NEERAJ®

Serving Education for Last 40 Years

प्रशासनिक विचारक

(Administrative Thinkers)

B.P.A.C.-132

B.A. General - 2nd Semester

Chapter Wise Reference Book
Including Many Solved Sample Papers

Based on

C.B.C.S. (Choice Based Credit System) Syllabus of

I.G.N.O.U.

& Various Central, State & Other Open Universities

By: *Prieti Gupta & Sanjay Jain*

NEERAJ PUBLICATIONS
(Publishers of Educational Books)

Retail Sales Office:

1507, First Floor, Nai Sarak, Delhi - 6 | Mob.: 8510009872, 8510009878
E-mail : info@neerajbooks.com Website : www.neerajbooks.com

MRP ₹ 280/-

Published by:

NEERAJ PUBLICATIONS

(Publishers of Educational Books)

Retail Sales Office: 1507, First Floor, Nai Sarak, Delhi - 6 | Mob.: 8510009872, 8510009878

E-mail : info@neerajbooks.com Website : www.neerajbooks.com

© Copyright Reserved with the Publishers only.

Reprint Edition with Updation of Sample Question Paper Only

Typesetting by: Competent Computers, Printed at: Novelty Printing Press

Disclaimer/T&C

1. *For the best & up-to-date study & results, please prefer the recommended textbooks/study material only.*
2. *This book is just a Guide Book/Reference Book published by NEERAJ PUBLICATIONS based on the suggested syllabus by a particular Board/University.*
3. *These books are prepared by the author for the help, guidance and reference of the student to get an idea of how he/she can study easily in a short time duration. Content matter & Sample answers given in this Book may be Seen as the Guide/Reference Material only. Neither the publisher nor the author or seller will be responsible for any damage or loss due to any mistake, error or discrepancy as we do not claim the Accuracy of these Solutions/Answers. Any Omission or Error is highly regretted though every care has been taken while preparing, printing, composing and proofreading of these Books. As all the Composing, Printing, Publishing and Proof Reading, etc., are done by Human only and chances of Human Error could not be denied. Any mistake, error or discrepancy noted may be brought to the publishers notice which shall be taken care of in the next edition and thereafter as a good gesture by our company he/she would be provided the rectified Book free of cost. Please consult your Teacher/Tutor or refer to the prescribed & recommended study material of the university/board/institute/ Govt. of India Publication or notification if you have any doubts or confusions regarding any information, data, concept, results, etc. before you appear in the exam or Prepare your Assignments before submitting to the University/Board/Institute.*
4. *In case of any dispute whatsoever the maximum anybody can claim against NEERAJ PUBLICATIONS is just for the price of the Book.*
5. *The number of questions in NEERAJ study materials are indicative of general scope and design of the question paper.*
6. *Any type of ONLINE Sale/Resale of "NEERAJ BOOKS" published by "NEERAJ PUBLICATIONS" in Printed Book format (Hard Copy), Soft Copy, E-book on any Website, Web Portals, any Social Media Platforms – Youtube, Facebook, Twitter, Instagram, Telegram, LinkedIn etc. and also on any Online Shopping Sites, like – Amazon, Flipkart, eBay, Snapdeal, Meesho, Kindle, etc., is strictly not permitted without prior written permission from NEERAJ PUBLICATIONS. Any such online sale activity of any NEERAJ BOOK in Printed Book format (Hard Copy), Soft Copy, E-book format by an Individual, Company, Dealer, Bookseller, Book Trader or Distributor will be termed as ILLEGAL SALE of NEERAJ BOOKS and will invite legal action against the offenders.*
7. *The User agrees Not to reproduce, duplicate, copy, sell, resell or exploit for any commercial purposes, any portion of these Books without the written permission of the publisher. This book or part thereof cannot be translated or reproduced in any form (except for review or criticism) without the written permission of the publishers.*
8. *All material prewritten or custom written is intended for the sole purpose of research and exemplary purposes only. We encourage you to use our material as a research and study aid only. Plagiarism is a crime, and we condone such behaviour. Please use our material responsibly.*
9. *All matters, terms & disputes are subject to Delhi Jurisdiction only.*

Get books by Post & Pay Cash on Delivery :

If you want to Buy NEERAJ BOOKS by post then please order your complete requirement at our Website www.neerajbooks.com where you can select your Required NEERAJ BOOKS after seeing the Details of the Course, Subject, Printed Price & the Cover-pages (Title) of NEERAJ BOOKS.

While placing your Order at our Website www.neerajbooks.com You may also avail the "Special Discount Schemes" being offered at our Official website www.neerajbooks.com.

No need to pay in advance as you may pay "Cash on Delivery" (All The Payment including the Price of the Book & the Postal Charges, etc.) are to be Paid to the Delivery Person at the time when You take the Delivery of the Books & they shall Pass the Value of the Goods to us. We usually dispatch the books Nearly within 2-3 days after we receive your order and it takes Nearly 3-4 days in the postal service to reach your Destination (In total it take nearly 6-7 days).

