के प्रसार के साथ इन वर्गों के उम्मीदवारों की संख्या में बढ़ोत्तरी हुई है । इसीलिए दार्शनिक बर्ट्रेण्ड रसल ने पब्लिक स्कूलों के बारे में लिखते हुए उन्हें सत्तारूढ़ कुलीनतंत्र का "उपयुक्त शैक्षणिक साधन" बताया था । लेकिन 1944 के शिक्षा अधिनियम के लागू होने के बाद श्रमजीवी वर्गों के बच्चे उत्तरोत्तर विश्वविद्यालय की शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं । श्रमजीवी परिवारों के कुछ स्नातक बच्चे खुली प्रतियोगिताओं के जरिए अब सिविल सर्विस के उच्च पदों पर पहुँच रहे हैं । इसके अलावा, इन परिवारों के कुछ लोग अधीनस्थ पदों से पदोन्नत भी हो रहे हैं ।

यह सच है कि युद्ध के बाद के वर्षों के दौरान श्रमजीवी वर्गों के कुछ छात्र-छात्राओं ने भी राज्य छात्रवृत्तियों की सहायता से इन प्रमुख विश्वविद्यालयों में अध्ययन किया । अन्य विश्वविद्यालयों के छात्र प्रतियोगिता परीक्षाओं में शामिल नहीं हुए क्योंकि या तो उनके पाठ्यक्रम उन्हें आक्सफोर्ड के छात्रों की तरह प्रतियोगिता के लिए तैयार नहीं करते थे या प्रतियोगिता परीक्षा में साक्षात्कार के दौरान उन्हें लगा कि उनमें विश्वास की कमी है । 1971-75 की अवधि के दौरान प्रशासकीय प्रशिक्षणार्थी पदों के आवेदनों के विश्लेषण से पता लगता है कि आवेदन करने वालों में से 20% और सफल होने वाले आधे उम्मीदवारों के पास आक्सफोर्ड-कैम्ब्रिज की डिग्री थी । प्रशासकीय वर्ग की खुली

प्रतियोगिताओं में आक्सफोर्ड कैम्ब्रिज की सफलता का अर्थ यह है कि कुछ सीमा तक इन विद्यालयों के कारण ब्रिटेन की सबसे अधिक प्रतिष्ठित सिविल सर्विस में अन्य विश्वविद्यालयों और उनके छात्रों को समुचित प्रतिनिधित्व नहीं मिल रहा है । 1966 में प्रशासकीय वर्ग की सदस्यता का कुछ उल्लेखनीय हिस्सा, 40% अधीनस्थ कर्मचारियों से भरा गया, जबकि स्थायी सचिवों और उपसचिवों के केवल 13% पद इस तरह भरे गए । स्थिति में इस बदलाव से भी ब्रिटेन में प्रशासकीय वर्ग के अभिजातीय स्वरूप में कुछ कमी आई है ।

ब्रिटेन में नौकरशाही या उच्च सिविल सर्विस का प्रतिनिधि स्वरूप दो कारणों से बढ़ता-घटता रहा है: (i) उच्च सिविल सर्विस में आक्सफोर्ड और कैम्ब्रिज (द्वितीय महायुद्ध के बाद आक्सफोर्ड) के आनर्स स्नातकों की अधिकता, जिनमें अधिकांश चुने हुए पब्लिक स्कूलों के छात्र होते हैं, और ब्रिटेन के अन्य विश्वविद्यालयों के आनर्स स्नातकों की उपेक्षा । (ii) देश की श्रम जीवी जनसंख्या की तुलना में उच्च और उच्च-मध्य वर्ग के लोगों को उच्च सिविल सेवा में अत्यधिक प्रतिनिधित्व, जिसके परिणामस्वरूप जनसंख्या के निम्न सामाजिक स्तर को सेवाओं में कम प्रतिनिधित्व मिलता है ।

