ARYAVART SHODH VIKAS PATRIKA
RNI TITLED NO. UPBBIL04292
RNI REG. NO. UPBBIL/2014/66218 PP. NO.- 143-148

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-11, No.-II, Issues-14 YEAR- Dec. -2019

कौटिल्यकालीन एवं वर्तमानकालीन प्रशासकीय दृष्टिः तुलनात्मक अध्ययन

सुनीता त्रिपाठी

विभागाध्यक्ष–राजनिति विज्ञान विभाग,जवाहरलाल नेहरु स्मारक पी0जी0 कॉलेज, महराजगंज़ (उ0प्र0) भारत

Received- 03.12. 2019, Revised- 07.12.2019, Accepted - 14.12.2019 E-mail: sunitatripathi786@gmail.com

सारांश : *भारतीय प्रशासन अपने वर्तमान रुप में ब्रिटिश शासन काल की देन माना जाता है। जैसा कि बी सुब्रह्मण्यम् ने कहा है कि '' वर्तमान प्रशासनिक प्रक्रिया का सिलसिला सदियों तक विचारों का रहा है न कि संस्थाओं का। संस्थागत सिलसिला अंग्रेजों के शासन काल की देन है''1 परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि प्राचीन भारत में प्रशासन का अभाव था। भारत में प्रशासन का इतिहास अति प्राचीन है। यह वैदिक काल से प्रारम्भ होकर निरन्तर विकसित होते हुए अपने वर्तमान स्वरूप तक पहुँचा है। यह सत्य है कि भारत की वर्तमान प्रशासनिक व्यवस्था, ब्रिटिश ढाँचे से प्रभावित है, परन्तु साथ ही यह सनातन परम्परा से भी अभिन्न है। प्राचीन भारतीय ग्रंथों–वैदिक साहित्य, बौद्ध ग्रंथ, जैन साहित्य, धर्मशास्त्र, पुराण, रामायण, महाभारत, मनुस्मृति, शुक्रनीति, अर्थशास्त्र आदि में प्रशासन की संरचना तथा कार्यों का विस्तृत विवरण प्राप्त होता है। अतः यह कहा जा सकता है कि भारत की वर्तमान प्रशासनिक संरचना अपने अतीत की प्रशासनिक व्यवस्थाओं का विकसित प्रतिरुप है।2 इस दृष्टि से आचार्य कौटिलय को भारतीय राजदर्शन का अधिष्ठाता माना जाता है। शासन कला एवं कूटनीति के विषय में उनके ग्रंथ 'अर्थशास्त्र' में वर्णित सिद्धान्त आज भी उपयोगी एवं प्रासांगिक है।*

कुंजी शब्द – भारतीय प्रशासन, प्रशासनिक व्यवस्था, सनातन परम्परा, वैदिक साहित्य, बौद्ध ग्रन्थ, शुक्रनीति।

प्रशासनः–शब्द मूल रुप में संस्कृत शब्द है। वैदिक काल में प्रशासन शब्द का प्रयोग सोम इत्यादि यज्ञों में मुख्य पुरोहित अन्य सहायक पुरोहितों को यज्ञ की सामाग्री तथा विभिन्न कार्यो के सम्बन्ध में आवश्यक निर्देश एवं आदेश देने के लिए करता था, उसे प्रशास्ता कहा जाता था। बाद में प्रशासन शब्द का प्रयोग शासन कार्यों को निर्देशित करने वाले संचालक तथा राजा के लिए प्रयुक्त होने लगा। कामन्दक नीतिसार3 में इस शब्द का प्रयोग इसी अर्थ में हुआ है। अतः प्रशासन शब्द की व्याख्या उन समस्त सामूहिक क्रियाओं से की जा सकती है, जो सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति के लिए सहयोगात्मक रुप से प्रस्तुत की जाती है। कौटिल्य ने अर्थशास्त्र में राज्य की प्रशासनिक संरचना का विस्तृत विवेचना किया है। जिसमें प्रथम भाग में उन्होंने राजा, राजा के कार्य, मन्त्रिपरिषद, अमात्य, गुप्तचर इत्यादि पर विचार किया है। दूसरे भाग में राज्य के विभिन्न अधिकारियों, जनपदों की स्थापना इत्यादि पर विचार किया है। अर्थशास्त्र का मुख्य उद्देश्य शासन के कार्य में राजा को निर्देशित करना तथा शासन की वास्तविक समस्याओं को सुलझाना था।

कौटिल्य ने एक केन्द्रीकृत एवं सुगठित प्रशासनिक संरचना का विवरण प्रस्तुत किया है। केन्द्रीकृत राजतन्त्र के साथ ही आचार्य कौटिल्य ने संघात्मक शासन की कुछ विशेषताओं को भी अपनी प्रशासनिक व्यवस्था में समाहित किया है। उन्होंने स्थानीय स्तर पर शासन–संचालन के लिए स्पष्ट व्यवस्था दी है, जिसके कर्मचारी अन्ततः सम्राट् से निर्देशित होते थे।

