कौटिल्य का अर्थशास्त्र एवं कार्मिक प्रशासन

राम किशोर उपाध्याय
व्याख्याता
लोक प्रशासन विभाग,
मा0 आ0 जी0 राजकीय डोग,
भरतपुर, राजस्थान, भारत

सारांश

कौटिल्य प्रथम मौर्य सम्राट चंद्रगुप्त के प्रधान मंत्री थे तथा लोक प्रशासन पर संसार के सबसे पुराने ग्रन्थ अर्थशास्त्र के लेखक थे। 300 ईसा पूर्व और पहली शताब्दी ईस्वी के बीच लिखा यह ग्रन्थ राजनीति, राज्य संचालन कला और शासन सम्बन्धी महत्वपूर्ण मुद्दों के बारे में गहन अंतर्दृष्टि प्रदान करता है।

कौटिल्य पूर्ण राजतंत्र की वकालत करता है। अपने सप्तांग सिद्धांत में कौटिल्य राज्य के सात तत्वों की बात करता है। कार्मिक प्रशासन के विभिन्न पहलू यथा भर्ती, प्रशिक्षण, पारिश्रमिक और रोजगार वर्गीकरण योजना आदि विषयों पर कौटिल्य ने पर्याप्त प्रकाश डाला है।

कौटिल्य के अनुसार, राजा का सर्व प्रमुख कर्तव्य अपनी प्रजा की रक्षा करना एवं पालन पोषण करना है। पुलों का निर्माण, सिंचाई कार्य, पशुओं के लिए चारागाह, व्यापार मार्ग खोलने और खानों का काम आदि राजा के अन्य महत्वपूर्ण कार्य हैं।

राजा के अन्य कार्यों में प्रजा की प्राकृतिक आपदा एवं असामाजिक तत्वों से रक्षा करना भी था। कौटिल्य के अनुसार, दंड संप्रभुता का प्रतीक है और राज्य में अराजकता को रोकने के लिए बिल्कुल अनिवार्य है, परन्तु राजा के लिए यह आवश्यक है कि वह दंड का प्रयोग करते समय संयम का परिचय दे एवं इस शक्ति का दुरूपयोग न करे।

शोधपत्र द्वितीयक तथ्यों पर आधारित है एवं कौटिल्य के प्रसिद्द ग्रन्थ अर्थशास्त्र में कार्मिक प्रशासन सम्बन्धी प्रमुख बातों पर पर्याप्त प्रकाश डालता है। अध्ययन का प्रमुख निष्कर्ष यह है कि कार्मिक प्रशासन के सम्बन्ध में कौटिल्य का अर्थशास्त्र सर्वाधिक प्रामाणिक ग्रन्थ है।

मुख्य शब्द : लोक प्रशासन, अर्थशास्त्र, राजनीति, राज्य संचालन कला, राजतंत्र, कार्मिक प्रशासन।

प्रस्तावना

मौर्य वंश जिसकी अवधि 322–185 ईसापूर्व थी, प्राचीन भारत का एक शक्तिशाली राजवंश था। मौर्य वंश ने भारत में 137 वर्ष राज्य किया और इस दौरान अनेकों महत्वपूर्ण मौर्य शासकों को जन्म दिया जो अपनी शासन प्रणाली एवं कार्मिक प्रशासन के कारण इतिहास में महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। मौर्य वंश की स्थापना का श्रेय चन्द्रगुप्त मौर्य और उनके मन्त्री कौटिल्य को दिया जाता है।

पाटलिपुत्र मौर्य साम्राज्य की राजधानी थी और प्रशासन के लिए साम्राज्य को चार और प्रांतों में बांटा गया था। तौसाली पूर्वी भाग की राजधानी थी, सुवर्णगिरि दक्षिणी भाग की राजधानी, तक्षशिला उत्तरी भाग की राजधानी तथा उज्जयिनी पश्चिमी भाग की राजधानी थी। साम्राज्य में समापा, इशिला तथा कौशाम्बी महत्वपूर्ण नगर थे।

कुमार स्थानीय प्रांतों के शासक थे जिनकी मदद के लिए हर प्रांत में एक मंत्रीपरिषद तथा महामात्य होते थे। प्रांत आगे जिलों में बंटे होते थे एवं प्रत्येक जिला गॉव के समूहों में बंटा होता था। जिला प्रशासन का प्रधान प्रदेशिक होता था, रज्जुक जमीन को मापने का काम करता था। गॉव प्रशासन की सबसे छोटी इकाई थी जिसका प्रधान ग्रामिक कहलाता था।

