International Journal of Enhanced Research in Educational Development (IJERED)
ISSN: 2320-8708, Vol. 11 Issue 6, Nov.-Dec., 2023, Impact Factor: 7.326

# भारतीय प्रशासन में कोटिल्य का योगदानः एक विश्लेषणात्मक अध्ययन

डॉ. कृष्ण गोपाल महावर

आचार्य, लोक प्रशासन, राजकीय कला महाविद्यालय, कोटा

**शोध सारांश**

भारत के प्रशासनिक इतिहास में कौटिल्य को महान चिन्तक माना जाता है। 'अर्थशास्त्र' जो कि ईसा पूर्व तीसरी शताब्दी में लिखी गई थी, को प्राचीन भारतीय राजनीतिक–प्रशासनिक व्यवस्था का सर्वाधिक वैज्ञानिक ग्रन्थ माना जाता है। 15 अधिकरणों और 150 अध्यायों में विभाजित 'अर्थशास्त्र' में कौटिल्य ने राज्य तथा शासन व्यवस्था के बहुत से आयामों की विस्तार से विवेचना की है। वर्तमान भारतीय शासन व्यवस्था मौर्यकालीन साम्राज्य की विधाओं और ज्ञान का ऋणी रहा है। कौटिल्य राज्य की उत्पत्ति के लिए **'सामाजिक समझौते'** के सिद्धान्त का समर्थन करते हुए राज्य की स्वतंत्र प्रकृति का उल्लेख करते हैं। उनक मत में राजा, अमात्य, जनपद, दुर्ग, राजकोष, सेना तथा मित्र, राज्य के सात आवश्यक अंग है। राजा राज्य का सर्वोच्च पदाधिकारी होता है। राजा के कार्यों में सहायता देने के लिए एक मंत्रिपरिषद की व्यवस्था का उल्लेख कौटिल्य अर्थशास्त्र में करते हैं। कौटिल्य प्रशासनिक विभागों को 'तीर्थों' की संज्ञा देते हैं। कौटिल्य स्थानीय प्रशासन का भी जिक्र करते हैं। उनके अनुसार पुर/नगर तथा ग्रामीण इकाई स्थानीय प्रशासन की दो संस्थाएँ है। नगर में शान्ति व्यवस्था का दायित्व **'नागरिक'** नामक पदाधिकारी का होता है। यद्यपि सभी उद्यम वित्त पर निर्भर होते हैं। इसलिए कौटिल्य 'राजकोष' पर सर्वाधिक ध्यान देने का आग्रह करते हैं। न्यायालयों के दो प्रकारों–धर्मस्थीय तथा कण्टकशोधन एक कठोर दण्ड की व्यवस्था करते हैं।

**संकेताक्षर** – सामाजिक समझौते, तीर्थों, नागरिक, राजकोष, विष्णुगुप्त, निरंकुश शासन, सप्तांग, अमात्य, कूटनीति, संहिता, समाहर्ता, दण्ड एवं न्याय, धर्मस्थीय, कण्टक शोधन, संधि, जनकेन्द्रिय, स्थानीय।

