(2) नौकरशाही ने लोकतंत्र के प्रति जो सकारात्मक योगदान दिया है, यह सिद्धान्त उसकी भी अवहेलना करता है।

नौकरशाही तथा लोकतंत्र
(Bureaucracy and Democracy)

यह पहले भी कहा जा चुका है कि अधिकतर पश्चिमी देशों में नौकरशाही और लोकतंत्र का विकास लगभग साथ-साथ ही हुआ। निम्नलिखित पृष्ठों में यह दिखाया जाएगा कि एक दूसरे के विपरीत इन दोनों की भूमिका एक-दूसरे के लिए सहायक और विरोधी भी रही है। अतः लोकतंत्र में नौकरशाही की भूमिका समस्यापूर्ण है, "क्योंकि ठीक यही एक ऐसा क्षेत्र है। जिसमें खेल के लोकतांत्रिक नियम धुँधले, अस्पष्ट, स्वयं-विरोधी और विवादपूर्ण हैं।"[127] **रिन हाल बिन्डिक्स** (Rein Hald Bindix), जो एक समाजशास्त्री हैं, स्वतंत्रता (जो लोकतंत्र का सार है) के सम्बन्ध में इसी समस्या को इस प्रकार व्यक्त किया है, "लोगों के मन में नौकरशाही को दमन के साथ जो जोड़ा जाता है, उसको विचारहीनता से नहीं लिया जा सकता, क्योंकि सरकार के कार्यों में विस्तार से कई बार व्यक्ति की स्वाधीनता कम हुई है या समाप्त हुई है। फिर भी इस बात के बहुत सबूत मिलते हैं कि इसने स्वतंत्रता के हितों को बढ़ाया हैं।"[128]

नौकरशाही बनाम लोकतंत्र पर वेबर के विचार
(Weber on Bureaucracy vis-a-vis Democracy)

वेबर (Weber) इस दुविधा को स्पष्ट रूप से समझते थे। उन्होंने इस बात की ओर ध्यान दिया कि लोकतांत्रिक आन्दोलन, जो कानून के समक्ष समानता और कानूनी तथा प्रशासनिक सत्ता की स्वेच्छाचारी कार्यवाहियों के विरुद्ध सुरक्षा की माँग करते थे, ने नौकरशाही के विकास में सहायता की। यह आन्दोलन लोकसेवाओं में व्यक्तिगत अथवा राजनीतिक प्रभावों के द्वारा नहीं, अपितु गुण के आधार पर भर्ती की माँग करते थे। नौकरशाही पर की गई इन माँगों का प्रभाव समानता स्थापित करने के रूप में हुआ। सामाजिक स्थितियों को समान करने की ओर एक अन्य कारण नौकरशाही में भर्ती और पदोन्नति के लिए वंशानुगत स्थिति की अपेक्षा तकनीकी योग्यताओं पर बल देता था, किन्तु जिन तरीकों से सत्ता के दुरुपयोग और इसके विशेषाधिकारों में हस्तक्षेप के विरुद्ध नौकरशाही को सुरक्षित करने का यत्न किया गया, उनके द्वारा नौकरशाही की शक्ति में वृद्धि भी हुई। अतः न चाहते हुए भी लोकतंत्र नौकरशाहीकरण को बढ़ावा दे सकता है जिसको **वेबर** (Weber) लोकतांत्रिक विकास का अटल परिणाम समझते थे।[129]

किन्तु **वेबर** (Weber) के अनुसार लोकतंत्र मूलरूप में नौकरशाही शासन के विरुद्ध होता है, क्योंकि नौकरशाही ऐसे लोगों के हाथ में सत्ता केन्द्रित कर देती है जो नौकरशाही के इंचार्ज होते हैं और शक्ति का यह केन्द्रीयकरण लोकतंत्र की मूल परिकल्पनाओं के विपरीत होता है। ऐसा विशेषतः उस समय होता है, जबकि तकनीकी विशेषज्ञों को लोकप्रिय जनभावनाओं के प्रभाव से दूर रखा जाता है। फिर भी **वेबर** यह मानते थे कि लोक-सेवा वर्ग के बिना लोकतंत्र पद-पुरस्कार-व्यवस्था, सार्वजनिक उजाड़, अनियमितताओं और तकनीकी कुशलताहीनता जैसे बुराइयों का शिकार बन जाएगा। उन्होंने इस दुविधा को संक्षेप में इस प्रकार व्यक्त किया। ".....लोकतंत्र को उसे प्रोत्साहन देना पड़ता है जिसकी माँग बुद्धि द्वारा दी जाती है और लोकतांत्रिक भावनाएँ उससे घृणा करती हैं।"[130]

