

ความหมายของการทุจริตและประพฤติกมิชอบในวงราชการในทัศนะโดยทั่วไป

มีผู้กล่าวไว้ว่าการที่จะบอกว่าอะไรคือ คอรัปชันนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะคอรัปชันเป็นเรื่องหนักไปทางด้านความรู้สึก (subjective) เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบคุณค่า (value system) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากต่อการกำหนด การที่จะบอกว่าอะไรคือ คอรัปชันนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิง (reference point) ที่ใช้การที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมของอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นคอรัปชันหรือไม่นั้น ต้องทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง นอกจากนี้หลักความคิด (concept) ที่ใช้เกี่ยวกับคอรัปชันนั้น จะใช้แบบ สมบูรณ์ (absolute concept) ไม่ได้เพราะ คอรัปชันไม่ว่าจะเกิดขึ้นในสังคมใดก็ตามย่อมมีพลวัตภาพ (dynamism) ในตัวเมื่อนั้นคือความหมายของคอรัปชันย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอสุดแต่แบบกำหนด (norm) ของสังคมในขณะนั้น¹

อย่างไรก็ตาม ในการที่จะศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ต่อเนื่องไปก็ต้องมีการจำกัดขอบเขตเพื่อทำการศึกษาไว้ กรณีเรื่องคอรัปชันก็เช่นเดียวกัน ผู้ที่ศึกษาค้นคว้าส่วนใหญ่จึงมักจะกำหนดความหมายหรือนิยามศัพท์ไว้ว่า การคอรัปชันคืออะไร ซึ่งนับได้ว่ามีจำนวนไม่น้อยทั้งในต่างประเทศและแม้แต่ในประเทศไทยเอง แนวความคิดของคำเหล่านี้มีความแตกต่างกันบ้าง คล้ายคลึงกันบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดอ้างอิงและสภาพของสังคม ดังเช่นคำกล่าวข้างต้นนี้ โดยบางท่านได้ให้ความหมายไปในด้านรัฐศาสตร์ บางท่านก็ให้ความหมายไปในทางเศรษฐศาสตร์ บางท่านก็ให้ความหมายไปในลักษณะเป็นพฤติกรรมต่าง ๆ

¹ วารินทร์ วงศ์หาญเขาว, "การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอรัปชัน," วารสารสังคมศาสตร์ 10 (มกราคม 2516): 44-45.

Robert Brooks ให้ความเห็นไว้ว่า "ค่านิยมของการประพฤติมิชอบ (corrupt practices) มีปรากฏในประมวลกฎหมายของประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว ยังขาดความกว้างขวางอย่างเพียงพอที่จะครอบคลุมแนวความคิดทั้งหมดเหมือนที่มองจากทัศนะทางด้านรัฐศาสตร์หรือจริยศาสตร์ ทั้งนี้ โดยบทลงโทษของกฎหมายที่ใช้อยู่ถูกปรับใช้กับเฉพาะการประพฤติที่เห็นจะแจ้ง ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาเห็นว่า เป็นสิ่งที่อันตรายว่าความรู้สึกนึกคิดใต้อำนาจให้เกิดข้อห้ามของกฎหมายและคคที่ขัดแย้งกันหลายคค"¹

จากความเห็นของ Robert Brooks ดังกล่าวประกอบกับหากจะทำการวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายของกรรทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยตรงทันทีโดยไม่ได้นำแนวความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิมาประกอบการพิจารณาแล้ว ก็อาจจะทำให้เนื้อหาขาดความสมบูรณ์ไป

ดังนั้น การจะเข้าสู่ปัญหาที่ต้องการศึกษาวิเคราะห์ในอันดับต่อไปจะขอกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของการคอร์รัปชัน การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนคำต่าง ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยทั่ว ๆ ไป โดยจะศึกษาเริ่มต้นจากคำในภาษาไทยอันได้แก่ การฉ้อราษฎร์บังหลวง, การกินสินบาทคราคสินบน, การทุจริตในวงราชการ, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฯลฯ และคำในภาษาอังกฤษอันได้แก่คำว่า Corruption, Bribery และ Graft เป็นคำ ๆ ตามลำดับต่อไป

¹Arnold J. Heidenheimer, ed. "The Context of Analysis," Political Corruption : Reading in Comparative Analysis (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970), p.7.

ก. คำในภาษาไทย

1. การฉ้อราษฎร์บังหลวง

พจนานุกรมไทยของ นายมานิต มานิตเจริญ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง "ก. รัคณาทาเร้นประชาชน และเบียดบังทรัพย์ของหลวงเป็นของตน"¹

สำหรับนายศักดิ์กรินทร์ สุวรรณโรจน์ ได้ให้ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยแยกเป็น

การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องประโยชน์จากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางราชการ หรือต้องเสียค่าธรรมเนียมมากกว่าเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่นในการขออนุญาตซื้ออาวุธปืน สมมติว่าต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่ทางราชการ 100 บาท แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ได้เรียกร้องให้จ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งอาจเป็น 500 บาท หรือ 1,000 บาท กรณีนี้ถือเป็นตัวอย่งของการฉ้อราษฎร์อย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กรรมวิธีของการฉ้อราษฎร์ในัจจุบันได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว การที่เจ้าหน้าที่จะบอกว่าต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าบริการเท่านั้นเท่านี้ รู้สึกว่าจะด้าสมัยเสียแล้ว รูปการอาจจะมีให้เห็นหลายแบบ เช่นในลักษณะหน้าม้า หรือการออกข่าวให้รู้กันเป็นภายในว่าจะคิดต่อเรื่องนั้นเรื่องนี้ต้องจ่ายเท่านั้นเท่านี้ หรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญบางทีก็คงเชิญไปเลี้ยงงูมูเสื่อด้วยท่านองนั้น เสร็จแล้วก็ทิ้งของไว้ หรือฝากไว้ตามธรรมเนียม แต่ก็ต้องระวังข้อหาคิดสินบนเจ้าพนักงานเข้าโดยสรุปแล้ว การฉ้อราษฎร์ก็คือการโกงเงินของประชาชน นั่นเอง

¹มานิต มานิตเจริญ, ผู้รวบรวม, พจนานุกรมไทยฉบับของบริษััทแพรวพิทยา พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2507), หน้า 411.