## प्रस्तावना

कौटिल्य का जन्म 325 ई.पू. मगध राज्य में हुआ। कौटिल्य को चाणक्य या विष्णुगुप्त नाम से भी जाना जाता है जो भारतीय प्रशासनिक चिन्तन की धुरी है। शास्त्र एवं शस्त्र के ज्ञाता तथा शिक्षक के रूप में कौटिल्य ने तक्षशिला विश्वविद्यालय में अध्ययन कार्य भी किया। प्रो. रोमिला थापर लिखती है कि ''चन्द्रगुप्त मौर्य 321 ई.पू. में नन्द के पश्चात राज सिंहासन बैठा। चन्द्रगुप्त मौर्य और उसके समर्थकों की सेन्य शक्ति नन्दों के मुकाबले कम थी, और यही वह बिन्दु था जहाँ कौटिल्य की कूटनीति उपयोगी सिद्ध हुई।[1] डॉ. जायसवाल[2] और डॉ. बनर्जी[3] द्वारा प्राचीन भारत के राजशास्त्र पर किये गये कार्य में 'अर्थशास्त्र' में दर्ज लोक प्रशासन का विस्तृत ब्योरा है। अर्थशास्त्र में बड़े ही स्पष्ट रूप से कई जगह लोक शासन की कला और लोक प्रशासन के विज्ञान के बीच के प्रगाढ़ संबंध पर बल दिया गया है। लोक प्रशासन विज्ञान में प्रवीण होना सरकार के लगभग सभी पदाधिकारियों जैसे– राजा, राजकुमार, मंजी, पुरोहित आदि क लिए आवश्यक है। एक राजकुमार के लिए विशेषज्ञों के निरीक्षण में रहकर सभी विज्ञानों का अध्ययन और उनके नियमों का कड़ाई से पालन करना आवश्यक है।[4] कौटिल्य के अर्थशास्त्र में सुशासन की सार्वभौमिक अवधारणा मिलती है जिसमे जनकेन्द्रिय व कल्याणकारी प्रशासन को अभिशासित किया गया है।

**प्रजा सुखे सुखं राज्ञः प्रजानां च हिते हितम्।**
**नात्म प्रियं हितं राज्ञः प्रजानां च हिते हितम्।**

कौटिल्य के अनुसार प्रजा के सुख में राजा का सुख है व प्रजा के हित में राजा का हित निहित है। उक्त अमर श्लोक भारतीय संसद भवन पर उत्कीर्ण है। कौटिल्य द्वारा निम्न प्रमुख ग्रन्थों की रचना की है – (i) अर्थशास्त्र (ii) चाणक्य नीति शास्त्र (iii) लघु चाणक्य (iv) चाणक्य सूत्र एवं (v) वृद्ध चाणक्य

**भारतीय प्रशासन में कौटिल्य का योगदान –**

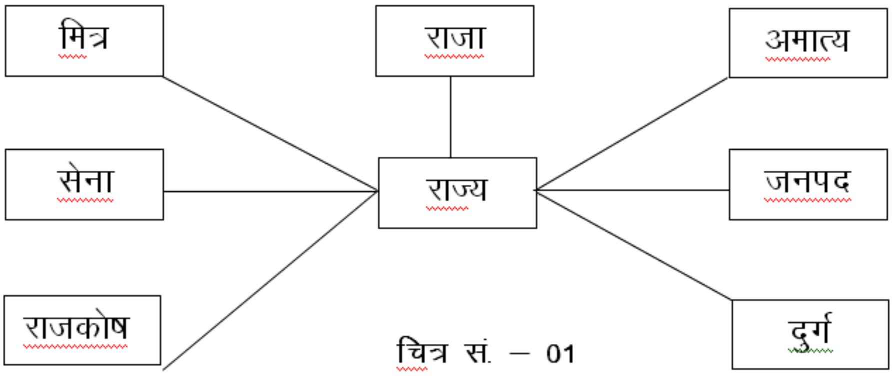
कौटिल्य जिन्हें भारत का मैकियावली भी कहा जाता है, कि सर्वाधिक महत्वपूर्ण रचना 'अर्थशास्त्र' है जो सम्भवतः तीसरी शताब्दी ईसा पूर्व की मानी जा सकती है।[5] इस ग्रन्थ में लोक प्रशासन से सम्बन्धित विषयों का वर्णन केवल प्रथम, द्वितीय, पंचम तथा षष्टम अधिकरणों में ही मिलता है।

**लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना** (Establishment of Public Welfare State)

कौटिल्य का प्रमुख चिन्तन जनहित तथा राज्य की सुरक्षा में है। यद्यपि कौटिल्य राज्य पाने, उसका विस्तार करने, शत्रुओं से राज्य एवं जनता की रक्षा करने हेतु निरंकुश शासन सत्ता की वकालत करते हैं तथापि उनकी प्राथमिकता में जनहित सर्वोपरी है। कौटिल्य सुझाव देते हैं कि राजा को कर इस प्रकार वसूलना चाहिए जैसे – सूर्य, समुद्र से वाष्प के रूप में जल ग्रहण करता है और उसे वर्षा के रूप में समुद्र को वापस लौटा देता है।