अमरीका में स्थिति

यहाँ तक कि अमरीका में भी, जहाँ की शिक्षा-व्यवस्था समतावादी है, प्रतिनिधि नौकरशाही नहीं है । अमरीका में सार्वजनिक प्रशासन के पद, तीन स्तरों पर हैं : संघीय, राज्य और स्थानीय । ये पद निजी क्षेत्र के पदों की तरह आकर्षक नहीं हैं । अमरीका की स्वतंत्र भावना के अनुरूप लोग व्यापार, उद्योग के क्षेत्र में अपना काम धंधा करने के अलावा दुकान चलाना और स्वतंत्र व्यापार करना पसन्द करते हैं। इसके अलावा, अमरीका में एकीकृत सिविल सर्विस को स्थायी पेशे के रूप में स्वीकार करने का विचार हाल ही की उपज है। अभी भी सार्वजनिक प्रशासन में मध्य स्तर के कुल पदों का एक छोटा प्रतिशत (इस तरह) के पदों से भरा जाता है। सार्वजनिक प्रशासन में अधिकांश पद विशेषज्ञों के अथवा तकनीकी हैं और जो लोग इन पदों पर काम करते हैं वे अक्सर ऐसे पदों पर आते और वहाँ से जाते रहते है। ब्रिटेन और अमरीका में सार्वजनिक प्रशासन के उच्च-स्तर की सेवाओं में श्रमजीवी कार्यकर्त्ताओं की कुल जनसंख्या को देखते हुए उनका प्रतिनिधित्व कम है।

18.5 भारत में स्थिति

देश में उच्च सिविल सेवा, विशेष रूप से भारतीय प्रशासकीय सेवा के सदस्यों की सामाजिक रूप रेखा के बारे में बहुत ही कम अध्ययन किए गए हैं । लेकिन जो किए गए हैं, उनसे सिद्ध होता है कि उच्च सिविल सेवाओं में—सामान्यज्ञ और विशेषज्ञ दोनों वर्गों में—बहुत बड़ा प्रतिशत ऊँची जातियों, अधिक-आय-वर्ग के परिवारों, और शहरी लोगों का है । सेवाओं में नीची जातियों, वर्गों और ग्रामीणों का सेवाओं में प्रतिनिधित्व कम है । इसके मुख्य कारण तीन हैं । पहला, नीची जातियों और वर्गों में उच्च शिक्षा का प्रचार धीमा है, यद्यपि स्वतंत्रता के बाद इसमें कुछ बढ़ोतरी हुई है । दूसरा, प्रारंभिक से माध्यमिक और माध्यमिक से विश्वविद्यालय स्तर की शिक्षा के दौरान आर्थिक कारणों से स्कूल छोड़ने वाले छात्रों की संख्या अभी भी बहुत है । तीसरा, उच्च पदों में भर्ती की प्रतियोगिता परीक्षा में बैठने के लिए न्यूनतम शिक्षा योग्यता स्नातक है । लेकिन प्रतियोगिता परीक्षा की तैयारी में स्नातक परीक्षा यानी बी. ए., बी. एस. सी., बी. काम आदि करने के बाद कुछ वर्ष और लग जाते हैं।

राज्य सरकारों ने अनुसूचित जातियों और जनजातियों को अनेक रियायतें प्रदान की हैं । इन वर्गों के उम्मीदवारों को विभिन्न सेवाओं में भर्ती के लिए आयु सीमा में कुछ वर्षों की छूट दी जाती है । इन लोगों को प्रार्थना और परीक्षा शुल्क में छूट दी जाती है। अनुसूचित जातियों/जन जातियों के सदस्यों को अन्तरण प्रमाणक (Migration Certificate) जारी कर दिया जाता है चाहे जिस राज्य में वह जाएँ वहाँ उनकी जाति को अनुसूचित माना गया हो अथवा नहीं । केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा संचालित प्रतियोगिता परीक्षाओं में बैठने के लिए इन जातियों के लोगों के लिए सरकार, विश्वविद्यालयों राष्ट्रीयकृत बैंकों और अन्य लोक प्राधिकरणों द्वारा देश में विभिन्न स्थानों पर "कोचिंग क्लासेज" चलाई जाती हैं । इन जातियों के उम्मीदवारों को उदार छात्रवृत्तियाँ प्रदान की जाती हैं ताकि वे "कोचिंग क्लासेज" में दी जा रही सुविधाओं का पूरा लाभ उठा सकें । इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि इन लोगों को विभिन्न सरकारों द्वारा निर्धारित भर्ती में पूर्वोपायों की जानकारी देने के लिए विशेष कक्षाएँ चलाई जाएँ । सेवा के दौरान उनकी कुशलता में सुधार लाने के लिए पृथक प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाए जाते हैं । इन विषयों में उनकी शिकायतें दूर करने के लिए विशेष व्यवस्था की गई है । भारत सरकार द्वारा 1978 में नियुक्त अनुसूचित जातियों और जन जातियों के आयोग ने इन लोगों की स्थिति की जाँच करने और उसकी रिपोर्ट देने के लिए देश भर में क्षेत्र-अधिकारी नियुक्त किए हैं । इन क्षेत्र-अधिकारियों को यह अधिकार दिया गया है कि वे विभिन्न सरकारी विभागों और एजेन्सियों के साथ संपर्क स्थापित करें और यह सुनिश्चित करें कि उनके द्वारा सेवाओं, सामाजिक, आर्थिक तथा कानूनी बरताव और विकास योजनाओं एवं कार्यक्रमों को लागू करने

