

नौकरशाही [BUREAUCRACY]

नौकरशाही, जिसे कर्मचारीतन्त्र या अधिकारीतन्त्र या लाल फीताशाही भी कहते हैं, कोई नई व्यवस्था नहीं है। वास्तव में, इसका जन्म तो उसी समय हो गया था जब प्राचीन काल में विशाल साम्राज्यों की स्थापना हुई थी। विशाल साम्राज्य को बनाए रखने के लिए और प्रशासन की सभी क्षेत्रों पर पकड़ रखने के लिए अधिकारियों की औपचारिक नियुक्तियों, उनके पदों में संस्तरण, उनके दायित्वों और अधिकारों के स्पष्ट: विभाजन आदि के निर्धारण की संगठित पद्धति का विकास हुआ। जगत प्रसिद्ध कौटिल्य के 'अर्थशास्त्र' में नौकरशाही का स्पष्ट विवरण है, परन्तु जिस रूप में नौकरशाही को आज हम देखते हैं उसका विकास औद्योगीकरण के साथ-साथ हुआ है। प्राचीन मिस्र और रोम में भी नौकरशाही की विद्यमानता के प्रमाण मिलते हैं, परन्तु यह प्राचीन नौकरशाही पैतृक-प्रशासन (Patrimonial administration) था जहाँ प्रशासक के व्यक्तिगत विचार, भावनाएँ व मिजाज पर शासन होता था। आधुनिक नौकरशाही पूर्णतः अवैयक्तिक व्यवस्था है। पूँजीवाद और प्रजातन्त्र के विस्तार ने आधुनिक 'नौकरशाही' को संगठन का अपरिहार्य रूप बना दिया है। मैक्स वेबर ने आधुनिक नौकरशाही को अपने अध्ययन का विषय बनाया, उसकी सैद्धान्तिक अवधारणा का विकास किया उसके तत्त्व व लक्षण बताए तथा उसके गुण और दोषों का विश्लेषण किया। मैक्स वेबर द्वारा प्रतिपादित नौकरशाही का विवेचन समाजशास्त्रीय चिन्तन के इतिहास में शास्त्रीय उपलब्धि के रूप में माना जाता है। वेबर के नौकरशाही सम्बन्धी विचारों को प्रस्तुत करने से पहले हम सर्वप्रथम मैक्स वेबर द्वारा प्रतिपादित नौकरशाही की परिभाषा पर विचार करेंगे।

नौकरशाही का अर्थ एवं परिभाषा (Meaning and Definition of Bureaucracy)

वेबर ने नौकरशाही को अग्रलिखित दो रूपों में परिभाषित किया है—

(1) कानूनी सत्ता के रूप में—इस रूप में नौकरशाही 'कानून द्वारा स्थापित अवैयक्तिक व्यवस्था' (Legally established impersonal order) है जिसमें व्यक्ति पद की सत्ता का प्रयोग इस आधार पर करते हैं कि उन्हें अपने पद की सत्ता के दायरे में आदेश देने की औपचारिक वैधता प्राप्त है।”

(2) एक संगठन के रूप में—संगठन के रूप में नौकरशाही “एक संस्तरणबद्ध संगठन है जिसकी रचना तार्किक ढंग से बहुत-से ऐसे व्यक्तियों के कार्यों के समीकरण के लिए की गई है जो वृहद् स्तर पर प्रशासनिक दायित्वों व संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति में लगे हैं।”

इस प्रकार, वेबर के लिए नौकरशाही कानून द्वारा स्थापित, औपचारिक व संस्तरित पदों की एक वह अवैयक्तिक व्यवस्था है जो प्रशासनात्मक दायित्वों की पूर्ति और संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए स्थापित की जाती है।

सार रूप में यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही संगठन अथवा प्रशासन का एक विशेष रूप अथवा प्रणाली है। वेबर के शब्दों में, “विशुद्ध कर्मचारीतन्त्रीय शासन प्रत्येक कार्य के पीछे तार्किकता के आधार पर पर्यावलोकन करने लायक आधारों की एक प्रणाली है अर्थात् मानकों के अन्तर्गत निर्णय लेने अथवा साधनों एवं साध्यों की गणना करने की प्रणाली है।”

संक्षेप में, वेबर ने कहा है, “नौकरशाही प्रशासन का मौलिक अर्थ है ज्ञान के आधार पर नियन्त्रण करना। इसकी यही विशेषता इसे विशिष्ट रूप से तार्किक बनाती है।”

नौकरशाही के प्रमुख तत्त्व (Major Elements of Bureaucracy)

मैक्स वेबर के अनुसार नौकरशाही में निम्नलिखित तत्त्व निहित होते हैं—

(1) संगठन के उद्देश्य के लिए आवश्यक नियमित क्रियाओं को पदानुसार कर्तव्यों के रूप में वितरित किया जाता है।

(2) पदों के संगठन में संस्तरण का सिद्धान्त अपनाया जाता है अर्थात् हर निचला पद अपने से ऊँचे पद के नियन्त्रण व निरीक्षण में रहता है।

(3) नौकरशाही के कार्यकलापों का संचालन पूर्व परिभाषित व स्पष्ट नियमों के अनुसार होता है और जो भी मूर्त मामला सामने आता है उनका निपटारा इन नियमों के आधार पर किया जाता है।

(4) एक आदर्श पदाधिकारी अपने कर्तव्यों का पालन औपचारात्मक अवैयक्तिकता से करता है अर्थात् बिना किसी भावावेश या घृणा के करता है।

(5) पदाधिकारियों की नियुक्ति उनकी तकनीकी योग्यता एवं एक विशेषज्ञ के रूप में उनके ज्ञान के आधार पर की जाती है। वे पूरे समय के लिए कर्मचारी होते हैं, जिनका निश्चित वेतन-क्रम आदि होता है। यह नौकरी ही उनके लिए जीवन-व्यवसाय (Career) होता है। इसलिए उनकी उन्नति और समृद्धि अपने पद के कुशल संचालन में निहित है।

(6) नौकरशाही व्यक्तिगत जीवन और दफ्तरी जीवन को बिलकुल पृथक् कर देती है। अधिकारी निजी लाभ के लिए अपने पद का प्रयोग नहीं कर सकता। संगठन के किसी भी भाग पर उसका निजी स्वामित्व नहीं होता है। इसीलिए वेबर ने कहा है, “नौकरशाही अधिकारिक गतिविधि को व्यक्तिगत जीवन के क्षेत्र से अलग (पृथक्) कर देती है।”

