CHAPTER 23

इंग्लैण्ड एवं अमेरिका में नौकरशाही (BUREAUCRACY IN ENGLAND AND AMERICA)

शासन प्रणाली किसी भी प्रकार की हो उसमें नौकरशाही की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। नीतियों का निर्माण राजनीतिक कार्यपालिका द्वारा किया जाता है एवं उनको कानूनी रूप विधानपालिका द्वारा दिया जाता है। परन्तु कानूनों को कार्यान्वित रूप में लागू करने का कार्य नौकरशाही ही करती है। नौकरशाही को असैनिक सेवायें (Civil Services) अथवा लोक सेवायें (Public Services) भी कहा जाता है। नौकरशाही प्रत्येक प्रकार के शासन का प्रथम आधार होता है। नौकरशाही के बिना किसी भी प्रकार का संचालन करना सम्भव नहीं है। इसी कारण नौकरशाही को प्रशासन की रीढ़ की हड्डी (Backbone) कहा जाता है।

नौकरशाही का अर्थ और परिभाषा (MEANING & DEFINITION OF BUREAUCRACY)

'नौकरशाही' हिन्दी भाषा का शब्द है तथा यह शब्द अंग्रेज़ी भाषा के शब्द 'ब्यूरोक्रेसी' (Bureaucracy) का हिन्दी अनुवाद है। अंग्रेज़ी भाषा का शब्द 'ब्यूरोक्रेसी' (Bureaucracy) फ्रांसीसी भाषा के शब्द ब्यूरो (Bureau) और यूनानी भाषा के शब्द 'क्रेसी' (Cracy) को मिलाकर बना है। फ्रांसीसी भाषा के शब्द 'ब्यूरो' (Bureau) का अर्थ लिखने वाला "डैस्क" तथा यूनानी भाषा के शब्द क्रेसी (Cracy) का अर्थ 'शासन' होता है। इस प्रकार नौकरशाही (Bureaucracy) का साधारण अर्थ डैस्क पर बैठ कर काम करने वालों का शासन माना जाता है। अन्य शब्दों में, नौकरशाही का अर्थ असैनिक अथवा प्रशासकीय अधिकारियों का शासन है। नौकरशाही उन असैनिक अथवा प्रशासकीय अधिकारियों का सामूहिक रूप है जो प्रशासन के कार्यों में कुशल तथा विशेषज्ञ होते हैं, जिनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है तथा जिनका कार्यकाल स्थायी व राजनीति से स्वतन्त्र होता है। नौकरशाही तथा असैनिक अधिकारियों में कोई व्यावहारिक अन्तर नहीं है।

विलोबी (Willoughby) के कथनानुसार, "विस्तृत रूप में नौकरशाही से अभिप्राय कर्मचारी वर्ग का ऐसी प्रणाली से है जिसके अधीन कर्मचारियों को प्रशासकीय व्यवस्था में सौपानिक खण्डों, विभागों, कार्यालयों इत्यादि में विभाजित किया जाता है सीमित रूप में नौकरशाही का अभिप्राय सार्वजनिक सेवाओं के उस समूह से है जो सौपानिक रूप में प्रभावशाली सार्वजनिक नियन्त्रण के क्षेत्र से बाह्य है।"[1]

एप्पलबाई (Appleby) के विचारानुसार, "यह तकनीकी पक्ष में शिक्षित उन व्यक्तियों की एक व्यावसायिक श्रेणी है जो व्यक्ति सौपानिक रूप में संगठित हैं तथा निष्पक्ष रूप से राज्य की सेवा करते हैं।"[2]

हरमन फाइनर (Herman Finer) के विचारानुसार, "असैनिक सेवा स्थायी वैतनिक तथा प्रशिक्षित अथवा कुशल अधिकारियों के व्यवसाय समूह का नाम है।"[3]

---

1. "In its larger sense, the term is used to describe any personnel system where the employees are classified in a system of administration composed of hierarchy of sections, divisions, bureaus, departments and the like.......... In restricted sence it is descriptive of a body of public servants organised in hierarchical system which stand outside the sphere of effective public control." —*Willoughby*
2. "It is professional class of technically skilled persons who are organised in an hierarchical way and serve the state in a impartial manner." —*Appleby*
3. "Civil service is a professional body of officials, permanent, paid and skilled." —*Finer*

Scanned with CamScanner

पिफ्नर व प्रैस्थस (Pfiffner and Presthus) के शब्दों में, ''नौकरशाही कार्यों और व्यक्तियों का ऐसा नियोजित समूह है जो कि सामूहिक प्रयत्नों से उद्देश्यों को बहुत प्रभावशाली ढंग से प्राप्त कर सकता है।''[1]

ग्लैडन (Gladden) के शब्दों में, ''नौकरशाही एक नियंत्रित प्रशासनिक व्यवस्था है जो अन्तर्सम्बन्धी पदों के क्रम के रूप में संगठित होती है।''[2]

जेम्स विलफ्रेड गार्नर (James Wilford Garner) के अनुसार, ''व्यापक अर्थ में नौकरशाही कोई भी ऐसा शासन है जिसमें प्रशासनिक अधिकारी सार्वजनिक सेवा के लिए पेशेवर होते हैं और जिनके कार्यकाल में अधिकांशतया स्थायित्व होता है, जिन्हें सेवा में पदोन्नति काफ़ी सीमा तक वरिष्ठता और कुछ सीमा तक अनुभव द्वारा दी जाती है।''[3]

उपर्युक्त परिभाषाओं से यह स्पष्ट होता है कि नौकरशाही अथवा असैनिक सेवाओं से अभिप्राय सरकारी अधिकारियों के ऐसे वर्ग से है जो तकनीकी पक्ष से शिक्षित होते हैं, जो अपने कार्य में विशेषज्ञ तथा कुशल होते हैं, जिनका कार्यकाल स्थायी तथा राजनीति से स्वतन्त्र होता है, जिन्हें सौपानिक रूप में संगठित किया जाता है, जिन्हें कार्य के रूप में निश्चित वेतन तथा भत्ते मिलते हैं तथा जो निष्पक्ष रूप में राज्य तथा राज्य के लोगों की सेवा करने का कार्य निभाते हैं। यहां पर यह वर्णनीय है कि न्यायाधीशों, सैनिकों तथा मन्त्रियों को नौकरशाही में सम्मिलित नहीं किया जाता।

असैनिक सेवाओं की मुख्य विशेषताएं
(MAIN FEATURES OF CIVIL SERVICES)
अथवा
नौकरशाही की मुख्य विशेषताएं
(MAIN CHARACTERISTICS OF BUREAUCRACY)

असैनिक सेवाओं अथवा नौकरशाही की विशेषताओं का वर्णन हम निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत कर सकते हैं—

1. पेशेवर अधिकारी (Professional Officers)—असैनिक सेवा की सबसे बड़ी विशेषता यह है कि यह व्यावसायिक अधिकारियों का समूह है। जिस प्रकार अन्य लोग आजीविका चलाने के लिए भिन्न-भिन्न प्रकार के कार्य करते हैं, उसी प्रकार शासन का संचालन करना असैनिक अधिकारियों का व्यवसाय है। इस उद्देश्य के लिए उन्हें आवश्यक प्रशिक्षण दिया जाता है तथा पूर्णतया प्रशिक्षित होने के कारण वे अपने व्यावसायिक कार्यों को पूर्ण योग्यता साहित निभाते हैं। इन समस्त व्यावसायिक अधिकारियों का उद्देश्य सरकार की नीतियों को लागू करना होता है। मन्त्री विभागों के राजनीतिक मुखिया होते हैं, परन्तु उन्हें हम व्यावसायिक मुखिया नहीं कह सकते।