के बारे में आरक्षण, अन्य पूर्वोपायों, रियायतों तथा सुविधाओं के संबंध में जारी आदेशों का पालन किया जाए ।

18.6 प्रतिनिधित्व की सीमाएँ

यद्यपि सिद्धान्त रूप में प्रतिनिधि नौकरशाही के तर्क को स्वीकार कर लिया गया है, इसे वास्तविक रूप में प्राप्त करने में अनेक कठिनाइयाँ आती हैं । उच्च सिविल सर्विस के लिए उम्मीदवारों का चयन कुछ शिक्षा योग्यताओं के आधार पर किया जाता है, जैसे कि विश्वविद्यालय-डिग्री और एक निश्चित आयु सीमा, पच्चीस छब्बीस वर्ष के भीतर । ये सामान्यज्ञ (GENERALIST) सेवाएँ होती हैं । विशेषज्ञ सेवाओं के लिए आवश्यक विशेषज्ञता अर्थात् तकनीकी, व्यावसायिक अथवा वैज्ञानिक योग्यताएँ आवश्यक हैं । वरिष्ठ पदों के लिए, सम्बद्ध क्षेत्रों में अनुभव यानी इंजीनियरिंग, सांख्यिकी, कम्प्यूटर-प्रोग्रामिंग आदि आवश्यक हैं । समाज में निम्न वर्गों के लोग विश्वविद्यालय शिक्षा प्राप्त करने की स्थिति में नहीं होते हैं । इसका मुख्य कारण है कि उनके माता-पिता या संरक्षक उन्हें विश्वविद्यालय/कालेज भेजने में असमर्थ होते हैं । कुछ मामलों में पिछड़े वर्गों के बच्चे युगों पुरानी सामाजिक एवं सांस्कृतिक पृष्ठभूमि के कारण बीच में ही पढ़ाई छोड़ देते हैं । जहाँ तक विशेषज्ञ पदों का संबंध है, सामाजिक एवं आर्थिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों के लोगों के लिए इनमें प्रवेश पाना या प्रतियोगिता में सफल होना और भी कठिन है, क्योंकि उनके पास विशेष योग्यता अर्थात् इंजीनियरी, चिकित्सा, कृषि शास्त्र आदि की डिग्री नहीं होती । अगर उनके पास विशेषज्ञ डिग्री नहीं है, तो वे इस तरह के विशेषज्ञ पदों के लिए विशेष अनुभव कैसे प्राप्त कर सकते हैं ।