การบังหลวง พหุศักรมคอรัปชันในรูปแบบนี้คือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยปกติเรียกกันง่าย ๆ ว่า โกงเงินหลวง หรือนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยการปลอมแปลงเอกสารการใช้จ่ายเงิน หรือเรียกว่า หุจริตทางการบัญชี ตัวอย่างเช่น การซื้อของอาจจะซื้อราคาหนึ่ง แต่ออกใบเสร็จราคาหนึ่ง ซึ่งสูงกว่าที่จ่ายจริง หรือการซื้ออาจจะเป็นราคาเดียวกับระบุไว้ในใบเสร็จรับเงิน แต่จำนวนของไม่ครบ เป็นต้น การบังหลวงนี้ได้พัฒนาไปไม่น้อยกว่าคอรัปชันประเภทแรก โดยเทคนิคสลับซับซ้อนมากกว่าประเภทแรก บางทีก็มีส่วนเกี่ยวข้องกันหลายฝ่าย หลายระดับ นับตั้งแต่ อธิบดี ลงมาถึงเสมียนและมีเทคนิคมากมาย นับตั้งแต่เรื่องง่าย ๆ ซึ่งมีราคาค่างวดไม่กี่บาท เช่น ในลักษณะของการแอบอ้างว่ามาทำงานล่วงเวลา การทำบัญชีที่จ้างดูจ้าง เป็นต้น ไปจนถึงงานที่มีความสลับซับซ้อนมีเงื่อนงำหลายชั้นซ้อน เช่น การก่อสร้างงานใหญ่ ๆ มีมูลค่านับพันล้านบาท คอรัปชันในรูปแบบนี้เป็นตัวทำให้เงินของประเทศเสียไปมีละมามาก ๆ ที่เดียว¹

น.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร พอจะจัดเข้าได้ในประเภทฉ้อราษฎร์ คือเป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่น เชื้อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน เช่น ปลอ่ยให้สินค้ำที่ภาษีมีปานค่านไม่จับกุม เพราะได้รับสินบน ปลอ่ยให้คนเข้าเมืองได้เกินโควต้าเพราะเห็นแก่สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำหุจริตต่อหน้าที่เสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะเป็นโดยสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม เช่น ราษฎรต้องเสียภาษีมากเจ้าพนักงานสมคบกับราษฎรเพื่อให้เสียภาษีน้อย ได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบน หรือมิฉะนั้นเป็นการที่เจ้าพนักงานเบียดบังยกยอก

¹ ถักรินทร์ ชูวรรณโรจน์, "คอรัปชัน : มะเร็งในระบบราชการ," วารสารข้าราชการ 19 (มีนาคม 2517): 7-9.

ผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น ที่ดินเวนคืนเป็นที่ดินเปล่ามีราคาซื้อขายกันเพียงไร่ละ 5,000 บาท เจ้าพนักงานทำการสำรวจว่าเป็นที่ดินมีต้นผลอาสินและโรงเรือนปลูกอยู่ ที่ราคาเป็นไร่ละสองหมื่นสามหมื่นบาทด้วยก็ยกเอาราคาที่เกินเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย ชำระราคาจริงให้เจ้าของ ทั้งนี้เป็นการกระทำผิดฐานทำทุจริตในหน้าที่ไม่เป็นการผิดฐานรับสินบน¹

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎ์บังหลวง" ในรายการ "สนทนายัญหาบ้านเมือง" ทางสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ เมื่อวันอาทิตย์ที่ 13 ธันวาคม 2524 ไว้ว่า

"ถ้าเขาจะผูกกันอย่างชาวบ้าน ๆ แล้ว คำว่า ฉ้อราษฎ์นี่ก็คือ การกินสินบนผิดใจประชาชนนั่นเอง... ส่วนการบังหลวง ก็คือ การกินสินบนหรือยกยกเอาทรัพย์สินราชการไปให้ประโยชน์ส่วนตัว หรือว่าในกรณีดีแสวงหาประโยชน์โดยที่ทำให้ราชการเสียประโยชน์ ประโยชน์นั้นก็ทำเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย..."

สำหรับนายบันโน สุขทรศนีย์ อดีตกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หากคำว่า "ฉ้อราษฎ์บังหลวง" นี้ เอาถ้อยคำมาจากในกฎหมาย 2 เดิม ฉบับตรา 3 ดวง (ตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ บัวแก้ว) ซึ่งประมวลขึ้นเมื่อรัชกาลที่ 1 กรุงรัตนโกสินทร์ จ.ศ. 1166 แล้ว ก็มีความเห็นว่ามีหมายเฉพาะการเบียดบังยกยกทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงการรับสินบนและการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการฉ้อโกงของคลองธรรม ซึ่งนายบันโนฯ ได้แสดงให้เห็นว่าจากข้อความในหนังสือ "กฎหมายเมืองไทย" ฉบับหมอบรัดเล ศีลิมพ์เล่ม 2 ในพระราชกำหนดเกล้า หน้า 397 หัวข้อ 56 ว่า "ผู้ใดฉ้อประบัตริสิ่งใด มีรับตั้งให้เอามาพิจารณาเป็นสำคัญว่าผู้นั้นฉ้อจริงใช้, ให้กราบทูลพระกรุณา ก่อน ถ้าแลเป็นสิ่งของ ๆ ราษฎรให้ส่งให้ราษฎร" และ

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 169-170.

หน้า 393 หัวหน้า 53 ว่า "นายวาง นายอกร นายขนอน กำนัด ตลาดเสนา
 กำนัดนา, ผู้ทำภาณีเรียกส่วนฆาอกร ภาณีมาได้แล้ว, เบียดบังฉ้อกระบัก เอาเงินของ
 พระของหลวงนี้ไว้"¹

ศาสตราจารย์ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร ได้กล่าวให้ความเห็นว่า
 คำว่า "Corruption" ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก และคำที่
 ใกล้ชิดที่สุดในภาษาไทยน่าจะได้แก่คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์
 ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร ให้ความเห็นต่อไปว่า มีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านให้ความหมายคำว่า
 "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" มีความหมายแคบกว่าคำว่า "Corruption" เพราะคำว่า
 "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" อาจจะหมายความเฉพาะการ เบียดบังยึดยกทรัพย์สินของรัฐและของ
 สาธารณะเท่านั้น แต่บางท่านก็มีความเห็นว่าคำนี้จะรวมถึงการกินสินบน คาคาสินบน
 และแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมด้วยเช่นเดียวกับคำว่า "Corruption"
 เนื่องจากยังมีปัญหาโต้เถียงกัน ดังนั้น ศาสตราจารย์ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร จึงได้
 ใช้คำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" อย่างที่มีความหมายเหมือนคำว่า "Corruption"
 ในภาษาอังกฤษ²

ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แสดงมาเป็นลำดับข้างต้นนี้
 พอจะสรุปแนวความคิดเห็นความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" ได้เป็น 3 ประการ
 คือ

¹บันโน สุขทรณีย์, คำบรรยายหลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนสอบสวนตาม
 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.
 2518 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ป., 2524), หน้า 7. (อัครสำเนา)

²ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," หน้า 2.