2. पदसोपानात्मक संगठन (Hierarchical Organisation)—असैनिक सेवा की एक अन्य विशेषता है कि यह पूर्णतया पदसोपानिक आधार पर संगठित होती है। सौपानिक संगठन से तात्पर्य यह है कि प्रत्येक अधिकारी अपने से ऊपर किसी अधिकारी के अधीन होता है तथा भिन्न-भिन्न स्तरों के अधिकारी अपने अधीन अधिकारियों के कार्यों की निगरानी करते हैं। इस सौपानिक संगठन में प्रत्येक को निश्चित स्थान प्राप्त है तथा उस स्थान से

---

1. ''Bureaucracy is systematic organisation of tasks and individuals into a pattern which can most effectively achieve the ends of collective efforts.'' —*Pfiffner & Presthus*
2. ''The term Bureaucracy means a regulated administrative system organised as a series of Interrelated offices.'' —*Gladden*
3. ''In a wider sence, it means any government the administrative functionaries of which are professionally trained for the public service and who generally enjoy permanency of tenure, promotion within the service being partly by seniority and partly by merit.'' —*James Wilford Garner*

Scanned with CamScanner

सम्बन्धित यह समस्त कार्यों को पूर्ण करता है। ऐसा करना उसका वैधानिक कर्त्तव्य होता है। ऐसे सौपानिक संगठन में निम्न स्तर का अधिकारी अपने कार्यों के विषय में उच्च स्तर के अधिकारी को उत्तरदायी होता है तथा प्रत्येक अधिकारी अपने से बड़े अधिकारी के आदेशों का पालन करता है।

3. नियुक्ति का आधार योग्यता (Appointment based on merit)—असैनिक अधिकारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर करनी अनिवार्य होती है। योग्यता के आधार पर नियुक्त किए गए व्यक्ति ही निष्पक्षता अथवा कुशलता सहित शासन प्रबन्ध करने के योग्य हो सकते हैं। असैनिक अधिकारियों की नियुक्ति राजनीतिक आधारों पर नहीं की जाती क्योंकि राजनीति से निष्पक्ष रहना असैनिक सेवाओं की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता है। असैनिक अधिकारियों का चुनाव प्राय: प्रतियोगिता की परीक्षा द्वारा योग्यता के आधार पर किया जाता है तथा इस विधि द्वारा नियुक्त किए गए व्यक्तियों के चुनाव का राजनीतिक अधिकारों से कोई सम्बन्ध नहीं होता।

4. पदोन्नति के लिए अवसरों की व्यवस्था (Provision of opportunities for promotion)—किसी भी असैनिक अधिकारी को जीवन-पर्यन्त किसी एक पद पर आसीन नहीं रहना चाहिए। ऐसी अवस्था में व्यक्ति में कार्य करने का प्रोत्साहन समाप्त हो सकता है, इसलिए यह अनिवार्य है कि विभिन्न पदों पर नियुक्त किये गये असैनिक अधिकारियों के लिए पदोन्नति के उचित अवसरों की व्यवस्था की जाए। पदोन्नति प्रदान करने का आधार सम्बन्धित व्यक्ति की योग्यता भी हो सकता है तथा वरिष्ठता (Seniority) भी। पदोन्नति के उद्देश्य के लिए विभागीय परीक्षाएं भी निश्चित की जा सकती हैं तथा ऐसी परीक्षाएं पारित करने के पश्चात् ही सम्बन्धित व्यक्ति को उस उच्च पद के लिए पदोन्नति दी जा सकती है।

5. निष्पक्षता (Impartiality)—निष्पक्षता असैनिक सेवा की प्रमुख विशेषता है। असैनिक अधिकारियों का कार्य किसी प्रकार के भेदभाव के बिना सरकारी नीतियों को लागू करना है। असैनिक अधिकारियों का दल राजनीति में मुक्त होना अत्यावश्यक है क्योंकि इसके बिना उनमें निष्पक्षता ही भावना विकसित नहीं हो सकती। किसी राजनैतिक दल की भी सरकार हो, असैनिक अधिकारियों का यह वैधानिक कर्त्तव्य है कि वे निष्पक्षता सहित सरकार की नीतियों को लागू करें।

6. अनामिकता (Anonymity)—अनामिकता असैनिक सेवा की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता है। अनामिका से अभिप्राय है कि असैनिक अधिकारी जब प्रशासकीय कार्य करते हैं, तो वे ऐसे कार्यों को अपने नाम पर नहीं अपितु विभागीय मुखिया के नाम पर करते हैं। उनके द्वारा किए कार्यों की प्रशंसा अथवा बुराई सम्बन्धित मन्त्री को ही दी जाती है, क्योंकि असैनिक अधिकारी मुख्य रूप से मन्त्रियों की नीतियों को ही वास्तविक रूप देते हैं। प्रत्येक प्रकार की नीति का निर्माण मन्त्रियों द्वारा किया जाता है और प्रशासकीय अधिकारी नीतियों के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। शासन के कार्यों के प्रति प्रशासकीय अधिकारियों की व्यक्तिगत रूप में चर्चा नहीं होती, बल्कि वे तो गुमनाम ही रहते हैं और प्रशासन की ज़िम्मेदारी सम्बन्धित मन्त्री की ही होती है।

7. स्थायी कार्यकाल (Permanent Tenure)—नौकरशाही के सदस्यों का कार्यकाल स्थायी होता है। स्थायी कार्यकाल से तात्पर्य यह है कि साधारण चुनाव के परिणामों के कारण सरकार के परिवर्तन होने से उनके कार्यकाल पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। लोकतन्त्रीय देशों में सरकारें परिवर्तित होती रहती हैं। लेकिन नौकरशाही के सदस्य अपने पदों पर स्थिर रहते हैं। असैनिक अधिकारी निश्चित नियमानुसार निश्चित आयु पर पहुंचने के पश्चात् ही सेवा-मुक्त होते हैं। असैनिक सेवाओं के स्थायी कार्यकाल के कारण ही इन सेवाओं को स्थायी कार्यपालिका (Permanent Executive) भी कहा जाता है।

8. वेतन और भत्ते (Salaries and Allowances)—नौकरशाही के सदस्यों को उनके कार्य के लिए सरकारी कोष में से निश्चित वेतन व भत्ते दिए जाते हैं। निश्चित नियमानुसार उन्हें पदोन्नति भी दी जाती है तथा वेतन के अतिरिक्त अन्य प्रकार की कई सुविधाएं भी प्रदान की जाती हैं। असैनिक अधिकारियों को सेवा मुक्त होने के पश्चात् जीवन-पर्यन्त पेंशन भी मिलती रहती है।

निष्कर्ष (Conclusion)—नौकरशाही अथवा असैनिक सेवा की विशेषताओं के विषय में हम संक्षिप्त रूप में यह कह सकते हैं कि विश्व के सभी देशों में नौकरशाही की विशेषताएं एक समान नहीं हो सकतीं। प्रत्येक देश

Scanned with CamScanner

की राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक आदि परिस्थितियां वहां की शासन प्रणाली के रूप को सम्मुख रखकर नौकरशाही अथवा असैनिक सेवाओं के लिए भिन्न-भिन्न प्रकार की व्यवस्थाएं की जा सकती हैं। परन्तु सामूहिक रूप में हम **ग्लैडन** (Gladden) के शब्दों में कह सकते हैं कि, ''असैनिक सेवा की ये विशेषताएं हैं कि उसका चयन निष्पक्षता सहित होना चाहिए। राजनीतिक क्षेत्र में वे निष्पक्ष होने चाहिएं तथा उनमें समाज सेवा की भावना होनी चाहिए।''[1]

ब्रिटिश असैनिक सेवाओं का संगठन तथा भूमिका
(ORGANISATION AND ROLE OF BRITISH CIVIL SERVICES)

