International Research Journal ISSN-0975-3486 RNI : RAJBIL 01488 VOL. I * ISSUE—2

शोध पत्र- संस्कृत

Oct-Nov—2009

कौटिल्य और उसकी शासन व्यवस्था एवं उसकी आधुनिक सार्थकता

*डॉ. ओम प्रकाश पारीक

*प्रवक्ता-संस्कृत बा.शो.राम राजकीय स्नातकोत्तर कला महाविद्यालय अलवर, राजस्थान

आचार्य कौटिल्य को चाणक्य और विष्णुगुप्त के नाम से भी सम्बोधित किया गया है चाणक्य के पुत्र होने के कारण इन्हें चाणक्य और कुटिल राजनीतिज्ञ होने के कारण कौटिल्य कहा जाता है। व्याकरण की दृष्टि से नपुसंक लिंग में कौटिल्य शब्द ''कुटिलस्थभावः षयञ्'' प्रत्यय होकर कौटिल्य शब्द बनता है ''वक्रीभावे नित्यं कौटिल्ये गतौं'' (पाणिनि) अर्थात् वक्र गमन या गति अर्थ में कौटिल्य शब्द का प्रयोग होता है। कौटिल्य का भारतीय इतिहास में एक कूटनीतिज्ञ नीतिनिपुण विद्वान के रूप में होता है। वक्र या कुटिल गति उसकी बुद्धि का अत्यन्त राजनीति निपुण होने का परिचायक है। मुद्राराक्षस नाटक में उसके बारे में कहा है। कुटिल बुद्धि वाले उस चाणक्य ने अपनी क्रोध रूपी अग्नी में नन्दवंश को जलाकर राख कर दिया। गणपति शास्त्री का मत है कि कुटिल गौत्र का वंशज होने के कारण अर्थशास्त्र के प्रणेता को कौटिल्य कहते हैं।

अर्थशास्त्र के रचियता के विषय में यद्यपि विद्वानों में मतभेद है पर अर्थशास्त्र के अन्त में स्वयं कौटिल्य ने स्वीकार किया है कि इस ग्रन्थ की रचना उसने की है जिसने शस्त्र, शास्त्र और नन्दराज द्वारा शासित भूमि का उद्धार किया। कौटिल्य अर्थशास्त्र भारतीय आर्थिक व राजनैतिक विचारों का प्रमुख ग्रन्थ है यह अत्यन्त विस्तृत तथा क्रमबद्ध ढंग से लिखा गया है इस ग्रन्थ में शासन पद्धति मन्त्रिपरिषद्, राजकीय प्रशासन, राजामंत्री, अधिकारियों के कर्तव्य, ग्राम एवं नगर व्यवस्थायें, न्यायालय, सामाजिक स्थिति, राजवित्त, सैन्य पद्धति, कूटनीति, गुप्तचर व्यवस्था, उद्योग, व्यापार वाणिज्य राष्ट्रोन्नति आदि विषयें का सिंहावलोकन किया गया है विषय सामग्री की दृष्टि से अर्थशास्त्र को नीतिशास्त्र, राजनीति शास्त्र, आधुनिक अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, युद्धशास्त्र आदि का समुच्चय माना जा सकता है। कौटिल्य का अर्थशास्त्र कल्याणकारी राज्य का दिग्दर्शक है। अमर कोश में अर्थ के लिये धान, वस्तु, प्रयोजन, निवृत्ति, द्रव्य, वित्त, स्वापतेय, रिक्त, वसु, हिरण्य, प्रवीण, घुम्ण, विभव आदि शब्दों का प्रयोग किया गया है। कौटिल्य स्वयं अर्थ की परिभाषा इस प्रकार करते हैं ''मनुष्यों की वृत्ति को अर्थ कहते हैं। मनुष्यों से युक्त भूमि को नाम अर्थ है। शास्त्र शब्द का अर्थ समादेश, नियम, आज्ञा, अथवा किसी विषय के क्रमबद्ध वर्णन से है। मानव के अर्थ सम्बन्धी प्रयसों का जिसमें विवेचन होता है उसे अर्थशास्त्र कहते हैं। कौटिल्य के अनुसार पृथ्वी के लाभ एवं पालन के लिये उपायों का विवेचन करने वाला शास्त्र

अर्थशास्त्र है–

कौटिल्य ने प्रजाहित के लिए राजा एवं उसके शासन अर्थात् राजशासन का विस्तृत उल्लेख किया है। राजा ही राज्यशक्ति का अर्थात् शासनतंत्र का सूत्रधार था किन्तु उसका कार्य (राजकार्य या शासन प्रबन्ध) सहाय साध्य माना गया था। राजा मंत्रियों के बिना कोई कार्य नहीं कर सकता था। इस विषय में कौटिल्य लिखता है–