राइनहार्ड बैण्डव्स नौकरशाही के तत्त्वों को एक वाक्य में समेटते हुए लिखते हैं कि, “(1) सरकारी कार्य की निरन्तरता; (2) निश्चित नियमों के द्वारा सत्ता की सीमितता; (3) इसके कार्यान्वयन का निरीक्षण; एवं (4) पद और पदाधिकारी का भेद; तथा (5) सरकारी कार्य के प्रलेखीय आधार के बिना इस प्रकार की वैधानिक सत्ता की प्रणाली नहीं बन सकती जिसमें सत्ता का कार्यान्वयन अधिनियमित मानकों के अध्यारोपण पर आधारित हो।”

वास्तव में, आज के युग में नौकरशाही सार्वजनिक व निजी दोनों ही क्षेत्रों में पाई जाती है। सार्वजनिक क्षेत्र में इसे ‘नौकरशाही प्रशासन’ कहते हैं, जबकि निजी क्षेत्र में इसे नौकरशाही प्रबन्ध कहा जाता है। कॉलेज, विश्वविद्यालय, चिकित्सालय, सैनिक संगठन, यहाँ तक कि धार्मिक संगठनों में भी यही पदक्रम वाली दफ्तरी व्यवस्था पाई जाती है। इसलिए वेबर ने इसे आधुनिक समाज में घटित परिवर्तन की प्रक्रिया भी कहा है।

नौकरशाही की प्रमुख विशेषताएँ

(Major Characteristics of Bureaucracy)

आधुनिक नौकरशाही में निम्नलिखित विशेषताएँ पाई जाती हैं—

(1) **नियमों का महत्त्व**—नौकरशाही में पदाधिकारियों के कार्य नियमों द्वारा होते हैं तथा ये नियम अव्यक्तिगत होते हैं। इन नियमों में स्थायित्व तथा निरन्तरता पाई जाती है। दूसरे शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि नौकरशाही में विभिन्न पदाधिकारियों के कार्य नियमों द्वारा स्पष्ट रूप से परिभाषित होते हैं तथा कार्यों में स्पष्ट विभाजन पाया जाता है। नौकरशाही को एक ऐसा संगठन कहा जा सकता है जिसमें व्यक्तियों की अपेक्षा पदों से जुड़े नियमों को अधिक महत्त्व दिया जाता है। इन नियमों का पालन सभी अधिकारी समान रूप से करते हैं जिसके कारण इस संगठन में स्थायित्व बना रहता है।

(2) **स्पष्ट एवं निश्चित कार्य-क्षेत्र**—नौकरशाही में प्रत्येक अधिकारी की सत्ता तथा दायित्व का क्षेत्र सीमित होता है। वास्तव में, नौकरशाही में कार्य-कुशलता तथा दक्षता के आधार पर श्रम-विभाजन पाया जाता है जिसमें प्रत्येक सदस्य का कार्य-क्षेत्र पूर्णतः स्पष्ट रूप से परिभाषित होता है। नौकरशाही में अधिकारियों की भर्ती प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर होती है।

(3) **पदों में संस्तरण**—नौकरशाही को कार्यों का स्तरीकृत संगठन कहा जा सकता है अर्थात् इसमें विभिन्न पद उच्चता तथा निम्नता के क्रम में संगठित रहते हैं परन्तु निम्नता से उच्चता की ओर अपील करने की छूट होती है। यदि किसी अधिकारी को किसी तरह की शिकायत करनी है तो वह अपने से उच्च अधिकारी से कर सकता है। पदों में संस्तरण होने के बावजूद ये पद एक-दूसरे से घनिष्ठ रूप से जुड़े हुए होते हैं तथा इनमें केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है।

(4) **तकनीकी नियमों अथवा आदर्श प्रतिमानों के आधार पर अधिकारियों के व्यवहार पर नियन्त्रण**—नौकरशाही में सभी अधिकारियों के पदों के कार्य तकनीकी नियमों द्वारा नियन्त्रित होते हैं अर्थात् कोई भी अधिकारी मनमाना व्यवहार नहीं कर सकता, अपितु उसे नियमों के अनुसार ही कार्य करना पड़ता है। नौकरशाही में उच्च पदों पर नियुक्त अधिकारियों में अपने से निम्न पदों पर कार्य कर रहे अधिकारियों के कामों की देख-रेख का अधिकार होता है तथा यदि अनिवार्य हो तो वह ऐसा अनुशासन समिति द्वारा कर सकते हैं।

(5) **प्रशासनिक पदाधिकारियों का उत्पादन के साधनों के स्वामित्व से पूर्ण पृथक्करण—** प्रशासनिक पदाधिकारी ही उत्पादन के साधनों अथवा प्रशासनिक साधनों पर एकाधिकार नहीं रखते अपितु इसमें अन्तर होता है। यदि ऐसा नहीं है तो नौकरशाही में तार्किकता तथा निष्पक्षता पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं की जा सकती।

(6) **बाहरी अंकुश की कमी—**नौकरशाही संगठन बाहरी दबावों तथा अंकुश से मुक्त होना चाहिए ताकि नियमों के अनुसार निष्पक्ष रूप से सभी पदाधिकारी अपनी सीमाओं के अन्दर कार्य कर सकें। यदि बाहरी अंकुश होगा तो सही निर्णय लेने की प्रक्रिया प्रभावित हो सकती है।

(7) **पदों के एकाधिकार का अभाव—**नौकरशाही में पदों पर किसी एक व्यक्ति का एकाधिकार नहीं होना चाहिए तथा संगठन को आवश्यकतानुसार अधिकारियों को स्थानान्तरित करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए। नियमों का पालन न करने पर पद की अवन्ति तथा क्षमतापूर्वक कार्य करने पर पदोन्नति की भी व्यवस्था होनी चाहिए जिससे एकाधिकार समाप्त हो जाए।

(8) **नियमों, आदेशों तथा निर्णयों का लिखित रूप—**नौकरशाही के सभी नियम, आदेश तथा निर्णय लिखित होते हैं तथा किसी भी प्रकार के मौखिक आदेश इत्यादि नहीं होते। हर निर्णय को तथा आदेश को लिखित रूप में बताया जाता है तथा इनका रिकार्ड रखा जाता है। यह व्यवस्था प्रशासनिक कार्यवाही को सुचारु रूप से चलाने तथा पक्षपातरहित बनाने के लिए होती है। इसी विशेषता के आधार पर कुछ लोगों ने नौकरशाही संगठन को लाल फीताशाही प्रवृत्ति को जन्म देने वाला संगठन भी कहा है।

(9) **पदों पर नियुक्ति—**पदों पर नियुक्ति या तो प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर या विशेष योग्यता वाले डिप्लोमा, डिग्री, या प्रमाणपत्र के आधार पर की जाती है।

(10) **वेतन, पदोन्नति आदि की स्पष्टता—**पदाधिकारी अपने काम के एवज में निश्चित वेतन पाते हैं। पद-संस्तरण की भाँति वेतन-क्रम भी एक संस्तरण में होता है।