चंद्रगुप्त मौर्य – (322–298 ईसा पूर्व), बिन्दुसार – (298–271 ईसा पूर्व), अशोक – (269–232 ईसा पूर्व), कुणाल – (232–228 ईसा पूर्व), दशरथ – (228–224 ईसा पूर्व), सम्प्रति – (224–215 ईसा पूर्व), शालिसुक –(215–202 ईसा पूर्व), देववर्मन–(202–195 ईसा पूर्व), शतधन्वन् – (195–187 ईसा पूर्व) और बृहद्रथ (187–185 ईसा पूर्व) विभिन्न मौर्यवंशीय सम्राट थे ।

यद्यपि प्रत्येक मौर्यवंशीय सम्राट स्वयं में विशिस्ट था तथा प्रत्येक की अपनी विशिस्ट शासन प्रणाली थी, परन्तु इन सबमें चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम एवं अशोक सर्वाधिक प्रसिद्द सम्राट थे। कौटिल्य ने राज्य सप्तांक सिद्धान्त प्रतिपादित किया, जिसके आधार पर मौर्य प्रशासन और उसकी गृह तथा विदेश नीति संचालित होती थी – राजा, अमात्य जनपद, दुर्ग, कोष, सेना और, मित्र।

कौटिल्य जिनका मूल नाम चाणक्य था, चन्द्रगुप्त मौर्य के महामंत्री थे। वे तक्षशिला विश्वविद्यालय के आचार्य थे , उन्होंने मुख्यतरू भील और किरात राजकुमारों को प्रशिक्षण दिया । नंदवंश का नाश करने एवं चन्द्रगुप्त प्रथम को राजा बनाने में कौटिल्य का विशेष योगदान रहा।

कौटिल्य द्वारा रचित विश्व प्रसिद्द अर्थशास्त्र नामक ग्रन्थ राजनीति, अर्थनीति, कृषि, समाजनीति आदि का महान एवं सम्पूर्ण ग्रन्थ है जिसमें एक साथ सभी विषयों पर पर्याप्त सामग्री उपलब्ध है तथा जिसके सिद्धांत आज भी प्रासंगिक पाए जाते हैं । अर्थशास्त्र मौर्यकालीन भारतीय समाज का दर्पण माना जाता है।

लोक प्रशासन एवं प्रमुख रूप से कार्मिक प्रशासन के बारे में कौटिल्य के विचारों की परिणति को आज की भारतीय प्रशासन व्यवस्थान में स्पष्ट रूप से देखा जाता है जहाँ कार्य का विभाजन चयनित एवं प्रशिक्षित कर्मचारियों एवं अधिकारीयों में किया जाता है तथा पद और कार्य के अनुरूप उनके लिए वेतन निर्धारित भी होता है।

सामान्य जनता के लाभ से सम्बंधित प्रशासन लोकप्रशासन कहलाता है जिसका संबंध सामान्य नीतियों अथवा सार्वजनिक नीतियों से होता है। कौटिल्य के अनुसार, राजशासन (राजाज्ञा) धर्म, व्यवहार तथा चरित्र इस तीनों से श्रेष्ठ होता है । कौटिल्य का सप्तांग सिद्धान्त राजनीतिक विचारधारा के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण योगदान है क्योंकि राज्य के स्रप्तागों में से अधिकांश अंगों को वर्तमान शासन एवं प्रशासन व्यवस्थान में भी स्वीकार किया जाता है।

राज्य के आधुनिक अनिवार्य अंग यथा प्रभुसत्ता, सरकार, भूमि तथा जनसंख्या, सप्तांग सिद्धान्त के अंतर्गत संदर्भित एवं उल्लेखित स्वामी, अमात्य तथा जनपद हैं । कौटिल्य का सप्तांग सिद्धान्त–स्वामी, अमात्य, भु–प्रदेश, दुर्ग, कोष, सेना तथा मित्र को राज्य एवं प्रशासन के सफल संचालन के लिए अनिवार्य मानता है ।