''प्रत्यक्षपरोक्षानुमेया हि राजवृत्तिः। स्वयं दृष्टं प्रत्यक्षं, परोपदिष्टं परोक्षम्।

कर्म सुकृतेनाकृतावेक्षणमनुमेयम्। अयौगपद्यात्तु कर्मणामनेकत्वादनेकस्थत्वाच्च देशकालात्ययो मा भूदिति परोक्षामात्यैः कारयेदित्यमात्यकर्म।''

अर्थात् राजकार्य सहायसाध्य है, क्योंकि राजा के कार्य तीन प्रकार के होते हैं : प्रत्यक्ष, परोक्ष एवं अनुमेय। अपना देखा हुआ प्रत्यक्ष, दूसरों से जाना हुआ परोक्ष एवं किये या न किये कार्यों पर ध्यान देकर जो अनुमान किया जाय, वह अनुमेय कार्य होता है। यह अमात्यकर्म राजकार्य का अभिन्न अंग है तथा दोनों मिलकर ही शासन के नाम से जाने जाते हैं। कौटिल्य प्रतिपादित शासन व्यवस्था में राजा निरंकुश नहीं था। वह सर्वोच्च अधिकारी होते हुये भी स्वेच्छा से निर्णय नहीं ले सकता था। अमात्य कर्म या मंत्रणाा उसकी स्वेच्छाचारिता के लिये अंकुश स्वरूप था। राजा शासन कार्य की विलुपता के आधार पर आवश्यकतानुसार विश्वस्त एवं योग्य मंत्रियों को नियुक्त कर सकता था। मंत्रियों से शासनकार्य के व्यावहारिक संचालन हेतु मंत्रणा के संदर्भ में कौटिल्य ने निर्देश किया है –

''ते ह्यस्य स्वपक्षं परपक्षं च चिन्तयेयुः। अकृतारम्भमारब्धानुष्ठानमनुष्ठितविशेषं नियोगसम्पदं च कर्मणां कुर्युः। आसन्नैः सह कार्याणि पश्येत्। अनासन्नैः सह पत्रसम्प्रेषणेन मंत्रयेत्। आत्ययिके कार्ये मंत्रिणां मंत्रिपरिषदं चाहूय ब्रूयात्। तत्र यद् भूयिष्ठाः कार्यसिद्धिकरं वा ब्रूयुस्तत्कुर्यात्।''

अर्थात् वे अमात्य या मंत्री लोग राजा के स्वपक्ष एवं परपक्ष का चिन्तन करें। न किये हुये कार्य का अनुष्ठान एवं अनुष्ठित कार्य की पूर्ति की तैयारी करें। जो निकट हों उनके साथ बैठकर राजा कार्य को देखे तथा जो दूर है। उनसे पत्र द्वारा परामर्श ले। आवश्यक कार्य मंत्रियों को या मंत्रिपरिषद् की बैठक बुलाकर बतावे। फिर बहुमत से जिस कार्य का निर्णय हो वही करें। कौटिल्य ने मंत्रणा पर गंभीर चर्चा की है, क्योंकि प्रशासनिक निर्णयों एवं उनके क्रियान्वयन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण आधार मंत्रणा है। उन्होंने मंत्रणा के पञ्चांग रूप का प्रतिपादन किया है –

''कर्मणामारम्भोपायः पुरूषद्रव्यसम्पत्देशकाल. विभागो विनिपातप्रतीकारः कार्यसिद्धिरिति पञ्चांगो मंत्रः। तानेकैकशः पृच्छेत् समस्ताँश्च। हेतुभिश्चैषां मतिप्रविवेकान् विद्यात्। अवाप्तार्थकालं नातिक्रामयेत्। कार्यमिदमेवमासीदेवं वा यदि भवेत् तत्कथं कर्त्तव्यमिति ते यथा, ब्रूयुः तथा कुर्यात्।''

अर्थात् मंत्रणा के पाञ्च अंग है :– 1. कार्यारंभ का उपाय, 2. पुरूष और द्रव्यसंपत्, 3. देश एवं काल का विभाग, 4. आक्रमण का विचार एवं 5. कार्यसिद्धि। मंत्रणा के विषय में कौटिल्य का स्पष्ट निर्देश है कि राजा सर्वप्रथम सब मंत्रियों से अलग अलग पूछे तथा फिर एक साथ पूछे। हेतु की दृष्टि से निश्चय करे तथा जब निश्चय हो जाय तो व्यर्थ समय नष्ट न करे। मंत्रियों से पूछे कि यह कार्य ऐसा या ऐसा हो तो क्या करना चाहिये।

कौटिल्य ने एक स्थान पर अमात्य एवं मंत्री में भेद भी स्वीकार किया है, जो सर्वाधिक ध्यान देने योग्य तथ्य है :–