विभिन्न प्राचीन ग्रन्थों में राजा के मुख्यतः चार कर्तव्य बताए गए हैं – (1) प्रजा का रक्षण या पालन (2) वर्णाश्रम धर्म का पालन (3) दुष्टों को दण्ड देना (4) न्याय करना। इन कार्यों के अतिरिक्त भी राजा के कार्यों के सम्बन्ध में कौटिल्य ने विचार किया है जैसे– विभिन्न पदाधिकारियों की नियुक्ति करना, राजकीय कर्मचारियों के कार्यों का निरीक्षण करना इत्यादि। जिस प्रकार कौटिल्य ने राजा के अधिकारों और कर्तव्यों का उल्लेख किया है, उसी प्रकार भारत में भी राज्याध्यक्ष (राष्ट्रपति) के अधिकारों तथा कर्तव्यों का उल्लेख भारतीय संविधान में किया गया है। कौटिल्य ने शासन कार्य के सफल संचालन में सहयोग के लिए विभिन्न पदाधिकारियों की नियुक्ति का दायित्व राजा को सौंपा है। इन पदाधिकारियों में अमात्य, पुरोहत, सेनापित, न्यायाधीश, गुप्तचर, राजदूत, प्रशास्ता (कारागारों का प्रधान), समाहर्ता सान्निधाता, पौर (राजधानी का शासक), सभ्य (मंत्री परिषद का अध्यक्ष) तथा मंत्री प्रमुख हैं। इन पदाधिकारियों की नियुक्ति इनकी योग्यता तथा उसका उचित परीक्षण करने के उपरान्त ही की जाती है।

इसी प्रकार भारत में राष्ट्रपति जो राष्ट्र का प्रमुख है, शासन कार्य में सहयोग के लिए विभिन्न प्रकार की नियुक्तियाँ करता है। वह प्रधानमंत्री की नियुक्ति करता है, तथा मंत्री परिषद् के सदस्यों की नियुक्ति प्रधानमंत्री के परामर्श से करता है। इसी प्रकार उच्च्वतम न्यायालय तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों, वित्त आयोग के सदस्यों,

अनुरूपी लेखक

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-11, No.-II, Issues-14 YEAR- Dec. -2019

महान्यायवादी, नियंत्रक महालेखा परीक्षक इत्यादि की नियुक्ति करता है। राष्ट्रपति ये नियुक्तियाँ मंत्री परिषद की सलाह से करता है। राष्ट्रपति अपने द्वारा नियुक्त अधिकारियों को पदमुक्त कर सकता है। यद्यपि अधिकारियों को पदमुक्त करने के सम्बन्ध में भी राष्ट्रपति प्रधानमंत्री के नेतृत्व में मंत्री परिषद् की सलाह मानता है। लेकिन कौटिल्य का राजा विभिन्न पदाधिकारियों की नियुक्ति तथा पदमुक्ति के सम्बन्ध में निर्णय लेने के लिए स्वतंत्र है, उस पर इस सम्बन्ध में किसी प्रकार का ब्राहय दबाव नहीं होता। इसी प्रकार कौटिल्य ने स्पष्ट लिख है कि –

न चानिवेद्य भर्तुः किंचिदारम्भं कुर्युः , अन्यत्रावत्प्रतीकारेभ्यः।4

भारत में वर्तमान में सभी तो नहीं लेकिन कुछ कार्यों को करने से पहले राष्ट्रपति की सिफारिश अनिवार्य है, जिनमें धन–विधेयक, नये राज्यों का निर्माण करने या विद्यमान राज्य के क्षेत्र सीमा या नाम में परिवर्तन करने वाले विधेयक, जिस काराधान में राज्य का हित हो उस काराधान पर प्रभाव डालने वाले विधेयक तथा जिस विधेयक को अधिनियमित और प्रवर्तित करने से भारत की संचित निधि से व्यय करना हो उससे सम्बन्धित विधेयक शामिल हैं। कौटिल्य ने जिस प्रकार आपातकाल में राजकर्मचारियों का राजा की अनुमति के बिना ही यथोचित उपाय करने की स्वतंत्रता दी है, यह उनकी दूरदर्शिता का ही परिचायक है। कौटिल्य ने आपातकालीन स्थिति में अतिरिक्त कर लगाने अथवा करों की दर में वृद्धि करने की अनुशंसा की है। कौटिल्य ने स्पष्ट लिखा है कि खजाने के कम हो जाने या अकस्मात् ही अर्थसंकट उपस्थित हो जाने पर राजा को कोष संचय करना चाहिए।5