इंग्लैण्ड में राजा नाममात्र का मुखिया है जबकि मन्त्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है। समस्त शासन मन्त्रिमण्डल के द्वारा चलाया जाता है। प्रशासन में प्रत्येक विभाग किसी-न-किसी मन्त्री के अधीन होता है। परन्तु मन्त्री शासन को स्वयं नहीं चलाता। वह तो केवल यह देखता है कि शासन मन्त्रिमण्डल की नीति के अनुसार चल रहा है या नहीं। मन्त्री का मुख्य कार्य यह देखना होता है कि उसके विभाग का प्रशासन अच्छे ढंग से चलना चाहिए। शासन को चलाने का कार्य असैनिक सेवाओं या नौकरशाही द्वारा किया जाता है। सिविल सर्विस में वे सरकारी कर्मचारी शामिल हैं जो मन्त्रियों को अपना कार्य चलाने में सहायता देते हैं और जिन्हें संसद् द्वारा स्वीकृत धनराशि से पूर्णत: और प्रत्यक्षत: भुगतान किया जाता है। शासन का ठीक प्रकार से चलाना असैनिक सेवकों की योग्यता, निष्पक्षता, कार्यकुशलता और ईमानदारी पर ही निर्भर करता है। आधुनिक राज्य में लोकसेवा (Civil Services) के महत्त्व को **ऑग** (Ogg) ने संक्षेप में इस प्रकार बताया है, ''सरकार का कार्य केवल राज्य सचिव के तथा विभागों के अन्य प्रधानों, मण्डलों के सभापति, संसदीय अवर-सचिवों (Parliamentary Under Secretaries), कनिष्ठ अधिपति (Junior lords), तथा निष्ट अधिपति दूसरे शब्दों में मन्त्रिगण द्वारा ही पूर्ण नहीं किया जा सकता। इन लोगों से यह आशा कभी नहीं की जा सकती कि वे कर एकत्र करेंगे, लेखा परीक्षण, कारखाने का निरीक्षण, जनगणना आदि कार्य करेंगे। हिसाब रखने, डाक के वितरण और समाचार ले जाने की बात तो दूर है। ऐसे बहुमुखी कार्य तो उन अधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा किए जाते हैं जिन्हें स्थायी लोक सेवक कहा जाता है। स्त्री-पुरुषों का यह विशाल समूह ही देश के लिए एक छोर से दूसरे छोर तक विधि का पालन कराता है और जनसाधारण को राष्ट्र के शासन के नित्य सम्पर्क में जाता है। जनता की दृष्टि में इन निकाय का महत्त्व भले ही कम हो किन्तु मन्त्रालयों के लिए काम करने वालों की यह सेना सरकार के उन उद्देश्यों को, जिनके लिए सरकार विद्यमान है, पूर्ण करने के लिए कम आवश्यक नहीं है।''

लोक सेवकों की नियुक्ति एवं संगठन
(APPOINTMENT AND ORGANISATION OF CIVIL SERVANTS)

लोक-सेवकों की नियुक्ति (Appointment of the Civil Servants)—वर्तमान समय में लोक-सेवकों की नियुक्ति क्राउन (Crown) द्वारा लोक सेवा आयोग (Civil Service Commission) की सिफ़ारिशों पर की जाती है। लोक सेवा आयोग खुली प्रतियोगिता परीक्षाएं (Open Competitive Examinations) करवाता है इन परीक्षाओं में बैठने के लिए निश्चित आयु होती है। वही व्यक्ति इन परीक्षाओं में बैठ सकते हैं जिनके पास निश्चित योग्यताएं हों। जो व्यक्ति परीक्षा में उत्तीर्ण हो जाते हैं उनका इन्टरव्यू (Interview) होता है। इन्टरव्यू के बाद परिणाम निकाला जाता है और लोक सेवा आयोग योग्यता के आधार पर क्राउन को उन व्यक्तियों की नियुक्ति के लिए सिफ़ारिश करता है। इस प्रकार आजकल योग्यता के आधार पर नियुक्ति की जाती है।

1. "The requirements of the Civil Services are that it shall be impartially selected, administratively competent, politically neutral and imbued with the spirit of service to the community." —*Gladden*

Scanned with CamScanner

कार्यकाल (Tenure)—इन सिविल सर्विस कर्मचारियों का कार्यकाल चार या पांच वर्ष नहीं होता। ये तब तक अपने पद पर रहते हैं जब तक ये 'अच्छे व्यवहार' की शर्त पूरी करते हैं और प्रायः इन्हें 60 वर्ष की आयु में रिटायर कर दिया जाता है। परन्तु कुछ कर्मचारियों को 60 वर्ष की आयु के बाद भी अपने पद पर रहने दिया जाता है और उन्हें 65 वर्ष की आयु में अवश्य रिटायर होना पड़ता है। रिटायर होने के बाद इन्हें पेन्शन भी दी जाती है।

पदोन्नति (Promotions)—लोक सेवकों के उच्च कर्मचारियों की **पदोन्नति** सम्बन्धित विभागों के उच्चतम अधिकारियों द्वारा सेवा काल और कार्य करने के पिछले रिकार्ड के आधार पर की जाती है। पिछले कर्मचारियों की तरक्कियां विभागों के द्वारा ली जाने वाली परीक्षाओं के आधार पर की जाती हैं।

काम की शर्तें (Conditions of Service)—लोक-सेवकों के काम की शर्तों के सम्बन्ध में समझौते की बात करने के लिए नेशनल वाइटले कौंसिल (National Whitley Council) नाम की संस्था है। इस संस्था में उच्च अधिकारियों के प्रतिनिधि तथा निचले कर्मचारियों के प्रतिनिधि शामिल किए जाते हैं। प्रत्येक कर्मचारी को अपने ग्रेड से अधिक-से-अधिक वार्षिक वृद्धि की जाती है। प्रत्येक कर्मचारी को सप्ताह में 45 घण्टे के लगभग काम करना पड़ता है। निचले कर्मचारियों को अधिक घण्टे काम करने की दशा में अधिक वेतन दिया जाता है परन्तु उच्च अधिकारियों को अधिक काम करने के लिए अधिक वेतन नहीं दिया जाता। प्रत्येक कर्मचारी को वर्ष में 36 दिन का अवकाश मिलता है। इसके अतिरिक्त वह वर्ष में 6 महीने रुग्णावकाश भी प्राप्त कर सकता है।

लोक-सेवकों को राजनीति में भाग लेने का अधिकार नहीं है। वे किसी पार्टी के सदस्य नहीं बन सकते। संसद् में चुनाव नहीं लड़ सकते। वे तभी चुनाव लड़ सकते हैं जब उन्होंने पद से त्याग-पत्र दे दिया हो। इस प्रकार सरकारी कर्मचारी निर्दलीय होकर अपना कार्य करते रहते हैं। सरकारी कर्मचारियों को निर्दलीय होना अति आवश्यक है। इसका कारण यह है कि मन्त्री अपने पद पर स्थायी रूप से नहीं रहते। वे आते-जाते रहते हैं और उनका सम्बन्ध बहुमत दल से होता है। मन्त्री का कार्य नीति निर्माण करना है और उस नीति को लागू करना कर्मचारियों का काम है। यदि मन्त्री एक पार्टी से और लोक सेवक दूसरी पार्टी से सम्बन्ध रखता हो तो इससे दोनों में मन-मुटाव रहता है और सहयोग न होने के कारण शासन कुशलता से नहीं चलाया जाता। लोक-सेवक का निर्दलीय होने का यह लाभ है कि मन्त्री किसी भी पार्टी से सम्बन्ध क्यों न रखता हो इसका लोक-सेवक पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता और वह कुशलतापूर्वक कार्य करता रहता है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि लोक सेवक को राजनीति से कोई मतलब नहीं है। लोक-सेवक को दूसरे नागरिकों की तरह वोट का अधिकार है और वह अपनी वोट का प्रयोग स्वतन्त्रतापूर्वक कर सकता है।

