# 6

# मैक्स वेबर

सी. लक्ष्मनना, ए.वी. सत्यनारायण राव

प्रशासनिक विज्ञान के अध्ययन में नौकरशाही विषय को एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है क्योंकि इस संकल्पना का उद्देश्य संगठित स्थितियों में सत्ता नियंत्रण की व्याख्या करना है। मैक्स वेबर का नाम एक तरह से नौकरशाही का पर्यायवाची हो गया है क्योंकि समाज विज्ञान के जिन विद्वानों ने नौकरशाही की अवधारणा की व्याख्या करने की चेष्टा की है उनमें वेबर का स्थान अद्वितीय है। वेबर ने अपनी अवधारणाओं में इतिहास से लेकर तुलनात्मक समाज विज्ञान तक विविध विषयों पर विस्तृत चर्चा की है जिसके कारण वेबर पूरी दुनिया के शैक्षिक जगत में अमर हो गए हैं। आधुनिक प्रशासनिक विचारकों पर मैक्स वेबर का कैसा प्रभाव है इसे इस तथ्य से समझा जा सकता है कि आधी शताब्दी से ज्यादा समय तक नौकरशाही की जितनी प्रस्थापनाएं या मॉडल प्रकाश में आए वे सब या तो वेबरियन मॉडल के विरोधी थे या उसके भिन्न-भिन्न रूपांतर थे। न केवल वेबर मॉडल के रूपान्तर बल्कि उसके विरोधी मॉडल भी इसके (वेबर मॉडल के) महत्व को स्थापित करते हैं। इसी कारणवश नौकरशाही की अवधारणा को समझने के लिए वेबर का मॉडल एक प्रस्थान बिन्दु बन जाता है। इसी प्रकार वेबर द्वारा प्रतिपादित प्रभुत्व और 'वैधता' के सिद्धांत नौकरशाही के क्षेत्र में हुए बाद के अनेक अध्ययनों का आधार बने।

Scanned with CamScanner

मैक्स वेबर का जन्म 1864 में पश्चिमी जर्मनी के एक कपड़ा विनिर्माता परिवार में हुआ था। 1882 में प्राथमिक स्कूल की शिक्षा पूरी करने के बाद वेबर ने हाइडलबर्ग विश्वविद्यालय में विधि का अध्ययन किया। 1889 में उन्होंने "मध्ययुगीन व्यापार संगठनों का इतिहास में योगदान" पर डॉक्टरेट उपाधि हासिल करने के लिए शोध प्रबंध जमा किया। 1891 में अपना दूसरा शोध प्रबंध "रोम का कृषिकालीन इतिहास और निजी तथा सार्वजनिक कानून के लिए इसका महत्व" पूरा किया। इसके पहले वेबर ने कानून के अनुदेशक (Instructor) की हैसियत से बर्लिन विश्वविद्यालय में काम करना शुरू किया। उन्होंने कानून विषयक अनेक शोध पत्र लिखे, जिनमें मुख्यत: उस समय के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक मुद्दों पर सविस्तार चर्चा की गई। 1894 में वे फ्रीडेलबर्ग विश्वविद्यालय में अर्थशास्त्र के एक प्रोफेसर बने। 1896 ईसवी में उन्होंने हाइडलबर्ग विश्वविद्यालय में एक पद स्वीकार किया।

वेबर के जीवन में कुछ ऐसे तथ्य हैं जिन पर ध्यान देना उनके लेखन के विश्लेषण का प्रयास करने से पहले जरूरी है। पहली बात तो यही ध्यान में रखी जानी चाहिए कि वेबर में व्यवस्थित अध्ययन और विश्लेषण की उत्सुकता 13 वर्ष की उम्र में ही शुरू हो गयी थी। दूसरी बात जो वेबर के संबंध में महत्वपूर्ण है, वह यह है कि वेबर वास्तविक अनुभवों से हासिल ज्ञान को किताबी ज्ञान से ज्यादा पसंद करते थे। उनके बारे में तीसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि बाहर से प्रगतिशील दिखने वाले वेबर हृदय से रूढ़िवादी थे। चौथी बात यह है कि वेबर के लेखन में तत्कालीन जर्मनी की सामाजिक दशाएं प्रतिबिंबित होती हैं। वेबर ने देखा कि तत्कालीन समाज को नौकरशाही के सांचे में ढालने में उदारवाद का पतन हो रहा है, जो उन्हें व्यक्ति मात्र के लिए खतरे के रूप में दिखा। बिस्मार्क के नेतृत्व में जर्मनी का एकीकरण और मध्यवर्गीय उदारवादी आन्दोलन का समापन–इन स्थितियों ने वेबर को आश्वस्त किया कि बड़े लक्ष्य केवल सत्ता की राजनीति के जरिए ही हासिल किए जा सकते हैं।