वेबर (Weber) की भाँति मार्क्सवादी भी कहते हैं कि नौकरशाही प्रवृत्तियाँ अर्थात् प्रशासनिक शक्ति को विशेषज्ञों के एक विशेष स्तर अथवा वर्ग को प्रदान कर देना, लोकतांत्रिक

सिद्धान्तों के लिए एक निश्चित चुनौती है।[131] मार्क्सवादी यह भी कहते हैं कि वे आर्थिक सं जो अधिक समानता की ओर विकास तथा जीवन की उच्च गुणवत्ता में बाधा उपस्थित करते नौकरशाही का भौतिक आधार होते हैं।[132] यही कारण है कि उनका अन्तिम लक्ष्य नौकरशा को समाप्त करना है।

विकासशील समाजों में प्रश्नचिन्ह
(The Question Mark in Developing Societies)

जैसा कि ऊपर कहा गया है, विकासशील देशों यह दुविधा और भी अधिक तीव्र है। जिन औपनिवेशिक शासन से स्वतंत्रता के उपरान्त शीघ्र आर्थिक विकास के कार्य को हाथ में लेन पड़ा। ऐसा जान पड़ता है कि एक ओर तीव्र आर्थिक विकास और दूसरी ओर लोकतांत्रिक राजनीतिक विकास के बीच विरोध है। **रिग्स** (Riggs) ने स्पष्ट तौर पर कहा कि "लोकतांत्रिक विकास की कीमत के रूप में आर्थिक क्षेत्र में धीमा विकास करना होगा।"[133] कई कारणोंवश नौकरशाहियों को अधिक मजबूत बनाना होगा। उन्हें धीमे आर्थिक विकास तथा केन्द्रित सकुशल और शक्तिशाली नौकरशाहियों में से चुनाव करना होगा। पहला विकल्प उनके अपने राष्ट्रीय हितों में नहीं, किन्तु दूसरा विकल्प लोकतांत्रिक विकास के लिए खतरा पैदा कर सकता है। **जोसफ लॉ पालोम्बरा** (Joseph La Palombara) ने इस समस्या पर प्रकाश डालते हुए कहा, "ऐसे स्थानों पर एक शक्तिशाली नौकरशाही अनिवार्य है, यदि बनावटी राजनीतिक सीमाओं के विघटनकारी प्रभाव, पारिवारिक तथा कबीलों के ढाँचों की प्रतिस्पर्धात्मक शक्तियों, राजनीतिक दलों के लिए धन जुटाने और उनको संगठित करने की कठिनाई, जनता के द्वारा ऊर्जा का बहुत कम उत्पादन और जनता में पूँजी-निर्माण की अपेक्षा उपभोक्ता-यंत्रों पर धन खर्च करने की प्रवृत्ति आदि पर काबू पाना है। विकासशील राज्यों में शक्तिशाली नौकरशाहियाँ आवश्यक बुराइयाँ हैं जिनको सहन करना सीख लेना जरूरी है और लोकतांत्रिक दृष्टि से निरन्तर अच्छाई की उम्मीद लगाए रखना होगा।"[134] उनका यह भी कहना है कि "इन देशों में आर्थिक विकास के लक्ष्य के कारण सरकारी क्षेत्र को भागीदार बनना जरूरी है और इसलिए नौकरशाही की शक्ति बढ़ती जाएगी जो स्पष्टतया लोकतांत्रिक राज्य के विकास में बाधा बनेगी।"[135] **रिग्स** (Riggs) ने इस बात पर भी विचार किया कि इन नए राज्यों में से अधिक में शक्तिशाली नौकरशाही के होने से शक्तिशाली कार्यकारिणी, राजनीतिक दलों, विधान मण्डलों, ऐच्छिक संगठनों और ऐसे अन्य राजनीतिक संस्थानों, जो एक स्थिर लोकतांत्रिक सरकार के लिए जरूरी हैं, के विकास में रुकावट पड़ती हैं।"[136]