संगठन (Organisation)—आरम्भ में लोक सेवाओं के सदस्यों को निश्चित वर्गों में विभाजित करने के लिए कोई प्रयत्न नहीं किया गया। सन् 1870 ई० के सुधार के बाद इन कर्मचारियों को दो भागों में विभाजित किया जाता था—उच्चतर पद और निम्नतर पद। सन् 1920 में पुनर्गठन समिति (Re-organisation Committee), राष्ट्रीय परिषद् की एक समिति (A committee of the National Council) की सिफ़ारिशों के फलस्वरूप सिविल सर्विस का पुनर्गठन किया गया तथा वर्तमान समय में लोक सेवाओं के कर्मचारियों को निम्नलिखित समूहों में विभाजित किया जाता है—

1. प्रशासकीय श्रेणी (Administrative Class)—प्रशासकीय श्रेणी 'सेवा का मस्तिष्क' (Brain of the Service) कहलाती है। इस श्रेणी में स्थायी सेक्रेटरी (Permanent Secretary), डिप्टी सैक्रेटरी (Deputy Secretary), अण्डर सैक्रेटरी (Under Secretary), असिस्टेण्ट सैक्रेटरी (Assistant Secretary) इत्यादि आते हैं। इनकी संख्या लगभग 6000 है। मन्त्रियों का कार्य नीति निर्माण करना है और नीति का निर्माण करते समय मन्त्री इस श्रेणी की सलाह लेते हैं। इस प्रकार इस श्रेणी का मुख्य कार्य मन्त्रियों को सलाह देना है। वे हर प्रकार की प्रशासनिक कठिनाइयों के लिए, जो प्रतिदिन के विभागीय काम-काज में आती है हल ढूंढ़ निकालते हैं। नये कानूनों तथा प्रस्तावों के सम्भावित परिणामों को बनाना भी इन्हीं का काम है। संसद् के सदस्यों को मन्त्रियों से प्रश्न पूछने का अधिकार है परन्तु इन प्रश्नों के उत्तर इस श्रेणी के कर्मचारियों द्वारा तैयार किए जाते हैं।

Scanned with CamScanner

2. कार्यकारी श्रेणी (The Executive Class)—लोक सेवा के अन्तर्गत कार्यकारी श्रेणी दूसरा वर्ग है। इसके लिए भर्ती 18-19 वर्ष की आयु में पुरुष और स्त्रियों में से प्रतियोगिता परीक्षाओं के आधार पर की जाती है। यदि लिपिक वर्ग (Clerical Class) के कर्मचारियों में कोई कर्मचारी चातुर्य, आरम्भिक-गुण तथा कार्यकुशलता के गुण रखता हो तो उसे भी इस श्रेणी में शामिल किया जा सकता है। कार्यकारी श्रेणी का कर्त्तव्य, स्थापित नीति के ढांचे के अन्दर, दिन प्रतिदिन के सरकारी कार्य को चलाना है। इस श्रेणी के व्यक्तियों का कार्य प्रशासकीय अफसरों के निर्णयों को व्यवहार में लाना है। कार्यकारी क्षेत्रों से लगभग 75,000 कर्मचारी हैं।

3. लिपिक श्रेणी (The Clerical Class)—यह श्रेणी सबसे बड़ी है और इसमें लगभग 190,000 कर्मचारी हैं। इसमें प्राय: 16 और 17 वर्ष के युवक और युवतियां प्रवेश करते हैं। इन कर्मचारियों को माध्यमिक पाठशाला पाठ्यक्रम के स्तर की प्रतियोगिता परीक्षाओं के पास करने के बाद नियुक्त किया जाता है। इसमें बहुत से कर्मचारियों को नीचे से तरक्की देकर भी लाया जाता है। इन कर्मचारियों का कार्य हिसाब तथा लेखा तैयार करना, सरकारी रिकार्ड रखना और बड़े अफसरों की सहायता के लिए दस्तावेज़ों (Documents) के नोट तैयार करना है।

4. लिपिक सहायक श्रेणी (The Clerical Assistant Class)—इस श्रेणी के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों की संख्या लगभग 100,000 है और इसमें शार्ट हैंड, टाइपिस्ट, कापी टाइपिस्ट और टाइप सीखने वाले टाइपिस्ट शामिल हैं। इस श्रेणी में अधिकतर महिलाओं को लिया जाता है। वे सभी महिलाएं तथा पुरुष जिनकी आयु 16-17 वर्ष के बीच हो और जिन्होंने उच्चतर प्राथमिक शिक्षा प्राप्त की हो वे इस प्रतियोगिता में भाग लेने के पात्र होते हैं। इस श्रेणी के कर्मचारी केवल आवेदन-पत्र भरने व पत्रों पर पते लिखने, पत्रों की पहुंच की सूचना के पत्र लिखने तथा कार्ड अनुक्रमणिकाएं (Card Indices) रखने इत्यादि का काम करते हैं।

5. संदेशवाहक तथा निम्न वर्ग (Messengerial and Minor Classes)—इस प्रकार के कर्मचारियों की संख्या लगभग 40,000 है। इस श्रेणी में वे कर्मचारी शामिल किए जाते हैं जिनका कार्य एक अफसर का दूसरे अफसर तक संदेश पहुंचाना है, कार्यालय की सफाई करते हैं तथा और दूसरे छोटे-छोटे कार्य करते हैं।

6. व्यावसायिक, औद्योगिक तथा वैज्ञानिक कार्यकर्त्ता (Professional, Technical and Scientific Personnel)—प्रशासकीय वर्ग के अतिरिक्त शासन को बहुत से व्यवसायी, औद्योगिकों तथा वैज्ञानिकों की आवश्यकता होती है। इसमें बैरिस्टर, सोलिसिटर, डॉक्टर, इंजीनियर, वैज्ञानिक, प्रोफैसर इत्यादि शामिल किए जाते हैं। इसकी महानता का कोई वर्णन नहीं किया जा सकता। इसकी संख्या लगभग 150,000 है। इस प्रकार के कर्मचारियों के लिए प्रतियोगिता की परीक्षाओं की आवश्यकता नहीं है। इसके लिए एक निश्चित योग्यता की आवश्यकता होती है। रिक्त स्थानों का विज्ञापन पत्रों में समाचार दिया जाता है इण्टरव्यू तथा चुनाव द्वारा कर लिया जाता है।

इंग्लैण्ड में नौकरशाही के कार्य/भूमिका
(FUNCTIONS/ROLE OF BUREAUCRACY IN ENGLAND)

लोक या असैनिक सेवाओं के कार्य या भूमिका का वर्णन निम्नलिखित शीर्षकों के अधीन किया जा सकता है—

1. प्रशासकीय कार्य (Administrative Functions or Role)—प्रशासकीय कार्य लोक सेवाओं का महत्त्वपूर्ण कार्य है। मन्त्री का कार्य नीति बनाना है और नीति को लागू करने की ज़िम्मेदारी लोक सेवाओं की हैं। एक अच्छी नीति भी बेकार साबित हो जाती है, यदि उसे प्रभावशाली ढंग से लागू न किया जाए और ये कार्य लोक सेवाओं का है। नीति निर्माण के लिए मन्त्रियों को आंकड़ों की आवश्यकता होती है। सभी तरह के तथ्य तथा आंकड़े (Facts and Figures) कर्मचारियों के पास होते हैं और इसलिए मन्त्री अपनी इच्छा का प्रयोग नहीं कर पाता। इसके अतिरिक्त कर्मचारी मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत की गई नीति को लागू करते समय नीति को नया मोड़ दे देते हैं।