ये सभी वो शासन के अंग एवं तत्व हैं जिनको आज भी आवश्यक माना जाता है एवं जिनके आधार पर सही प्रशासन देने का प्रयास किया जाता है। निःसंदेह कौटिल्य का अर्थशास्त्र एवं उसके सिद्धांत वर्तमान में भी सार्वभौमिक रूप से प्रासंगिक एवं महत्वपूर्ण हैं।

साहित्यावलोकन

पवन ऐस. बुधावर (2003) का शोधपत्र Employment relations in India, भारतीय संगठनों में रोजगार सम्बन्ध परिदृश्य प्रस्तुत करता है तथा प्रबंधन, संघ एवं राज्य की संयुक्त भूमिका की समीक्षा रोजगार संबंधों को दृढ़ता प्रदान करने में आवश्यक मानता है। अध्ययन इस बात की पुष्टि करता है की उदारीकरण ने प्रतिस्पर्धात्मक दबाब को बढ़ाया है और इसने भारतीय अर्थव्यवस्था मैं अप्रत्याशित परिवर्तन घटित किये हैं।

राशिद जमान (2007), अपने लेख जिसका शीर्षक है Kautilya: The Indian Strategic Thinker and Indian Strategic Culture, के अंतर्गत स्पष्ट करते हैं कि भारतीय रणनीतिक संस्कृति के अनेकों महत्वपूर्ण प्रभावों में से एक प्रमुख प्रभाव महान चिंतक कौटिल्य एवं उनका अर्थशास्त्र है। लेखक के अनुसार भारतीय रणनीतिक संस्कृति को समझने में कौटिल्य के विचार विशेष रूप से महत्वपूर्ण हैं। इतिहास बताता है की उनके विचार राजनीतिज्ञों में बहुत प्रसिद्द थे। स्वतंत्र भारत की राजनीति एवं शासन एवं प्रशासन व्यवस्था सम्बन्धी नीतियों पर कौटिल्य के विचारों का प्रभाव स्पष्ट रूप से देखा जासकता है।

अनिल मोंगा (2008) का शोधपत्र–E-Government in India: Opportunities and Challenges, बीसवीं शताब्दी के नौकरशाही आधारित लोक प्रशासन संरचना एवं ढांचे की आलोचना करता है एवं स्पष्ट करता है कि वर्तमान परिवर्तित आवश्यकताओं को पूरा करने में यह प्रशासन असफल सिद्ध हुआ है । लेखक के अनुसार, ई –गवर्नेंस सफल लोक प्रशासन की आवश्यकता है तथा पूर्व में प्रचलित लोक प्रशासन से अधिक बेहतर है, अतः वर्तमान आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर इसको ही लोक प्रशासन हेतु अपनाया जाना चाहिए।

नीरज जैन एवं शोमा मुखर्जी (2009), अपने शोध पत्र जिसका शीर्षक है Communicating a holistic perspective to the world: Kautilya on leadership, के अंतर्गत ज्ञात करते हैं एवं निष्कर्ष के रूप में बताते हैं कि कौटिल्य के अर्थशास्त्र में नेतृत्व सम्बन्धी पूर्वी एवं पश्चिमी दृष्टिकोणों का मेल है तथा इस प्रकार कौटिल्य नेतृत्व सम्बन्धी महत्वपूर्ण विचार प्रस्तुत करते हैं जिनको आज भी विश्व के अधिकांश देशों में नेतृत्व नीतियों के अंतर्गत देखा जासकता है

जॉर्ज मॉडलस्की (2013), ने अपनी रचना Kautilya: Foreign Policy and International System in the Ancient Hindu World, के अंतर्गत कौटिल्य की निम्न प्रकार प्रशंशा की है– कौटिल्य एक योग्य ब्राह्मण थे जिनकी विद्वता को उनकी कृति अर्थशास्त्र में उनके विचारों के रूप में देखा जासकता है। सिकंदर की मृत्यु के बाद चन्द्रगुप्त मौर्य को अपने राज्य का विस्तार करने में आशातीत सफलता प्राप्त हुई । नंदवंश के विनाश के बाद वे निरंतर सफलता और विजय की और आगे बढ़ते गए तथा गंगा और सतलज क्षेत्र को जीतकर वहां अपने साम्राज्य का विस्तार किया। ये सभी सफलताएं चन्द्रगुप्त मौर्य को उनके मंत्री कौटिल्य के बिना नहीं मिल पातीं क्योंकि अपनी दूरदृष्टि एवं सही–गलत के ज्ञानबोध से कौटिल्य ने चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम को समय समय पर शासन व्यवस्था की बारीकियों से परिचित करवाया।