1. ความหมายอย่างแคบ คือ มีความหมายเฉพาะการเบียดบัง ยักยอกทรัพย์สินของรัฐและสาธารณะเท่านั้น ผู้ที่มีความเห็นเช่นนี้ได้แก่ นายศักกรินทร์ สุวรรณโรจน์ และนายบันโน สุขทรศนีย์
2. ความหมายที่กว้างขึ้นมา คือ มีความหมายรวมถึงการรับสินบน ผู้ที่มีความเห็นเช่นนี้ ได้แก่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน
3. ความหมายอย่างกว้าง คือ มีความหมายอย่างคำว่า "Corruption" ในภาษาอังกฤษ ซึ่งกว้างขวางมาก รวมถึงการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิด ท่านองคคองธรรมทั่วย ผู้ที่มีความเห็นเช่นนี้ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร

2. การกินสินบน

ตามความเห็นของ นายศักกรินทร์ สุวรรณโรจน์ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รับเงินตอบแทนค่าบริการหรือค่าตอบแทนพิเศษเนื่องจากราษฎรต้องการให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ ตัวอย่างเช่น นาย ก. ต้องการจะปลอมโฉนดที่ดินแปลงหนึ่งเพื่อจะนำไปขาย จึงไปติดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดให้ดำเนินการปลอมโฉนดที่ดินให้ ซึ่งโดยปกติการปลอมโฉนดที่ดินเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย แต่ นาย ก. ขอร้องให้เจ้าพนักงานที่ดินทำให้ ให้ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างจำนวนหนึ่ง ซึ่งถ้าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดรับปลอมโฉนดที่ดินและรับเงินตอบแทนไป ก็เท่ากับกินสินบนหรืออย่างในกรณีที่จ่ายเงินให้แก่ตำรวจ และตำรวจรับเงินนั้นไว้เพื่อเป็นการตอบแทนไม่จับกุมตัวไปยังสถานีตำรวจ เนื่องจากไม่มีใบขับขี่หรืออื่น ๆ ก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นการกินสินบนเช่นเดียวกัน

ความเห็นของบุคคลดังกล่าว การกินสินบนมีความหมายใกล้เคียงกับการฉ้อราษฎร์อุบาย แต่ก็มี ความแตกต่างกันคือ การฉ้อราษฎร์นั้นเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือต้องบริการให้ราษฎรอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ต้องการประโยชน์จึงเรียกร้องค่าตอบแทน อาจในรูปของเงินที่อ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าวิ่งเต้น หรือสุกดแล้วแต่กรณี

แต่อันที่จริงเป็นเรื่องที่ถือว่า เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่แล้ว ที่จะให้บริการแก่ประชาชน แต่การกินสินบนในความหมายนี้ ส่วนใหญ่หรือโดยปกติเป็นเรื่องของความต้องการ ของประชาชนที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่กระทำ หรือจกเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการผิดหน้าที่ หากจะให้ข้าราชการทำตามความประสงค์ ก็จะต้องจ้างทำของนั้น สินบนจึงเป็นค่าตอบแทนหรือค่าจ้างให้เจ้าหน้าที่ทำการ หรือ จกเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการกินสินบนนี้ในบางลักษณะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์ หรือผลประโยชน์ของราษฎร์แต่เพียงอย่างเดียว แต่จะเกี่ยวข้องกับการบังหลวงอันเป็น ผลประโยชน์ของรัฐ และมีส่วนทำให้เกิดปัญหาสำคัญในส่วนรวมด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีที่ ตำรวจจับผู้กระทำความผิดกึ่งตัวอย่างข้างค้ม แทนที่จะนำส่งสถานีตำรวจ ซึ่งถ้ามีโทษปรับตาม กฎหมายรายได้ก็จะเป็นของรัฐ แต่ตำรวจกลับรับสินบนซึ่งแทนที่รัฐจะได้รายได้ รัฐกลับ ต้องขาดรายได้ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการบังหลวงไปในตัว ส่วนที่ว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาสังคม ในส่วนรวมนั้นเนื่องจากกรณีสินบน เป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เช่น ในกรณี ตำรวจไปพบผู้กระทำความผิดกฎหมาย สมมติว่า เป็นฆาตกรฆ่าคนตายแต่ตำรวจไม่จับดำเนินคดี โดยรับสินบนจากผู้กระทำผิด ผลร้ายก็จะตกอยู่กับสังคมในแง่ที่สังคมจะได้รับความเดือดร้อน จากผู้กระทำผิด และหาความเป็นธรรมในสังคมไม่ได้ หรือสมมติข้าราชการไปร่วมมือหรือ กินสินบนจากพ่อค้าให้พ่อค้ากักตุนสินค้าได้ ทำให้สินค้าขึ้นราคาผลเสียก็จะตกอยู่กับแก่สังคม ประชาชน และประเทศชาติ¹

3. การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ใ้สตนหรือผู้อื่นด้วยประการ

อื่น ๆ

ความเห็นของนายศักดิ์กรินทร์ สุวรรณโรจน์ หมายถึงการที่ข้าราชการ แสวงหาประโยชน์ใ้สตนหรือผู้อื่น นอกจากกรณีฉ้อราษฎร์บังหลวงและการกินสินบน เป็นต้นว่า

¹ศักดิ์กรินทร์ สุวรรณโรจน์, "คอร์รัปชัน : มะเร็งในระบบราชการ," หน้า 9-11.

การใช้เวลาราชการไปทำงานส่วนตัวอื่นอันเป็นเรื่องนอกหน้าที่ราชการ ที่เรียกกันว่า คอรัปชั่นซึ่งได้แก่การไปสอนพิเศษในเวลาราชการ อันเป็นการไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ประเภทหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่ง เป็นเรื่องของการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ไปเป็นประธานหรือกรรมการบริษัท ซึ่งมีอยู่หลายกรณีของบริษัทเหล่านั้นก่อให้เกิดผลเสียแก่เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ เช่น ทำให้เป็นการผูกขาด ทำให้บริษัทนั้นมีอำนาจในทางเศรษฐกิจมาก เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะประธานหรือกรรมการของบริษัทเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ใหญ่โตในราชการ¹

4. การทุจริตในวงราชการ

ในสามัญสำนึกคำว่า "ทุจริต" มีความหมายและขอบเขตกว้าง คือ หมายถึงการกระทำที่ไม่สุจริต ไม่ซื่อตรง หรือการคดโกงต่าง ๆ ถือกันว่าเป็นการกระทำ ความชั่ว เป็นการกระทำที่สังคมไม่พึงประสงค์

"ทุจริต" ไม่ใช่คำไทยแท้ มีรากศัพท์มาจากภาษาบาลี พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายว่า ทุจริต เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่าประพฤติกว้างหรือคดโกง²

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงอธิบายว่า ทุจริตมี 3 อย่างคือ

1. ประพฤติชั่วด้วยกาย เรียกกายทุจริต มี 3 อย่าง ได้แก่ ข่าสัตว์ ลักขโมย ประพฤติผิดในกาม
2. ประพฤติชั่วด้วยวาจา เรียก วจีทุจริต มี 4 อย่าง ได้แก่ พูดเท็จ พูดส่อเสียด พูดคำหยาบ พูดเพ้อเจ้อ

¹ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, "คอรัปชั่น : มะเร็งในระบบราชการ," หน้า 11.

² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2522), หน้า 467.

3. ประพฤติชั่วด้วยใจ เรียก มโนทุจริต มี 3 อย่าง ได้แก่ โลกอยากได้ของเขา พยายามทวงร้ายเขา เห็นผิดจากคลองธรรม

ทั้งนี้ มีที่มาในอังคุตตรนิกาย ทสกนิปาต¹

จากคำอธิบายที่ยกมานี้จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่าทุจริต ในทางธรรมมีขอบเขตกว้างขวางลึกซึ้ง แม้ความรู้สึกคิดในใจที่ชั่วก็ถือว่าเป็นทุจริตด้วย ซึ่งการกำหนดขอบเขตของคำนี้ในทางธรรมต่างกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพราะกฎหมายถือว่าเพียงแต่คิดในใจไม่ได้แสดงออกด้วยการกระทำยังไม่เป็นความผิด อยากรู้ก็ดี ประชาชนชาวไทยส่วนมากเป็นพุทธนิกรชน คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้ามีอิทธิพลต่อสังคม และจิตใจของคนไทยมาหลายร้อยปีแล้ว และยังคงมีอิทธิพลอยู่ในฐานะ เป็นศาสนาประจำชาติ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาอธิบายของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ ย่อมจะช่วยให้เข้าใจ แนวความคิดของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ผู้ที่ประพฤติทุจริตแม้จะไม่ถึงขั้นผิดกฎหมาย แต่ก็ถือว่าผิดในทางศีลธรรมและเป็นที่รังเกียจของคนดี

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า ทุจริต เป็นคั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อได้จำกัดวงหรือขอบเขตให้แคบลง โดยพิจารณาถึงการทุจริตในวงราชการเท่านั้น ในกรณีนี้ พันเอก สุชาติ สุนทรศรี ได้ให้ความเห็นว่า การที่จะถือว่าการกระทำใด จะเป็นการทุจริตของข้าราชการหรือไม่นั้นเมื่อดูหลักเกณฑ์คือ

1. ผู้กระทำการได้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาไม่ว่าจะเป็น เงินตราหรือไม่ก็ตามรวมถึงสินบนด้วย
2. ผู้กระทำไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะกระทำการตามข้อ 1

¹สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, นวโกวาท, พิมพ์ครั้งที่ 56 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2498), หน้า 31-32.

3. การได้ประโยชน์นั้นเป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียสาธารณะหรือของประชาชน
4. ผู้กระทำมีตำแหน่งฐานะหน้าที่ราชการและได้กระทำการเกี่ยวกับตำแหน่งราชการของตน
5. การกระทำของผู้นั้นเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมาย¹

5. การทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ

คำ ๆ นี้เป็นคำที่เรียกในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นที่ทราบว่าเป็นขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามศัพท์แต่ประการใดว่ามีความหมายเพียงใด อย่างไรก็ตาม ทางคณะกรรมการป.ป.ป. ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

“การทุจริต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ประพฤตินิষอบ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้นโดยมิชอบอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนหรือคำสั่งหรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตหรือไม่ก็ตาม²

¹สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 9.

²วารสารสำนักงาน ป.ป.ป., ฉบับที่ 1. (2523): 44.

พันตรี คร. อูสาห์ โกลมลาณิก ได้ให้ความหมายไว้ว่า

"การทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ" หมายถึง พฤติกรรมของข้าราชการใ้การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบวินัยข้าราชการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการ เช่น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การละทิ้งหน้าที่ราชการ และการไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ เป็นต้น¹

จากคำบรรยายของ ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน เรื่อง ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน บรรยายแก่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนระดับ 5 - 6 ของสำนักงาน ป.ป.ป. ตามโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน รุ่นที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2521 ณ ห้องประชุมสำนักงาน ป.ป.ป. ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

"...กรณีข้าราชการทุจริตเรามีกฎหมายหลายฉบับ มีกฎหมายอาญามีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ลงโทษทางวินัย ซึ่งก็ไม่เพียงพอที่จะปราบปรามข้าราชการเหล่านี้ได้ การทุจริตที่กล่าวถึง คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ฉ้อราษฎร์ เช่น กรณีไปรีดไถประชาชน เรียกเงินเรียกทอง ในเรื่องบังหลวง เช่น ในกรณีประมูลสัมปทานการก่อสร้างหรือซื้อของในราชการ แทนที่จะซื้อหรือประมูลในราคาต่ำ คุณภาพดี กลับได้ราคาสูง คุณภาพต่ำ เป็นต้น...

...หรือว่าในกรณีที่แสวงหาประโยชน์โดยที่ทำให้ราชการเสียประโยชน์ ประโยชน์นั้นก็กระทำเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย... เรียกว่าเป็นเรื่องของการทุจริต...

การประพฤตินิยมชอบ... เรื่องบางเรื่องไม่เข้าลักษณะการทุจริต คือไม่เข้าทั้งฉ้อราษฎร์และบังหลวง ไม่ผิดวินัยข้าราชการเป็นการประพฤตินิยมชอบ สัมมติ...

¹ อูสาห์ โกลมลาณิก, "การทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ," วารสารข้าราชการ 26 (กุมภาพันธ์ 2524): 4.