2. सलाहकारी कार्य (Advisory Functions or Role)—लोक-सेवकों का सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य मन्त्रियों को सलाह देना होता है। मन्त्री नीतियों को निर्धारित करते समय काफ़ी हद तक लोक-सेवकों के परामर्श पर निर्भर

Scanned with CamScanner

करते हैं क्योंकि जनता के सम्बन्ध में कर्मचारियों को काफ़ी अनुभव होता है। **सर जोसुआ स्टेक्च** ने कहा है, ''मैं अपने मस्तिष्क में बिलकुल स्पष्ट हूं कि पदाधिकारी को नवीन समाज का मूल स्रोत होना चाहिए और उसे प्रत्येक सोपान पर सलाह, उन्नति की बात करती चाहिए।''[1] **रैम्जे म्यूर** (Ramsay Muir) ने मन्त्री को सलाह देने के इस कार्य के सम्बन्ध में लिखा है—

''किसी भी व्यक्ति को मन्त्री का पद उसकी राजनीतिक उपलब्धियों के फलस्वरूप मिलता है। बहुत से बल्कि अधिकतर मामले इतने जटिल होते हैं कि विभाग के विशाल कार्य के सम्बन्ध में कोई विशेष ज्ञान नहीं होता। उसे उन अधिकारियों से काम लेना पड़ता है जो वर्षों से शान्त वातावरण में विभाग की समस्याओं का गम्भीर अध्ययन कर रहे होते हैं—यह स्मरणीय है कि मन्त्री महोदय उस समय अपने लिए क्षेत्र तैयार करने में घूम-घूम कर भाषण देने में सलंग्न थे—ये अधिकारी उनके सामने अनेक समस्याएं प्रस्तुत करते हैं जिनके सम्बन्ध में उन्हें कोई ज्ञान नहीं होता है। वे अपने सुझाव इस प्रकार रखते हैं मानो जो कुछ वे कह रहे हैं, वही सत्य और वांछनीय है। स्पष्टत: मन्त्री महोदय यदि मूर्ख, महत्त्वाकांक्षी या असाधारण सफल, शक्ति तथा साहस सम्पन्न व्यक्ति न हुए तो 100 में से 99 मौकों पर वे अधिकारी की सलाह मान लेंगे और निर्दिष्ट स्थान पर हस्ताक्षर कर देंगे....। इस प्रकार लगभग सदैव कार्यालय की नीति ही विजयी होती है। इसकी शान्त दृढ़ता व शान्त व्यवसाय अथवा रुकावट की शक्ति तथा तथ्यों की पूरी जानकारी इसके ऐसे सबल अस्त्र हैं जिन पर एक असाधारण योग्यता का व्यक्ति ही विजय पा सकता है।''

3. वैधानिक कार्य (Legislative Functions or Role)—लोक सेवक कानून-निर्माण में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। संसद् में अधिकांश बिल सरकारी बिल ही प्रस्तुत होते हैं। दूसरे शब्दों में संसद् में पेश होने वाले बिलों में से अधिकांश बिल मन्त्रियों द्वारा ही प्रस्तुत किए जाते हैं। मन्त्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले बिलों की रूप-रेखा लोक सेवकों द्वारी ही तैयार की जाती है। सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक समस्याओं का हल करने के लिए किस प्रकार के नए कानूनों की आवश्यकता है, इसका सुझाव भी लोक सेवकों द्वारा दिया जाता है। आजकल संसद् बहुत ही व्यस्त है और इसके पास इतना समय नहीं होता कि प्रत्येक कानून को विस्तारपूर्वक पास किया जा सके। अत: संसद् कानून का ढांचा तैयार कर देती है और कानून का विस्तार करने के लिए लोक सेवकों को नियम तथा उप-नियम बनाने की शक्ति प्रदान कर देती है। नियम व उप-नियम बनने को प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) कहा जाता है। मन्त्रियों को संसद् के सदस्यों द्वारा पूछे गए प्रश्नों का उत्तर देना होता है, परन्तु इन प्रश्नों के उत्तर लोक सेवकों द्वारा तैयार किए जाते हैं। लोक सेवक अधिकारी संसद् में पूछे जा सकने वाले पूरक प्रश्नों (Supplementary Questions) का पूर्वानुमान करके उनके उत्तर भी तैयार करके मन्त्री को देते हैं।

4. वित्तीय कार्य (Financial Functions or Role)—शासन के वित्तीय क्षेत्र में भी लोक सेवक बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। संसद् प्रति वर्ष बजट पास करती है और बजट वित्त मन्त्री द्वारा कामन सदन में पेश किया जाता है। यद्यपि बजट तैयार करने के सम्बन्ध में सर्वपक्षीय नीति मन्त्रिमण्डल द्वारा बनाई जाती है, परन्तु बजट रूप-रेखा तैयार करना और सरकार की आर्थिक स्थिति का विवरण पेश करना लोक सेवकों का कार्य है। करों को इकट्ठा करना, बजट के अनुसार खर्च करना, इन सबका लेखा परीक्षण (Audit) आदि करना भी इन्हीं सेवाओं में है।

5. न्यायिक कार्य (Judical Functions or Role)—आधुनिक युग में न्याय सम्बन्धी कार्य न्यायपालिका के द्वारा नहीं किए जाते बल्कि कुछ महत्त्वपूर्ण कार्य प्रशासकीय न्यायाधिकरणों (Administrative Tribunals) के द्वारा भी किए जाते हैं। इसका कारण यह है कि वर्तमान समय में प्रशासकीय कानून तथा प्रशासकीय अधिनिर्णय (Administrative Laws and Administrative Adjudications) की संख्या काफ़ी बढ़ गई है। अत: प्रशासक न केवल शासन करते हैं बल्कि न्याय भी करते हैं।

---

1. '' I am quite clear in my mind that official must be the mainspring of the new society, suggesting, promoting and advising at every stage.''

—Sir Josuya Stactch

6. जन-सम्बन्धी कार्य (Public Relations Functions or Role)—लोक सेवक अपनी नीतियों की सफलता के लिए जनता से सहयोग प्राप्त करने हेतु वर्तमान युग में कई तरीकों से लोक सम्बन्ध बनाए रखते हैं। लोक सेवकों के कार्यों के सम्बन्ध में **जेनिंग्स** (Jennings) ने ठीक ही लिखा है, ''लोक सेवक का कार्य है कि सलाह दे, चेतावनी दे, स्मृति-पत्र लिखे तथा भाषण तैयार करे जिसमें सरकार की नीति निर्देशित हो। फिर उस नीति के फलस्वरूप निर्णय करे। साथ ही कठिनाइयों की ओर ध्यान आकर्षित करे जो निर्धारित नीति पर चलने में आ सकती हैं। साधारणतया लोक सेवक का कर्त्तव्य हो जाता है कि वह शासन का कार्य उसी प्रकार चलाए जिस प्रकार से मन्त्री द्वारा नीति निर्धारित की गई है।''

निष्कर्ष (Conclusion)—असैनिक सेवाओं के बढ़ रहे कार्यों या भूमिका को देखकर कई लेखकों ने इन्हें वास्तविक शासक और मन्त्रियों को इनके हाथों में खिलौना कहा है। एक कथन है, ''मन्त्री सरकार चलाते हैं और लोक सेवक मन्त्रियों को चलाते हैं।''[1] **जार्ज बरनार्ड शा** (G. B. Shaw) कहते हैं, ''हमारी राजनीतिक प्रणाली में कठपुतली के निकटतम वाली चीज़ कैबिनेट का मन्त्री है जोकि एक महान् सार्वजनिक विभाग का मुखिया है।''[2] **रैम्जे म्यूर** (Ramsay Muir) का कहना है कि, ''मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के पर्दे में नौकरशाही फलती फूलती है।''[3] असैनिक सेवाएं विस्तृत शक्तियों का प्रयोग करती हैं परन्तु संसद् के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं। इस पक्ष को सामने रखते हुए **लॉर्ड हेवर्ट** (Lord Hewart) ने असैनिक सेवाओं के बढ़ रहे महत्त्व को एक नई तानाशाही (New Despotism) के नाम से पुकारा है।