Content

प्रशासनिक विचारक

(Administrative Thinkers)

Question Bank – (Previous Year Solved Question Papers)

Question Paper—June-2023 (Solved) 1

Question Paper—December-2022 (Solved) 1

Question Paper–Exam Held in March-2022 (Solved) 1

Question Paper–Exam Held in February-2021 (Solved) 1

Sample Question Paper–1 (Solved) 1

S.No.	*Chapterwise Reference Book*	*Page*

1.	कौटिल्य (Kautilya)	1
2.	महात्मा गांधी (Mahatma Gandhi)	11
3.	वुडरो विल्सन (Woodrow Wilson)	18
4.	फ्रेडरिक डब्ल्यू. टेलर (Frederick W. Taylor)	25
5.	हेनरी फेयोल (Henri Fayol)	37
6.	मैक्स वेबर (Max Weber)	44
7.	मैरी पार्कर फोलेट (Mary Parker Follett)	56
8.	एल्टन मेयो (Elton Mayo)	63

S.No.	Chapterwise Reference Book	Page

9. चेस्टर बरनार्ड 74
(Chester Barnard)

10. हर्बर्ट ए. साइमन 83
(Herbert A. Simon)

11. अब्राहम मॉस्लो 95
(Abraham Maslow)

12. रैंसिस लिकर्ट 102
(Rensis Likert)

13. फ्रेडरिक हर्जबर्ग 114
(Frederick Herzberg)

14. क्रिस आर्गिरिस 123
(Chris Argyris)

15. ड्वाइट वाल्डो 131
(Dwight Waldo)

16. पीटर ड्रकर 142
(Peter Drucker)

17. येहजकेल ड्रोर 152
(Yehezkel Dror)

Sample Preview of the Solved Sample Question Papers

Published by:

NEERAJ PUBLICATIONS

www.neerajbooks.com

QUESTION PAPER

June – 2023

(Solved)

प्रशासनिक विचारक

B.P.A.C.-132

(Administrative Theory)

समय : 3 घण्टे] *[अधिकतम अंक : 100*

***नोट :** निम्नलिखित में से किन्हीं पाँच प्रश्नों के दीजिए। प्रत्येक भाग से दो प्रश्न अवश्य चुनिए। सभी प्रश्नों के अंक समान हैं।*

भाग-I

प्रश्न 1. 'केन्द्रीय स्तर पर कौटिल्य की प्रशासनिक उपकरण की संगठनात्मक संरचना सुविचारित थी।' व्याख्या कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-1, पृष्ठ-6, प्रश्न 2

प्रश्न 2. गांधी जी के ट्रस्टीशिप सिद्धांत का परीक्षण कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-2, पृष्ठ-12, 'ट्रस्टीशिप पर गांधी के विचार'

प्रश्न 3. हेनरी फेयोल के प्रबंधन के प्रमुख तत्त्वों का वर्णन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-5, पृष्ठ-40, प्रश्न 2

प्रश्न 4. वेबर के नौकरशाही मॉडल का आलोचनात्मक विश्लेषण कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-6, पृष्ठ-47, 'वेबर के नौकरशाही मॉडल की आलोचना'

प्रश्न 5. मानव संबंध आंदोलन में एल्टन मेयो के योगदान पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-8, पृष्ठ-65, 'मानव संबंधों के आंदोलन में एल्टन मेयो की भूमिका : एक विश्लेषण'

खण्ड-II

प्रश्न 6. 'संगठन एक सहयोगी प्रणाली है।' चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-9, पृष्ठ-74, 'परिचय', 'एक सहयोग प्रणाली के रूप में संगठन', पृष्ठ-77, प्रश्न 2

प्रश्न 7. 'निर्णय-निर्माण प्रशासन के मूल में होता है।' स्पष्ट कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-10, पृष्ठ-84, 'प्रशासन में निर्णय-निर्माण कार्य', 'निर्णय निर्माण में चयन और व्यवहार की भूमिका', पृष्ठ-91, प्रश्न 3

प्रश्न 8. अब्राहम मॉस्लो के आवश्यकता पदानुक्रम सिद्धांत का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-11, पृष्ठ-98, प्रश्न 2

प्रश्न 9. क्रिस अर्गिईरिस के सिद्धांतों के औचित्य का वर्णन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-14, पृष्ठ-124, 'क्रिस आर्गिईरिस के सिद्धांतों का औचित्य'

प्रश्न 10. 'वर्तमान समय में भी पीटर ड्रूकर के सिद्धांत अत्यधिक प्रासंगिकता रखते हैं।' टिप्पणी कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-16, पृष्ठ-148, प्रश्न 3, पृष्ठ-149, प्रश्न 4

■■

NEERAJ PUBLICATIONS www.neerajbooks.com

QUESTION PAPER

December – 2022

(Solved)

प्रशासनिक विचारक

(Administrative Theory)

B.P.A.C.-132

समय : 3 घण्टे] *[अधिकतम अंक : 100*

नोट : *निम्नलिखित में से किन्हीं पाँच प्रश्नों के दीजिए। प्रत्येक भाग से दो प्रश्न अवश्य चुनिए। सभी प्रश्नों के अंक समान हैं।*

भाग-I

प्रश्न 1. "वर्तमान समय में भी कौटिल्य के प्रशासन के सिद्धांत सही पाए गए हैं।" टिप्पणी कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-1, पृष्ठ-5, प्रश्न 1

प्रश्न 2. गाँधीवादी स्वराज की अवधारणा के मुख्य सिद्धांतों का वर्णन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-2, पृष्ठ-13, प्रश्न 1