इन विशेषताओं के अतिरिक्त नौकरशाही की कुछ और विशेषताएँ भी हैं; जैसे— अधिकारियों का अपने कार्य पालन की स्थिति में उत्पन्न कठिनाइयों में उचित रूप से संरक्षण, अधिकारियों के वेतन के रूप में निश्चित पुरस्कार तथा पद समाप्ति के पश्चात् पेन्शन इत्यादि।

मैक्स वेबर का कहना है कि इन विशेषताओं के आधार पर नौकरशाही आधुनिक समाज के बड़े प्रशासनिक संगठन के तार्किक तथा कुशल अभिकरण के रूप में कार्य करती है। वेबर इस बात पर बल देते हैं कि नौकरशाही के संगठन में एक नियमित, अनुशासित तथा कुशल व्यवस्था पाई जाती है।

नौकरशाही के सामाजिक परिणाम

(Social Consequences of Bureaucracy)

वेबर ने कर्मचारीतन्त्र का विश्लेषण इसके सामाजिक परिणामों की दृष्टि से भी किया है। उनकी गहन और पैनी दृष्टि ने इसके सकारात्मक एवं नकारात्मक दोनों पक्षों पर विचार किया। इन्हीं दोनों पक्षों पर मैक्स वेबर के विचारों को अग्रांकित प्रकार से प्रस्तुत किया जा सकता है—

(अ) नौकरशाही के सकारात्मक परिणाम

(Positive Consequences of Bureaucracy)

मैक्स वेबर के अनुसार नौकरशाही ने निम्नलिखित रूप से समाज की प्रगति में योगदान दिया है—

(1) **प्रशासन को प्राविधिक श्रेष्ठता प्रदान करना—**नौकरशाही संगठन के किसी भी अन्य स्वरूप की तुलना प्राविधिक दृष्टि से श्रेष्ठ है। अवैयक्तिक नियमों द्वारा निर्दिष्ट होने के कारण नौकरशाही कार्यवाही की सामान्य विश्वसनीयता एवं गण्यता को बढ़ा देती है। इसी प्रणाली के अन्तर्गत कार्य अधिक सूक्ष्मता से, तेजी से, मितव्ययिता से तथा बिना अनावश्यक विवाद के सम्पन्न होता है। नौकरशाही के युग का आदर्श विशेषज्ञ है, न कि एक परिशीलित व्यक्ति।

(2) **प्रजातन्त्र के लिए अनिवार्य—**मैक्स वेबर का उचित ही कहना है कि ज्यों-ज्यों प्रजातन्त्र का विस्तार होता है, नौकरशाही पर आधारित प्रशासन व्यवस्था की अपरिहार्यता भी बढ़ती जाती है। प्रजातन्त्र स्थानीय प्रभावशाली व्यक्तियों के प्रशासन के स्थान पर कानून द्वारा स्थापित सरकारी सेवाओं में लगे अधिकारियों द्वारा स्थापित होता जाता है। मैक्स वेबर की इन्हीं भावनाओं को **जूलियन फ्रायण्ड** (Julien

Freund) ने बड़े सुन्दर शब्द दिए हैं, “यह सामान्यतः स्वीकार कर लिया गया है कि प्रजातन्त्रीकरण और नौकरशाहीकरण साथ-साथ चलते हैं।”

(3) **प्रशासन एवं राजनीतिक-नियन्त्रण की पृथकता सम्भव**—नौकरशाही एक ऐसी प्रशासनिक संगठन की मशीन है जो स्वचालित है। इसके द्वारा यह सम्भव हो जाता है कि राजनीतिक नेतृत्व व्यवस्थापिका एवं नीति-निर्माण के कार्यों पर ही अपना ध्यान केन्द्रित कर सके। साथ ही, कर्मचारीतन्त्र पर भी राजनीतिक नेतृत्व अपना नियन्त्रण रख सकता है ताकि वह मनमानी पर न उतर आए। ऐसा होना इसलिए भी सम्भव है क्योंकि नौकरशाही प्रशासन को स्थायित्व एवं निरन्तरता प्रदान कर देती है। यह व्यक्ति-विशेष पर आधारित नहीं है। राजनीतिक नेतृत्व तो बदल भी सकता है, परन्तु यह संगठन अपना कार्य निरन्तर करता रहता है।

(4) **शिक्षा के महत्त्व एवं विभेदीकरण को प्रोत्साहन**—नौकरशाही की आवश्यकताओं ने शिक्षा के स्वरूप को भी प्रभावित किया है। स्कूलों, कॉलेजों और विश्वविद्यालयों में विभिन्न क्षेत्रों में कर्मचारियों की माँगों को देखते हुए शिक्षण के पाठ्यक्रम व प्रशिक्षण के तरीके बदलने पड़े। डिप्लोमा, सर्टिफिकेट्स, डिग्री आदि का महत्त्व बढ़ गया है। कर्मचारी के चयन के लिए ये बड़े सहायक सिद्ध होने लगे हैं तथा नए-नए विषय विश्वविद्यालयों में पढ़ाए जाने लगे हैं।

(5) **एक नई तार्किक, वैज्ञानिक व अवैयक्तिक संस्कृति का उदय**—प्रतियोगी परीक्षाओं पर आधारित, नियमों की औपचारिकता द्वारा निर्दिष्ट, मानवीय भावनाओं से तटस्थ, दफ्तरी कार्यप्रणाली एक नई संस्कृति को विकसित कर रही है। यह सेवा को एक जीवन-भर का व्यवसाय बनाती है। इस भाँति, व्यवसायियों (Professionals) का एक नया वर्ग समाज में बन जाता है। समय-सारणी में आबद्ध, औपचारिक एवं लिखित नियमों की प्रतिष्ठा से विभूषित, योजनाबद्ध जीवन शैली का विकास होता है। प्रत्येक कदम लागत और लाभ के विश्लेषण के आधार पर उठाया जाने लगता है।

(6) **प्रशासन के साधनों का एकत्रीकरण**—ज्यों-ज्यों नौकरशाही संगठनों का आकार बढ़ता जाता है त्यों-त्यों इनको चलाने के साधनों की स्वतन्त्रता व्यक्तियों और समूहों से ले ली जाती है और इसे शासन करने वाले अल्पसंख्यक समूह के अधिकार में दे दिया जाता है। सच तो यह है कि शासन के आधुनिक साधन व्यक्तियों की आर्थिक क्षमता से बाहर हैं। **राइनहार्ड बैण्डक्स** के शब्दों में, “एक समय था जब उत्पादन, प्रशासन एवं विद्वत्ता के साधन घर से अभिन्न अंग थे, पर ज्यों ही एकत्रीकरण की प्रक्रिया बढ़ी, ये घर से अलग हो गए। फलतः आधुनिक नौकरशाही प्रशासन की विशेषता परिवार से व्यापार, पदाधिकारी से पद और विद्वान् से गवेषणा की सुविधाओं को अलग करने पर निर्भर है।” नौकरशाही प्रशासन के साधनों के एकत्रीकरण को प्रोत्साहित करती है।