अतः बहुत सारे विकासशील देशों में अत्यधिक ताकतवर नौकरशाहियों का उभरना जीवन का एक तथ्य है, इसलिए **रिग्स** (Riggs) का सुझाव था कि लोकतांत्रिक विकास के पक्ष में नौकरशाही शक्ति को सीमित करने के लिए मध्यमवर्ग का विकास बहुत महत्त्वपूर्ण है।[137] **मीजी** (Meiji) जापान में प्रभुत्वकारी सामाजिक वर्ग नौकरशाही ज्यादतियों पर रोक का काम करता था।[138] भारत में कांग्रेस पार्टी, इण्डियन सिविल सर्विस की परम्पराएँ और राजनीतिक शक्ति के शक्तिशाली और सुसंगठित स्थानीय केन्द्रों का विकास नौकरशाही पर अंशतः नियन्त्रण का काम करते हैं।[139] **पालोम्बरा** (Palombara) का विचार है कि विकासशील देशों में नौकरशाही की शक्ति पर कुछ हद तक इन तत्त्वों, जैसे बढ़ी हुई साक्षरता, शक्तिशाली परंपरागत संस्थान और ऐसे शक्तिशाली सामाजिक अभिजन वर्ग नौकरशाही, जिनका भाग नहीं है या जिनमें अभी तक नौकरशाही को अंतरलीन नहीं कर लिया गया, के द्वारा नियन्त्रित किया जा सकता है।[140]

इवा अतजियोनी हालिवी का सिद्धान्त (Eva Etzioni Halevy's Thesis)

नौकरशाही बनाम लोकतंत्र के विषय पर लिखते हुए **हालिवी** समस्या के तीन आयाम पेश करते हैं। उनका पहला तर्क यह है कि नौकरशाही और लोकतंत्र के बीच एक भीतरी सम्बन्ध है, यद्यपि यह सम्बन्ध परस्पर विरोधी अथवा स्वयं-विरोधी प्रकृति का है। एक ओर नौकरशाही की बढ़ती हुई शक्ति वास्तव में लोकतंत्र के लिए खतरा पैदा करती है; दूसरी ओर एक आधुनिक लोकतंत्र अपेक्षाकृत शक्तिशाली तथा स्वतंत्र नौकरशाही के बिना नहीं रह सकता।[141]

नौकरशाही लोकतंत्र के लिए खतरा पैदा करती हैं, क्योंकि—

(क) यह राज्य की प्रभुत्वकारिता (अथवा राज्य के दमन) को बढ़ाने के साधन के रूप में कार्य कर सकता है जो कई कारणों से संभव हो गया है, जैसे—सभी नौकरशाहियों का बढ़ता हुआ विस्तार तथा सूचना की अभूतपूर्व बढ़ती हुई राशि को इकट्ठा करने, सँभालने तथा पुनः प्राप्त करने के अभूतपूर्व कृत्रिम तरीकों की टेक्नोलाजी का विकास।

(ख) उपरिलिखित कारणों से नौकरशाही ने व्यक्ति की स्वायत्तता, स्वतंत्रता तथा गोपनीयता पर हस्तक्षेप करने की क्षमता को अधिक-अधिक प्राप्त कर लिया है।

(ग) नौकरशाही सूचना को सुरक्षित रखने और अपने क्षेत्र में अधिकतम गोपनीयता को बनाए रखने पर तुली हुई है।

(घ) अपने-आपको निर्वाचित राजनीतिज्ञों के नियन्त्रण से मुक्त रखने और विशेषज्ञता और सूचना पर एकाधिकार तथा संसद की शक्ति में कमी के कारण उनके क्षेत्र पर हस्तक्षेप करने की क्षमता को नौकरशाही ने अधिक-अधिक बढ़ाया है। अन्य कारणों के अतिरिक्त यह उन नियमों की अस्पष्टता के कारण भी हुआ हैं जो नौकरशाही की योग्यता के क्षेत्र की सीमा का निर्धारण करते हैं।