**राज्य का सप्तांग सिद्धान्त** (The Doctrine of Seven Prakritis)

कौटिल्य ने एक केन्द्रिकृत राज्य का समर्थन किया है। कौटिल्य ने अर्थशास्त्र के छठे अधिकरण में राज्य की रचना करने वाले सात अंगों या प्रकृतियों की विवेचना की है।[6]




चित्र सं. – 01

कौटिल्य राजा को राज्य का प्रथम नागरिक मानते है और राज्य की समस्त शक्तियाँ राजा में निहित होती है। कौटिल्य राजा के लिए कठोर दिनचर्या की व्यवस्था करते हैं अतः उसका गुणवान और चरित्रवान होना अति आवश्यक है। कौटिल्य की मान्यता है कि मंत्री या अमात्यों की नियुक्ति राजा द्वारा योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए। कौटिल्य ने अमात्य को जनपद की कर्मसिद्धि, राज्य की सुरक्षा, संकट का सामना, सैन्य व्यवस्था, आय–व्यय का हिसाब, शत्रुओं का शमन, रिक्त भूमि का विकास, अपराधियों को दण्ड, वैदेशिक संबंध तथा राजकुमारों की रक्षा इत्यादि दायित्व सौंपे हैं। कौटिल्य के अनुसार जनपद से तात्पर्य राज्य की प्रादेशिक सीमाओं और उसके भीतर रहने वाले लोगों से है। दुर्ग राज्य का चौथा अंग है जो सुरक्षा की दृष्टि से अतिमहत्वपूर्ण है। कौटिल्य ने 4 प्रकार के दुर्गों का उल्लेख किया है। यथा – औदिक दुर्ग (जलराशी से घिरा हुआ), पर्वत दुर्ग, धान्वन दुर्ग (मैदान से घिरा हुआ) एवं वन दुर्ग। पांचवे अंग के रूप में कौटिल्य राजकोष को अत्यधिक महत्व देते हैं। अन्त में सेना को राज्य की सुरक्षा एवं मित्र संकटकालीन परिस्थितियों में सहायता के लिए आवश्यक है।

**सुव्यवस्थित प्रशासनिक व्यवस्था** (Systematic Administrative System) - कौटिल्य का अर्थशास्त्र मुख्यतः राजनीति, कूटनीति, सैनिक एवं दण्ड व्यवस्थाओं का महत्वपूर्ण ग्रन्थ माना जाता है। अल्तेकर का मत है कि कौटिल्य का अर्थशास्त्र चिन्तनपरक राजनीति की रचना होने के स्थान पर प्रशासन के मार्गदर्शन हेतु लिखी गई एक प्रशासनिक संहिता है। "कौटिल्य ने केन्द्रीय प्रशासनिक मशीनरी में राजा, उसके विश्वसनीय परामर्शदाताओं और विभागीय प्रमुखों को शामिल किया है। उसने राजा के अतिरिक्त 17 तीर्थ (विभाग) इस प्रकार वर्णित किए हैं– (1) मंत्री (2) पुरोहित (3) सेनापति (4) युवराज (5) समाहर्ता (6) सन्निधाता (7) प्रदेष्ठा

(8) कार्मान्तिक (9) नायक (10) महापौर (11) अन्तर्वेशिक (12) मंत्रिपरीषद अध्यक्ष (13) दण्डपाल (14) दुर्गपाल (15) अन्तः पाल (16) आटविक (17) द्वारिक। कतिपय विद्वानों का मानना है कि कौटिल्य ने 'प्रशस्ति' तथा 'व्यावहारिक' को भी तीर्थ बताया है