(7) **आर्थिक-सामाजिक अन्तरों को पाटना (Levelling)**—नौकरशाही एक ऐसी संगठन प्रणाली है जो आर्थिक और सामाजिक भेदों को दूर कर सामाजिक समतलीकरण करती है। वस्तुनिष्ठ शैक्षिक प्रमाणपत्रों व औपचारिक परीक्षा के आधार पर विभिन्न पदों पर नियुक्तियों की जाती हैं। परिवार, वंश या आर्थिक-सम्पन्नता ऐसी नियुक्तियों को प्रभावित नहीं करती। जो भी व्यक्ति योग्यता के आधार पर किसी पद पर आसीन होता है उसके अधीन सभी कर्मचारी उसके निर्णय मानेंगे। इस प्रकार, नौकरशाही सामाजिक अन्तरों को पाटती है।

इस भाँति, मैक्स वेबर ने नौकरशाही के प्रकाशमान पक्ष का वर्णन किया और यह बताया कि ज्यों-ज्यों समाज में औद्योगीकरण का विकास हो रहा है और राज्य की सार्वजनिक क्रियाओं का क्षेत्र बढ़ता जा रहा है; त्यों-त्यों नौकरशाही संगठन की आवश्यकता बढ़ती जा रही है। **मैक्स वेबर** के शब्दों में, “यह बात चर्च, राज्य, सेना, राजनीतिक दल, आर्थिक संस्थान यहाँ तक कि ऐच्छिक समितियों एवं क्लबों के लिए भी उतनी ही सत्य है.....चाहे लोग नौकरशाही के अभिशापों के सम्बन्ध में कितनी भी शिकायत क्यों न करें, क्षण भर के लिए यह सोचना केवल भ्रम-मात्र होगा कि दफ्तरों में कार्यरत अधिकारियों को माध्यम बनाए बिना किसी भी क्षेत्र में निरन्तर प्रशासनात्मक कार्य किया जा सकता है।”

लेकिन मैक्स वेबर नौकरशाही के खतरों के प्रति भी बेखबर नहीं थे। वे प्रशासन की इस व्यवस्था में अन्तर्निहित अवगुणों के प्रति भी जागरूक थे। उन्होंने उसके उन परिणामों का भी वर्णन किया है जो सामाजिक व्यवस्था में अकार्य के रूप में घटित हो रहे हैं। इन नकारात्मक परिणामों के विश्लेषण में मैक्स वेबर ने अपनी प्रखर मौलिक प्रतिभा का परिचय दिया है।

(ब) नौकरशाही के नकारात्मक परिणाम

(Negative Consequences of Bureaucracy)

मैक्स वेबर ने नौकरशाही के निम्नलिखित अवगुणों का भी वर्णन किया है जिनके कारण इसके सामाजिक व्यवस्था के लिए नकारात्मक परिणाम हो सकते हैं—

(1) **रचनात्मक निजी पहल में बाधक**—औपचारिक नियमों का कठोरेता से पालन और अपने पद के दायित्वों तक ही स्वयं को सीमित रखने का अभ्यास व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का गला घोट सकता है। इसका परिणाम यह होता है कि व्यक्ति की स्वतः स्फूर्त सूझ-बूझ, रचनात्मकता और पहल करने के साहस जैसी शक्तियों का विकास अवरुद्ध हो जाता है। व्यक्ति की कर्मचारी के रूप में केवल अपनी नौकरी को सुरक्षित रखने की इच्छा बलवती हो जाती है। निर्णय के साथ दायित्व आता है अतः वह विचाराधीन मामले को टालता जाता है। कर्मचारी एक नीरस और उबाऊ दिनचर्या में फँसा रहता है।

(2) **आत्मविहीन विशेषज्ञों का उदय**—नियमों एवं विधियों की अवैयक्तिकता ऐसे विशेषज्ञों को उत्पन्न कर सकती है जो अपने सीमित कार्य-क्षेत्र में सिमटे समग्र संगठन के लक्ष्यों को भूल जाएँ। यह भी सम्भावना हो सकती है कि नियमावली व प्रक्रिया ही साध्य बन जाए। वेबर ने स्पष्ट शब्दों में लिखा है कि दफ्तरी आचरण की अवैयक्तिकता की प्रवृत्ति 'आत्मविहीन विशेषज्ञों' को जन्म देने की होती है।

(3) **भीरु अधिकारी आपातकालीन संकट के समय असमर्थ**—नौकरशाही में अधिकारीगण जनता से दूर विशाल भवन में कायदे से काम करने के आदी हो जाते हैं। सरकारी गोपनीयता का नियम भी उनकी सुरक्षा की भावना को बढ़ा देता है। सभी व्यक्ति (कर्मचारी) शान्ति, व्यवस्था और सुरक्षा की आवश्यकता के आदी हो जाते हैं। वेबर के शब्दों में, "हम जान-बूझ कर ऐसे व्यक्ति बनते हैं जिन्हें व्यवस्था या शान्ति की आवश्यकता है और केवल व्यवस्था की आवश्यकता है और यदि एक क्षण के लिए भी यह व्यवस्था नष्ट हो जाती है तो हम घबरा जाते हैं और कायर हो जाते हैं और यदि इस व्यवस्था के अंग नहीं बन पाते तो निस्सहाय हो जाते हैं।"

(4) **परम्परात्मक मूल्यों का ह्रास**—वेबर कहते हैं कि वास्तव में, युक्तिकरण, जिसकी एक प्रमुख अभिव्यक्ति नौकरशाही है, वस्तुतः अतार्किक (Irrational) है। तार्किकता हमें उन परम्परात्मक मूल्यों से अलग कर देती है जो मानव जीवन को अर्थ और लक्ष्य प्रदान करते हैं।

इस भाँति, हम वेबर की नौकरशाही के प्रति आशंका से भी परिचित होते हैं। उनकी आशंकाएँ सर्वदा निर्मूल साबित नहीं हुईं। वास्तव में, वह नौकरशाही के अन्धपुजारी नहीं थे, जैसा कि कुछ लोग उन्हें समझने की भूल करते हैं। वे महान् चिन्तक नौकरशाही, जो आज के युग की एक सर्वग्राही प्रक्रिया है, के प्रति पूर्णतः आश्वस्त नहीं थे। उन्होंने यह भी प्रयास किया कि वह तरीका खोजा जाए जिसके द्वारा नौकरशाही से होने वाले दुष्परिणामों की रोकथाम की जा सके अथवा उन्हें न्यूनतम किया जा सके। जब नौकरशाही अपरिहार्य बन गई है, तब उसके नियन्त्रण के उपाय खोज लेने में ही बुद्धिमानी है।