## सत्ता, संगठन और वैधता

प्रशासन के क्षेत्र में वेबर द्वारा किए गए कार्यों में विशेष रूप से तो तत्व उल्लेखनीय हैं, उनमें प्रभुत्व, नेतृत्व और वैधता के सिद्धांतों का उल्लेख किया जा सकता है। उन्होंने धर्म और समाज, और जिस तरीके से वे नेतृत्व के प्रतिमानों को ढालते हैं, को ध्यान में रखते हुए इन सिद्धांतों को एक व्यापक परिप्रेक्ष्य के साथ प्रतिपादित किया। वेबर ने सत्ता, शक्ति और नियंत्रण में भेद किया। उनके अनुसार किसी व्यक्ति के पास शक्ति होने का सबूत यह होता है कि वह तमाम प्रतिरोधों के बावजूद समाज पर अपनी इच्छा थोप सके और शक्ति का ऐसा प्रयोग नियंत्रित बन जाता है। नियंत्रणमूलक सत्ता तंत्र के इसी विशिष्ट दृष्टांत में मानव समूह की संरचना के मूलभूत तत्व अंतर्भूत होते हैं। यह वास्तविकता तब उभरकर सामने आती है जब "एक निश्चित नियंत्रण समूह विशेष व्यक्तियों के जरिए आदेशों का पालन करवाता है।"[1] वेबर का मानना है कि सत्ता

Scanned with CamScanner

दरअसल "अधिनायकवादी समादेश" की है। वे सत्ता के लिए पांच आवश्यक तत्वों का उल्लेख करते हैं वे हैं: 1. एक व्यक्ति अथवा व्यक्तियों का वह निकाय जो शासन करता है; 2. व्यक्ति अथवा व्यक्तियों का निकाय जो शासित होता है; 3. शासितों के व्यवहार को प्रभावित करने वाली शासकों की इच्छा और इस इच्छा या आदेश की अभिव्यक्ति; 4. शासकों के प्रभाव का साक्ष्य आदेश की वास्तविक कोटि के संदर्भ में; 5. शासित जिस व्यक्तिपरक स्वीकारोक्ति के साथ आदेश मानते हैं उसके अनुसार उस प्रभाव का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष प्रमाण/सत्ता तभी तक कायम रहती है जब तक इसे शासितों द्वारा वैधता हासिल होती है। इस तरह कोई संगठन तभी तक शासन या प्रशासन कर सकता है जब तक वह शासितों द्वारा वैध करार दिया जाता है। विभिन्न तरह की सत्ता की विभिन्न स्थितियों में विवेचना करते हुए वेबर इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि "सभी तरह के प्रशासन का मतलब प्रभुत्व ही होता है।"

उन्होंने संगठनों में लोगों को इस तरह श्रेणियों में रखा है:

(1) वे लोग जो आदेशों का पालन करने के आदी होते हैं।

(2) वे लोग जो प्रभुत्व के बने रहने में व्यक्तिगत रूप से रुचि लेते हैं क्योंकि इससे उन्हें फायदे पहुंचते हैं।

(3) वे लोग जो इस अर्थ में उस प्रभुत्व में भागीदार होते हैं कि प्रभुत्व परिचालन (कार्य व्यवहार में इस्तेमाल) उनके जरिए होता है।

(4) वे लोग जो अपने आपको इन कार्यों के लिए तैयार रखते हैं।

यहां जिस बात को विशेष रूप से ध्यान में रखने की जरूरत है, वह यह है कि वेबर ने प्रशासन को प्रभुत्व या 'सत्ता-प्रयोग' के रूप में परिभाषित किया है जबकि दूसरे अधिकांश प्रशासनिक चिंतकों ने प्रशासन को सेवा या कर्तव्य निष्पादन के रूप में परिभाषित किया है। वेबर ने वैधता की तीन अवस्थाएं निर्धारित की हैं और इनमें से प्रत्येक के साथ आदेश की शक्ति को उचित ठहराने के उपकरणों पर भी चर्चा की है जिनमें कानूनी सत्ता, पारंपरिक सत्ता और करिश्माई सत्ता उल्लेखनीय हैं।