प्रश्न 3. "प्रशासन और राजनीति दो विशिष्ट क्षेत्र हैं।" वुडरो विल्सन के विचारों के विशेष संदर्भ में चर्चा कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-3, पृष्ठ-19, 'लोक प्रशासन पर वुडरो विल्सन के विचार'

प्रश्न 4. नौकरशाही की मौलिक मान्यताओं तथा सिद्धांतों का परीक्षण कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-6, पृष्ठ-4, प्रश्न 4 तथा पृष्ठ-50, प्रश्न 6

प्रश्न 5. संगठनों में संघर्ष प्रबंधन पर एक टिप्पणी लिखिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-7, पृष्ठ-56, 'संगठन में संघर्ष पर फोलेट', पृष्ठ-58, प्रश्न 1 तथा पृष्ठ-59, प्रश्न 3

भाग-II

प्रश्न 6. "प्रशासनिक विचारधारा में चेस्टर आई. बर्नार्ड ने अत्यधिक योगदान दिया है।" व्याख्या कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-9, पृष्ठ-74, 'परिचय', पृष्ठ-76, 'नेता के कार्य' तथा पृष्ठ-79, प्रश्न 8

प्रश्न 7. निर्णयन-प्रक्रिया में तर्कसंगति की अवधारणा और महत्त्व का परीक्षण कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-10, पृष्ठ-85, 'निर्णय-निर्माण में तर्कसंगति' तथा पृष्ठ-88, प्रश्न 4

प्रश्न 8. "मानव व्यवहार में मास्लो का अभिप्रेरण सिद्धांत एक प्रमुख स्थान रखता है।" इस कथन का परीक्षण कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-11, पृष्ठ-97, प्रश्न 1

प्रश्न 9. संगठनात्मक मानवतावाद की अवधारणा के विकास का वर्णन कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-12, पृष्ठ-105, प्रश्न 1

प्रश्न 10. नवीन लोक प्रशासन में ड्वाइट वाल्डो के योगदान को उजागर कीजिए।

उत्तर–संदर्भ–देखें अध्याय-15, पृष्ठ-134, प्रश्न 2

■■

NEERAJ PUBLICATIONS www.neerajbooks.com

Sample Preview
of
The Chapter

Published by:

NEERAJ PUBLICATIONS
www.neerajbooks.com

प्रशासनिक विचारक
(Administrative Thinkers)

कौटिल्य
(Kautilya)

1

परिचय

'अर्थशास्त्र' कौटिल्य (चाणक्य) द्वारा लगभग चौथी शती ईसा पूर्व में रचित संस्कृत का एक ग्रन्थ है। इसमें राज्यव्यवस्था, कृषि, न्याय, राजनीति आदि के विभिन्न पहलुओं पर विचार किया गया है। राज्य-प्रबन्धन कौशल के सिद्धांत पर आधारित यह प्राचीनतम और महत्त्वपूर्ण ग्रन्थों में से एक है। कौटिल्य द्वारा विकसित इस शास्त्र का अनुसरण अशोक और शिवाजी जैसे अनेक शासकों ने किया। प्रशासन के संबंध में इस शास्त्र के सिद्धांत आज भी प्रासंगिक और उपयोगी हैं। इस इकाई में कौटिल्य के आधारभूत सिद्धांतों पर ध्यान केंद्रित किया जाएगा और समकालीन संदर्भ में उनकी प्रासंगिकता की समीक्षा की जाएगी।

अध्याय का विहंगावलोकन

कौटिल्य और अर्थशास्त्र : एक परिचय

चाणक्य और विष्णुगुप्त के नाम से प्रसिद्ध कौटिल्य ने राजनीति शास्त्र, अर्थशास्त्र, प्रबंधन, लोक प्रशासन आदि पर आधारित अपनी कृतियों से अनेक विद्वानों का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया। 'अर्थशास्त्र' नामक पुस्तक में एक ऐसी शासन-पद्धति का विधान किया गया है, जिसमें राजा या शासक प्रजा का कल्याण सम्पादन करने के लिए शासन करता है। इस अर्थशास्त्र में एक ऐसी शासन-पद्धति का विधान किया गया है, जिसमें राजा या शासक प्रजा का कल्याण एवं उनकी रक्षा करने के अतिरिक्त युद्ध में विजय द्वारा क्षेत्रीय सीमाओं का विस्तार करने के लिए शासन करता है, जिससे शासक या राजा शक्तिशाली हो। कौटिल्य की कृति 'अर्थशास्त्र' की मौलिकता के संबंध में समय और स्रोत को लेकर विवाद है। कुछ इतिहासकारों के अनुसार 'अर्थशास्त्र' कौटिल्य की ही रचना है, जबकि कुछ मानते हैं कि उन्होंने पुस्तक को केवल संकलित किया था, परन्तु इस इकाई का मुख्य उद्देश्य अर्थशास्त्र के बारे में जानकारी लेने से है। 'अर्थशास्त्र' में लगभग 6000 सूत्र हैं, जिन्हें 15 पुस्तकों, 150 अध्यायों और 180 भागों में विभाजित किया गया है। 'अर्थशास्त्र' पुस्तक संख्या 2 का भाग है, जबकि पुस्तक संख्या 1 शासन और प्रबंधन के मूल सिद्धांतों पर है। पुस्तक संख्या 4 और 5 कानून पर और पुस्तक संख्या 6, 7 और 8 विदेश नीति पर आधारित है। पुस्तक संख्या 9 से लेकर 14 तक में रक्षा, युद्ध और संघर्ष पर विचार प्रस्तुत किये गए हैं। पुस्तक संख्या 15 ग्रंथ के लेखन में प्रयोग किए गए प्रणाली विज्ञान और उपायों के बारे में है।