निःसंदेह आधुनिक युग में लोक सेवकों का बहुत अधिक महत्त्व है परन्तु यह कहना है कि मन्त्री उनके हाथों में कठपुलती है, उचित नहीं। बहुत से मन्त्री भिन्न-भिन्न क्षेत्र के निपुण और अनुभवी राजनीतिज्ञ होते हैं। उनकी अपनी नीतियां और अपनी विचारधारा होती है। इंग्लैण्ड की राजनीति में योग्य मन्त्रियों की कमी नहीं रही है।

स्थायी कर्मचारी इस तथ्य के प्रति सतर्क हैं कि मन्त्री हर प्रकार के प्रशासकीय कार्य के लिए संसद् और अन्ततः जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। इस सतर्कता के कारण वे अपनी शक्तियों का उतना ही प्रयोग करते हैं जितना कि उचित है। **लॉस्की** (Laski) के शब्दों में, ''यदि यह (असैनिक सेवाएं) परिणाम सूचित करते हैं, अपने आदेश नहीं ठोंसते। अन्तिम निर्णय मन्त्रियों का होता है। इन (असैनिक सेवाओं) का काम उस साम्रगी को उपलब्ध कराना है जिसके आधार पर सर्वोत्तम निर्णय किया जा सके। (जहां तक लोक सेवकों की तानाशाही का सम्बन्ध है, **मुनरो** (Munro) के शब्द स्मरणीय हैं—''दोनों (मन्त्री और कर्मचारी) ही आवश्यक हैं क्योंकि एक सरकार को लोकप्रिय बनाता है और दूसरा उसे कार्यकुशल। प्रजातन्त्र और कार्यकुशलता का अत्यावश्यक मिश्रण ही अच्छी सरकार की कसौटी है।''

अमेरिका में नौकरशाही

(BUREAUCRACY IN AMERICA)

अमेरिकन राजनीतिक एवं सामाजिक व्यवस्था में नौकरशाही का महत्त्व बहुत अधिक है। अमेरिका में नौकरशाही का स्वरूप, संगठन एवं कार्य प्रक्रिया वहां के वातावरण से प्रभावित होती है। इस वातावरण की रचना में वहां की राजनीतिक संस्थाओं, आर्थिक समस्याओं, सामाजिक एवं सांस्कृतिक मूल्यों और धार्मिक विश्वासों एवं अवस्थाओं का प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। अमेरिकन नौकरशाही के पर्यावरण के उल्लेखनीय प्रभावक तत्त्व हैं, जिन्हें अमेरिकी नौकरशाही की विशेषताएं भी कहा जाता है, जिनका वर्णन इस प्रकार है—

1. राजनीतिक नेतृत्व—अमेरिकन नौकरशाही की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता यह है कि राज्य की निर्वाचित या नियुक्त कार्यपालिका नौकरशाही को नेतृत्व प्रदान करती है। अमेरिकन नौकरशाही का महत्त्वपूर्ण समय वह होता

1. '' Ministers run the government and civil servents run the ministers.''
2. '' The nearest thing to a puppet in our political system is a cabinet minister at the head of a great public office.'' —*G.B. Shah*
3. '' The bureaucracy thrives under the clock of ministerial resposibility.'' —*Ramsay Muir*

है, जब राष्ट्रपति चुनावों के पश्चात् नया राष्ट्रपति चुन कर आता है, तथा राजनीतिक नेतृत्व में परिवर्तन होता है। **प्रो० स्टाल** के अनुसार एक अच्छी नौकरशाही की व्यवस्था यह है, कि वह नए राजनीतिक नेतृत्व को आसानी से संक्रमण प्रदान करें। नौकरशाही एवं राजनीतिक नेतृत्व में उचित सन्तुलन स्थापित करके ही नौकरशाही में स्थायित्व प्रदान किया जा सकता है।

2. नौकरशाही का व्यापक रूप—अमेरिका में नौकरशाही का रूप बहुत व्यापक है। लोक कल्याणकारी राज्य की धारणा एवं औद्योगीकरण के कारण सरकार के कार्यों में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। सरकार के कार्यों को पूर्ण करने के लिए नौकरशाही को व्यापक रूप में संगठित किया गया है। राज्य का कार्यक्षेत्र तथा वर्तमान जीवन में राज्य से की जाने वाली अपेक्षाओं के बढ़ने से नौकरशाही का आकार बहुत बढ़ गया है। **नार्मन पावेल** के अनुसार अमेरिका की नौकरशाही शक्तिशाली, विशाल एवं खर्चीली है।

3. अमेरिका में योग्य व्यक्तियों के चयन एवं ज़रूरतमंद लोगों के लिए रोज़गार की आवश्यकता के मध्य तालमेल स्थापित किया जाता है। नौकरशाही में भर्ती के लिए यदि केवल राजनीतिक दल के प्रति निष्ठा, विशेष हित समूहों की प्राथमिकता क्षेत्रीयता या व्यक्ति के लिए रोज़गार की प्राथमिकता को ही ध्यान में रखा जायेगा तो सरकारी सेवाओं में योग्य एवं कुशल व्यक्ति नहीं आ पायेंगे। इसीलिए अमेरिका में कई प्रकार की व्यवस्थाएं की गई हैं। उदाहरण के लिए सरकारी सेवा में आने वाले एक परिवार के सदस्यों की संख्या सीमित की गई है, कोई अधिकारी एक से अधिक पदों पर कार्य नहीं कर सकता। युद्ध पीड़ितों एवं उनके परिवारों को प्राथमिकता दी जाती है। यह एक धारणा है, कि यदि सभी लोगों को कोई-न-कोई रोज़गार मिल जायेगा, तो समाज में से अपराध स्वयं ही समाप्त हो जायेंगे। इसी भावना वश अमेरिका में गरीबों, विकलांगों, अधेड़ महिलाओं तथा युद्ध से लौटे लोगों को कोई-न-कोई रोज़गार दिया जाता है, परन्तु कई लोग इसकी आलोचना भी करते हैं। **प्रो० स्टॉल** के अनुसार "इस प्रकार की प्रवृत्ति का प्रत्यक्ष अवगुण केवल प्रशासनिक कार्यकुशलता में गिरावट ही नहीं है, बल्कि, इससे लोक सेवाओं का स्तर गिरता है। यह माना जाता है, कि सरकारी पद केवल पुरस्कार के लिए होते हैं। ये केवल ज़रूरतमंद लोगों की आय का प्रबन्ध करने के लिए विद्यमान है। इसी कारण जनता में लोक सेवाओं की प्रतिष्ठा एवं इमेज़ गिर जाती है।

4. अन्तः सरकारी सम्बन्ध—अमेरिकी संघ सरकार संविधान लागू होने के पश्चात् धीर-धीरे अधिक शक्तिशाली होती चली गई। परिणामस्वरूप राज्य सरकारें कमज़ोर होती चली गईं। अमेरिका के सभी 50 राज्यों को सन् 1940 से कल्याण, रोज़गार, सुरक्षा, व्यावसायिक पुनर्वास, जनस्वास्थ्य तथा नागरिक सुरक्षा के लिए अनुदान प्राप्त हो रहा है। इसके कारण सरकारी क्षेत्राधिकारी की अन्तःनिर्भरता बढ़ी है।