नौकरशाही पर नियन्त्रण के उपाय

(Measures for Control over Bureaucracy)

मैक्स वेबर के अनुसार नौकरशाही सदैव शक्ति का एक यन्त्र रहा है और आज भी है। इसलिए जो इस वृहद् यन्त्र पर शासन स्थापित कर सकता है, वह शक्ति पर भी काबू पा जाता है। शक्ति के ऊपर इस प्रकार आधिपत्य में निम्नलिखित दो खतरे निहित हैं—

प्रथम, आपत्तिकाल में नौकरशाही नेतृत्व शीघ्र काम नहीं कर पाता। दफ्तरी प्रक्रिया शीघ्र निर्णय के मार्ग में बाधा है और विपत्ति के समय तुरन्त निर्णय लेने ही पड़ते हैं।

दूसरे, पूँजीवादी व्यवस्थाओं में यह भी खतरा है कि पूँजीपति नौकरशाही की इस वृहद् मशीन पर आधिपत्य करके उसका प्रयोग अपने हितों के लिए कर सकते हैं।

इसलिए वेबर ने नौकरशाही पर नियन्त्रण को अत्यन्त आवश्यक बताया है। वेबर का इस समस्या के हल के लिए यह सुझाव था कि सरकारी नौकरशाही पर संसद का नियन्त्रण होना चाहिए। राजनेता जनता के प्रति जवाबदेह होते हैं। यही नहीं, उनके कार्यकलाप जन-नेत्रों से किसी भी क्षण ओझल नहीं होते। राजनेता जन आलोचना के विषय भी बनाए जा सकते हैं। इन सभी तर्कों के आधार पर यही जान पड़ता है कि नौकरशाही

राजनीतिक नेताओं के निर्देशन में कार्य करे। इस भाँति, वेबर ने सरकारी क्षेत्र में दोहरी प्रशासन पद्धति की सिफारिश की। फिर भी, वेबर के मन में यह आशंका बनी रही कि राजनीतिक नेता जन-सम्पर्क के तो कुशल और अनुभवी व्यक्ति होते हैं परन्तु उन्हें विशिष्ट क्षेत्रों का इतना अधिक और तकनीकी ज्ञान नहीं होता जितना नौकरशाही को होता है। वेबर के ही शब्दों में, “राजनीतिक नेता और प्रशिक्षित अधिकारी जिस समय आमने-सामने होते हैं, उस समय प्रायः राजनेता अधिकारी के सम्मुख एक नौसिखिया ही प्रतीत होता है।” ऐसी स्थिति में यह सम्भावना हो सकती है कि राजनीतिक नेता ही नौकरशाही के द्वारा निर्देशित होने लगे। परन्तु इसके अलावा और कोई उपाय अभी तक कारगर होता हुआ प्रतीत नहीं होता।

मर्टन के अनुसार नौकरशाही के प्रकार्य एवं अकार्य

(Functions and Dysfunctions of Bureaucracy according to Merton)

रोबर्ट के० मर्टन ने नौकरशाही की अवधारणा को और अधिक सुव्यवस्थित बनाकर, वेबर की अपेक्षा इसे एक व्यापक रूप देने का प्रयास किया है। इन्होंने अपनी सुप्रसिद्ध पुस्तक ‘सामाजिक सिद्धान्त तथा सामाजिक संरचना’ (*Social Theory and Social Structure*) में नौकरशाही के प्रकार्यात्मक एवं अकार्यात्मक पहलुओं की विस्तृत विवेचना की है। साथ ही, इन्होंने अकार्यों को उत्पन्न करने वाले संरचनात्मक स्रोतों का भी उल्लेख किया है। इनके अनुसार, “एक औपचारिक एवं तार्किक रूप से संगठित सामाजिक संरचना में सुस्पष्ट एवं परिभाषित क्रिया के प्रतिमान सम्मिलित होते हैं जिसमें आदर्श रूप से, प्रत्येक क्रिया संगठन के लक्ष्य से प्रकार्यात्मक दृष्टि से जुड़ी हुई है।”¹ इस प्रकार के संगठन में अनेक परस्पर सम्बन्धित विभिन्न स्तरीकृत पद पाए जाते हैं तथा प्रत्येक के साथ कुछ सुस्पष्ट रूप से परिभाषित उत्तरदायित्व तथा अधिकार जुड़े हुए हैं। नौकरशाही में नियन्त्रण की शक्ति किसी विशेष व्यक्ति के कारण नहीं अपितु पद के कारण प्राप्त होती है। यह संगठन औपचारिक है तथा विभिन्न पदों में निश्चित दूरी पाई जाती है तथा इसी औपचारिकता के कारण व्यक्तिगत रूप से समन्वय न होने पर भी पदों के अनुसार भूमिकाएँ निभाना सम्भव हो पाता है।

मर्टन ने नौकरशाही को एक औपचारिक संगठन माना है जिसमें विभिन्न पदों पर नियुक्त व्यक्ति नियमों के अनुसार अपने उत्तरदायित्व निभाते हैं। यह विवेक पर आधारित होता है तथा नियन्त्रण की शक्ति व्यक्ति-विशेष के कारण नहीं अपितु पद से जुड़ी हुई सत्ता से सम्भव हो पाती है।

मर्टन यह मानते हैं कि नौकरशाही का शास्त्रीय विश्लेषण अथवा आदर्श-प्ररूप के निर्माण का श्रेय मैक्स वेबर को जाता है। वेबर के अनुसार पद के अनुसार की जाने वाली क्रियाओं, मान्यताओं तथा नियन्त्रणों में स्पष्ट विभाजन पाया जाता है तथा पद पर नियुक्त औपचारिक अवैयक्तिक विधि (जैसे परीक्षा) के आधार पर तकनीकी योग्यता के अनुसार होती है। प्रशिक्षित वेतनभोगी अधिकारियों की क्रियाएँ सुस्पष्ट रूप से परिभाषित, सामान्य तथा अमूर्त नियमों द्वारा नियन्त्रित होती हैं। नौकरशाही में अधिकारी चुना हुआ नहीं होता अपितु उसकी नियुक्ति उच्च अधिकारियों द्वारा अथवा अवैयक्तिक प्रतियोगिता के आधार पर होती है।

नौकरशाही व्यावसायिक सुरक्षा में वृद्धि करती है। सेवा की अवधि, पेन्शन, वेतन, इन्क्रीमेंट, पदोन्नति की नियमित विधि की सुरक्षा का कार्य अधिकारी को बाहरी दबाव के बिना अपने कर्तव्यों के पालन के लिए प्रेरित करता है। नौकरशाही को तकनीकी कार्यकुशलता, सूक्ष्मता, गति, विशेषज्ञ नियन्त्रण, सततता, अवैयक्तिकता तथा लक्ष्य की अधिकाधिक पूर्ति के कारण महत्वपूर्ण माना जाता है।