लोक प्रशासन के सिद्धांत

क्लासिकी विचारकों ने भी लोक प्रशासन के सिद्धांतों पर अपना मत रखा है। अतः कौटिल्य द्वारा दिए गए सिद्धांतों को समझने के लिए **लूथर गुलिक** (Luther Gulick) और **एल. उर्विक** द्वारा प्रतिपादित सिद्धांतों की भी सहायता ली जायगी।

कार्य का विभाजन (Division of Work)–कौटिल्य के अनुसार कार्य को विवेकपूर्ण और लाभदायक तरीके से पूर्ण करने के लिए अलग-अलग व्यक्तियों को उनकी विशेषता और ज्ञान के अनुरूप भूमिकाएं सौंपनी चाहिए। कौटिल्य ने कार्य को 34 विभागों में बांटा और प्रत्येक विभाग के लिए एक अध्यक्ष की नियुक्ति का समर्थन किया। अर्थशास्त्र में प्रशासनिक ढाँचे का स्वरूप पदानुक्रमिक है और संगठनीय पिरामिड (Pyramid) के शिखर पर राजा था, जो समस्त सत्ता का केंद्रबिंदु है। वह अधीनस्थ स्तरों पर आसीन अधिकारियों की सहायता से सत्ता का संचालन करता था, जिन्हें 'महामात्य', 'अमात्य', 'अध्यक्ष' आदि के नाम से जाना जाता था। इन अधिकारियों की नियुक्ति योग्यता और पदों के लिए उपयुक्तता के आधार पर होती थी।

निर्देशों में एकता (Unity of Command)–केवल राजा को किसी भी विभाग या पद पर कार्यरत अधीनस्थों को निर्देश देने की शक्ति थी। हालांकि यह स्पष्ट भाषा में नहीं लिखा है कि राजा के निर्देश की सूचना प्रत्यक्ष थी अथवा किसी अन्य अधिकारी के माध्यम से सूचना का संचार होता था।

केन्द्रीकरण (Centralisation)–प्रशासन का संगठनकारी सिद्धांत केन्द्रीकरण पर आधारित था, लेकिन प्रशासन को सुचारु रूप से चलाने के लिए राज्य को प्रांतों में और प्रांतीय प्रशासन का विभाजन जिला, ग्राम तथा नगर पालिका प्रशासन में किया गया। प्रांतीय प्रशासन का अध्यक्ष प्रदेश के नाम से जाना जाता था, जबकि स्थानिक स्थानीय (जिले) की अध्यक्षता करता था। नागरिक नगर प्रशासन की देखभाल अनेक गोपों की सहायता से करता था तथा गोप ग्रामीण प्रशासन की देख-रेख करता था। कौटिल्य के अनुसार एक स्थिर व्यवस्था, सामाजिक कल्याण और भौतिक समृद्धि के लिए सत्ता का केन्द्रीकरण अनिवार्य था। राजा अपने अधिकारियों के माध्यम से निचले स्तरों की जानकारी प्राप्त करता था तथा नीति निर्माण में उनसे परामर्श करता था।

सत्ता तथा उत्तरदायित्व (Authority and Accountability)–राज्य की सारी शक्तियों का केंद बिंदु राजा है, अत: वही अपनी प्रजा की प्रगति और खुशहाली के लिए उत्तरदायी भी है। इसका अर्थ यह भी है कि राजा को अपने अधिकारों का समुचित प्रयोग करना चाहिए। लोकसेवक को कानून तथा राज्य दोनों के प्रति निष्ठावान होना चाहिए। कौटिल्य ने प्रजा तथा अधिकारियों दोनों के द्वारा किए गए अपराधों के लिए अनेक प्रकार के दण्ड निर्धारित किए। कौटिल्य ने प्रशासनिक भूमिका प्रबंधन के संदर्भ में कानूनी, सदाचारी और नैतिक आयामों को बहुत महत्त्व दिया। उसके अनुसार लोकसेवक का मूल्यांकन व्यावसायिक आचरण और नीति-शास्त्र के दृष्टिकोण से भी करना चाहिए कि क्या उन्होंने अपेक्षित लक्ष्यों की प्राप्ति करते हुए न्यायोचित प्रक्रिया का प्रयोग किया।

कौटिल्य का मानना था कि राजा को राज्य के अधिकारियों पर अंतिम नियंत्रण रखना चाहिए, जिससे वे अपने कर्त्तव्यों का पालन निष्ठा और कुशलता से कर सकें। अपने अधीनस्थों पर नियंत्रण रखने के लिए राजा के पास गुप्तचरों और हितप्रहरियों की एक सजग प्रणाली निर्धारित होनी चाहिए। राजा द्वारा दिए गए निर्देशों के उल्लंघन के लिए दण्ड निर्धारित होना चाहिए, जो न्यायसंगत, उचित और किये गए अपराध की प्रकृति पर निर्भर करें। केवल एक न्यायी राजा ही पूरे विश्व पर विजय प्राप्त सकता था। यदि राजा अपने कर्त्तव्यों का सही से पालन नहीं करता है, तो प्रजा को राजा से सवाल करने का अधिकार था। अत: राजा से लेकर प्रशासन में उच्चतर से निम्नतर स्तर के लोकसेवकों को अपनी आवंटित भूमिकाओं का नैतिकतापूर्ण पालन करना आवश्यक था अन्यथा वे दंड के पात्र बन सकते थे।