5. नौकरशाही पर तकनीकी प्रभाव—अमेरिकन नौकरशाही पर नई-नई खोजों एवं अनुसंधान के कारण तकनीकी प्रभाव बढ़ा है। इसके कारण सेवाकालीन प्रशिक्षण का महत्त्व भी बढ़ा है। तकनीकी प्रभाव के कारण व्यावसायिक कार्यकर्त्ता विशेषकर वैज्ञानिक अपने आपको एक विशिष्ट जाति का समझने लगे हैं। परन्तु लोक सेवकों को यह समझना चाहिए, कि वे केवल मात्र वैज्ञानिक नहीं हैं। उनमें वैज्ञानिक कार्यक्रम, संगठन एवं लक्ष्यों के प्रति समर्पण होना चाहिए।

6. विशेष हित समूह एवं दबाव समूह—अमेरिकन नौकरशाही में विशेष हित समूह एवं दबाव समूह पाए जाते हैं। लेकिन ये हित समूह या दबाव समूह स्वयं इतने सक्षम या कार्यकुशल नहीं होते, कि प्रशासन के हितों के समर्थन के लिए कोई संयुक्त संगठन या मोर्चा बना सके। अतः इनकी गतिविधियां अपने हितों की पूर्ति करने तक ही सीमित रहती हैं।

7. लाइन एवं स्टॉफ—लाइन एवं स्टॉफ भी अमेरिकी नौकरशाही के महत्त्वपूर्ण तत्त्व हैं। लाइन प्रमुख संचालक है, तथा स्टॉफ द्वारा उनकी मदद की जानी चाहिए। व्यवहारतः लाइन एवं स्टॉफ का अन्तर काफ़ी हद तक आलोचनापूर्ण है। यद्यपि वर्तमान समय में यह अन्तर महत्त्वहीन एवं अप्राकृतिक माने जाने लगे हैं। **प्रो० स्टॉल** के अनुसार, **"एक बुद्धिमान मुख्य कार्यपालिका इन दोनों के कृत्रिम अन्तरों के सम्बन्ध में विशेष चिन्तित नहीं होती, यहां तक कि वह दो शब्दों का प्रयोग नहीं करती बल्कि एक ही शब्द 'सेवीवर्ग प्रशासन' का ही उल्लेख करती है।"**

Scanned with CamScanner

8. लोक सेवा आयोग—अमेरिका में सन् 1883 के कानून द्वारा लोक सेवा आयोग की स्थापना की गई। नौकरशाही के प्रशासन में लोक सेवा आयोग की महत्त्वपूर्ण भूमिका है। यह आयोग लोक सेवाओं में भर्ती जैसा महत्त्वपूर्ण कार्य करता है।

9. लूट प्रणाली—अमेरिकन नौकरशाही की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता लूट प्रणाली रही है। लूट प्रणाली लोक सेवाओं की नियुक्ति एवं चुनाव से सम्बन्धित एक पद्धति है। लूट प्रणाली के अन्तर्गत चुनाव में जिस राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त होता था, वह पहले दल द्वारा नियुक्त किए गए लोक-सेवकों को अपने पद से हटाकर अपने दल के समर्थकों को लोक सेवक नियुक्त कर देता था। इस प्रणाली के अनुसार एक व्यापक स्तर पर लोक-सेवकों को अपने पद से हटाया जाता था, और व्यापक स्तर पर ही नए लोक सेवकों की नियुक्ति की जाती थी। इस प्रणाली के अन्तर्गत नियुक्त किये गए लोक सेवक अपने दल के हितों के अनुकूल ही काम करते थे। वे अपने दल के हितों को प्रोत्साहित करने का प्रयत्न करते थे। 19वीं शताब्दी तक अमेरिका में इस प्रणाली के अन्तर्गत लोक सेवकों की पद मुक्ति एवं नियुक्ति की जाती थी। नए राष्ट्रपति पहले राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए गए लोक-सेवकों को हटा कर अपने दल के सहयोगियों को लोक-सेवक नियुक्त कर देते थे। परन्तु इस प्रणाली को अपनाने के कारण प्रशासन में कार्य-कुशलता समाप्त हो जाती थी।

10. योग्यता प्रणाली का आरम्भ—अमेरिका में काफ़ी समय तक लूट प्रणाली पाई जाती रही। परन्तु इससे नौकरशाही की कार्यकुशलता एवं क्षमता में कमी आती जा रही थी। इसीलिए अमेरिकन लोगों ने इस कुप्रथा को समाप्त करने की मांग आरम्भ कर दी। परिणामस्वरूप 1883 के पेण्डलटन काननू के अन्तर्गत इस दिशा में गम्भीर प्रयास किये गये। इस कानून के पास होने पर लूट प्रणाली को समाप्त करके भर्ती की योग्यता प्रणाली को अपनाया गया।

11. अमेरिका में नौकरशाही की प्रतिष्ठा एवं गरिमा कम मानी जाती है। इसीलिए उच्च योग्यता प्राप्त युवक लोक सेवाओं में नहीं आना चाहते। अमेरिकन व्यावसायिक एवं शैक्षणिक संस्थान भी युवकों को लोक सेवाओं में जाने के लिए कम प्रेरित करते हैं। अमेरिका में किये गए एक अध्ययन के अनुसार अधिकांश लोग सरकारी सेवाओं में इसलिए बने रहते हैं क्योंकि वे इसे मनोरंजक मानते हैं। सरकारी सेवाओं की अपेक्षा ग़ैर-सरकारी सेवाओं की आय एवं अन्य सुविधाएं अधिक हैं, इसलिए अधिकांश युवा ग़ैर-सरकारी सेवाओं की ओर भागते हैं। सकारी पदों की लोचहीनता तथा पदोन्नति के सीमित अवसर योग्य युवकों के इनमें प्रवेश के मार्ग को रोकते हैं।

अमेरिकन नौकरशाही के कार्य/भूमिका

(FUNCTIONS/ROLE OF AMERICAN BUREAUCRACY)

अमेरिकन नौकरशाही के कार्यों/भूमिका का वर्णन इस प्रकार है—

(1) अमेरिकन व्यवस्था में अपनी योग्यता के कारण नौकरशाही का नीति-निर्माण में महत्त्वपूर्ण योगदान होता है। नीति-निर्माण के लिए मन्त्रियों को आंकड़ों की आवश्यकता पड़ती है, जोकि नौकरशाही ही प्रदान करती है।

(2) अमेरिकन नौकरशाही प्रशासकीय कार्यों में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती है। नीतियों एवं योजनाओं को नौकरशाही द्वारा ही लागू किया जाता है।

(3) अमेरिकन नौकरशाही राजनीतिक कार्यपालिका को सलाह देने की महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती है। मंत्रियों को अपने विभाग का प्रशासन चलाने के लिए नौकरशाही पर ही निर्भर रहना पड़ता है।

(4) अमेरिकन नौकरशाही देश के विकास के लिए नियोजन एवं कार्यक्रम बनाने में भी अपना योगदान देती है।

(5) अमेरिकन नौकरशाही कानून निर्माण में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाती है। अमेरिकन नौकरशाही मंत्रियों को कानून के निर्माण आवश्यकतानुसार मदद करती है।

(6) अमेरिकन नौकरशाही का एक मुख्य कार्य जन सेवा भी है और उत्पादन उसी का एक महत्त्वपूर्ण भाग है। उत्पादन की मात्रा एवं गुणवत्ता से नौकरशाही की कार्यकुशलता का भी अंदाज़ा लगाया जा सकता है।