जो कुछ ऊपर कहा गया है, उसको देखते हुए यह स्पष्ट है कि अधिक शक्तिशाली नौकरशाही लोकतंत्र के लिए खतरा उत्पन्न करती है। किन्तु लोकतंत्र के लिए एक स्वतंत्र तथा शक्तिशाली नौकरशाही की क्या आवश्यकता हैं ? **हॉलिवी** (Halevy) का तर्क है, "लोकतांत्रिक कार्यविधियाँ ठीक ढंग से काम कर सकें, इसके लिए जरूरी है कि आधुनिक राज्य के पास ऐसा संगठन होना चाहिए जो न केवल संसाधनों का वितरण करेगा, अपितु ऐसा वह निरपेक्ष मानकों के आधार पर करेगा। यदि ऐसा नहीं होता, तो राजनीतिक समर्थन प्राप्त करने के लिए लोकतांत्रिक राजनीतिक प्रक्रिया अनिवार्य रूप से भौतिक होगी।"[142] यदि ऐसा होता है, तो यह सभी प्रकार के राजनीतिक भ्रष्टाचार को पैदा करेगा जिसके परिणामस्वरूप सारी चुनाव-प्रक्रिया एक स्वाँग बनकर रह जाएगी। अतः राज्य-संसाधनों का बँटवारा करने के लिए राजनीतिज्ञ अधिक उपयुक्त नहीं हो सकते, क्योंकि उन्हें दुबारा चुनाव जीतने के लिए राजनीतिक समर्थन प्राप्त करना पड़ता है और इसलिए वे लगातार राजनीतिक दबाव के अधीन काम करते हैं, इस कार्य के लिए स्वतंत्र तथा स्थायी तौर से नियुक्त किए गए निष्पक्ष व्यक्तियों अर्थात् नौकरशाही का संगठन ही अधिक उपयुक्त होता है, क्योंकि उन्हें भावी चुनावों की कोई चिन्ता नहीं होती। अतः एक पूर्णतया राजनीतिक दृष्टि से स्वतंत्र नौकरशाही ही एक पूर्णतया लोकतांत्रिक कार्यविधियों की सुरक्षा कर सकती हैं।[143]

हॉलिवी (Halevy) का दूसरा तर्क यह है कि लोकतंत्र नौकरशाही के लिए दुविधा उत्पन्न करता है। 'लोकतांत्रिक नियमों के अनुसार नौकरशाही दोहरी जकड़ में होती हैं; इससे यह आशा की जाती है कि वह निर्वाचित राजनीतिज्ञों के नियन्त्रण के अधीन रहे और इस नियन्त्रण से मुक्त होकर भी काम करे। इससे यह आशा की जाती है कि वह मंत्रियों के उत्तरदायित्व के अधीन काम करे और फिर अपने कार्य की जिम्मेदारी को भी स्वीकार करे। इससे यह आशा की

जाती है कि वह उस नीति को लागू करे जिसका निर्माण इसके निर्वाचित राजनीतिक अध्यक्ष ने किया है और फिर वह अपने अधिकार के तौर पर इस नीति-निर्माण में भाग भी ले। इससे यह भी आशा की जाती है कि वह नीति निर्माण में भाग ले और फिर राजनीतिक दृष्टि से निष्पक्ष हो। इसको दूसरे ढंग से इस प्रकार कहा जा सकता है कि नौकरशाही का एक ही समय पर राजनीतिकरण हो भी और नहीं भी।"[144]

जहाँ तक नौकरशाही उच्च स्तरों पर नीति-निर्माण में भाग लेती हैं, वहाँ तक यह संसाधनों के बाँटने में भी भाग लेती है। अतः यह शक्ति के प्रयोग में भाग लेती है और इसलिए राजनीति में उलझी हुई है। इसीलिए यह हित-समूहों के दबाव के पराधीन होती है और इन दबावों के बीच या तो इसे चालाकी से काम लेना पड़ता है और या इन दबावों के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है। अतः यह संसाधनों पर नियन्त्रण के लिए संघर्ष में भाग लेती है अथवा दूसरे शब्दों में शक्ति के लिए संघर्ष अथवा राजनीति में उलझी हुई है। इस दृष्टि से नौकरशाही का स्पष्ट राजनीतिकरण होता है। इस प्रकार का राजनीतिकरण उचित और यहाँ तक की लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं के लिए लाभकारी समझा जाता हैं।[145]