หัวหน้าส่วนราชการมีวิสัยทัศน์มาประมวลขยายของเป็นจำนวนมากหรือรับเหมาก่อสร้าง ตอนแรก
ไม่ได้ทำการตกลงเรียกร้องอะไรกัน เรื่องเงินทองก็เป็นไปตามระเบียบ เมื่องานเสร็จ
หรือก่อนเสร็จ บริษัทนี้เอาเงินมาให้เกินกว่าที่จะให้ตามประเพณี การเอาของขวัญมาให้
เนื่องในโอกาสขึ้นปีใหม่ถือเป็นเรื่องประเพณี แต่ถ้าให้บ้าน รถยนต์... ก็เป็นเรื่องที่น่า
คิดว่าถ้าไม่มีอำนาจเขาจะให้หรือไม่ กรณีเหล่านี้ไม่ใช่การทุจริตแต่ก็น่าจะถือเป็นเรื่อง
ประพฤตินิชอบ..."¹

นอกจากความหมายตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และ
ของศาสตราจารย์ อ.อุกฤษ มงคลนาวิน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คำว่า "ประพฤตินิชอบ"
ในบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ยังกล่าวไว้ว่า มีมากมายหลายอย่างหลายวิธี
แต่พอจะสรุปได้ 2 วิธีคือ วิธีที่เรียกว่าตามน้ำและวิธีทวนน้ำ

ก) วิธีตามน้ำ ได้แก่ การอาศัยเหตุการณหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วย
กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทุกประการ เพียงแต่จะใช้ดุลยพินิจตามอำนาจหน้าที่
ประการใดเท่านั้น หากว่าไม่ประสงค์จะให้การเป็นไปตามเรื่องที่เกิดขึ้น ก็สั่งการใน
ทางปฏิเสธซึ่งมีข้ออ้างประกอบความคิดเห็นโดยง่าย จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประสงค์จะได้
ประโยชน์จากการตั้งหรืออนุมัติต้องวิ่งเต้น เพื่อให้สั่งการไปตามที่ตนประสงค์ และเมื่อ
ผู้มีอำนาจพึงพอใจไม่ว่าจะด้วยความถูกต้องส่วนตัวหรืออำนาจลากัดการก็จะอาจสั่งหรือ
อนุมัติได้โดยไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ

ข) วิธีทวนน้ำ ได้แก่ การปฏิบัติการใด ๆ ให้สมประโยชน์ของ
ผู้วิ่งเต้นคิดต่อในทางหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ซึ่งอาจจะเห็นถึงเบื้องต่อ
การถูกกล่าวหาตอโทษหรือใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ
หรือด้วยวิธีการอันทุจริตต่าง ๆ

¹อุกฤษ มงคลนาวิน, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน,"
วารสารสำนักงาน ป.ป.ป., ฉบับที่ 1 (2521): 28-29.

นอกจากจะก่อให้เกิดความเห็นเกี่ยวกับการประพฤติกมิชอบแล้ว ยังได้แสดงความเห็นต่อไปอีกว่า ในบรรดากิจการที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของบุคคล อาทิเช่น คดีความดีดี การขอคำวินิจฉัย คำสั่ง หรืออนุมัติเพื่อการใด ๆ ก็ดี ผู้ที่มีส่วนได้เสีย อาจจะต้องทำการวิ่งเต้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือความเสียหายที่จะพึงเกิดขึ้นแก่ตน โดยแม้จะต้องเสียเงินทองเป็นสินน้ำใจก็ตามด้วยกันทั้งนั้น ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ที่ฝ่ายคิดว่าจะแพ้หรือไม่แน่นอนว่าจะได้ประโยชน์สมควรความมุ่งหมายก็ต้องเสียค่าสินน้ำใจมากหน่อย

มีบางคนแทนที่จะใช้คำว่าวิธีตามน้ำและวิธีทวนน้ำ ก็ใช้คำว่า "กินตามน้ำ" และ "กินทวนน้ำ" แทน โดยกล่าวว่า "กินตามน้ำ" หมายถึงการรับสินน้ำใจ ในกรณีที่เรื่องจะเป็นไปในทางอนั้นอยู่แล้ว แต่มีผู้มาคิดขอให้สินน้ำใจไว้ก็รับเอาไว้ ส่วนคำว่า "กินทวนน้ำ" เป็นเรื่องไม่ควรจะเป็นไปได้แต่รับสินน้ำใจมา¹

ข. คำในภาษาต่างประเทศ

1. Corruption

ก) ความหมายตามพจนานุกรม

Webster's New World Dictionary of the American Language อธิบายว่า "Corruption" มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลาง และภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่า คือ "Corruption" รากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "Corruptio" มีคำแปลและความหมายหลายนัย คือ 1. การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำการกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว 2. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม 3. การกินสินบน 4. เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย 5. สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด

¹"ปราบคอร์รัปชันกันจริงหรือ" (บทบรรณาธิการ), เคลวินีส (26 กันยายน 2524): 3.

Funk and Wagnals. new standard dictionary of the English language ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบตรงหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบาทคราคสินบน

The shorter Oxford English Dictionary ให้คำอธิบายไว้ว่า "คอร์รัปชัน เป็นการทำให้เสื่อมความซื่อตรง โดยรับสินบนหรือช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติมิชอบ หรือมีการปฏิบัติมิชอบ"

The Columbia Encyclopaedia ให้คำอธิบายไว้ว่า "การปฏิบัติมิชอบในทางการเมืองและการปกครองมีความหมายหลายนัย เป็นต้นว่า การกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้าน หรือเอกชนโดยที่ขอมอบกัน และการที่ข้าราชการยอมอนุญาตเกี่ยวกับที่ดินหรือสิทธิพิเศษ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัล ซึ่งได้เคยเกิดขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์ แต่สมัยปัจจุบันนี้คำนี้มักจะหมายถึงการฉ้อโกงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง..."

Encyclopaedia Britannica ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า "การปฏิบัติมิชอบ (Corrupt practices) เป็นคำกล่าวทั่ว ๆ ไปรวมถึงการกินสินบนและการใช้สิทธิพิเศษเกินขอบเขต แต่มีความหมายเฉพาะในระบบเลือกตั้ง"¹

Black's Law Dictionary ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า "คอร์รัปชัน คือ การกระทำซึ่งมีเจตนาที่จะให้ผลประโยชน์บางอย่าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหน้าที่ราชการและจิตตของผู้อื่น การกระทำของข้าราชการหรือผู้ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้อง ใช้สถานภาพหรือหน้าที่หาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยขัดกับหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น"²

¹ สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ," หน้า 11-12.

² Black's Law Dictionary, 5th ed. (St. Paul Minn: West Publishing Co., 1979), p.311.

พจนานุกรมของ ม.ล.มานิจ ชุมสาย "Corrupt แปลว่า
ให้สินบน เลวลง ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่" "Corruption แปลว่า ความไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่"

พจนานุกรมของ นายสอ เสถบุตร "Corruption แปลว่า
เน่า ชั่ว แผลง กินสินบน"¹

ข) ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการ

เนื่องจากคำว่า Corruption เป็นภาษาต่างประเทศ
ดังนั้นจึงจะขอศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายตามความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ
ก่อนแล้วจึงจะได้ศึกษาความหมายตามความเห็นของนักวิชาการไทยในลำดับต่อไป

1) ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ

ในหนังสือ Political Corruption; Reading
in Comparative Analysis โดย Arnold J. Heidenheimer ได้แบ่งแนวความคิด
ของนักสังคมนิยมเกี่ยวกับคำนิยามของ Corruption ออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่

ก) กลุ่มความคิดเน้นถึงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ (Public
Office Centered Definition) โดยได้จัดแนวความคิดของ David H. Bayley
M. McMullan และ J.S Nye อยู่ในกลุ่มนี้

ข) กลุ่มความคิดเน้นทางค่านิยมเศรษฐกิจ (Market
Centered Definition) โดยได้จัดแนวความคิดของ Jacob Van Klavaren และ
Robert Tillman อยู่ในกลุ่มนี้

ค) กลุ่มความคิดเน้นทางผลประโยชน์สาธารณะ (Public
Interest Centered Definition) โดยได้จัดแนวความคิด Carl Friedrich
และ Arnold A. Rogow และ H.D. Lasswell อยู่ในกลุ่มนี้²

¹สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย...", " หน้า 11.