व्यक्ति की तुलना में संगठनात्मक हितों की अग्रता (Precedence of Organisational Interests Over Individuals)–फेयोल द्वारा प्रतिपादित 14 सिद्धांतों की सूची में एक मुख्य सिद्धांत यह है कि संगठन सदैव निजी हितों से ऊपर होना चाहिए। कौटिल्य के अनुसार राजा के हितों को अन्य सभी हितों से ऊपर रखना चाहिए। अत: राज्य के कर्मचारियों को सदैव अपने निजी हितों को पीछे रखते हुए राजा तथा राज्य के प्रति पूर्ण निष्ठा व ईमानदारी निभानी चाहिए।

अनुशासन (Discipline)–'अर्थशास्त्र' के अनुसार अनुशासन किसी भी संगठन की सफलता के लिए एक आवश्यक शर्त है। राजा द्वारा बनाए गए नियमों और उसके द्वारा जारी किए गए निर्देशों का सख्ती के साथ पालन होना चाहिए। इस विषय में कोई भी लापरवाही लोकसेवकों को दण्ड का पात्र बनाती है।

समन्वय (Coordination)–समन्वय से तात्पर्य सभी विभागों और समूहों में परस्पर सामंजस्य से है, जिससे राज्य का शासन सुचारु रूप से चले। इसके लिए राजा के अतिरिक्त अन्य मुख्य अधिकारियों को भी समन्वयकारी की भूमिका निभानी चाहिए।

निर्देशन (Direction)–प्रशासनिक प्रबंधन में निर्देशन अत्यंत महत्त्वपूर्ण और बहु-कृत्यक अवधारणा है, जिसमें नेतृत्व, प्रेरणा, निरीक्षण और संचार जैसे तत्त्व सम्मिलित हैं। सरकार के निर्विघ्न संचालन के लिए राजा को निर्देशन व नेतृत्व की कला में पारंगत होना चाहिए।

नेतृत्व (Leadership)–इसके अंतर्गत कौटिल्य ने एक अच्छे नेता के गुणों पर ध्यान केंद्रित किया है। उसके अनुसार वही राजा एक अच्छा नेता बनता है, जो अपनी प्रजा और राज्य के हितों को निजी हितों से अधिक प्राथमिकता दे।

निरीक्षण/सर्वेक्षण और नियंत्रण (Supervision and Control)–कौटिल्य ने एक संगठन में सर्वेक्षण और नियंत्रण के महत्व को स्वीकारा है।

मूल्य आधारित प्रशासन (Value and based Administration)–कौटिल्य ने सदैव नैतिक मूल्यों पर आधारित प्रबंधन और प्रशासन की अवधारणा को प्रोत्साहित किया। अत: उनके अनुसार, संगठन के राजा को सच्चा, ज्ञानी, सदाचारी व न्यायी होना चाहिए।

प्रशासनिक व्यवस्था का संगठन और संरचना

कौटिल्य द्वारा रचित 'अर्थशास्त्र' में सरकार तीन स्तरों पर संगठित थी–केन्द्र, प्रदेश और स्थानीय।

राजा की संस्था (Institution of the King)–सरकार का गठन एक पिरामिड के रूप में था, जिसके सर्वोच्च शिखर पर राजा का स्थान था और राज्य की सारी शक्तियों (विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका) पर राजा का अधिकार था। प्रशासन के किसी भी क्षेत्र में राजा का निर्णय अंतिम एवं मान्य था, किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि राजा को मनमानी करने का अधिकार था। राजा के लिए दण्ड का प्रावधान था। यदि राजा का आचरण न्यायपूर्ण और निष्पक्ष नहीं होगा, तो उसे जन-आक्रोश व विद्रोह की स्थिति का भी सामना कर पड़ सकता था।

राजा के लिए अपने निर्देशों का पालन करवाने के लिए राजकीय आज्ञाओं में संचार तत्त्व की स्पष्टता अनिवार्य थी। प्रभावशाली एवं सफलतापूर्वक शासन चलाने के लिए राजा को लोभ, दंभ, क्रोध, कामुकता, घमंड जैसी बुराइयों पर विजय प्राप्त करना अनिवार्य था। राजा के लिए समय सारणी निश्चित थी, जिसके

www.neerajbooks.com

अन्तर्गत सूचीगत कर्त्तव्यों का निर्वाह किया जाना था, जैसे–सलाहकारों से परामर्श करना, रक्षा, राजस्व और व्यय पर सूचना प्राप्त करना, प्रजा की अर्जियों को सुनना, गुप्तचरों से गुप्त सूचना प्राप्त करना, निजी मनोरजन और चिंतन करना आदि, किंतु राजा का सर्वोपरि क्रियात्मक कर्त्तव्य अपनी प्रजा के कल्याण को सुनिश्चित करना तथा राज्य को समृद्ध और सुरक्षित बनाना था। उच्च पदों पर आसीन सभी अधिकारी, जैसे–मुख्य पुजारी, महामात्य, सेनापति, अमात्य, अध्यक्ष आदि व्यक्तिगत और सामूहिक क्षमता में राजा के प्रति उत्तरदायी थे। वे राजा के प्रत्यक्ष नियंत्रण में थे।