## कानूनी सत्ता

कानूनी सत्ता की अवधारणा उन संगठनों में मूर्त हो सकती है जहां नियमों को न्यायसंगत ढंग से और संगठन के सभी सदस्यों के लिए वैध सुनिश्चित सिद्धांतों के अनुसार प्रयुक्त किया जाता है। शक्ति का प्रयोग करने वाले सदस्य वरिष्ठ अधिकारी होते हैं जिनकी नियुक्ति या चुनाव कानूनी प्रक्रिया द्वारा होती है ताकि विधिक क्रम कायम रहे। 'कानूनी आदेशों का पालन करने वाले और इनका पालन कराने वाले' अधिकार के नियमों की व्यवस्था में सभी बराबर होते हैं। ऐसे नियमबद्ध संगठनों में निरंतरता रहती है और उनके सदस्य ऐसे नियमों से निर्देशित होते हैं, जो उनके अधिकारों को उनके प्रयोग पर आवश्यक नियंत्रण के साथ सीमित करते हैं।

Scanned with CamScanner

### पारंपरिक सत्ता

पारंपरिक सत्ता अनंत काल से अपनी स्वीकारोक्ति से निरंतर अपनी वैधता ग्रहण करती है। ऐसी पारंपरिक सत्ता का इस्तेमाल करने वाले लोगों को आमतौर पर 'मालिक' शब्द से संबोधित किया जाता है। उन्हें वह निजी सत्ता 'वंश विरासत' की सामाजिक परंपरा के कारण हासिल होती है जिसमें उनका कोई व्यक्तिगत प्रयास शामिल नहीं होता मगर इस ओहदे का आनंद वे व्यक्तिगत रूप से ही उठाते हैं। ऐसा आदेश समाज में मौजूद रिवाजों से वैधता ग्रहण करता है। ऐसे प्रभुत्वसंपन्न स्वामियों का निर्णय उनकी व्यक्तिगत इच्छाओं पर निर्भर होता है। इसके लिए किसी तार्किक आधार या नीति निर्धारक संस्था की आवश्यकता नहीं है। ऐसे प्रभुत्वसंपन्न स्वामियों की आज्ञाएं रिवाजों की आड़ में व्यक्तिगत संतुष्टि का माध्यम ही होती हैं। ऐसी सत्ता व्यक्तिगत स्वेच्छाचारिता की आधारभूमि होती है। इस तरह के प्रभुत्वसंपन्न स्वामियों का आदेश पालन करने वाले लोग 'अनुचर' कहलाते हैं। ये 'अनुचर' अपने स्वामियों के आदेशों का पालन पूरी वफादारी से करते हुए मालिक की प्रस्थिति के प्रति गहरे आदर-भाव का प्रदर्शन करते हैं। इस पुश्तैनी सत्ता में जो व्यक्ति आदेशों का पालन करते हैं वे निजी सेवक, घरेलू कर्मचारी, विश्वासपात्र, रिश्तेदार और मालिक के चहेते होते हैं। सामंती सामाजिक व्यवस्था में ऐसे लोग मालिक के निष्ठावान सहायक होते हैं। यही कारण है कि ये लोग अपनी तमाम गतिविधियों और व्यवहार के लिए अपने विवेक के बजाय मालिक की इच्छा, सनक और उसे खुश करने की कोशिश पर निर्भर होते हैं। मालिक की इच्छा और सनक के अनुसार इन्हें अपने तौर-तरीकों में बदलाव लाना पड़ता है। ऐसे में किसी मामले को लेकर उनकी राय बनती-बदलती रहती है। फिर भी इनकी तमाम गतिविधियों को रिवाजों और परंपरा के नाम पर वैधता हासिल होती है।

### करिश्माई सत्ता

किसी नेता चाहे वह देवदूत या पैगंबर किस्म के व्यक्ति, नायक अथवा कुशल वक्ता हो द्वारा शक्ति का प्रयोग अपनी जादुई शक्ति, नायकत्व या अन्य प्रकृति प्रदत्त असाधारण वरदान व गुणों द्वारा अपने दावे को प्रमाणित करने के लिए किया जाता है। इस तरह के चमत्कार और उसकी स्वीकृति ही इस व्यवस्था को वैधता प्रदान करती है। इस व्यवस्था के तहत जो लोग इन चमत्कारिक व्यक्तित्व वाले लोगों की आज्ञा का पालन करते हैं वे लोग किसी नियम, अनुबंध या पद-मर्यादा के चलते ऐसा नहीं करते बल्कि इस तरह के व्यक्ति की असाधारण क्षमताओं के चलते उनका अनुसरण करते हैं। चमत्कारिक नेता अपनी सत्ता के संचालन के लिए जो तंत्र निर्मित करता है उसमें वह अधिकारों या पद प्रतिस्थापन का विभाजन अनुचरों की योग्यता के आधार पर नहीं बल्कि अपने प्रति उनमें निजी समर्पण के आधार पर करता है। ये 'शिष्य अधिकारी' मिलकर संगठन का निर्माण करते हैं और उनकी गतिविधियों का क्षेत्र और आदेश की शक्ति के लिए नायक की इच्छा-अनिच्छा पर निर्भर होते हैं।