स्पष्ट है कि कौटिल्य ने विपत्ति के समय में शासकों की स्वतन्त्रता तथा स्वेच्छाचारिता का समर्थन किया है। वर्तमान में भी प्रायः हर देश ने आपातकाल में राष्ट्राध्यक्षों को कुछ विशिष्ट शक्तियाँ प्रदान की हैं। भारत में राष्ट्रपति को जो आपातकालीन शक्तियाँ दी गई हैं उनमें अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत राष्ट्रीय आपात घोषित करने की शक्ति, अनुच्छेद 356 में संवैधानिक तन्त्र की विफलता पर राज्यों में आपातकाल घोषित करने की शक्ति तथा अनुच्छेद 360 में वित्तीय आपात घोषित करने की शक्ति निहित है। वित्तीय आपात के अन्तर्गत किसी राज्य के कार्यकलाप के सम्बन्ध में सेवा करने वाले सभी या किसी वर्ग के व्यक्ति के वेतनों और भत्तों में कमी करने का उपबन्ध है तथा राष्ट्रपति इस अवधि के दौरान जिसमें अनुच्छेद के अधीन की गई उद्घोषणा प्रवृत्त रहती है, संघ के कार्यपालक के सम्बन्ध में सेवा करने वाले सभी या किसी वर्ग के व्यक्तियों के, जिनके अन्तर्गत उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायधीष भी शामिल हैं, वेतनों एवं भत्तों में कमी करने के लिए निर्देश देने के लिए सक्षम होगा। अनुच्छेद 360–(3)–4 ।6

यद्यपि आपत्ति का प्रतिकार करने के लिए जो शक्तियाँ कौटिल्य ने राजा को दी हैं उनमें तथा भारतीय राष्ट्रपति को जो शक्तियाँ दी गई हैं उनमें समानता नहीं है फिर भी धन की आवश्यकता को दोनों ही जगह स्वीकार किया गया है। अर्थशास्त्र के अवलोकन से स्पष्ट है कि कौटिल्य के राजा की शक्तियों के आगे भारतीय राष्ट्रपति की शक्तियाँ नगण्य हैं।

राजा की न्यायिक शक्तियों में राजा को कौटिल्य ने न्याय का अन्तिम निर्णायक माना है। वर्तमान में भारत की प्रशासनिक संरचना में राष्ट्रपति को न्याय का अन्तिम निर्णायक नहीं माना गया है। भारत में न्याय के लिए सर्वोच्च संस्था उच्चतम न्यायालय है, लेकिन राष्ट्रपति को कुछ न्यायिक अधिकार दिए गए हैं जिनमें राष्ट्रपति को क्षमा, कुछ मामलों में दण्डादेश के प्रतिलम्बन, परिहार या लघुकरण की शक्ति प्रदान की गई है।

राश्ट्रपति इन शक्तियों का प्रयोग मंत्री परिषद से सलाह लेकर ही करता है तथा न्यायालय द्वारा इसका न्यायिक पुनर्विलोकन किया जा सकता है। कौटिल्य ने राजा को प्रजा की सुविधा तथा सुख–दुःख को ध्यान में रखकर ही शासन को संचालित करने का निर्देश दिया है। तथा राजा एवं प्रजा के मध्य पिता–पुत्र सा सम्बन्ध देखने की चेष्ठा की है। वर्तमान में इस प्रकार की भावना का अभाव पाया जाता है लेकिन जनता के हित को प्रमुखता देना आज भी शासक वर्ग के लिए अनिवार्य है। यह सत्य है कि कौटिल्य ने जैसी कल्पना की थी उसके अनुरूप राजा–प्रजा का स्नेह आज व्यावहारिक नहीं है लेकिन कोई भी शासक जनता के हितों की अवहेलना करके अधिक समय तक सुखपूर्वक शासन नहीं कर सकता। कौटिल्य ने राजा के लिए प्रजा के हितों की महता को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि –

प्रजा सुखे सुखं राज्ञः प्रजानां च हिते हितम्।
नात्मप्रियं हितं राज्ञः प्रजानां तु प्रियं हितम्।।7

कौटिल्य ने 'अर्थशास्त्र' में राजतन्त्र के जिस स्वरुप का उल्लेख किया है उसमें प्रजातन्त्र के गुणों का भी समावेश देखने को मिलता है। प्रजातन्त्र में शासक जनता द्वारा नियन्त्रित होता है। कौटिल्य ने भी राजा को जनता के हितों से नियन्त्रित करने का प्रयास किया है। इसके अतिरिक्त कौटिल्य ने राजा की शिक्षा तथा जीवनचर्या के द्वारा भी उसे संयमित बनाने का प्रयास किया है। जैसे कि अल्तेकर ने भी कहा है कि 'कौटिल्य का राजा बहुत से लौकिक,

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-11, No.-II, Issues-14 YEAR- Dec. -2019

सामाजिक, धार्मिक और आध्यामिक बन्धनों से मर्यादित है।''8

यह सत्य है कि कौटिल्य ने राजा को विभिन्न उत्तरदायित्वों में बांधकर नियंत्रित करने का प्रयास किया है, लेकिन उन्होनें (कौटिल्य ने) राजा को शक्तिहीन नहीं बनाया है। विभिन्न मामलों में कौटिल्य का राजा ही अन्तिम निर्णायक होता है। जबकि भारत में संसदीय शासन के अन्तर्गत राष्ट्रपति को औपचारिक रूप से राष्ट्र का प्रमुख बनाया गया है, लेकिन वास्तविक शक्तियाँ मंत्रिमण्डल के हाथों में केन्द्रित हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्यों को (संसद) विधायिका के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। कौटिल्य ने राजा के हाथों में ही सारी शक्तियाँ सौंपी है।