संगठन/विभाग के आधार (Bases of Organisation Department)–अर्थशास्त्र के विभिन्न अध्याय विभागों के संगठन को समर्पित थे। विभागों का संगठन प्रजा, लक्ष्य और प्रक्रिया के आधार पर था, जो आधुनिक युग के संगठन के कुछ सिद्धांतों के समान हैं। कौटिल्य ने अपनी द्वितीय पुस्तक में विभागों का विस्तृत वर्णन किया है। इस पुस्तक में 34 अध्यक्षों का उल्लेख है, जो एक विभाग अथवा एक विभाग के अन्तर्गत एक इकाई की अध्यक्षता करता है, जैसे–वनाध्यक्ष, कोषाध्यक्ष, आकारध्यक्ष, लोहाध्यक्ष, लक्षणाध्यक्ष, खानाध्यक्ष आदि। इनके अतिरिक्त नमक, धातु और आभूषण, मालगोदाम, राज्य व्यापार, वन उत्पाद, भार तथा परिमाण, सीमा शुल्क और चुंगी, राजभूमि, मदिरा, मनोरंजन, बंदरगाह तथा पोताश्रय, घुडसवार फौज, हाथी निकाय, रथ निकाय, पैदल सेना, पारपत्र (पासपोर्ट), चारागाह, द्युतक्रीड़ा (जुआ), जेल और मंदिर के भी अध्यक्ष थे। कुछ विभाग वास्तव में एक विभाग के ही भाग थे। उदाहरण के लिए, राज्य व्यापार, निजी व्यापार, भार तथा परिमाण, सीमा शुल्क और चुंगी से संबंधित गतिविधियों को व्यापार विभाग का भाग माना जाता होगा। इससे यह स्पष्ट होता है कि विभागों का संगठन लगभग पदानुक्रमित व्यवस्था में किया गया था।

कौटिल्य की द्वितीय पुस्तक में कार्यकारी अध्यक्षों के कर्त्तव्यों के अतिरिक्त प्रत्येक पदाधिकारी की योग्यताओं के लिए भी स्पष्ट निर्देश हैं। इनके द्वारा सही प्रकार से नियमों और कानूनों का अनुपालन नहीं करने पर दिए जाने वाले दंडों का भी विस्तृत वर्णन मिलता है।

कौटिल्य द्वारा प्रशासन के कोष और राजस्व विभाग पर विशेष ध्यान दिया गया है, क्योंकि उनका मानना था कि राज्य और राजा की शक्ति का केंद राजकोष होता है। महा–कोषपाल (सम्निधातृ) कोष का अध्यक्ष होता था और सहायता कोष का मुख्य अधीक्षक और मालगोदामों का मुख्य अधीक्षक उसके अधीनस्थ थे। इन अधिकारियों की योग्यताएं और कर्त्तव्यों के बारे में 'अर्थशास्त्र' की द्वितीय पुस्तक में विस्तृत वर्णन मिलता है। इन विभागों के अध्यक्षों का चयन उनके कार्यों का विभाजन अधिकारियों के ज्ञान और योग्यता के आधार पर किया जाता था। सामान्यतया कौटिल्य एक अधिकारी के एक ही पद पर स्थायी रूप से बने रहने के पक्ष में नहीं थे। संभवतया विभाग को आलस्य, नियमितता, भ्रष्टाचार, अकुशलता और उदासीनता से बचाने के लिए उनका यह मत रहा होगा।

स्थानीय स्तर पर प्रशासन (Administration at the Local Level)–स्थानीय स्तर पर भी प्रशासन छोटी इकाइयों में विभक्त था। नागरिक नामक प्रशासक नगरपालिका प्रशासन का अध्यक्ष था, जिसकी सहायता के लिए अनेक गोप थे। प्रत्येक नगर वार्ड या मुहल्लों में विभाजित था, जिनके प्रशासक गोप कहलाते थे। नागरिक के कार्यों में प्रजा और सम्पत्ति की सुरक्षा करना, नागरिक सेवाएं को उपलब्ध कराना, आवासों, सड़कों और यातायात को नियमित करना, नगर व्यापार का नियमन करना, मनोरंजन और वेश्यावृति के स्थलों का निरीक्षण आदि सम्मिलित था।

स्थानीय स्तर पर ग्रामीण प्रशासन को जिलों या गांव में विभक्त किया गया था, जिसकी अध्यक्षता स्थानिक नामक अधिकारी द्वारा की जाती थी। 5-10 ग्रामों के एक समूह के प्रशासन का संचालन गोप के नेतृत्व में होता था। कानून और व्यवस्था बनाये रखना तथा स्थानीय स्तर राजस्व की वसूली इनके मुख्य कार्यों में सम्मिलित था। ग्रामीण स्तर पर चार अन्य सेवकों–ग्रामकुटम, ग्रामस्वामी, ग्रामिक और ग्रामभृतक का भी उल्लेख मिलता है। ग्रामवृद्ध (गांव के बुजुर्ग) भी सीमा-विवादों के निपटारे में एवं खेतों से संबंधित विवादों में न्यायाधीश के रूप में कार्य करते थे। ग्रामिक ग्राम का प्रधान होता था, जिसके मुख्य कार्य पशु चराई को नियमित करना, राज्य की सीमाओं का निर्माण कराना, राजस्व की वसूली इत्यादि थे।