परन्तु यदि एक नौकरशाही नीति के मामलों, अधिकारियों को नियुक्तियों और पदोन्नतियों में एक राजनीतिक दल की अपेक्षा दूसरे का पक्षपात करती है, तो यह उसको चुनाव प्रक्रिया में बहुत बड़ा लाभ पहुँचाती है। इस प्रकार का राजनीतिकरण अथवा किसी दल का हिमायती बनकर काम करना अनुचित समझा जाता है और इसलिए लोकतांत्रिक कार्य के लिए हानिकारक है।[146]

अतः लोकतंत्र में नौकरशाही की यह दुविधा है जो नौकरशाही की आकांक्षित भूमिका की अस्पष्टता के कारण उत्पन्न होती है। कई देशों में नौकरशाही की आकांक्षित भूमिका का स्पष्टीकरण करने के जो प्रयास किए गए, वे सफल नहीं हुए (जैसे— 1955 में संयुक्त राज्य अमरीका में हूवर आयोग की सिफारिशें तथा फ्रांस में मंत्रालयों के मंत्रिमंडल आदि)।

हॉलिवी (Halevy) का तीसरा तर्क यह है कि नौकरशाही की आकांक्षित भूमिका की अस्पष्टता आधुनिक लोकतांत्रिक राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाओं में पर्याप्त तनाव, मतभेद और यहाँ तक कि संघर्ष का कारण है। यह स्थिति विशेषतया कुछ नौकरशाहों और कुछ राजनीतिज्ञों जैसे कि मंत्रियों और संसद-सदस्यों के बीच होती है। किसी स्पष्ट आकांक्षित भूमिका की व्यवस्था के बिना प्रायः उच्च नौकरशाह ऐसे क्षेत्र में प्रवेश कर जाते हैं जो नौकरशाहों अथवा राजनीतिज्ञों किसी का भी क्षेत्र नहीं होता और स्पष्टतया न तो नौकरशाही के क्षेत्र के भीतर होता है और न ही बाहर। यह क्षेत्र विवादास्पद है, नौकरशाही के द्वारा इसमें हस्तक्षेप करने से कई बार राजनीतिज्ञों में विरोध उत्पन्न करता है जो इस क्षेत्र पर भी अपने अधिकार का दावा करते हैं।[147] अतः उनका मत है कि लोकतंत्र के लिए जो समस्या नौकरशाही पैदा करती है, वह न केवल उस शक्ति के कारण है जो इसने प्राप्त कर ली है, अपितु शक्ति के लिए उन संघर्षों में भी जिनको यह जन्म देती है।

ऐसा विशेषतया नौकरशाही द्वारा राजनीति में भाग लेने पर होता है। नीति और दलीय राजनीति के बीच की सीमा धुँधली होती है और जब कभी नौकरशाही ने इसको छूने अथवा इसको पार करने का प्रयास किया है, उससे विशेषकर गम्भीर तनाव और शक्ति के लिए संघर्ष पैदा हुए हैं, जिनके कारण कभी-कभी उच्च राजनीतिज्ञों अथवा यहाँ तक कि सरकारों का भी पतन हुआ है और कभी-कभी उच्च नौकरशाहों को हटा दिया गया है और यहाँ तक कि कभी-कभी तो समूचे नौकरशाही उपक्रमों को ही समाप्त कर दिया गया है।[148]

शक्ति के लिए जिन संघर्षों को नौकरशाही जन्म देती है, वह उनसे भी अधिक विघटनकारी और निष्ठुर होते हैं जो राजनीतिज्ञों या राजनीतिक अभिजनों के बीच होते हैं, क्योंकि ये वर्ग उन नियमों का पालन करते हैं जो राजनीतिक प्रक्रियाओं को नियन्त्रित करते हैं; किन्तु शक्ति के लिए जिन संघर्षों को नौकरशाही जन्म देती है, वे ऐसे स्थानों पर अथवा मौकों पर हो सकते हैं जहाँ नियम या तो अपर्याप्त हैं और या नियम टूट जाते हैं। नौकरशाही के भीतर होने वाले शक्ति के लिए संघर्ष राजनीतिज्ञों अथवा राजनीतिक अभिजनों के बीच संघर्षों के समान नहीं होते, क्योंकि इनका निर्णय किसी निर्वाचन-प्रक्रिया के द्वारा नहीं किया जाता। "इस कारण भी यह संघर्ष लोकतंत्र में स्थापित किए गए अति नाजुक प्रबन्धों के लिए विशेषतया समस्याकारक होते हैं।"[149]