वह स्वेच्छा से इन शक्तियों को विभिन्न पदाधिकारियों में विभाजित करके उनका प्रयोग करता है। जैसा कि कौटिल्य ने लिखा है –

सहायसाध्यं राजत्वं चक्रमेकं न वर्तते।
कुर्वीत सचिवांस्तरस्मातेशां च श्रृणुयान्मतम्।।9

संरचनात्मक दृष्टि से शासन–संचालन में कौटिल्य के समय में भी मंत्री परिषद की भूमिका महत्वूपर्ण थी तथा आज भी उसकी महत्ता कम नहीं हुई है। लेकिन कौटिल्य के समय में संसदीय शासन जैसी कोई व्यवस्था नहीं थी इसलिए मंत्री परिषद का आधार आज से भिन्न है। यद्यपि कौटिल्य ने स्पष्ट रुप से यह उल्लेख नहीं किया है कि मंत्री परिषद में कितने सदस्य होने चाहिए, लेकिन अर्थशास्त्र के अवलोकन से यह प्रतीत होता है कि किसी महत्वूपर्ण विषय पर मन्त्रणा करते समय मंत्र की उपयोगिता तथा गोपनीयता को ध्यान में रखते हुए कम ही व्यक्तियों से मन्त्रणा करनी चाहिए। आचार्य कौटिल्य का कहना है कि कार्य करने वाले पुरूषों के सामर्थ्य के अनुसार ही उनकी संख्या निर्धारित होनी चाहिए। कौटिल्य ने कुल 18 प्रकार के विभागीय अध्यक्षों का उल्लेख किया है। डा0 के0पी0 जायसवाल ने 'हिन्दु राजशास्त्र' भाग 2 पृष्ठ सं0 261–262 में 18 विभागाध्यक्षों की सूची दी है। आधुनिक भारत में राष्ट्रीय प्रशासन की मुख्य इकाई मंत्रालय एवं विभागों की संख्या 1947 में 18 थी। वर्तमान समय में राष्ट्रीय स्तर पर लगभग 40 से 45 मंत्रालय पाये जाते हैं, जिनके विभागों की संख्या 81 के लगभग हो गयी है।10 स्पष्ट है कि जिस प्रकार कौटिल्य ने अपने समय की आवश्यकता के अनुरूप विभागों का विभाजन तथा विभागाध्यक्षों की नियुक्ति की है उसी प्रकार वर्तमान में भी शासन की सुविधा से विभागों तथा मंत्रालयों का विभाजन किया गया है।

कौटिल्य ने मंत्रियों की योग्यता के सम्बन्ध में भी गंभीरता से विचार किया है तथा नियुक्ति से पूर्व उनका परीक्षण करके परीक्षण पर खरे उतरने वाले व्यक्ति को ही मंत्री पद पर नियुक्त करने का सुझाव दिया है। कौटिल्य ने पहले अधिकरण के ''मंत्री पुरोहितयोर्नियुक्ति''11 प्रकरण में मंत्री तथा पुरोहित की योग्यता के सम्बन्ध में विचार किया है। वर्तमान में मंत्रियों के लिए इस प्रकार की किसी योग्यता का प्रावधान नहीं किया गया है। भारत में मंत्रियों के लिए शिक्षा की भी अनिवार्यता नहीं है। भारत में मंत्री यद्यपि निर्णय लेने की स्थिति में होता है लेकिन शासन कार्य में उसके सहयोग के लिए विभिन्न विषयों के विशेषज्ञ होते हैं जो उन्हें तकनीकी जानकारी के आधार पर निर्णय लेने में मदद करते है। स्पष्ट है कि कौटिल्य ने मंत्रियों के सहयोग के लिए विशेषज्ञों की नियुक्ति न करके स्वयं मंत्रियों को ही विशेषज्ञ बताया है तथा उन्हीं को नियुक्ति करने का सुझाव दिया है जो निर्धारित योग्यताओं से युक्त हों।

शासन कार्य के संचालन के लिए संविधान निर्माण करना यह आधुनिक युग की देन है। प्राचीन काल में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं थी इसलिए परामर्श तथा मार्गदर्शन के लिए पुरोहितों की नियुक्ति राजा करता था। आज भी भारत में संविधान के अतिरिक्त किसी विधि सम्बन्धी प्रश्न पर परामर्श के लिए राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय की सलाह लेता है। (अनुच्छेद 143)