कार्मिक प्रशासन

राज्य के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए योग्य लोकसेवकों की आवश्यकता होती है। राज्य भी सार्वजनिक रोजगार का मुख्य स्रोत था। राज्य की नीतियों में समाज व प्रदेश की सुरक्षा, कानून और व्यवस्था को बनाये रखना, नागरिकों की देखभाल करके कल्याणकारी राज्य की स्थपना करना महत्त्वपूर्ण था। कौटिल्य की पुस्तक संख्या 5 से यह स्पष्ट होता है कि वे कर्मचारियों के चयन के तरीकों पर ध्यान देने के साथ ही साथ उनकी क्षमताओं को सुधारने के महत्व के प्रति सचेत थे।

राजकीय सेवा से संबंधित रोजगार के लिए इच्छुक प्रत्याशी के लिए सबसे आवश्यक शर्त राजा और राज्य के प्रति कर्तव्यपरायणता और प्रतिबद्धता का बोध होना था। कौटिल्य ने राज्य द्वारा भर्ती किए जाने वाले आवेदक में तीन प्रकार की योग्यताओं पर बल दिया–सदाचार व नैतिक मूल्यों की उपस्थिति, तकनीकी या व्यावसायिक योग्यता और राजा तथा राज्य के प्रति निष्ठावान होना। कौटिल्य ने काम, क्रोध, मद और लोभ को मापने के लिए अनेक परीक्षाएं निर्धारित कीं। उनका मानना था कि उच्च सदाचारी और नैतिक चरित्रवान अधिकारी ही राज्य और प्रजा की सुरक्षा का दायित्व भली-भांति निभा पाएगा।

भर्ती, पदोन्नति तथा स्थानांतरण (Recruitment, Promotion and Transfer)–तत्कालीन समाज में न तो मुक्त भर्ती प्रणाली थी और न ही एक स्वतंत्र भर्ती अभिकरण (एजेंसी), बल्कि राजा की इच्छा का उच्चतर पदों के अधिकारियों के चयन के लिए महत्त्व था। 'अर्थशास्त्र' में भर्ती के स्रोत का कोई स्पष्ट

www.neerajbooks.com

उल्लेख नहीं है। अतः भर्ती एक प्रकार का बन्द मॉडल था। हालांकि विभिन्न कार्यात्मक जिम्मेदारीयों के लिए आवश्यक योग्यताओं की सामान्य रूप से परिभाषा दी गई थी, जिसके आधार पर किसी प्रत्याशी का चयन होता था। अधिकारियों के अतिरिक्त राजा को भी राजपद पाने के लिए योग्यता की अनेक शर्तों को पूरा करना होता था। यही स्थिति राजकुमार, पुरोहित व अन्य उच्चतर तथा निम्नतर विभागों के अध्यक्षों की भी थी। किसी भी पद या कार्यालय में नियुक्त होने से पहले लोकसेवकों को अनेक परीक्षाओं का सामना करना पड़ता था। उदाहरण के लिए, धर्मोपधा परीक्षा में उत्तीर्ण होने वाले प्रत्याशी को धर्मस्थीय और कंटकशोधक नियुक्त किया जाता था, जबकि जो प्रत्याशी प्रलोभन से मुक्ति की परीक्षा में उत्तीर्ण होते थे, उन्हें राजस्व और मालगोदाम के विभाग के अध्यक्षों के रूप में नियुक्त किया जाता होगा। कौटिल्य ने तकनीकी कौशल एवं ज्ञान के अतिरिक्त व्यावहारिक अनुभव को भी महत्व दिया। अमात्यों के चयन के लिए देश का नागरिक होना, कुलीन परिवार से संबंधित होना, विभिन्न कलाओं में निपुण होने के साथ-साथ उसमें दूरदर्शिता, निर्भीकता, विवेक, बुद्धि, प्रबल स्मरणशक्ति, चरित्र और वीरता जैसे गुण विद्यमान होने आवश्यक होते थे। अधिकारियों की पदोन्नति और स्थानांतरण राजा की इच्छा पर निर्भर करते थे।

तनख्वाह और वेतन (Pay and Salaries)–राजा के अधीनस्थ अधिकारियों को वेतन के रूप ने निश्चित राशि मिलती थी, जिसे राजा की इच्छा से बढ़ाया या घटाया जा सकता था। वेतन वृद्धि अवश्य ही अधिकारी द्वारा राज्य के वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति में सफलता या असफलता पर निर्भर करती होगी। 'अर्थशास्त्र' में दिए गए एक उल्लेख के अनुसार, वेतन क्रम में 48000 पण से लेकर न्यूनतम 60 पण तक का अंतर हो सकता था। महामात्य (प्रधानमंत्री), पुरोहित, सेनापति, युवराज, आचार्य, ऋत्विक, रानी और राजमाता को 48000 पण का वेतन मिलता था, जबकि दौवारिक, अनतर्वशिक, प्रशास्तृ, सम्निधाता जैसे उच्च पदाधिकारियों को 24000 पण प्राप्त होते थे। वेतन-क्रम में 12वीं संख्या तक वृद्धि होती थी तथा निजी सहायकों को 60 पण का वेतन दिया जाता था। पद, पदवी, अनुभव, ज्ञान और योग्यता के आधार पर वेतन निर्धारित होता था। अन्य लोकसेवकों के कुल वेतन का निर्धारण निम्न सिद्धांतों पर आधारित था–