''विभज्यमात्मविभवं देशकालौ च कर्म च।
अमात्याः सर्वएवैते कार्याःस्युर्न तु मंत्रिणः।।''

अर्थात् कार्य करने की शक्ति और बुद्धि इत्यादि गुणों को देख कर तथा देश एवं काल का विचार करके सहाध्यायी को अमात्म नियुक्त करे किन्तु मंत्री न बनावे।'' यहां यह ध्यातव्य है कि संभवतः मंत्री अंतरङ्.ग मंत्रिमण्डल का प्रतिनिधि होता था। कौटिल्य की शासन प्रणाली में शासक राजा से लेकर सभी निम्न स्तर के कर्मचारी वेतनभोगी होते थे। राजा के वेतन के विषय में कौटिल्य ने लिखा है –

''समानविद्येम्यस्त्रिगुणवैतनोराजा।''

अर्थात् राज्य में बड़े से बड़े योग्य कर्मचारी को जितना वेतन मिलता है उससे तिगुना राजा को मिलना चाहिये, यदि विद्या और गुणों में वह समानता रखाता हो। कौटिल्य की वेतनव्यवस्था में मंत्री परिषद् के सदस्यों को दौवारिक से भी कम वेतन देने का उल्लेख किया गयाहै जिससे यह लक्षित होता है कि मंत्रिपरिषद् के सदस्यों का शासन कार्य से कोई विशेष प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं रहता होगा। शासन में समाहर्ता सन्निधाता एवं आयुधाध्यक्ष ही प्रमुख

सूत्रधार थे। समाहर्त्ता आदि अध्यक्ष कहलाते थे तथा उनके अधीन कार्य करने वाले भी कई अध्यक्ष थे जो अपने अपने विभागों के स्वतंत्र संचालक थे। कौटिल्य की शासन व्यवस्था में मंत्री के बाद सन्निधाता एवं समाहर्त्ता ही बड़े अधिकारी के रूप में मान्य थे। सन्निधाता राज्य का प्रधान कोषाध्यक्ष एवं समाहर्त्ता कर संग्रह का अधिकारी होता था। सन्निधाता के अधीन कोशगृह (ट्रेजरी) पण्यग्रह (स्टोर) कोष्ठागार (रसद) कुप्यागार (वन) आयुधागार (शास्त्रास्त्र) बन्धनागार (जेल) आदि विभाग आते थे।

जहाँ सन्निधाता कोश एवं उसके आनुषंगिक विभागों का रक्षक निरीक्षक अथवा व्यवस्थापक था, वहां समाहर्त्ता का संग्रह द्वारा कोश वृद्धि करता था। एक प्रकार से यह रेवेन्यू बोर्ड का अधिकारी था। इसके पश्चात् प्रशास्ता का भी पद था जो केवल शासनकार्य का निरीक्षक होता था तथा वह अपनी रिपोर्ट राजा को प्रस्तुत करता था। समाहर्त्ता के अधीन भी कई विभाग थ जो प्रजा से विविध विषयों पर कर संग्रह करते थे। यह विभाग कौटिल्य ने निम्न प्रकार प्रस्तुत किये हैं–

1. शुल्काध्यक्ष (Customs Officer), 2. लक्षणाध्यक्ष (Survey Officer), 3. मुद्राध्यक्ष (Passport Officer) 4. सुराध्यक्ष (Excise Officer) 5. सूनाध्यक्ष (Master of the Slaughter House) 6. सूत्राध्यक्ष (Yarn Officer) 7 गणिकाध्यक्ष (Controller of Prostitutes) 8. सीताध्यक्ष (Director of Agriculture) 9. आकाराध्यक्ष (Director of Mines) 10. नावाध्यक्ष (Port Officer) 11. विवीताध्यक्ष (Controller of Posture Lands) 12. नगराध्यक्ष (City Officer) 13. पौतवाध्यक्ष (Officer of weights and measures) 14. सुवर्णाध्यक्ष (Gold Officer) 15. गौडध्यक्ष (Master of Cattle) 16. देवताध्यक्ष (Director of Temples) 17. सेनाध्यक्ष (High Othorily of force) सेनाध्यक्ष के अधीन ही हस्त्यध्यक्ष, अश्वाध्यक्ष, रथाध्यक्ष एवं पत्त्यध्यक्ष होते थे। आयुधागाराध्यक्ष कुछ मामलों में सेनाध्यक्ष के अधीन भी कार्य करता था। इनके अतिरिक्त कौटिल्य ने अक्षपटलाध्यक्ष को स्वतंत्र अधिकारी बताया है यह अकाउन्टेट जनरल होता था इसके अधीन अनेक गणनिक (अकाउन्टेन्ट) कार्य करते थे।