कौटिल्य का पुरोहित दण्डनीति में पारंगत हैं, अथर्ववेद इत्यादि का ज्ञाता है। उस समय न्याय सम्बन्धी निर्णय के आधार यही माने जाते थे। वर्तमान में न्यायाधीश (सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश) प्राचीन काल के पुरोहित का कार्य करता है। यद्यपि उसकी अधिकारिता उसके सदृश नहीं है लेकिन बदले हुए परिदृश्य में वह राष्ट्रपति को उस विषय पर परामर्श देता है, जिस पर वह न्यायाधीश की राय मांगता है। (अनुच्छेद 143) कौटिल्य का पुरोहित मंत्रिमण्डल का शक्तिशाली सदस्य था। वह सिर्फ न्याय सम्बन्धी ही नहीं अपितु शासन कार्य में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता था। कौटिल्य ने जनपद के व्यक्ति को ही अमात्य पद पर नियुक्त करने का विधान किया है। जनपद के बाहर का व्यक्ति इस पर नियुक्त नहीं हो सकता। आज भारत तथा अधिकतर देशों में यही व्यवस्था है। किसी भी महत्वपूर्ण प्रशासनिक पद के लिए उस देश का निवासी होना अनिवार्य है। कौटिल्य ने राजा को मन्त्रियों के साथ मन्त्रणा करने के सम्बन्ध में सुझाव देते हुए कहा है कि विजय की इच्छा रखने वाले राजा को सभी कार्यो को गम्भीर विचार–विनिमय के अनन्तर ही ही आरम्भ करना चाहिए।12 कौटिल्य ने यह भी लिखा है कि सभी राजकीय कार्यो को मन्त्रणा के बाद ही क्रियान्वित करना चाहिए।

अकेले में विचरित कार्यक्रमों की सफलता

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-11, No.-II, Issues-14 YEAR- Dec. -2019

संदिग्ध होती है। इसलिए समुचित परामर्श के लिये मन्त्रिपरिषद् की अनिवार्यता स्वयं सिद्ध है।13 कौटिल्य की इस विवेचना से स्पष्ट है कि मन्त्रिपरिषद् के निर्णय बहुमत पर आधारित थे तथा बहुमत के द्वारा स्वीकार किये गये कार्यों को ही करना अधिक उचित है। वर्तमान में भारत में संसदीय प्रणाली के अन्तर्गत कोई भी प्रस्ताव बहुमत से ही पारित होता है। उसके बाद ही वह राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए जाता है। कौटिल्य के मन्त्रिपरिषद् की महत्ता इससे और स्पष्ट हो जाती है। जिसमें उन्होंने लिखा है कि–

आत्ययिके कार्ये मन्त्रिणो मन्त्रिपरिषदं चाहूय ब्रूयात्। तत्र यद् भूयिष्ठा कार्यसिद्धिकरं वा ब्रूयुस्तत् कुर्यात्।।14

आज भी भारत में संसदीय शासन के अन्तर्गत–राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् की राय के बिना काम नहीं कर सकता । साथ ही वह मन्त्रिपरिषद् की राय के विरुद्ध भी नहीं जा सकता । भारत में राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री के नेतृत्व में मन्त्रिपरिषद् द्वारा दी गई सलाह के अनुसार कार्य करना होगा। ऐसी सलाह के अनुसार कार्य करने से मना करने पर उस पर संविधान के उल्लघंन के लिए महाभियोग चलाया जा सकेगा।15

इस मामले में कौटिल्य का राजा ज्यादा स्वतन्त्र था। राजा को यद्यपि कौटिल्य ने बहुसमर्थित राय को मानने का सुझाव दिया है लेकिन यह भी कहा है कि वह (राजा) अपनी विचार–शक्ति के अनुसार कुछ कार्यो का निर्णय स्वयं करे। कौटिल्य ने सुझाव दिया है कि राजा को तीन या चार मन्त्रियों के साथ बैठकर मन्त्रणा करनी चाहिए। लेकिन देश काल और कार्य के अनुसार वह एक या दो मन्त्रियों के साथ भी मन्त्रणा कर सकता है।16

भारत में भी राष्ट्रपति अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत आपात की घोषणा कर सकता है। लेकिन कोई भी राष्ट्रपति ऐसी उद्घोषणा तब तक नहीं करेगा जब तक कि प्रधानमंत्री और मन्त्रिमण्डल स्तर के अन्य मन्त्री उसे लिखित रुप में ऐसी घोषणा करने के लिए सिफारिश नहीं करते है (अनुच्छेद 352) (3)।17 यहाँ स्पष्ट है कि राष्ट्रपति प्रधानमंत्री नेतृत्व वाली मन्त्रिमण्डल के सलाह को मानने के लिए बाध्य है। लेकिन कौटिल्य का राजा अपने अधीन मन्त्रिपरिषद् के परामर्श को इसलिए स्वीकार करता था, क्योंकि परम्पराओं, धर्मशास्त्रों इत्यादि की यह मॉग थी। साथ ही मन्त्रियों की योग्यता ही उनके परामर्श की महत्ता को बढ़ा देती थी। जबकि आज यदि राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् की राय के अनुसार कार्य नहीं करते है, तो उस स्थिति में संवैधानकि संकट उत्पन्न हो जाता है।