लोकतंत्र को नौकरशाही खतरे के विरुद्ध संरक्षण
(Safeguards Against Bureaucratic Threat to Democracy)

लोकतंत्र को प्रभुत्वकारी नौकरशाही से खतरे की समस्या पर विभिन्न विद्वानों ने भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण से विचार प्रकट किये हैं। इनमें से कुछ संरक्षणों का उल्लेख पहले ही किया जा चुका है, जबकि विकासशील समाजों में नौकरशाही बनाम लोकतंत्र पर विचार किया गया। कुछ अन्य विद्वान् लोकतंत्र की सुरक्षा के लिए प्रतिनिधि नौकरशाही अथवा संतुलित नौकरशाही अथवा भागीदारी नौकरशाही जैसे वांछनीय संरचनाओं या ढाँचों का सुझाव देते हैं।

A. प्रतिनिधि नौकरशाही (Representative Bureaucracy)

पॉल पी० वान राइपर (Paul P. Van Riper) अमरीका के लोकतंत्र की सफलता का श्रेय कुछ हद तक संघीय लोकसेवा के प्रतिनिधि-स्वरूप को देते हैं।[150] वे प्रतिनिधि नौकरशाही को जनता की आवश्यकताओं के प्रति अधिक सहानुभूतिपूर्ण मानते हैं, यद्यपि कई अन्य विद्वान् अतिरिक्त तत्त्वों को भी सहायक मानते हैं। जैसे—अमरीका की नौकरशाही उन्हीं सामूहिक मूल्यों से स्नेह करती है जो अमरीकी राष्ट्र को सामाजिक-राजनीतिक आम राय का भाग है, अमरीकन समाज के समानतावादी लोकाचार आदि-आदि।[151] **पॉल पी० वान० राइपर** (Paul P. Van Riper) के अनुसार एक प्रतिनिधि नौकरशाही में—(क) व्यवसाय वर्ग, क्षेत्र आदि-आदि की दृष्टि से राजनीतिक संरचना के यथोचित विभिन्न भाग होने चाहिए, (ख) और यह सामान्य तौर पर उस समाज के लोकाचारों और व्यवहारों के अनुकूल होनी चाहिए जिसका कि यह भाग है।[152] सामाजिक और आर्थिक वर्ग विशेषताओं की दृष्टि से और भौगोलिक, शैक्षिक, जातीय, धार्मिक तथा प्रजातीय विशेषताओं की दृष्टि से अमरीकन नौकरशाही अनिवार्य रूप में राष्ट्र का एक दर्पण है। अमरीका की व्यवस्था काफी हद तक एक ऐसी नौकरशाही बनने में सफल हुई है जो प्रतिनिधि है। इस व्यवस्था के कुछ विद्यार्थी तो यहाँ तक कह देते हैं कि निर्वाचित कांग्रेस के बजाय अमरीका की नौकरशाही अमरीका के समाज का अधिक प्रतिनिधित्व करती हैं।[153]

B. संतुलित नौकरशाही (Balanced Bureaucracy)

डेविड नैचमियॉस (David Nachmias) तथा **डेविड एच० रोसनब्लूम** (David H. Rosenbloom) का विचार है कि लोक नौकरशाही को लोकतांत्रिक शासन-प्रणाली में प्रभावकारी तौर पर एकीकृत करने के लिए यह आवश्यक है कि वह एक संतुलित स्थिति में हो। "एक नौकरशाही असंतुलित कहीं जाएगी जब यह लोकतांत्रिक अनुमति के आधार पर कार्य करने में असफल रहती हैं।..... नौकरशाही असंतुलन या तो तानाशाही हो सकता है या आज्ञाकारी। तानाशाही का अर्थ है कि नौकरशाही बहुत अधिक स्वामी बन गई है और आज्ञाकारी का अर्थ है कि यह बहुत अधिक दास है।[154] संतुलित नौकरशाही में अमुक तत्त्व होंगे—