इस प्रकार कौटिल्य की शासनव्यवस्था में सन्निधाता एवं समाहर्त्ता के अधीन संपूर्ण प्रबन्ध सुव्यवस्थित था। दोनों के अतिरिक्त एक कण्टकशोधन नामक विशेष संस्था भी होती थी जिसका मुख्य अधिकारी प्रदेष्टा होता था वह सामान्यतः सीमाविवाद इत्यादि विषयों में न्यायाधीश का कार्य करता था। कौटिल्य ने संघराज्यों की शासनव्यवस्था का भी पृथक् से उल्लेख किया है। संघ राज्य प्रायः दो प्रकार के होते थे कुल संघ एवं गणसंघ। दोनों प्रकार की शासनव्यवस्था में धर्मधिकरण न्यायालय की ही पूर्णरूप संस्थायें थी जो न्याय का कार्य करती थी। दण्डव्यवस्था कठोर थी किन्तु निर्दोष को दंड न मिले इसका पूर्ण ध्यान रखा जाता था। विभिन्न शारीरिक दण्ड प्रचलित थे। उनके अतिरिक्त आर्थिक दण्ड का भी प्रावधान था। अधिकारियों को कार्य में प्रमाद करने पर दुगना दंड दिया जाता था। नैतिक अपराधों में प्राणदण्ड तक भी दिया जाता था। राजा के अपराधी होने पर कौटिल्य ने अर्थदण्ड का प्रावधान किया है –

''अदण्डयदण्डने राजो दण्डस्त्रिंशगुणो म्भसि।
वरूणाय प्रदातव्यो ब्राह्मेणभ्य स्ततः परम्।।
तेन तत्पूयते पापं राज्ञो दण्डापचारजम्।
शास्ता हि वरूणोराजा मिथ्या व्याचरतां नृषु।।''

कौटिल्य अर्थशास्त्र में आधुनिक राजव्यवस्था का समय अन्तराल बहुत अधिक है। आधुनिककाल से इसकी प्राचीनता लगभग 2000 वर्ष है। इस विशाल काल खण्ड में भारत में पर्याप्त राजनैतिक परिवर्तन हुये हैं। मुगलों और अंग्रजों ने यहां दीर्घकाल तक शासन किया। जिनकी शासन व्यवस्था का राजनैतिक व सामाजिक जीवन पर व्यापक प्रभाव पड़ा इसके बाद की आधुनिक काल की राजनैतिक व सामाजिक व्यवस्थाओं पर किसी न किसी रूप में एक सीमा तक आचार्य कौटिल्य के विचारों और उनके द्वारा निरूपित व्यवस्थाओं का प्रभाव परिलक्षित होता है। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में तत्कालीन राजतंत्र के आधार पर राज्य व्यवस्थाओं का निरूपण किया गया है जबकि आधुनिक राजव्यवस्था में राष्ट्रीय तथा जनता द्वारा चुनी गई सरकार को महत्वपूर्ण माना जाता है। आचार्य कौटिल्य का राजा सर्वोच्च कार्यपालक है किन्तु वह निरंकुश नहीं है। [illegible] अधिकार आचार्य ने जनता को दिया है। आधुनिक समय में विशेष राजनैतिक दल की सरकार से सन्तुष्ट न होने पर जनता अगले चुनाव में मतदान द्वारा उसको सत्ता में पहुचने से रोक सकती है।

अर्थशास्त्र में मंत्रीपरिषद् के महत्व व उसकी अनिवार्यता को प्रतिपादित किया है। राजा को सुव्यवस्थित राज्य संचालन के लिये सुयोग्य अमात्यों की नियुक्ति करके उनके परामर्श को राज्य का संचालन

सन्दर्भ ग्रन्थ

1 ''कुटिलमति स एष येन क्रोधाग्नौ प्रसममदा हि नन्दवंशः'' (मुद्राराक्षस) 2 कौटिल्य, एन.सी. वन्द्योपाध्याय, प्रस्तावना, पृ. 1 3 चाणक्य इति विख्यातः श्रोत्रिय सर्वधर्मवित्। कौटिलीयम अर्थशास्त्र, 5.1.73. 4 कौटिलीयम् अर्थशास्त्र, 15–1 5 अर्थशास्त्र का सर्वेक्षण, [illegible] 6 [illegible] लाभ पालनोपायः 7 शास्त्रमर्थशास्त्रमिति। (कौटिलियिम् अर्थशास्त्र 15–1) 8 कौटिल्य अर्थशास्त्र – अधि. 1 अ.9 9 कौटिल्य अर्थशास्त्र 1/13/57–64 10 कौटिल्य अर्थशास्त्र 1/15/47–50, 27–28 11 कौटिल्य अर्थशास्त्र – अधि. 1/अ. 8 12 कौटिल्य अर्थशास्त्र – अधि. 5/अ. 2 13 कौटिल्य अर्थशास्त्र – अधि. 4/अ. 3