आधुनिक मन्त्रिपरिषद् के सदस्य जनता के प्रतिनिधि होते हैं, और जनता के प्रति ही उत्तरदायी होते है, जबकि कौटिल्य के मन्त्रिपरिषद् के सदस्य जनता के प्रतिनिधि नहीं वरन् राजा द्वारा मनोनीत होते थे, तथा मन्त्रिपरिषद् के सदस्य जनता के प्रति उत्तरदायी न होकर राजा के प्रति उत्तरदायी होते थे। राजा स्वयं राष्ट्र एवं जनता के प्रति उत्तरदायी होता था। आधुनिक संसदीय प्रणाली में मन्त्रिपरिषद् सामूहिक उत्तरदयित्व के सिद्धान्त पर आधारित है, लेकिन कौटिल्य के मन्त्रिपरिषद् में प्रत्येक मंत्री राजा के प्रति व्यक्तिगत रुप से उत्तरदायी था। मन्त्रिपरिषद् के निर्माण में आधुनिक व्यवस्था में दल भी पर्याप्त महत्व रखता है जबकि कौटिल्य के समय में राजनीतिक दल जैसी कोई अवधारणा नहीं थी।

इन असमानताओं के अतिरिक्त कुछ सन्दर्भों में दोनों के बीच समानता पायी जाती है। उदाहरणार्थ दोनों व्यवस्थाओं में मन्त्रिपरिषद् के निर्णय बहुमत से लेने का प्रावधान किया गया है। इसी के साथ दोनो व्यवस्थाओं में गोपनीयता (मन्त्र की गोपनीयता) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। कौटिल्य ने तो मन्त्रणा स्थल के सम्बन्ध में कहा है कि वहाँ पशु–पक्षी झाँक भी न सके।18 भारत में गोपनीयता के सिद्धान्त के अनुसार पद ग्रहण करने से पूर्व प्रत्येक मंत्री को गोपनीयता की शपथ लेनी होती है। संवैधानिक दृष्टि से प्रत्येक मंत्री इस बात के लिए बाध्य है कि वह मन्त्रिमण्डल के किसी भेद को प्रकट नहीं करेगा। सत्य है कि किसी कार्य के पूर्व यदि मन्त्र प्रकट हो जाए तो कार्यसिद्धि संदिग्ध हो जाती है। अतः गोपनीयता के सिद्धान्त का पालन शासन में आवश्यक है। कौटिल्य ने ग्रामों के शासन के सम्बन्ध भी चर्चा की है। ग्रामों के समुदाय के लिए प्राचीन समय में विषय, देश और जनपद शब्द पर्यायवाची अधिककरण 13 के अध्याय 5 लब्धप्रशमनम् में जनपद के लिए देश शब्द का प्रयोग किया है। शासन–संचालन की सुविधा को ध्यान में रखते हुए कौटिल्य ने समग्र राष्ट्र को दो भागों में विभाजित किया है पुर तथा जनपद। पुर से कौटिल्य का तात्पर्य नगर, दुर्ग या राजधानी से तथा जनपद से शेष सारे राष्ट्र से है। नगर (पुर) के प्रमुख अधिकारी को नगारिक कहा जाता था। कौटिल्य ने स्पष्ट लिखा है कि नागारिक नगरों के शासन प्रबन्ध तथा हित का चिन्तन करें।19 इसी प्रकार जनपद की शासन व्यवस्था का दायित्व समाहर्त्ता पर निर्भर है।

कौटिल्यकालीन स्थानीय प्रशासन

नगरीय शासन प्रबन्ध के प्रमुख पदाधिकारी	**जनपद शासन प्रबन्ध के प्रमुख अधिकारी**
(1) नागरिक या नगराध्यक्ष	समाहर्ता

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-11, No.-II, Issues-14 YEAR- Dec. -2019

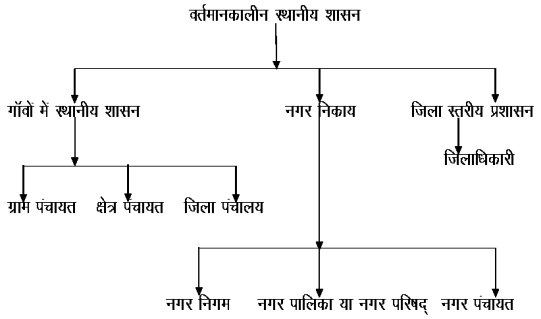
(2) स्थानिक नागरिक
(3) गोप स्थानिक
गोप

कौटिल्य ने अधिकरण 2 के प्रथम अध्याय में जनपदों की स्थापना के सम्बन्ध में बताया है। अर्थशास्त्र के अनुसार प्रत्येक जनपद में कम से कम 100 घर अधिक से अधिक 500 घर वाले ऐसे गाँव बसाये जाय जिनमें प्रायः शूद्र तथा किसान अधिक हों। दो गाँवो के बीच अधिक दूरी नहीं होनी चाहिए। शासन की सुविधा के लिए जनपद का निम्नलिखित प्रकार से विभाजन किया जाना चाहिए–
आठ सौ गाँवो के बीच एक स्थानीय, चार सौ गाँवो के समूह मे एक द्रोणमुख, दो सौ गाँवों के बीच में एक (कार्वेटिक) खार्वटिक तथा गोप, दस गाँवो के समूह में एक संग्रहण नामक स्थानों की विशेष स्थापना की जाय।