सरकारी सेवा के लिए विशेष किस्म की कुशलता और प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है । उदाहरण के लिए चेस्टर बरनार्ड का कहना है कि प्रौद्योगिक परिवर्तन शुरू करने के लिए प्रबंधकीय क्षमता की आवश्यकता होती है । प्रबंधकीय कार्य नित्यकर्म नहीं है और उन्हें हर कोई नहीं कर सकता । इसके लिए दबाव में काम करने की क्षमता जरूरी होती है और अधिकारियों को खतरे की स्थिति में जिम्मेदारी लेनी पड़ती है । ऐसी दक्षता समाज में विकसित नहीं होती । प्रशासकों को भी विशेष कामों जैसे कि पुलिस, सार्वजनिक प्रतिष्ठान या कल्याण कार्यक्रमों आदि में प्रशिक्षण लेना पड़ता है । इसके लिए विशेष योग्यता और गुणों की जरूरत पड़ती है । पुलिस सेवा में जाने के लिए निर्धारित ऊँचाई का होना जरूरी है । इस तरह की कुशलता और गुण निर्धारित कामों को करने के लिए जरूरी होते हैं । इससे नौकरशाही को प्रतिनिधि स्वरूप प्रदान करने में बाधा आती है । सरकार इस दिशा में सामंजस्य बना सकती है और इन योग्यताओं और गुणों में छूट दे सकती है, लेकिन यह बात माननी पड़ती है कि नौकरशाही को एक सीमा तक ही प्रतिनिधिक बनाया जा सकता है और उसे पूरी तरह प्रतिनिधिक बनाना संभव नहीं है ।

एक बहुल (विभिन्न जातियों, धर्मों और संस्कृतियों वाले) समाज में प्रतिनिधि नौकरशाही के परिणाम अशुभ होंगे । विभिन्न सामाजिक जातीय अथवा भौगोलिक समूहों को प्रतिनिधित्व प्रदान करने की माँग करना अनुदार और संकीर्णपंथी प्रवृत्तियों को निमंत्रण देना है । ऐसे मामले में नौकरशाही एक सजातीय (समांगी) और संगठित व्यवस्था बनने के स्थान पर विभाजक शक्तियों की प्रतिनिधि बन जाएगी । इसके अलावा योग्यता के आधार पर नौकरशाही का चयन कुछ विशेष निर्धारित आधार पर भर्ती में आने वाली सीमाओं के कारण किया जाता है । नौकरशाही को प्रतिनिधिक स्वरूप प्रदान करना उन निर्धारित समूहों को खुला निमंत्रण देना है, जो बुद्धिवाद और तर्कवाद को कमजोर करते हैं, जिन पर योग्यता के आधार पर नौकरशाही के चयन की व्यवस्था आधारित है । नौकरशाही व्यावसायिकता, बुद्धिवाद और एकरूपता पर आधारित है । नौकरशाही-व्यवस्था में प्रतिनिधित्व शुरू करने का अर्थ है इसमें विषमता की शुरुआत करना । इस प्रकार परिभाषा के अनुसार प्रतिनिधि नौकरशाही अंतर-विरोधी शब्द हो जाता है ।

प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना प्रतिनिधि-लोकतंत्र के आदर्श को प्राप्त करने के साथ जुड़ी है । विश्व राज्य व्यवस्था के ब्रिटेन और अमरीका जैसे दोनों लोकतांत्रिक देशों में, जिनमें ब्रिटेन संसदीय लोकतंत्र का जनक है और अमरीका, जो भौगोलिक विस्तार की दृष्टि से सबसे बड़ा लोकतंत्र है, अभी तक एक प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना प्राप्त नहीं की जा सकी है । यहाँ तक कि सोवियत संघ में भी, जहाँ आर्थिक और सामाजिक समानता के सिद्धान्तों को व्यापक रूप से लागू किया गया है, अभी तक प्रतिनिधि नौकरशाही का आदर्श पूरी तरह प्राप्त नहीं किया जा सका है । किसी राजनीतिक व्यवस्था में समाज के विभिन्न व्यक्तियों के बीच आर्थिक एवं सामाजिक समानता की प्राप्ति से सरकार और प्रशासन में विभिन्न स्तरों पर प्रशासकीय पदों के इच्छुक व्यक्तियों की

बौद्धिक-योग्यता और मानसिक-क्षमता का अंतर समाप्त नहीं हो जाता । यह संभव है कि एक धनी या निर्धन व्यक्ति का पुत्र या पुत्री लोक प्रशासन के क्षेत्र में काम न करना चाहे । भारत जैसे देश में जन-जातियों के लोग राजनीतिक समुदाय के सभ्य हिस्से से अलग रखे जाते हैं । इसके परिणाम-स्वरूप ये लोग सांस्कृतिक, सामाजिक, आर्थिक और शैक्षिक दृष्टि से पीछे रह जाते हैं ।