²Heidenheimer, "The Context of Analysis," pp. 4-6.

ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า corruption ตามความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นและนักวิชาการคนอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

David H. Bayley ให้ความหมายว่า "คอร์รัปชัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับสินบนนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดอันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งประโยชน์ส่วนตัวไม่จำเป็นจะต้องเป็นเงินตราเสมอไป"

M. McMullan กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A Theory of Corruption ว่า "ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควรถือว่า ข้าราชการผู้นั้น คอร์รัปชัน"¹

J.S. Nye ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การคอร์รัปชัน หมายถึง พฤติกรรมใดซึ่งผิดแยกไปจากหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้มีบทบาทต่อสาธารณะด้วยเหตุผลส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นเพื่อผลตอบแทนของการเงินหรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไปในทางที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับซึ่งกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว"²

Jacob Van Klaveren ให้ความหมายว่า "ข้าราชการที่คอร์รัปชันถือว่า ตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นธุรกิจซึ่งตนอาศัยเป็นที่กอบโกยเอารายได้ให้มากที่สุด ตำแหน่งงานจึงกลายเป็นแหล่งทำรายได้หาประโยชน์ให้มากที่สุดไป ขนาดของ

¹ สุชาติ สุพรรณศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 5.

² ภรณ์ กิ่งกัญญา, "Bureaucracy : ระบบราชการที่ปลดออกจากคอร์รัปชัน,"

รายได้ที่ข้าราชการจะได้รับย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของตลาด และความสามารถของคนที่จะทำรายได้สูงสุดได้จากอุปสงค์ (Demand and Supply) หรือความต้องการของประชาชน"¹

Robert Tillman ให้ความหมายว่า "คอร์ปชั่น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการย้ายในแบบที่มีการควบคุมราคา (Mandatory Pricing Model) มาเป็นระบบตลาดการค้าเสรี (Free Market Model) กลไกในการรวมการจัดสรรซึ่งเป็นกลไกในอุดมคติของระบบราชการสมัยใหม่อาจใช้การไม่ได้ เพราะต้องเผชิญกับสภาวะการณ์ไม่สมดุลอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นระหว่างอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ลูก้าทั้งหลายจึงอาจตัดสินใจว่าคนที่จะได้เปรียบกับสภาพบังคับอันนี้อยู่แล้ว และจะจ่ายเงินเป็นจำนวนสูงกว่าเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนปรารถนา เมื่อกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นแล้ว ระบบราชการก็จะยุติที่จะเป็นรูปแบบของตลาดที่มีการควบคุมราคา (Mandatory Market) และกลายเป็นตลาดเสรีไป"

Carl Friedrich ได้ให้ความหมายว่า "รูปแบบของคอร์ปชั่นอาจจะเกิดขึ้นได้ในเมื่อผู้ได้รับอำนาจ (Power Holder) ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ให้เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่การงานหรือครองตำแหน่งในอย่างใด ถูกจูงใจด้วยอำนาจเงิน หรือสินจ้างรางวัลอย่างอื่นอันมิควรได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้กระทำการต่าง ๆ อันเป็นคุณแก่ผู้ให้สินจ้างรางวัลนั้น และการกระทำเช่นว่านี้เป็นที่เสียหายแก่สาธารณชนและส่วนได้เสียของประชาชน"

Arnold A. Rogow and H.D. Lasswell ให้ความหมายว่า "การคอร์ปชั่นเป็นการฝ่าฝืนความรับผิดชอบในระเบียบแบบแผนของสาธารณะหรือของประชาชน (public or civic order) ระบบใดระบบหนึ่งเป็นอย่างน้อยและเป็นการชักค้อ (หรือ

¹ Heidenheimer, "The Context of Analysis," p.5.

ทำให้เป็นที่เสียหาย) ระบบเช่นว่านั้น ระเบียบแบบแผนของสาธารณะหรือของประชาชน ทั้งสองระบบนี้ ย่อมสนับสนุนให้ส่วนได้เสียร่วมกันอยู่เหนือกว่าส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉะนั้น การละเมิดต่อส่วนได้เสียร่วมกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยเฉพาะ ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน"¹

James C. Scott กล่าวไว้ว่า "คอร์รัปชัน คือการกระทำที่ทุจริตในหน้าที่ที่รับผิดชอบในบทบาทที่เกี่ยวกับส่วนรวม ทั้งนี้ เนื่องจากการไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของ เอกชนหรือไปมีส่วนในผลกำไรจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการละเมิดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยการใช้อิทธิพลในหน้าที่ของกนในลักษณะต่าง ๆ กัน"²

Ronald Wraith and Edgar Simpkins นักวิชาการชาวอังกฤษให้ความเห็นในหนังสือ Corruption in the Developing Countries โดยมองการคอร์รัปชันในลักษณะ เฉพาะเจาะจงในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายว่า "คอร์รัปชัน คือการแสวงหาอำนาจหรือการใช้อำนาจโดยวิธีการอันผิดกฎหมายหรือผิดทำนองคลองธรรม และผิดต่อจริยธรรมรวมไปถึงการ เล่นพรรคเล่นพวกในวงการบริหารงานบุคคลด้วย"³

Gunnar Myrdal กล่าวถึงการคอร์รัปชันในบทความชื่อ The Folklore of Corruption ในหนังสือเอเชียแมกกาศึกษาฉบับที่ 8 ฉบับที่ 24 ว่า "คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงการกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบหรือเป็นการกระทำที่เพิ่มแก่ประโยชน์ส่วนตน โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่

¹ สุชาติ สุนทรศรี, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 6-7.

² นพพร สานิชสุข, "คอร์รัปชัน ปัญหาโรคร้ายในสังคมปัจจุบัน," วารสารรามคำแหง 6 (เมษายน 2522): 313.

³ ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, "การบริหารงานบุคคลกับปัญหาคอร์รัปชันในระบบข้าราชการพลเรือนของไทย," รัฐศาสตร์สาร 4 (มีนาคม 2519): 106.

ตามตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่กับกิจการ
สาธารณะและความหมายครอบคลุมไปถึงการกินสินบนด้วย"¹

Dwivedi O.P. ให้ความหมายว่า "การคอร์รัปชันรวมถึง
การสนับสนุนญาติพี่น้อง เลือดที่รักมักที่ชัง กินสินบน ฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบผู้
อุปถัมภ์และความอยุติธรรมอื่น ๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องมือในการ
วิตรอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม"²

W.F. Wereltein ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน
ไว้ค่อนข้างรัดกุมในหนังสือ Sociological Aspects of Corruption in Southeast
Asia ไว้ว่า "คอร์รัปชันของข้าราชการหมายถึง การที่ข้าราชการยอมรับของกำนัลจาก
เอกชนโดยผู้ให้มีความมุ่งหมายที่จะชักจูงให้มีการพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อให้เกิดประโยชน์
แก่ผู้ให้นั่นเอง มีบางกรณีเช่นกรณีที่การให้ของกำนัลในทำนองดังกล่าวหรือความพยายามที่
จะก่อให้เกิดการทำประโยชน์อื่น ๆ ก็มีความหมายไปในลักษณะของการคอร์รัปชันได้ เช่น
การข่มขู่ ซึ่งได้แก่ การเรียกร้องของกำนัลหรือประโยชน์ใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อ
สาธารณะ บางครั้งก็ใช้ในความหมายที่ข้าราชการได้เงินของทางราชการ เพื่อผลประโยชน์
ส่วนตัวหรือประโยชน์ใด ๆ จากบุคคลที่สาม ซึ่งข้าราชการผู้นั้นยอมรับหรือเรียกร้องเขา
ในนามของครอบครัวพรรคพวก หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าผู้รับหรือเรียกร้องดังกล่าว
ไม่ได้รับประโยชน์เป็นเงินทองหรือสิ่งอื่น ๆ โดยตรงก็ตาม ซึ่งรวมความแล้วจุดสำคัญที่ถือว่า
เป็นการคอร์รัปชันอยู่ที่ความประพฤติกของข้าราชการที่ละเมิดหลักการของการที่จะรักษา

¹ ปรส ชัยพร, "สื่อมวลชนกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง," นิเทศสาร
5 (กุมภาพันธ์ 2520): 51.

² ตรีวิทย์ โอ.พี., "คอร์รัปชันในประเทศที่กำลังพัฒนา," แปลและเรียบเรียงโดย
จรี อุกภรัตน์, วารสาร สทพ. 2 (มกราคม 2513): 9.

ผลประโยชน์ของสาธารณะและของเอกชนไว้ต่างหากจากกันอย่างเคร่งครัด¹

Arnold J. Heidenheimer ได้กล่าวในหนังสือ Political Corruption; Reading in Comparative Analysis ถึงความหมายของคอร์รัปชัน ในหนังสือ the Oxford English Dictionary (OED) ซึ่งมีถึง 9 ความหมายว่า แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภทคือ

ก) ความหมายทางวัตถุ (Physical) ยกตัวอย่างเช่นการทำลายหรือทำให้เสียหายโดยเจตนาหรือทำให้แตกแยกหรือทำให้แยกกันเป็นส่วน ๆ ทำให้เกิดผลที่น่าวังเกี่ยวจากประโยชน์หรือเน่า

ข) ความหมายทางด้านศีลธรรม (Moral) เป็นความหมายทางด้านรัฐศาสตร์และความหมายอื่น ๆ คือ การเกิดหรือกลายเป็นความเสื่อมเสียทางศีลธรรม; ข้อเท็จจริงหรือสภาพที่กำลังเสื่อมเสีย; ศีลธรรมที่เสื่อมลงหรือเลวลง; ความเลวทราม

ค) การที่สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่บิดเบือนไปจากสภาพที่บริสุทธิ์ดั้งเดิม ตัวอย่างเช่น การบิดเบือนของสถาบัน, ขนบธรรมเนียมประเพณีและโคยทัศน์จากสภาพดั้งเดิม เป็นต้น²

สำหรับในหนังสือ Political Corruption; Reading in Comparative Analysis ได้ใช้ความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน ตามหมายของข้อ ข) ดังกล่าวข้างต้นในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเห็นของนักวิชาการคนต่าง ๆ

¹ ปรส อัยพร, "สื่อมวลชนกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง," หน้า 51-52.

² Heidenheimer, "The Context of Analysis," p.4.

2) ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการไทย

รองศาสตราจารย์ สุพิศรา สุภาพ กล่าวว่า "คอร์รัปชัน เป็นการกระทำที่ไม่สุจริต โดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง รวมตลอดถึงการเลือกที่รักมักที่ชัง การสนิทสนมฉันทญาติที่บังเอิญ กินสินบน ฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์ และความอยู่ดีมีสุขอื่น ๆ ที่ข้าราชการ หรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องมือในการริกรวนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม"¹

พวงเพชร สุรัตน์กวีกุล และคณะ กล่าวว่า "การคอร์รัปชัน ในวงราชการนั้นมิได้หมายความถึงการยกยอกโกงกินเงินทองหรือทรัพย์สิน ผลประโยชน์ต่าง ๆ เกี่ยงแก่เดียว หากรวมหมายถึงการกระทำต่าง ๆ ที่เอาเปรียบผู้ว่าจ้าง คือประชาชนหรือรัฐบาลทุกกรณี"²

ศาสตราจารย์ อมร รักชาติชัย กล่าวว่า "คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายความว่าความคลุมถึงการกระทำใด ๆ ที่หย่อนยานหรือสร้างความเสื่อมโทรมในประการต่าง ๆ ที่ทำให้มาตรฐานที่ตั้งไว้ต้องถดถอยลงไม่ถึงระดับที่ต้องการ"³

¹ นพพร ทานิชสุข, "คอร์รัปชัน ปัญหาโรคร้ายในสังคมปัจจุบัน," หน้า 312, อ้างจาก สุพิศรา สุภาพ, ปัญหาสังคม (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 209.

² พวงเพชร สุรัตน์กวีกุลและสุพิศรา เพชรบุรี, ฉ้อราษฎร์บังหลวงในอภีศมีผลกระทบต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการในปัจจุบันจริงหรือ? (กรุงเทพมหานคร: วารุณีการพิมพ์, 2519), หน้า 6.

³ อมร รักชาติชัย, "การบ่อนกั้นและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," วารสารข้าราชการ 21 (ตุลาคม 2521): 17.