कौटिल्य की मान्यता है कि राजा को तीन या चार मंत्रियों से मंत्रणा करनी चाहिए क्यों दो मंत्री एक मत रख कर राजा को भ्रमित कर सकते हैं। मंत्रणा सदैव गौपनीय बनी रहे तथा आपातकाल में राजा को अकेले ही निर्णय करना चाहिए। कौटिल्य कार्मिक की योग्यता के आधार पर चयन काने का सुझाव देते हैं और हर तरह के पक्षपात का विरोध करते हैं। कौटिल्य ने कार्मिकों की वेतन प्रणाली का भी विस्तार से उल्लेख किया है। सर्वोच्च श्रेणी के पदाधिकारियों को जिनमें मंत्री, पुरोहित, सेनापति, युवराज आदि शामिल किये गए हैं, को प्रतिवर्ष 48 हजार पण, मध्यम श्रेणी के पदाधिकारियों को 24 हजार पण तथा तृतीय श्रेणी के पदाधिकारियों को 12 हजार पण प्रतिवर्ष देने की योजना की थी। साथ ही कौटिल्य कार्मिकों की पदोन्नति तथा अवकाश आदि की व्यवस्था का भी समर्थन करते हैं।

कौटिल्य स्थानीय प्रशासन के दो प्रकारों का उल्लेख किया है – प्रथम पुर या नगर तथा ग्रामीण इकाई। पुर तथा नगर के विभिन्न भागों पर **'स्थानिक'** का नियंत्रण था। स्थानिक के अधीन 'गोप' थे और पुर का प्रधान अधिकारी 'नागरिक' था जो नगर में शांति–व्यवस्था सहित अन्य प्रशासनिक कार्यें के लिए जिम्मेदार था। कौटिल्य राजकोष पर सर्वाधिक ध्यान देते हैं तथा कहते हैं कि वित्त प्रशासन रूपी इंजन का ईंधन हैं भ्रष्टाचार के संदर्भ में कौटिल्य ने 40 प्रकार के रूप बताये हैं जो आज भी यथावत हैं।

**यथा ह्य स्वादयितुं न शक्यं, जिव्हातलस्थां मधु वा विषं वा।**
**अर्थस्तथाह् यर्थरण राज्ञः, स्वल्यो डरनास्वादपितु न शक्यः।**

अर्थात् जिस प्रकार जीभ पर रखे हुए शहद या विष के सम्बन्ध में कोई चाहे कि मैं इसका स्वाद न लूँ, असम्भव है। ठीक इसी प्रकार राजा के अर्थ संबंधी कार्यें पर नियुक्त कार्मिक, उस अर्थ का थोड़ा भी स्वाद न लें, यह कदापि नहीं हो सकता।

**भत्स्या यथान्तः सलिले चरन्तो, ज्ञातुं न शक्याः सलिलं पिबन्तः।**
**युक्तास्तथा कार्यविधो नियुक्ताः, ज्ञानुं न शक्या धनमाददानाः।**

अर्थात् जिस प्रकार पानी में रहते हुए मछलियाँ पानी पीती हुई दिखाई नहीं देती, उसी प्रकार अर्थ–कार्यों पर नियुक्त कार्मिक अर्थ का अपहरण करते हुए प्रतीत नहीं होते। इस सम्बन्ध में उपाय के रूप में स्थानान्तरण, जाँच समिति, दण्ड, सूचनाकर्ता का पुरस्कार, सेवामुक्ति के साथ–साथ एक सुझाव कौटिल्य द्वारा यह भी दिया गया है– **''भ्रष्ट कार्मिकों के मुँह पर गोबर और राख लगाकर या गाँव में उसके भ्रष्ट कार्यों की घोषणा करते हुए घुमाना चाहिए या उसके सिर के बालों का कटवा कर पीटते हुए राज्य के बाहर निकाल देना चाहिए।''**