Scanned with CamScanner

(7) अमेरिकन नौकरशाही लोगों की समस्याओं को सुनकर उन्हें दूर करने का प्रयास करती है।

(8) अमेरिकन नौकरशाही अपनी नीतियों की सफलता के लिए जनता से सहयोग प्राप्त करने का प्रयास करती है।

(9) विभिन्न विभागों के बीच तथा सरकारी कर्मचारियों के बीच समन्वय स्थापित करना प्रशासनिक अधिकारियों का कार्य है।

(10) अमेरिकन नौकरशाही शासन के वित्तीय क्षेत्र में भी महत्त्वपूर्ण कार्य करती है।

ब्रिटिश एवं अमेरिकन नौकरशाही की तुलना

(COMPARISON BETWEEN BRITISH AND AMERICAN BUREAUCRACY)

ब्रिटिश एवं अमेरिकन नौकरशाही का तुलनात्मक अध्ययन इस प्रकार है—

1. वर्गीकरण के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Classification)—ब्रिटिश नौकरशाही रैंक आधारित वर्गीकरण पर आधारित है, जबकि अमेरिकन नौकरशाही स्थिति (Position Classification) वर्गीकरण पर आधारित है। रैंक आधारित वर्गीकरण में कर्मचारी को किसी भी पद पर लगाया जाए, उससे उनकी वरिष्ठता एवं वेतन सम्बन्धी सेवा शर्तें यथावत बनी रहती हैं, जबकि स्थिति (Position) वर्गीकरण में पद के कार्य के अनुसार वेतन एवं स्थिति बदलती रहती है।

2. लूट प्रणाली के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Spoil System)—अमेरिका में लूट प्रणाली पाई जाती है, जबकि ब्रिटिश नौकरशाही इससे बची हुई है। अमेरिका ने यद्यपि 1883 के पेन्डल्टन कानून के अनुसार लूट प्रणाली को नियन्त्रित करने का प्रयास किया है, परंतु फिर भी यहां पर कुछ पदों पर अमेरिकन राष्ट्रपति की इच्छानुसार ही नियुक्ति होती है।

3. आयु के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Age)—ब्रिटिश एवं अमेरिका नौकरशाही में आयु के आधार पर भी अन्तर पाया जाता है। ब्रिटेन में निम्न पदों पर 17 से 21 वर्ष की आयु होनी चाहिए तथा उच्च पदों पर 21 से 28 वर्ष की आयु होनी चाहिए, जबकि अमेरिका में सामान्यतया 18 से 45 वर्ष की आयु वाले व्यक्ति लोक सेवा में प्रवेश पाते हैं, हालांकि 70 वर्ष की आयु तक भी प्रवेश पाया जा सकता है।

4. सामान्यवादी बनाम विशेषज्ञ (Generalist Vs Specialist)—ब्रिटिश एवं अमेरिकन नौकरशाही में सामान्यवादी एवं विशेषज्ञ आधार पर भी अन्तर पाया जाता है। जहां इंग्लैण्ड की नौकरशाही में सामान्यवादियों का वर्चस्व है, वहीं पर अमेरिकन नौकरशाही में विशेषज्ञों का वर्चस्व है।

5. योग्यता के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of qualification)—ब्रिटेन में अधिकांश पदों पर भर्ती के लिए उम्मीदवार का 'ऑनर्स स्नातक' होना आवश्यक है, जबकि अमेरिकन नौकरशाही में भर्ती के लिए ऐसा नहीं है।

6. धरने-प्रदर्शन के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Agitation)—ब्रिटिश नौकरशाही में धरने-प्रदर्शन एवं हड़ताल पर प्रतिबन्ध नहीं हैं। वे अपनी मांगों के लिए हड़ताल का सहारा लेते हैं, जबकि अमेरिका में हड़ताल पर पूर्णतः प्रतिबन्ध लगाया गया है।

7. सामाजिक समानता के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Social Equality)—ब्रिटेन में अधिकांशतः उच्च वर्ग एवं घरानों के बच्चे ही लोक सेवाओं में प्रवेश पाते हैं, जबकि अमेरिका में प्रत्येक वर्ग का लोक सेवा में प्रतिनिधित्व पाया जाता है। इसीलिए अमेरिका में सामाजिक समानता अधिक पाई जाती है।

8. राजनीतिक अधिकारों के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Political Rights)—ब्रिटिश नौकरशाही को राजनीतिक अधिकार प्राप्त है, जबकि अमेरिका में नौकरशाही को राजनीतिक अधिकार प्राप्त नहीं है।

9. संख्या के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Number)—ब्रिटेन में जहां नौकरशाही की संख्या में कमी आ रही है वहीं अमेरिका में नौकरशाही की संख्या बढ़ती जा रही है।

Scanned with CamScanner

10. प्रशिक्षण के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Training)—ब्रिटेन में नौकरशाही में प्रशिक्षण आधुनिक विधियों द्वारा लोक सेवा महाविद्यालय द्वारा दिया जाता है, जबकि अमेरिका में यह कार्य आफिस ऑफ पर्सोनल मैनेजमेन्ट द्वारा किया जाता है।

11. व्यवसाय बनाम मनोरंजन (Profession Vs Entertainment)—ब्रिटेन में लोक सेवक लोक सेवा को व्यवसाय के रूप में चुनते हैं, जबकि अमेरिकन लोक सेवा को व्यवसाय के रूप में कम एवं मनोरंजन के रूप में अधिक लेते हैं।

12. पदोन्नति के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Promotion)— ब्रिटेन में लोक सेवक क्योंकि लोक सेवा को एक व्यवसाय के रूप में चुनते हैं, अत: वे पदोन्नति की आशा रखते हैं, जबकि अमेरिका में लोक सेवक पदोन्नति की अधिक आशा नहीं रखते।

13. सम्मान एवं प्रतिष्ठा के आधार पर तुलना (Comparison on the Basis of Honour and Prestige)—ब्रिटिश नौकरशाही को अमेरिकन नौकरशाही की अपेक्षा अधिक सम्मान एवं प्रतिष्ठा प्राप्त है।

विश्वविद्यालय की परीक्षाओं के लिए प्रश्न
(QUESTIONS FOR UNIVERSITY EXAMINATIONS)

1. **नौकरशाही से आप क्या समझते हैं ? इसकी विशेषताओं का वर्णन करें।**
   (What do you understand by Bureaucracy ? Discuss its characteristics.)
2. **ब्रिटिश एवं अमेरिकी नौकरशाही की विशेषताओं की तुलना कीजिए।**
   (Compare the characteristics of British and American Bureaucracy.) ***(K.U.K. 2013)***
3. **नौकरशाही से आप क्या समझते हैं ? अमेरिका में नौकरशाही की भूमिका का वर्णन करें।**
   (What do you understand by Bureaucracy ? Discuss the role of Bureauacy in America.) ***(M.D.U. 2013)***
4. **अमेरिकी नौकरशाही की विशेषताएं एवं कार्य बताओ।**
   (Describe the functions and features of American Bureaucracy.) ***(K.U.K. 2015)***
5. **ब्रिटेन में नौकरशाही की भूमिका का वर्णन कीजिए।**
   (Discuss the role of Bureaucracy in Britain.) ***(K.U.K. 2014)***
6. **नौकरशाही क्या है ? अमेरिका की नौकरशाही की विशेषताओं का वर्णन करें।**
   (What is Bureaucracy ? Discuss the characteristics of American Bureaucracy.) ***(M.D.U. 2014)***
7. **नौकरशाही से क्या अभिप्राय है ? अमेरिकन नौकरशाही की मुख्य विशेषताओं का वर्णन कीजिए।**
   (What is meant by Bureaucracy ? Discuss the main characteristics of American Bureaucracy.) ***(K.U.K. 2017)***

Scanned with CamScanner