Scanned with CamScanner

वेबर के अनुसार ये तीनों तरह की सत्ताएं तभी तक वैध बनी रहती हैं जब तक शासित लोग इस तरह की सत्ता को स्वीकृति प्रदान करते हैं। करिश्माई या चमत्कारिक सत्ता का आधार तब डिगता है जब करिश्माई व्यक्ति निरंकुशता की सभी हदें पार कर जाता है, परंपराओं का खुल्लम-खुल्ला उल्लंघन करता है और अपना करिश्मा खो बैठता है। वेबर ने इन तीनों तरह की सत्ता-प्रणालियों और इनके नेतृत्व के प्रकारों की भी विस्तार से व्याख्या की है। वेबर का मानना है कि ये 'विशुद्ध प्रकार' की सत्ताएं अलग-अलग प्रकार की होने के बजाय हमेशा आपस में संयोजित होती हैं। लेकिन वेबर का मानना है कि इनका विश्लेषण अलग-अलग रूप में ही किया जाना चाहिए जिससे कि एक संयोजन या संश्लेषण में विद्यमान कानूनी, पारंपरिक और चमत्कारिक तत्वों के गठन का पता लगाया जा सके। इससे यह हमेशा संभव है कि समय बीतने के साथ एक तरह की सत्ता-प्रणाली में दूसरे तरह की सत्ता-प्रणाली के लक्षणों को ग्रहण करने की क्षमता है जो एक संस्थागत संरचना के दूसरी संस्थागत संरचना में रूपांतरित होने पर फलीभूत होती है। इन तीनों तरह की सत्ता-प्रणालियों में से वेबर कानूनी सत्ता-प्रणाली को उसमें निहित तार्किकता के कारण ज्यादा पसंद करते हैं। यही नहीं, वेबर जोर देकर यह भी कहते हैं कि यह सिर्फ कानूनी प्रकार की सत्ता प्रणाली या प्रभुत्व है जो आधुनिक सरकारों के लिए उपयुक्त है। इसी कारणवश वेबर ने नौकरशाही के अपने मॉडल की रूपरेखा प्रस्तुत करते समय वैधानिक-तर्कपरकता को भी ध्यान में रखा। इस लेख में अब आगे जो कुछ लिखा गया है वह नौकरशाही के 'वेबरियन मॉडल' की विभिन्न विशेषताओं को स्पष्ट करने का प्रयास है जो एक कानूनी-तार्किक सत्ता के प्रयोग के लिए एक संस्थागत तंत्र है।

## नौकरशाही

किसी न किसी रूप में लोक सेवा कार्यालय हमेशा से विश्व की संगठित सरकारों के एक हिस्से के रूप में मौजूद रहे हैं। उदाहरण के लिए चीन में ऐसे कार्यालयों की मौजूदगी के साक्ष्य 186 ईसा पूर्व में भी मिलते हैं। यही नहीं, उस काल में भी वहां ऐसे पदों पर विभिन्न अधिकारियों की भर्ती प्रतियोगिता परीक्षाओं के जरिए होती थी। इतिहास ऐसे उदाहरणों से भरा पड़ा है, जो इस बात को दर्शाते हैं कि ऐसे सरकारी पदों पर नियुक्त व्यक्तियों में कुछ विशिष्ट विशेषताएं आ जाती हैं यानी इन पदों पर आसीन कर्मचारियों में कुछ विशिष्ट लक्षण होते हैं जो कि सार्वभौमिक होते हैं।

ये फ्रेंच अर्थशास्त्री एम.डी. गोर्ने थे जिन्होंने 18वीं शताब्दी के प्रथमार्द्ध में नौकरशाही (ब्यूरोक्रेसी) शब्द का पहली बार इस्तेमाल किया। इस तरह, नौकरशाही शब्द का प्रादुर्भाव हुआ। परवर्ती फ्रांसीसी लेखकों ने इस शब्द का इस्तेमाल इतना ज्यादा किया कि यह बहुप्रचारित हो गया। लेकिन ब्रितानी समाज विज्ञानियों ने इस शब्द का इस्तेमाल 19वीं शताब्दी में शुरू किया। अग्रगण्य राजनीतिक अर्थशास्त्री जे.एस. मिल ने अपनी विश्लेषण शृंखला में नौकरशाही को भी स्थान दिया। मोस्का और मिचेल्स दो अन्य

Scanned with CamScanner