नौकरशाही के विकास के साथ-साथ यह स्पष्ट हो जाता है कि व्यक्ति उत्पादन के साधनों पर आधारित सामाजिक सम्बन्धों द्वारा नियन्त्रित नहीं होता है क्योंकि अधिक-से-अधिक व्यक्ति काम करना चाहते हैं इसलिए उन्हें कहीं-न-कहीं काम भी मिलना चाहिए। काम करने के लिए जिन यन्त्रों तथा उपकरणों की आवश्यकता होती है वे व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक अधिकारीतन्त्रों में उपलब्ध हैं। अधिकारिता का विकास व्यक्ति को उत्पादन के साधनों से पृथक् कर देता है, न तो श्रमिक के पास अपने यन्त्र होते हैं, न ही सैनिक के पास शस्त्र। ये यन्त्र तथा शस्त्र उसे नौकरशाही द्वारा प्रदान किए जाते हैं तथा इसी कारण वे उत्पादन के साधनों से पृथक् हो जाते हैं।

मर्टन के अनुसार नौकरशाही एक ऐसा प्रशासनिक ढाँचा है जिसमें जननीतियों पर वाद-विवाद तो हो सकता है परन्तु इन्हें प्राप्त करने की विधियों पर वाद-विवाद नहीं हो सकता है। इस प्रकार, मर्टन ने नौकरशाही को एक औपचारिक तार्किक संगठन मानकर मैक्स वेबर से मिलती-जुलती व्याख्या आदर्श-प्ररूप के रूप में प्रस्तुत की है।

मैक्स वेबर के विपरीत, रोबर्ट के० मर्टन ने नौकरशाही संगठन की उपलब्धियों तथा प्रकार्यों का वर्णन ही नहीं किया है अपितु हमारा ध्यान संरचना के उन आन्तरिक दबावों तथा तनावों की ओर भी दिलवाने का प्रयास किया है जिनके परिणामस्वरूप नौकरशाही में अकार्य उत्पन्न होते हैं। मर्टन का नौकरशाही के सिद्धान्त में सबसे बड़ा योगदान यही है कि इन्होंने उसके प्रकार्यात्मक पक्ष के साथ-साथ अकार्यात्मक पक्ष भी स्पष्ट करने का प्रयास किया है तथा इसके लिए उन्होंने 'प्रशिक्षित अयोग्यता की अवधारणा' (Concept of trained incapacity) की सहायता ली है।

प्रशिक्षित अयोग्यता की अवधारणा वेब्लन (Veblen) द्वारा प्रस्तुत की गई है। वेब्लन के अतिरिक्त दिवे (Dewey) की धारणा 'व्यावसायिक मनोविकार' (Occupational psychosis) तथा वारनोट (Warnotte) की धारणा 'व्यावसायिक विकृति' (Occupational deformation) भी नौकरशाही के अकार्यात्मक पक्ष की ओर हमारा ध्यान केन्द्रित करती है। नौकरशाही में पाए जाने वाले प्रमुख अकार्य अथवा दोष निम्नलिखित हैं—

(1) **प्रशिक्षित अयोग्यता** (Trained incapacity)—नौकरशाही का प्रमुख अकार्य प्रशिक्षित अयोग्यता है। मर्टन के अनुसार, "प्रशिक्षित अयोग्यता से तात्पर्य उस व्यवस्था से है जिसमें किसी व्यक्ति की योग्यताएँ ही स्वयं उसकी अपर्याप्तताएँ अथवा कमियों के रूप में कार्य करने लगती हैं। प्रशिक्षण तथा मस्तिष्क पर आधारित क्रियाएँ, जिनको भूतकाल में सफलतापूर्वक लागू किया गया है, परिवर्तित परिस्थितियों में अनुपयुक्त प्रत्युत्तरों को विकसित करती हैं।" सरल शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि प्रशिक्षित योग्यता जहाँ एक व्यक्ति की क्षमता में वृद्धि करती है वहीं दूसरी ओर परिवर्तित परिस्थितियों में यह उसके प्रत्युत्तरों को सीमित करके गलत विधियों को अपनाने में भी सहायक हो सकती है।

(2) **व्यावसायिक मनोविकार** (Occupational psychosis)—परिवर्तित परिस्थिति में जब व्यक्ति का प्रशिक्षण ही उसमें असामंजस्य की परिस्थिति उत्पन्न कर देता है तो इसका एक अन्य परिणाम व्यावसायिक मनोविकार होता है। मर्टन का कहना है कि प्रतिदिन की अपनी दिनचर्या के परिणामस्वरूप व्यक्तियों में विशेष प्राथमिकताएँ, विरोध, भेदभाव तथा कुछ कार्यविधियों के प्रति महत्त्व का दृष्टिकोण विकसित हो जाता है तथा उनमें एक विशिष्ट मानसिक प्रकृति उभर आती है। यह मनोविकार विशेष संगठन द्वारा व्यावसायिक भूमिका की माँग के परिणामस्वरूप ही विकसित होता है।

(3) **कठोर अनुशासन तथा अनुरूपता** (Strict discipline and conformity)—नौकरशाही व्यक्ति को लकीर का फकीर बना देती है क्योंकि कठोर अनुशासन एवं नियमों के प्रति अनुरूपता के कारण व्यक्ति अपनी बुद्धि तथा क्षमता का प्रयोग ही नहीं करते हैं। यदि अत्यधिक अनुशासन और अनुरूपता तथा अपने कर्तव्यों के प्रति लगाव की मनोवृत्तियों में सन्तुलन न रहे तो भी कार्यकुशलता में कमी हो सकती है। कठोर अनुशासन तथा अनुरूपता व्यक्ति की कार्यकुशलता कम कर देते हैं।

(4) **लक्ष्यों का विस्थापन** (Displacement of goals)—नौकरशाही में कठोर अनुशासन में रहने के लिए तथा प्रतिपादित मान्यताओं एवं नियमों के अनुसार कार्य करने पर विशेष परन्तु अत्यधिक बल दिया जाता है जिसके परिणामस्वरूप व्यक्ति संगठन के लक्ष्यों के प्रति उदासीन हो जाता है। नियमों का अनुपालन लक्ष्य प्राप्ति का साधन बनने की अपेक्षा स्वयं साध्य बन जाता है। एक अधिकारी के जीवन में अनुशासन तथा नियमों के प्रति अनुरूपता किसी लक्ष्य की प्राप्ति का साधन न रहकर स्वयं जीवन का एक लक्ष्य बन जाती है।