**दण्ड एवं न्याय व्यवस्था** (Justice and Penal System)

अर्थशास्त्र के तीसरे और चौथे अधिकरण में न्याय प्रशासन तथा कानून व्यवस्था के विविध आयामों की विस्तार से चर्चा की गई है। कौटिल्य ने न्याय को 'राज्य का हृदय' मानते हुए कानून के दो स्वरूपों, यथा– धर्मस्थ (Cicil Law) तथा कण्टक शोधन (Criminal Law) में विभक्त किया है।

कौटिल्य ने जनपद या गाँव स्तर पर 'संधि' 10 गाँवों पर 'संग्रहण' 400 सौ गाँवों पर 'द्रोणमुद्य', 800 सौ गाँवों पर 'माध्य' तथा समूचे जनपद हेतु **'सर्वोच्च न्यायालय'** की व्यवस्था की है। कौटिल्य ने ब्राह्मण, क्षत्रिय, वैश्य तथा शूद्र हेतु प्रथम–प्रथम प्रकृति की शपथ लेने की व्यवस्था की है। मौर्यकाल में पक्षपातपूर्ण न्याय करने या निर्दोष को दण्ड देने पर न्यायाधीशों को दोगुने दण्ड का भागी बनना पड़ता था। इस संबंध में कौटिल्य ने प्राचीन शास्त्रों के इस सिद्धान्त का अनुसरण किया है–

**दण्डः शास्ति प्रजाः सर्वा दण्डस्वाधिरक्षति।**
**दण्डः सुप्तेषु जागर्ति दण्डः धर्म विपुर्षुधाः।।**

अर्थात् दण्ड प्रजा का शासन करता है, दण्ड ही रक्षा करता है, जब सभी सो रहे होते हैं तब दण्ड ही जागता है। बुद्धिमानों ने दण्ड को ही धर्म कहा है। कौटिल्य ने ब्राह्मण, स्त्री तथा बालक को कम दण्ड देने का प्रावधान किया है। दूसरी ओर वे राजा से अपेक्षा करते हैं कि वह पुत्र एवं शत्रु को बराबर दण्ड दे। कौटिल्य कठोर दण्ड की व्यवस्था करते हैं। कौटिल्य ने राज्य द्वारा विदेशी संबंधो के संचालन, दूत व्यवस्था, गुप्तचर व्यवस्था आदि विषयों पर काफी विस्तार से लिखा है।

**वर्तमान में कौटिल्य के विचारों की प्रासगिकता**

निस्सन्देह ''प्राचीन भारत की राजनीतिक विचारधाराओं में सबसे अधिक ध्यान देने योग्य कौटिल्य की विचाराधारा है।''[7] **डी. मैकन्जी ब्राउन** अपनी पुस्तक इण्डियन पॉलिटिकल थॉट : फ्राम मनु इ गांधी में कौटिल्य की प्रशंसा हुए कहते हैं कि कौटिल्य ने पूर्ण क्षमता के साथ एक ही कार्य अर्थात् 'अर्थशास्त्र' द्वारा वह सब कुछ स्पष्ट कर दिया जो कि अरस्तु, मैकियावली और बेकन ने अलग–अलग स्पष्ट करने का प्रयास किया था।''[8] कौटिल्य के विचार आज से 2200 वर्ष पूर्व से अधिक पुराने हैं तथापि आज भी उनके विचारों की प्रासंगिकता प्रशासन में देखने को मिलती है। कौटिल्य का राज्य भी लोक कल्याणकारी प्रकृति का था और आज भी राज्य का स्वरूप लोककल्याणकारी ही है। कौटिल्य ने राज्य की प्रशासनिक व्यवस्था के संचालन हेतु विभिन्न विभागों (तीर्थ) तथा कार्मिक प्रशासन पर विशेष बल दिया है। कौटिल्य ने स्थानिय शासन को लोकतंत्र की प्रशिक्षणशाला ही नहीं अपितु राजकोष एवं उद्यमों की स्थापना पर बल देता है। ''कौटिल्य ने जो कुछ लिखा वह प्रशासन के सभी पहलुओं को छूता है। निःसन्देह कौटिल्य ही प्रशासन (प्रबन्ध) के सबसे पहले लेखक थे जिनका कार्य इतना व्यापक था। इस प्रकार भारत, मानव सभ्यता की पालना, प्रबन्ध व प्रशासन के जन्म स्थल के रूप में भी जाना जाता है और कौटिल्य प्रबन्ध और संगठन पर लिखने वाले पहले लेखक थे।[9] कौटिल्य ने न्याय प्रणाली और दण्ड व्यवस्था में दो प्रकार के न्ययालयों धर्मस्थीय (दीवानी) और कण्टकशोधन (फौजदारी) का उल्लेख किया है जो आज भी भारतीय न्याय प्रणाली का भाग है।