समाज की भौतिक आकांक्षाओं का प्रतिनिधित्व करने के अलावा, नौकरशाही को समाज के विभिन्न वर्गों एवं स्तरों के प्रति अपने अनेक कार्य करते समय कुशल एवं प्रभावी होना पड़ता है । प्रशासकीय कार्यों के कुशल एवं कारगर निष्पादन के लिए जरूरी है कि नौकरशाही का चुनाव योग्यता एवं क्षमता के आधार पर किया जाए । इसके कारण भी प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना को पूरी तरह प्राप्त नहीं किया जा सकता ।

18.7 निष्कर्ष

प्रतिनिधि नौकरशाही राजनीतिक संस्थाओं की स्थिरता में सन्तुलित योगदान करती है । वह नीतियाँ तैयार करते और उनको लागू करते समय सभी वर्गों की भावनाओं और हितों का ध्यान रखती है । लेकिन इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि जनता की इच्छाओं आकांक्षाओं को पूरा करने की नौकरशाही की इच्छा पर उसके प्रतिनिधि स्वरूप का प्रभाव कम और अन्य कारणों का अधिक पड़ता है। महत्त्वपूर्ण बात यह है कि हर देश में नौकरशाही सहानुभूतिपूर्ण, उत्तरदायी और कुशल हो। यह बात विकासशील देशों पर विशेष रूप से लागू होती है चाहे नौकरशाही प्रातिनिधिक हो या न हो।

प्रातिनिधिक नौकरशाही की संकल्पना के पीछे दो महत्त्वपूर्ण मान्यताएँ (पूर्वानुमान) हैं । पहला, प्रत्येक समुदाय को उसकी जनसंख्या के अनुपात में समान राजनीतिक अधिकार प्राप्त हैं । दूसरे, सिविल सर्वेन्ट (सरकारी अफसर) नौकरशाही में अपने रुतबे में अपने वर्ग के दृष्टिकोण और पूर्वाग्रहों को भी ले जाते हैं । लेकिन ये दोनों धारणाएँ संदिग्ध हैं । पहले किसी भी समाज में सभी समूहों या वर्गों के समान अधिकार नहीं होते हैं । इसी तरह सरकारी अफसरों का निजी व्यवहार इस बात पर आधारित नहीं होता कि वे किस वर्ग से आए हैं । आमतौर पर यह बात मानी जाती है कि किसी व्यक्ति का व्यवहार अनेक बातों से प्रभावित होता है जैसे कि अनुभव, शिक्षा, समाजीकरण आदि । यह बात इस विषय पर बी. सुब्रमण्यम के विचारों से स्पष्ट हो जाती है ।

"हम कुलीन और धनी वंशों के ऐसे उत्तराधिकारियों के बारे में तो जानते ही हैं, जिनकी श्रमजीवियों के साथ जबरदस्त सहानुभूति होती है । इसके विपरीत, अनेक प्रेक्षकों की राय में निम्न वर्गों के ऐसे लोगों की संख्या भी काफी होती है जो अपने परिश्रम के बल पर चोटी पर पहुँच जाते हैं .....यह सुझाव दिया गया है कि ऐसे लोग, जो निम्न वर्ग से ऊपर पहुँचते हैं और चोटी की ओर बढ़ते हैं, कम-से-कम वर्तमान परिस्थितियों में, सफलता की ओर बढ़ते हुए प्रारंभ में, अथवा मध्य में अपनी वर्ग-सहानुभूति त्याग देते हैं । उच्चवर्ग में इन वर्गों के लोगों की प्रमाणित उपस्थिति और निम्न वर्ग के उम्मीदवारों में उनकी अधिक संख्या से प्रतिनिधि नौकरशाही के पक्ष का बुनियादी तर्क समाप्त हो जाता है ।"

बोध प्रश्न 2

नोट : 1 अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए ।
2 इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए ।

1 ब्रिटेन और अमरीका में नौकरशाही कितनी प्रातिनिधिक है ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2 भारत में नौकरशाही कितनी प्रातिनिधिक है ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3 नौकरशाही को प्रातिनिधिक बनाने में क्या बाधाएँ हैं ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