- ग्रामीण और नगरीय क्षेत्रों से होने वाली आय और उनके भुगतान करने की क्षमता।
- वेतन राज्य के राजस्व के एक-चौथाई भाग से अधिक नहीं होगा।
- वेतन कर्मचारियों की मौलिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पर्याप्त होना चाहिए।
- राज्य के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उचित योग्यता वाले पात्र के लिए उचित वेतन निर्धारित होना चाहिए।
- वेतन का भुगतान नगद या वस्तु के रूप में अथवा दोनों के रूप में किया जाता था, जो कोष में उपलब्ध नकद की पर्याप्तता पर निर्भर था।

सेवा-निवृति लाभ की प्रणाली के बारे में पर्याप्त जानकारी नहीं है, किन्तु राजकर्मियों के मरने पर उनके आश्रितों की राज्य की ओर से देखभाल की जाती थी। अंत्येष्टि, जन्म या बीमारी जैसे अवसरों पर दिवंगत सरकारी कर्मी के परिवार को नकद भेंट दी जाती थी।

लोक सेवकों का प्रशिक्षण (Training of Civil Servants)–कौटिल्य ने पुस्तक संख्या 1 में 'प्रशिक्षण' शीर्षक के अन्तर्गत 500 सूत्र, 12 अध्याय और 18 भाग के माध्यम से सरकार के सर्वोच्च स्तर के अधिकारियों के प्रशिक्षण के बारे में सुस्पष्ट और विशिष्ट विवरण प्रस्तुत किया है, जिससे यह ज्ञात होता है कि उनके लिए प्रशिक्षण का महत्व बहुत अधिक था। उन्होंने केवल प्रशिक्षण योग्य व्यक्ति के प्रशिक्षण पर बल दिया अर्थात प्रशिक्षण केवल ऐसे प्रत्याशियों को प्रदान करना चाहिए, जो सीखने की इच्छा रखते हों। इसके अतरिक्त उनके अनुसार प्रत्याशी में स्मरण, चिंतन, विवेकशीलता, असत्य व् गलत के लिए अस्वीकृति और सत्य के प्रति दृढसंकल्पता के गुण भी होने चाहिए।

इससे यह प्रमाणित होता है कि कौटिल्य केवल सैद्धांतिक के साथ व्यावहारिक प्रशिक्षण प्रदान करने के भी पक्षधर थे। उन्होंने प्रशिक्षण को एक संगठन में अनुशासन को प्रोत्साहित करने का एक उपयुक्त साधन माना। वर्तमान समय में भी वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए प्रशिक्षण आवश्यक है। अतः वर्तमान संदर्भ में भी कौटिल्य के प्रशिक्षण के सिद्धांत प्रासंगिक हैं। 'अर्थशास्त्र' में राजकुमार, राजा और अन्य उच्च अधिकारियों की तुलना में निम्नस्तरीय कर्मचारियों की प्रशिक्षण आवश्यकताओं पर विशेष बल नहीं दिया।

वित्तीय प्रशासन

कौटिल्य पूर्णतः इस बात से अवगत थे कि किसी भी राज्य के लिए उसकी वित्तीय स्थिति अत्यंत महत्त्वपूर्ण है। अतः उन्होंने करों की वसूली और राज्य के संसाधनों में वृद्धि जैसे विषयों के साथ-साथ कोष के प्रबंधन, बजट, कृषि कर, लेखा परीक्षा और लेखा पर भी विशेष ध्यान दिया है। राजा के लिए अपने राजकोष की जानकारी रखना बहुत आवश्यक था, क्योंकि राज्य की समस्त गतिविधियाँ उस पर निर्भर थीं। अतः संबंधित अधिकारियों का कर्त्तव्य था कि वे संसाधनों में वृद्धि करके राज्य की संपत्ति में वृद्धि करें, किन्तु इसके लिए अनुचित और अन्यायपूर्ण तरीके अपनाना गलत था। प्रजा से केवल उचित और तर्कसंगत कर (taxes) ही वसूले जाने चाहिए।

कौटिल्य ने करदाताओं और कर के भुगतान से मुक्त लोगों की सूची प्रस्तुत की है। इस प्रकार ग्रामों का भी विभाजन करदाता और गैर-करदाता के रूप में किया गया। वर्तमान में भी ऐसे व्यक्ति और संस्थाएं हैं, जो किसी प्रकार का कर नहीं देते। किसी योग्य अमात्य की नियुक्ति कोषाध्यक्ष के रूप में की जाती थी, जिसे सम्निधातृ के नाम से जाना जाता था। दो अन्य अधिकारी कोष का प्रमुख अधीक्षक और गोदामों का प्रमुख अधीक्षक राजकोष का संरक्षण करते थे। राजा का कोष पर प्रत्यक्ष नियंत्रण रहता था और कोषाध्यक्ष उसके प्रति उत्तरदायी था। कौटिल्य ने उन तरीकों का भी