**सारांश :**

भारतीय प्रशासन के इतिहास में कौटिल्य महान चिन्तक है जिनकी अपार लोकप्रियता यह यह सिद्ध करती है कि चाणक्य आज हम भारतीयों के रोम–रोम में बसे हुए हैं। कौटिल्य का अर्थशास्त्र, चाणक्य नीति, एवं आज का भारत मौर्यकालीन साम्राज्य की परम्पराओं तथा ज्ञान का ऋणी है। कौटिल्य कहते हैं कि **''शिक्षक कभी साधारण नहीं होता है। निर्माण तथा प्रलय उसकी गोद में पलते हैं।''** अच्छा अभिशासन समकालीन समय में सभी सरकारों का मूल आदर्श बन गया है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में अभिशासन की सार्वभौमिक अवधारणा मिलती जो जनकेन्द्रित व कल्याणकारी प्रशासन की अनुशंसा करते हैं। अर्थशास्त्र एक ऐसे प्रतीभाशाली मस्तिष्क की उपज है जो न तो भ्रष्ट हो सकता है और न विश्रृंखल ही। **सालेटोर** के अनुसार प्राचीन भारतीय प्रशासनिक चिंतन में सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान कौटिल्य के विचारों को मिलना चाहिए क्योंकि सर्वप्रथम उन्होंने ही राजनीतिशास्त्र को व्यवस्थित और धर्म से स्वतंत्र रूप प्रदान कर व्यावहारिक बनाया। उनकी मान्यता है कि राजा के धर्मानुकूल शासन का धर्मशास्त्र के साथ विरोध पैदा हो जाए, तो ऐसी स्थिति में राजशासन को ही प्राथमिकता मिलनी चाहिए। कौटिल्य ने राज्य के हित के लिए धार्मिक भाावनाओं को ठुकरा दिया है तथापि वह अपने राज्य को पूर्ण रूप से धर्म के प्रभाव से मुक्त न कर सका। उपर्युक्त तथ्यों से स्पष्ट है कि प्रशासनिक चिंतन के इतिहास में कौटिल्य को योगदान अमर एवं अपूर्व है।

**संदर्भ :**

1. रोमिला थापर, ''भारत का इतिहास'', राजकमल, 1999, पृ.स. 61
2. जायसवाल, के.पी., हिन्दू पोलिसी (1924)
3. बनर्जी, पी.एन. भारत में लोक प्रशासन (1961)
4. पुस्तक प्रथम, अध्यास पांच
5. माहेश्वरी, एस. आर. द्वारा उद्धत ''एडमिनिस्ट्रेटिव थिंकर्स, ''मैकमिलन, 1998, पृ.स. 3
6. स्वाम्यमात्यजनपददुर्गकोशदण्डमित्राणि प्रकतयः। अर्थशास्त्र, पृ.स. 535
7. बी.ए. सालेटोर, ''एनशिएण्ट इण्डियन थॉट एण्ड इस्टीट्यूशन्स, ''एशिया पब्लिशिंग हाउस, 1963, पृ.सं. 54

8. डी. मैकेन्जी ब्राउन, ''इण्यिन पॉलिटिकल थॉट : फ्राम मनु टू गाँधी'', 1958, पृ.सं. 52
9. आर.एन.सिंह, ''मैनेजमेन्टः थॉट एण्ड थिंकर्स, ''सुल्तान चन्द, 1984, पृ.सं 70