18.8 सारांश

यह अपेक्षा की जाती है कि आधुनिक समय में सरकार की तरह नौकरशाही भी देश की जनता के प्रति सहानुभूतिपूर्ण और उत्तरदायी ही नहीं होगी अपितु उसका प्रतिनिधित्व भी करेगी । नौकरशाही की पहली दो समाज वैज्ञानिक विशेषताओं की तरह ही देश में जनसंख्या के गठन के अनुसार प्रतिनिधित्व के लक्ष्य को प्राप्त करना भी कठिन रहा है । नौकरशाही के प्रातिनिधिक हुए बिना देश की राजनीतिक व्यवस्था पूरी तरह लोकतांत्रिक नहीं हो सकती । इसके अलावा, समाज के गरीब अथवा पिछड़े वर्गों की भलाई के कार्यक्रम, तब तक इन वर्गों की संतुष्टि के साथ पूरे नहीं किये जा सकते, जब तक गरीब वर्गों के लोग इन कार्यक्रमों को लागू नहीं करते । प्रतिनिधि नौकरशाही की व्यवस्था होने पर राजनीतिक तत्वों से नौकरशाही के आपसी संबंध भी मैत्रीपूर्ण हो जाएँगे ।

समाज में व्यक्तियों के बीच आर्थिक और सामाजिक समानता की स्थापना करने से विभिन्न व्यक्तियों की घटती-बढ़ती बौद्धिक योग्यता और उनका मानसिक दृष्टिकोण समाप्त नहीं हो जाएगा । प्रशासकीय कुशलता की आवश्यकता और कारगरता प्रतिनिधि नौकरशाही के लक्ष्य को प्राप्त करने में दूसरी बाधा है । अगर किसी राजनीतिक व्यवस्था में प्रत्येक व्यक्ति को यह आश्वासन होता है कि उसे सार्वजनिक प्रशासन में किसी भी स्तर पर, यहाँ तक कि उच्चतम स्तर पर किसी भी पद को प्राप्त करने का समान अवसर मिलेगा, तो प्रतिनिधि नौकरशाही की संकल्पना का लक्ष्य आसानी से प्राप्त किया जा सकेगा ।

18.9 शब्दावली

समतावादी : मानवता की समानता के सिद्धान्त का अनुमोदन या समर्थन करना ।

अभिजातवर्ग : किसी समूह, समुदाय अथवा समाज के सबसे शक्तिशाली धनी और प्रतिभाशाली सदस्य ।

सजातीय या समांगी : एक ही तरह के हिस्सों से निर्मित या गठित ।

कुलीनतंत्र : थोड़े से लोगों के समूह की सरकार ।

बहुल समाज : पृथक जातीय मूल, सांस्कृतिक स्वरूप और धार्मिक मतावलंबियों से निर्मित समाज

भंडार : जहाँ वस्तुएँ रखी जाती हैं अथवा पाई जाती हैं ।

18.10 कुछ उपयोगी पुस्तकें

भट्टाचार्य, मोहित, 1987, **पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन**, वर्ल्ड प्रेस, कलकत्ता ।

हिल, एम. जे. 1972, **दि सोशियोलॉजी ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन**, वेडनफील्ड एंड निकलसन : लंदन ।

किंग्सले जे. डोनाल्ड, 1944, **रिप्रेसेंटेटिव ब्यूरोक्रेसी**, एंटीटोच प्रेस, ओहियो ।

क्रिसलोव, सेमुअल, 1974, **रिप्रेसेंटेटिव ब्यूरोक्रेसी**, प्रेंटिस हॉल, इंगलेवुड क्लिफ्स, न्यू जेरसे ।

सिंघी, एन. के., 1977, **ब्यूरोक्रेसी; पोज़ीशन्स एंड पर्सन्स**, अभिनव; नई दिल्ली ।

सुब्रमण्यम वी. 1971, **सोशल बैकग्राउंड ऑफ इंडियाज़ एडमिनिसट्रेटर्स**, पब्लिकेशन डिवीज़न, गवर्नमेंट ऑफ इंडिया, नई दिल्ली ।

18.11 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1 भाग 18.2 देखिए
2 भाग 18.3 देखिए

बोध प्रश्न 2

1 भाग 18.4 देखिए
2 भाग 18.5 देखिए
3 भाग 18.6 देखिए