अध्ययन के उद्देश्य

1. भारतीय इतिहास का संक्षिप्त परिचय प्रस्तुत करना ।
2. मौर्य वंश की संक्षिप्त जानकारी प्रदान करना।
3. चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम की शासन प्रणाली पर प्रकाश डालना ।

4. चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम की सफल शासन प्रणाली में कौटिल्य की भूमिका से परिचित करवाना ।
5. कौटिल्य के ग्रन्थ अर्थशास्त्र को विशेष रूप से संदर्भित करना।
6. कौटिल्य के अर्थशास्त्र ग्रन्थ की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख करना ।
7. कौटिल्य द्वारा निर्धारित राजा की शक्तियों की समीक्षा करना ।
8. कौटिल्य के सप्तांग सिद्धांत के परिप्रेक्ष्य में राजा के प्रजा सम्बन्धी विविध कार्यों की समीक्षा करना ।
9. अर्थशास्त्र में लोक प्रशासन सम्बन्धी तत्वों पर विशेष जोर देना।
10. कौटिल्य के अर्थशास्त्र में कार्मिक प्रशासन सम्बन्धी बातों पर प्रकाश डालना ।

प्राक्कल्पना

1. भारतीय इतिहास अनेकों युगों एवं वंशों में वर्गीकृत है।
2. भारतीय इतिहास का मौर्य वंश शासन प्रणाली की दृष्टि से महत्वपूर्ण वंश है ।
3. चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम की शासन व्यवस्था ऐतिहासिक रूप से उल्लेखनीय है ।
4. कौटिल्य का नाम मौर्य वंश के साथ जुड़ा हुआ है ।
5. प्रधानमंत्री के रूप में कौटिल्य की सेवाएं अनुपम उदाहरण हैं ।
6. कौटिल्य रचित ग्रन्थ अर्थशास्त्र राजनीति एवं शासन संचालन पर महत्वपूर्ण कृति है ।
7. कौटिल्य का सप्तांग सिद्धांत राजा की शक्तियों एवं कर्तव्यों पर पर्याप्त प्रकाश डालता है ।
8. कौटिल्य रचित अर्थशास्त्र ग्रन्थ भारतीय राजनीती एवं लोक प्रशासन पर आधार–ग्रन्थ है।
9. कौटिल्य का अर्थशास्त्र कार्मिक प्रशासन के बारे में आधारभूत जानकारियां उपलब्ध करवाता है ।
10. राजनीतिक एवं प्रशासनिक दृष्टि से कौटिल्य एवं उनका अर्थशास्त्र अमर हैं।

शोध पद्धति

स्वरुप एवं ढांचे की दृष्टि से यह शोधपत्र एक समीक्षा आलेख है जिसके अंतर्गत राजनीति, लोकप्रशासन एवं शासन संचालन सम्बन्धी कौटिल्य के विचारों को लाने का प्रयास किया गया है । शोध–पत्र में विभिन्न प्रकाशित शोध आलेखों एवं शोधपत्रों में उपलब्ध सामग्री को द्वितीयक तथ्यों के रूप में किया गया है ।

शोधपत्र लेखक ने अध्ययन के दौरान वस्तुनिष्ठता को बनाये रखने का पूर्ण प्रयास किया है । इसके लिए, प्राप्त तथ्यों में किसी भी प्रकार का परिवर्तन नहीं किया गया है तथा ऐतिहासिक तथ्यों में किसी भी प्रकार की छेड़खानी नहीं की गयी है। लेखक द्वारा आगम रीति एवं वैज्ञानिक पद्धति के चरणों का अक्षरशः पालन किया गया है –

1. अध्ययन हेतु निम्न लिखित चरणों को अपनाया गया–
2. विषय का चुनाव एवं विषय का परिभाषीकरण
3. उद्देश्यों का निर्धारण एवं उनके आधार पर अध्ययन को दिशा प्रदान करना
4. कार्यकारी प्राक्कल्पना का निर्माण
5. सामग्री संकलन एवं वर्गीकरण
6. सामग्री विश्लेषण
7. निष्कर्ष निकालना