(5) **औपचारिकता** (Formalism)—नौकरशाही एक औपचारिक संगठन है तथा नियमबद्धता, अनुशासन एवं अवैयक्तिक सम्बन्धों के कारण अत्यधिक औपचारिकता अधिकारियों को संगठन के लक्ष्यों से दूर ले जाती है। व्यक्तियों में इतनी अधिक औपचारिकता आ जाती है कि वे यन्त्र की तरह अपना कार्य करने लगते हैं तथा इस प्रकार अन्य व्यक्तियों से भी उनकी दूरी बढ़ती जाती है। मर्टन का कहना है कि आवश्यक नियमों के प्रति अनुरूपता और औपचारिकता व्यक्तियों को उनके वास्तविक उद्देश्यों से विमुख कर देती है जिसके कारण ग्राहक अथवा अपने काम के लिए अधिकारियों से सम्पर्क करने वाले व्यक्ति भी असन्तुष्ट रहते हैं।

उपर्युक्त विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि नौकरशाही का अकार्यात्मक पक्ष अर्थात् नकारात्मक पक्ष भी है। अकार्य की व्याख्या मर्टन ने प्रशिक्षित अयोग्यता के आधार पर दी है अर्थात् नियमबद्धता तथा अनुशासन लक्ष्य-प्राप्ति का साधन न रहकर स्वयं में एक लक्ष्य बन जाता है जिससे लक्ष्यों का विस्थापन होता है और अधिकारी प्रशिक्षित होते हुए भी परिवर्तित परिस्थितियों में अनुकूलन नहीं रख सकते तथा प्रशिक्षित योग्यता कार्यकुशलता की अपेक्षा उनकी कार्यक्षमता को अयोग्य बनाना शुरू कर देती है।

रोबर्ट के० मर्टन के अनुसार प्रशिक्षित अयोग्यता के कारण अथवा अकार्यों के स्रोत स्वयं नौकरशाही की संरचना में ही विद्यमान हैं। एक प्रभावशाली नौकरशाही अधिकारियों से प्रत्युत्तरों में विश्वसनीयता तथा नियमबद्धता को बनाए रखने पर बल देती है तथा नियमों के प्रति भक्तिभाव के कारण वे निरपेक्ष हो जाते हैं तथा सामाजिक परिस्थितियों से अनुकूलन कम होने लगता है। इससे अपर्याप्तता में वृद्धि होने लगती है। मर्टन के अनुसार अकार्यों को उत्पन्न करने वाले प्रमुख संरचनात्मक स्रोत निम्नलिखित हैं—

(1) **भावनाओं का लक्ष्यों से साधनों की ओर विस्थापन** (Displacement of sentiments from goals into means)—नौकरशाही की संरचना श्रेणीबद्ध संरचना होती है तथा अधिकारियों का जीवन भी नियोजित एवं श्रेणीबद्ध होता है अर्थात् अनेक संगठनात्मक साधन; जैसे वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति, पेन्शन, वार्षिक वेतन वृद्धि इत्यादि नियमबद्धता को प्रोत्साहन देते हैं। अधिकारी अपने सेवा काल में नियमों के पालन के प्रति इतना अधिक जागरूक हो जाता है कि यही नियमबद्धता उसमें कायरता, रूढ़िवादिता तथा तकनीकीवादिता पैदा कर देती है। मर्टन का कहना है, “नियमों के प्रति अत्यधिक प्रतीकात्मक महत्त्व के कारण भावनाओं का लक्ष्यों से साधनों की ओर विस्थापन हो जाता है।”¹ अत्यधिक अनुरूपता तथा नियमबद्धता लक्ष्यों की प्राप्ति का साधन न रहकर स्वयं लक्ष्य बन जाते हैं। इससे नौकरशाही में अकार्य उत्पन्न होते हैं।

(2) **सामान्य भाग्य की चेतना** (Sense of common destiny)—नौकरशाही में अकार्य उत्पन्न करने वाला दूसरा प्रमुख स्रोत अधिकारियों में संयुक्त रूप से कार्य करने के परिणामस्वरूप सामान्य भाग्य की चेतना अथवा भावना का विकास है। पदाधिकारियों के उद्देश्य एक समान होते हैं तथा उनमें पदोन्नति के लिए किसी प्रकार की भी प्रतिस्पर्धा नहीं पाई जाती क्योंकि पदोन्नति का आधार वरिष्ठता होती है। ऐसी स्थिति में सहकारिता की भावना के विकास के साथ-साथ पदाधिकारी, चुने हुए उच्च अधिकारी अपने ग्राहकों के हितों की रक्षा करने के बजाय अपने हितों की रक्षा में लग जाते हैं। कई बार चुने हुए अधिकारी को पूर्ण सूचनाएँ तक उपलब्ध नहीं की जा सकतीं ताकि उसे अकुशलता के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सके। अधिकारी अपनी तथा अपने अधीन कार्य करने वाले व्यक्तियों की सत्ता की रक्षा करने के प्रयास में अपनी सामान्य प्रारब्ध की चेतना इतनी अधिक विकसित कर लेता है कि वह किसी भी परिवर्तन के प्रति उदासीन बन जाता है।

(3) **पदाधिकारियों का अपने जीवन के प्रकार से भावात्मक सात्मीकरण** (Bureaucrats' affective identification with their way of life)—मर्टन का कहना है कि नवीन व्यवस्था अथवा परिवर्तन का स्रोत केवल अपने निजी स्वार्थ ही नहीं अपितु एक अन्य महत्त्वपूर्ण प्रक्रिया भी इसके साथ जुड़ी हुई है। नौकरशाही में पदाधिकारी का अपने जीवन के प्रकार अर्थात् अपने रहन-सहन से भावात्मक सात्मीकरण हो जाता है। उसे अपने रहन-सहन एवं योग्यता पर इतना अभिमान हो जाता है कि वह इसमें किसी भी प्रकार का परिवर्तन सहन नहीं करता। यह अतार्किक अभिमान भी नौकरशाही में अकार्य उत्पन्न करने का एक प्रमुख स्रोत है।

(4) **पवित्रीकरण की प्रक्रिया** (Process of sanctification)—नौकरशाही में व्यावसायिक विभिन्नीकरण द्वारा अधिक धर्मनिरपेक्षीकरण उत्पन्न होने के साथ-साथ पदाधिकारियों के अन्दर अपने विशेषाधिकारों के प्रति पवित्रता की प्रवृत्ति भी विकसित होती है जिसे मर्टन ने पवित्रीकरण की प्रक्रिया कहा है। इन विशेषाधिकारों को अधिकारी नैतिक रूप से वैध मानने लगता है तथा ये लक्ष्यों की प्राप्ति के साधन न रहकर स्वयं साध्य (अर्थात् लक्ष्य) बन जाते हैं। अपने विशेषाधिकारों के प्रति नैतिक वैधता की भावना नौकरशाही की कार्यकुशलता कम करने में सहायक है।