स्थानीय — स्थानीय स्तर पर (800 ग्रामों के बीच स्थानीय नामक राजकीय कार्यालय को स्थापित करना चाहिए।)
↓
द्रोणमुख — (400 गाँवों का संघटन करके उनके शासन के लिए द्रोणमुख की स्थापना होनी चाहिए।)
↓
खार्वटिक (क्षेत्र) — (दस–दस ग्रामों के क्रम से दो ग्रामों का संघटन करके एक क्षेत्र का निर्माण और उनके खार्वटिक नाम की बस्ती (शासन–स्थान) बसाये जाने की व्यवस्था की गयी है।)
↓
संग्रहण — (दस ग्रामों का संघटन करके संग्रहण नामक राजकीय कार्यालय की स्थापना का निर्देश है।)
↓
ग्राम — (जनपद की सबसे छोटी बस्ती ग्राम है।)

राज्य की सीमा पर अन्तपाल नामक दुर्गरक्षक के संरक्षण में एक दुर्ग की स्थापना की भी व्यवस्था हो, जिससे राज्य की सुरक्षा हो सके।

कौटिल्य ने जिसप्रकार से स्थानीय– स्वशासन की चर्चा की है, उसकी कुछ विशेषताएं आज भी भारत के स्थानीय शासन में विद्यमान है। वर्तमान में भारत में स्थानीय शासन में ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत सबसे निचले तल की संस्था है। ग्राम सभा में गाँव के सभी वयस्क नागरिक अर्थात् 18 वर्ष से ऊपर की आयु के व्यक्ति ग्राम सभा के सदस्य होते है।20 त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था की सर्वोच्च इकाई जिला पंचायत होती है। वर्तमान में भारत में नगरीय शासन के अन्तर्गत भी तीन संस्थाएं यथा – नगर –निगम, नगर पालिका परिषद् तथा नगर पंचायत हैं।



नगर निकाय (नगर निगम, नगर पालिका–परिषद, नगर पंचायत) के ऊपर जिला स्तरीय शासन के अन्तर्गत (कलेक्टर) जिलाधिकारी की महत्तवपूर्ण भूमिका होती है।

जिलाधिकारी का कर्तव्य है कि वह जिले में शान्ति एवं व्यवस्था बनाए रखें। इस कार्य के लिए पुलिस विभाग उसके नियन्त्रण में रहकर ही कार्य करता है।

जिले के अन्य प्रमुख अधिकारियों में 'मुख्य चिकित्सा अधिकारी' जो कि जिले में 'स्वास्थ्य चिकित्सा तथा परिवार कल्याण', का सबसे बड़ा अधिकारी होता है। इसी प्रकार जिले में शिक्षा विभाग का सर्वोच्च अधिकारी 'जिला विद्यालय निरीक्षक' होता है। जिले में शान्ति व्यवस्था बनाए रखने का महत्वपूर्ण कार्य पुलिस पर होता है। प्रत्येक जिले में सर्वोच्च पुलिस अध्किारी 'ज्येष्ठ पुलिस अधीक्षक' होता है। जिला पुलिस अधीक्षक जिले में शान्ति तथा व्यवस्था बनाए रखने में जिलाधीश के सहायक के रुप में कार्य करता है।

इनके अतिरिक्त भी अन्य विभाग होता है जैसे जेल विभाग, सूचना विभाग, कृषि विभाग, सिंचाई विभाग तथा नियोजन विभाग इत्यादि। प्रत्येक राज्य में ये विभाग सम्बन्धित विभाग के मन्त्री की देख रेख में संचालित होते है और अनकी सहायता के लिए प्रत्येक जिले में विभाग का एक सर्वोच्च अधिकारी व अन्य कर्मचारी भी होते है।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि भारत में जिलाधिकारी के कार्यों से कौटिल्य के समाहर्त्ता नामक अधिकारी के कर्त्तव्यों में काफी समानता है। कौटिल्य ने भी विशाल सम्राज्य के सफल संचालन के लिए स्थानीय स्तर पर व्यवस्थित प्रशासनिक संरचना की अवधारणा प्रस्तुत की है। भारत में भी परिस्थितियों के अनुरुप ही स्थानीय शासन की बात कही गयी है। कौटिल्य ने ग्रामों की संख्या या समूह के आधार पर जनपदों का विभाजन किया है, जबकि वर्तमान में विभाजन का आधार जनसंख्या तथा भू–भाग को बनाया गया है।