निष्कर्ष

1. प्रशासनिक एवं राजनीतिक दृष्टि से भारतीय इतिहास उदाहरणयोग्य है क्योंकि भारतीय इतिहास में स्थान प्राप्त करने वाले अधिकांश राजाओं एवं सम्राटों को उनके द्वारा अपनायी गयी शासन व्यवस्था के लिए याद किया जाता है तथा उनके और प्रजा के संबंधों की समय समय पर समीक्षा की जाती है।
2. मौर्यवंश भारतीय इतिहास का एक अत्यंत महत्वपूर्ण वंश है जिसने न केवल योग्य शासक दिए अपितु ऐसे प्रधानमंत्री और मंत्री भी दिए जो अपनी अमूल्य सेवाओं के कारन इतिहास में अमर होगये।
3. चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम को एक कुशल और योग्य सम्राट और प्रशासक के रूप में याद किया जाता है जिन्होंने प्रत्येक महत्वपूर्ण निर्णय अपनी प्रजा के हित में लिया तथा अपनायी गयी शासन संचालन व्यवस्था से अपनी प्रजा का दिल जीत लिया।
4. चन्द्रगुप्त मौर्य प्रथम की सफलता में उनके प्रधानमंत्री कौटिल्य का विशेष योगदान था जो उनको प्रत्येक अवसर पर सही और गलत की पहचान करवाते थे तथा केवल ऐसे कार्य करने की सलाह देते थे जो शासन व्यवस्था और प्रजा के हित में होते थे।
5. कौटिल्य दुर्लभ जन्मित ऐसे व्यक्ति थे जिनको राजनीती, शासन व्यवस्था, शासन संचालन, कार्मिक प्रशासन, लोक प्रशासन, प्रजा की अपेक्षाओं आदि का संपूर्ण ज्ञान था।
6. कौटिल्य की कृति अर्थशास्त्र न केवल अर्थव्यवस्था सम्बन्धी विभिन्न पहलुओं पर प्रकाश डालती है अपितु राजनीति, शासन तंत्र, प्रशासन, राजा की शक्तियों एवं कर्तव्यों, प्रजा की अपेक्षाओं एवं राज्य के कल्याण सम्बन्धी–समस्त पहलुओं पर भी पर्याप्त प्रकाश डालती है।
7. कौटिल्य अपनी पुस्तक अर्थशास्त्र के अंतर्गत विभिन्न सिद्धांतों को प्रस्तुत करते हैं एवं उन सिद्धांतों के परिप्रेक्ष्य में कल्याणकारी राज्य की वकालत करते हैं।
8. कौटिल्य का अर्थशास्त्र लोकप्रशासन एवं कार्मिक प्रशासन के बारे में विस्तार से प्रकाश डालता है जो वर्तमान में भी प्रासंगिक है।
9. कार्मिक प्रशासन के विभिन्न पहलू यथा भर्ती, प्रशिक्षण, पारिश्रमिक और रोजगार वर्गीकरण योजना आदि विषयों पर कौटिल्य ने पर्याप्त प्रकाश डाला है।
10. कौटिल्य कार्मिक प्रशासन के अंतर्गत कर्मचारियों की नियुक्ति, भर्ती तथा प्रशिक्षण पर जोर देते हैं एवं इसकी वकालत करते हैं साथ ही वेतन योजना पर भी महत्वपूर्ण विचार देते हैं।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. *बुधावर पवन ऐस. – Employment relations in India, एमराल्ड इनसाइट, 2003*
2. *जमान राशिद –Kautilya: The Indian Strategic Thinker and Indian Strategic Culture, कम्पेरेटिव स्ट्रेटेजी, 25, अंक 3, 2006*

3. *जैन नीरज एवं मुखर्जी शोमा –Communicating a holistic perspective to the world: Kautilya on leadership, एमराल्ड इनसाइट, 2009*
4. *कौटिल्य (चाणक्य)– अर्थशास्त्र*
5. *कुमार ए.– चाणक्यरू थे किंगमेकर एंड फिलोसोफर, 2013*
6. *मोंगा अनिल – E-government in India: Opportunities and Challenges, इ–गवर्नमेंट इन इंडिया, जोआग 3, अंक 2, 2008*
7. *मॉडलस्की जॉर्ज – Kautilya: Foreign Policy and International System in the Ancient Hindu World, अमेरिकन पोलिटिकल साइंस रिव्यु, 58 अंक 3, कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस, 2013*
8. *सुब्रमण्यम वी. के. – मैक्सिमस ऑफ चाणक्य, कौटिल्य, 1980*