इस प्रकार, मर्टन ने नौकरशाही (अधिकारीतन्त्र) के प्रकार्यों एवं अकार्यों का विस्तृत विवेचन करके प्रकार्य एवं अकार्य की अवधारणा का स्पष्टीकरण ही नहीं किया है अपितु प्रकार्यवाद को आगे बढ़ाने में महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है।

नौकरशाही के सिद्धान्त का आलोचनात्मक मूल्यांकन (Critical Evaluation of Theory of Bureaucracy)

अनेक विद्वानों ने मैक्स वेबर के नौकरशाही के सिद्धान्त की निम्नलिखित आधारों पर आलोचना की है—

(1) **हरालाम्बोस** तथा **हैल्ड** ने लिखा है कि मैक्स वेबर नौकरशाही के विश्लेषण में अन्त तक दुविधा की स्थिति से बाहर नहीं निकल पाए। इससे उनके विचारों में अस्पष्टता एवं द्वैधवृत्ति (Ambivalence) का दोष आ गया। इन्हीं विद्वानों के शब्दों में, “मैक्स वेबर की नौकरशाही के प्रति दृष्टि द्वैधवृत्ति वाली है। वे इसकी

संगठन के अन्य सभी स्वरूपों के ऊपर प्राविधिक श्रेष्ठता को स्वीकार करते हैं। उनका यह भी विश्वास था कि एक वृहद् स्तरीय औद्योगिक समाज की प्रभावपूर्ण क्रियाशीलता के लिए यह आवश्यक भी है। जब उन्होंने देखा कि यह एक उत्तरदायी सरकार के लिए खतरा भी है, तो उन्होंने विश्वास किया कि इस खतरे का सामना मजबूत राजनीतिक नियन्त्रण द्वारा किया जा सकता है। परन्तु फिर भी मानवीय स्वतन्त्रता एवं प्रसन्नता के लिए नौकरशाही के परिणामों के प्रति वे निराशावादी ही बने रहे।”

(2) **एटजियोनी** का तर्क है कि मैक्स वेबर की नौकरशाही की अवधारणा सैद्धान्तिक रूप में तो दोषरहित दिखाई देती है, परन्तु व्यवहार में नौकरशाही संगठन में अनेक भिन्न सम्भावनाएँ हो सकती हैं जिन पर मैक्स वेबर ने ध्यान नहीं दिया। कभी-कभी संगठन की संरचना में परिवर्तन होने से सत्ता के स्रोत में भी परिवर्तन हो जाता है। उदाहरण के लिए—यह हो सकता है कि नौकरशाही का शिखर— अधिकारी—चमत्कारिक गुणों वाला व्यक्ति आ जाए और नौकरशाही की कार्यपद्धति ही प्रभावित हो उठे। इसी प्रकार, युद्ध काल में सैनिक संगठन, नौकरशाही स्वरूप रखते हुए भी, व्यवहार में औपचारिक नियमों और प्रक्रियाओं के अनुरूप नहीं चल पाता। इस औपचारिक व्यवस्था को भंग करना पड़ता है और सैन्य संचालन में चमत्कारिक गुणों का समावेश करना पड़ता है। युद्ध संचालन त्वरित निर्णय प्रक्रिया के द्वारा ही हो सकता है।

(3) मैक्स वेबर द्वारा वर्णित नौकरशाही संगठन की विशेषताएँ नौकरशाही के रंगमंच के बाह्य अभिनय को तो साकार रूप से स्पष्ट करने में पर्याप्त हैं, परन्तु रंगमंच के पर्दे के पीछे जो हित-विरोध और समझौतों की प्रक्रियाएँ चलती हैं, उनका खुलासा इससे नहीं हो पाता। वास्तविक जगत में किसी भी नौकरशाही से सम्बन्धित सोपान-बद्ध स्तरों में लगे कर्मचारी समूह अनेक मानवीय द्वेष और सहयोग की ऐसी क्रिया-प्रतिक्रिया में से गुजरते रहते हैं कि वेबर का नौकरशाही का यह आदर्श-प्ररूप उस सम्पूर्णता को पकड़ने में नितान्त अक्षम है।

उपर्युक्त आलोचनाओं के बावजूद भी यह बात माननी ही होगी कि मैक्स वेबर की यह मान्यता एकदम सही है कि संगठन अथवा प्रशासन में युक्तिकरण की प्रक्रिया घटित हो रही है और प्रत्येक क्षेत्र में नौकरशाही-स्वरूप ही लागू होता जा रहा है। **मैक्स वेबर** के इन शब्दों से असहमति प्रकट करना वास्तव में कठिन होगा, “आज जन-प्रशासन की आवश्यकताओं के लिए यह (नौकरशाही) पूर्णतः अपरिहार्य है। प्रशासन के क्षेत्र में विकल्प केवल नौकरशाही और नौसिखियावाद के बीच ही हैं।” साफ जाहिर है कि कोई भी व्यक्ति आज के जन समाज में प्रशासन जैसे दुरूह कार्य को शौकीन मिजाज लोगों के हाथ में नहीं सौंपना चाहेगा। इसके लिए तो प्रशिक्षित व विशेषज्ञ अधिकारीगणों पर ही भरोसा किया जा सकता है। यह भी सच है कि अपने पदों के छोटे-छोटे क्षेत्रों में लगे ये विशेषज्ञ एक भयावह दृश्य उपस्थित करते हैं परन्तु सिवाय उस भय को कम-से-कम करने के उपाय खोजने के अन्य कोई चारा भी नहीं है। **मैक्स वेबर** ने बहुत ही सुन्दर शब्दों में वस्तु स्थिति का वर्णन किया है, “यह सोचना भी भयावह है कि एक दिन संसार में प्रशासन के पहिए में लगे हुए दाँतों (Cogs) के अलावा और कुछ न होगा। ये छोटे आदमी छोटे कार्यों में लगे होंगे और बड़े कामों को पूरा करने में प्रयत्नशील होंगे परन्तु संसार केवल ऐसे लोगों के सिवाय किसी को न जानेगा—यह एक ऐसा उद्विकास है जिसमें हम अब फँस ही चुके हैं और इसलिए आज महत्वपूर्ण प्रश्न यह नहीं है कि हम नौकरशाही को कैसे उन्नत करें और गति प्रदान करें बल्कि यह है कि हम इस मशीन का क्या विरोध करें ताकि मानव जाति के कुछ हिस्से को आत्मा के इस टुकड़े-टुकड़े हो जाने से बचा सके और नौकरशाही जीवन-शैली की सर्वोच्च प्रभुता से रक्षा कर सकें।” ●