(1) नौकरशाही के सम्बन्ध में विस्तारपूर्वक ज्ञान;

(2) यह भावना कि नौकरशाही जनता के अपने ही हितों की सेवा करती है;

(3) यह भावना कि नौकरशाही सबके साथ समान व्यवहार करती है; और

(4) नौकरशाही का पर्याप्त सम्मान तथा मूल्यांकन किया जाना चाहिए।[155]

किन्तु इसके लिए **रिग्स** (Riggs) 'संतुलित राज्य' और 'असंतुलित राज्य' शब्दावली का प्रयोग करते हैं। उनका कहना है कि जब नौकरशाही तथा राजनीतिक व्यवस्था के बीच एक सही स्थिर शक्ति-संतुलन हो, तो उससे उत्पन्न सरकार के स्वरूप को संतुलित राज्य-व्यवस्था कहा जा सकता है।[156] इसके विपरीत असंतुलित राज्य-व्यवस्था वह होती हैं जिस राजनीतिक व्यवस्था पर पार्टी का प्रभुत्व हो, जो इसकी राजनीतिक व्यवस्था के द्वारा चलायी जाए और जिसमें नौकरशाही की शक्ति की स्थिति को बहुत अधिक कम कर दिया गया हो, अथवा यह एक नौकरशाही राजनीतिक व्यवस्था होगी जिस पर नौकरशाही की प्रभुत्वकारिता होती हैं।[157]

C. भागीदारी की नौकरशाही (Participatory Bureaucracy)

संयुक्त राज्य अमरीका तथा पश्चिमी यूरोप की कई राजनीतिक-व्यवस्थाएँ लोक-नौकरशाहियों में कार्य-कुशलता तथा राजनीतिक प्रत्युत्तरदायिता (Responsiveness) प्राप्त करने के लिए जो सुधार लाने का यत्न कर रही हैं, उन्हें भागीदारी की नौकरशाही कहा जाता है। भागीदारी की नौकरशाही के चार मुख्य तत्त्व हैं :[158]

(1) प्रतिनिधित्व अर्थात् राष्ट्रीय नौकरशाही में एक उच्च स्तर की सामाजिक प्रतिरूपता (Representativeness) जैसा कि भारत, संयुक्त राज्य अमरीका, इजराइल आदि में यत्न किया जा रहा है।

(2) संगठनात्मक लोकतंत्र अर्थात् कार्य-संरचना, कार्मिक विषयों तथा लोकनीति के स्वभाव-सम्बन्धी विषयों की निर्णय-प्रक्रियाओं में नौकरशाही कर्मचारियों द्वारा भाग लेना।

(3) नौकरशाहों को अनुमति दी जाए और उत्साहित किया जाए कि वे लोकनीति के विषयों पर सार्वजनिक वाद-विवाद में स्वतंत्र तौर पर योगदान दें। इससे नागरिकों को राष्ट्रीय नौकरशाही के कार्य, चरित्र तथा दृष्टिकोण के सम्बन्ध में अधिक ज्ञान प्राप्त होगा।

(4) इसके लिए नौकरशाही द्वारा नीति-निर्माण में नागरिकों के द्वारा भाग लेने की आवश्यकता है। इन तत्त्वों को एकत्रित करके एक समरूप विचारधारा में परिणत किया जा सकता है, ताकि वे नौकरशाही और लोकतंत्र के बीच तनावों के समाधान में योगदान दें। इससे नौकरशाही को राजनीतिक दृष्टि से नागरिकों के प्रति अधिक सहानुभूतिपूर्ण होने और अपने कार्यों में अधिक कुशलता प्राप्त करने में सहायता मिलेगी।[159] भागीदारी की नौकरशाही के पक्ष में एक जोरदार आन्तरिक तर्क है। राष्ट्रीय नौकरशाहियों को राजनीति से पूर्णतया अलग रखने में असफलता के कारण यह बहुत अनिवार्य है कि यदि लोकतंत्र की रक्षा करनी है तो नौकरशाहियों को सामाजिक दृष्टि से प्रतिनिधि बनाना होगा।[160]