ISSN NO.-2347-2944 (Print)
ISSN NO.-2582-2454 (Online)
Vol.-11, No.-II, Issues-14 YEAR- Dec. -2019

इसके अतिरिक्त भिन्नता का एक प्रमुख कारण है कि कौटिल्य ने एक सुदृढ़ तथा केन्द्रीकृत राजतन्त्रात्मक व्यवस्था की स्थापना की है, जबकि भारत में संघात्मक शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी है। कौटिल्य ने विभिन्न स्तरों पर जैसे– जनपद में 10 गाँवों पर संग्रहण, 200 गाँवों पर खार्वटिक इत्यादि की व्यवस्था की है, नगर के लिए नगराध्यक्ष है, उसी प्रकार भारत में स्थानीय स्तर पर सबसे छोटी इकाई गाँव है, जिसमें ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत इत्यादि है। इसके पश्चात् नगर निकाय है तथा इसके विभिन्न भाग हैं तथा उसके ऊपर जिला प्रशासन है। स्थानीय स्तर पर जिस प्रकार कौटिल्य ने अधिकारियों के कार्यों को बताया है वैसे ही कार्य या उससे मिलने–जुलते कार्य उन्हें आज भी करने पड़ते हैं। जैसे शुद्ध पेयजल की व्यवस्था, सड़कों की सफाई, शान्ति एवं व्यवस्था बनाए रखना, व्याधियों से बचाव इत्यादि कार्य ऐसे हैं जो जनता के हित से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते हैं तथा इनका समुचित प्रबन्ध स्थानीय अधिकारी ही कर सकता है।

यदि संरचनात्मक दृष्टि से देखें तो कौटिल्य के प्रशासन में भी राजा सर्वोपरि है। उसकी सहायत के लिए एक मन्त्रिपरिषद् होती है, तथा विभिन्न पदाधिकारी–जैसे कोशाध्यक्ष, समाहर्त्ता इत्यादि होते हैं तथा स्थानीय स्तर पर भी गोप, संग्रहण इत्यादि की व्यवस्था कौटिल्य ने दी है। इसी प्रकार वर्तमान में भारत में शासन का सर्वोपरि राष्ट्रपति है। उसे सुझाव देने के लिए प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक मन्त्रिपरिषद् है तथा विभिन्न विभाग बनाए गए हैं एवं उनसे सम्बन्धित मंत्री जैसे वित्तमंत्री, गृहमंत्री इत्यादि हैं। इसी प्रकार स्थानीय स्तर पर भी शासन संचालन के लिए सुदृढ़ व्यवस्था बनाई गई है।

स्पष्ट है कि कौटिल्य ने जिस प्रकार की प्रशासनिक संरचना तथा कार्यप्रणाली का उल्लेख किया है वह मोटे तौर पर कुछ परिवर्तनों के साथ आज भी विद्यामान है। व्यावहारिक दृष्टि से जो अन्तर है वह समय के अनुसार होने वाले स्वाभाविक परिवर्तन तथा बदलने परिवेश की आवश्यकता के कारण है।

संदर्भ ग्रन्थ सूची

1. शर्मा हरिश्चन्द्रः प्राचीन भारतीय राजनीतिक विचार एवं संस्थाएं, कालेज बुक डिपो, जयपुर, 1974, पृ0–378।
2. अवस्थी–अवस्थीः भारतीय प्रशासन, प्रकाशक–लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा, 2005, पृ0–1।
3. कामन्दकीय नीतिसारः 13/45।
4. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 2/9/25।
5. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 5/2/90।
6. दुर्गादास बसुः भारत का संविधानः एक परिचय, प्रेंटिस हाल ऑफ इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली, पृ0–165।
7. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 1/18/14।
8. ए0एस0 अल्तेकरः स्टेट एण्ड गवर्नमेण्ट इन एनशिएन्ट इण्डिया, प्रकाशक मोतीलाल बनासती दास नई दिल्ली, पृ0–101।
9. कौटिल्य अर्थशास्त्रः1/6/3।
10. पुखराज जैनः लोक प्रशासन, एस0बी0पी0डी0 पब्लिशिंग हाउस, आगरा, 2017 पृ0–74।
11. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 1/8/4।
12. कौटिल्य अर्थषास्त्रः 1/14/10।
13. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 1/14/10।
14. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 1/14/10।
15. दुर्गादास बसुः पूर्ववत्, पृ0–170–171।
16. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 1/14/10
17. दुर्गादास बसुः पूर्ववत् पृ0–431।
18. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 1/14/10
19. कौटिल्य अर्थशास्त्रः 2/36/55
20. ब्रज किशोर शर्माः भारत का संविधानः एक परिचय, तृतीय संस्करण, 2005, प्रकाशन–अशोक कुमार घोष, प्रेटिंस हॉल ऑफ इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली, पृ0–267।

*****