นายชูเชิด รักตบุตร มีความเห็นว่า "คอร์รัปชัน หมายถึงการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงาน"¹

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ได้ให้คำนิยามว่า "คอร์รัปชัน เป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย (Extra - legal institution) หรือนอกเหนือข้อตกลงโดยชอบธรรมทางสังคมในท่อนั้นที่ใช้โดยบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งอยู่ในระบบราชการหรือระบบเอกชนหรือทั้งสองระบบ เพื่อจะได้มาซึ่งประโยชน์แห่งตนโดยจะทำให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมด้วยโดยตรงต้องเสียประโยชน์จะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ทั้งนี้ก็สุดแล้วแต่ผลของการต้อรองหรือการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกระทำนั้น ๆ"²

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ให้ความเห็นว่า "การคอร์รัปชัน ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวในลักษณะที่ผิดกฎหมายและผิดหลักศีลธรรม ผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นมีทั้งเงินและสิ่งที่มีค่าอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้นการคอร์รัปชันยังมีความหมายรวมถึงการใช้ระบบพวกพ้องในวงราชการด้วย"³

เกษม ศิริสัมพันธ์ ให้ความเห็นว่า "ตามความรู้สึกของคนทั่วไป คอร์รัปชัน ก็คือการทุจริตของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐ"⁴

¹ ให้ความเห็นในรายการ "สนทนาปัญหาบ้านเมือง," ทางสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2524.

² วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, "การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 45.

³ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การคอร์รัปชันในราชการไทย : การสำรวจ....," หน้า 359.

⁴ เกษม ศิริสัมพันธ์, "ข้อคิดเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชัน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520): 449.

ศาสตราจารย์ ปรีดี เกษมทรัพย์ ให้ความเห็นว่า "คอร์รัปชัน เป็นคำใช้กับบุคคลโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือมีส่วนรับผิดชอบ ต่อสาธารณะที่กระทำการโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงเกียรติยศความ ถูกต้องและความเป็นธรรม"¹

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นว่า "ตามความเข้าใจของคนไทย คอร์รัปชัน มีความหมายกว้างขวาง หมายความถึงการ ฉ้อราษฎร์ การบังหลวง ตลอดจนการรีดไถ แม้ที่สุดตลอดจนการที่เจ้าพนักงานใช้กำลัง ปล้นเอาคือ ๆ"²

ปรส. ชัยพร (นามแฝง) ได้สรุปเกี่ยวกับคอร์รัปชันไว้ว่า "การที่ข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่มีอยู่ไปในการ แสวงหาประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรืออ้อม หรือชอบด้วยกฎหมายหรือผิดกฎหมาย อันเป็นผลให้รัฐหรือสังคมส่วนรวมเกิดความเสียหาย ทั้งโดยที่มีผู้จงใจหรือด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม"³

2. Bribery

การกินสินบาทคราคคสินบนเป็นความผิดทางอาญา โดยทั่วไปหมายถึง การให้หรือการรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากทางราชการ กฎหมายแต่ละฉบับ แตกต่างกันไปเกี่ยวกับประเภทของข้าราชการ ชนิดของสิ่งตอบแทนและความหนักเบาของโทษ โดยปกติความผิดทางอาญาดังกล่าวนี้สามารถลงโทษสถานหนักได้ และข้าราชการผู้กระทำความผิด

¹ ให้ความเห็นในรายการ "สนทนาปัญหาบ้านเมือง" - หวงสถานีโทรทัศน์รวมการ เฉพาะกิจ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2524.

² ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน," หน้า 169.

³ ปรส. ชัยพร, "สื่อมวลชนกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง," หน้า 52.

อาจหมกมิดที่ที่จะรับราชการ พัฒนาการของกฎหมายนี้ในระยะแรก ๆ ก็ใช้เฉพาะกับข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจหรือออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่า ความชั่วที่ทำนั้นอยู่ที่การใช้ดุลยพินิจแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยมีการใช้ดุลยพินิจเพียงเล็กน้อยหรือไม่เลย การจำแนกนี้มีผลในทางปฏิบัติที่สำคัญถึงจะไม่ถือว่าบุคคลหนึ่งกระทำผิดโดยกินสินบวทร คาคสินบวทรในการให้รางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ ค่าธรรมเนียมหรือของขวัญแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย แต่จำกัดอยู่กับการให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการกินสินบวทร คาคสินบวทรมักจะใช้บังคับกับข้าราชการทุกคน บางครั้งก็ใช้กฎหมายนี้กับข้าราชการชั้นผู้น้อย แต่จำกัดอยู่กับการให้สิ่งตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการละเมิดต่อหน้าที่ ฉะนั้น จึงไม่รวมถึงการให้รางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ ในกรณีที่ถูกกล่าวมาแล้วข้างต้น มีบทบัญญัติพิเศษเพื่อลงโทษการกินสินบวทร คาคสินบวทรของผู้ออกเสียงลงคะแนน ผู้พิพากษา พยาน และบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานในทางราชการและทางการเมือง ประการสุดท้ายก็ยังมีประมวลกฎหมายหลายฉบับลงโทษการกินสินบวทร คาคสินบวทรทั้งในวงธุรกิจส่วนตัวและการค้า เช่น นายจ้างให้สินบวทรเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน

โดยสภาพของสิ่งตอบแทนที่ให้หรือรับในทางอาญานั้น ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าจะจำกัดการให้สินบวทรเฉพาะในกรณีที่มีการให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นเป็น เครื่องจูงใจหรือจะขยายความผิดทางอาญาให้คลุมไปถึงกรณีที่มีการให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์หรือการใดเปรียบอื่น ๆ ด้วย กฎหมายส่วนมากบัญญัติในลักษณะหลัง เป็นที่สังเกตว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร เที่ยงจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะยอมรับ ถ้าใช้หลักการดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนียบังคับไว้โดยแจ้งชัดให้จำคุกไม่เกิน 14 ปี ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้ใดก็ตามลงคะแนนเสียง เป็นการแลกเปลี่ยนกันกับเพื่อน สมาชิกด้วยกัน ไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวก็ได้ว่า ไม่เคยได้ยินว่ามีการฟ้องร้องทางคดีอาญาในกรณีเช่นว่านี้ แต่มีรายงานในวงการข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งคราว ระงับการใช้สิทธิเข้ารับราชการโดยเหตุนี้

กฎหมายซึ่งนิยามการกินสินบน คาคสินบนมักจะรวมถึงเจตนา "ทุจริต" เข้าไว้เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งด้วย ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าจำเลยก็สามารถ หลีกเลี่ยงการลงโทษด้วยการพิสูจน์ว่า การตัดสินใจของคนที่จะได้ไต่ถามนั้นเป็นการชอบ ซึ่งข้าราชการจำเป็นต้องปฏิบัติเช่นนั้นในทุกการณ์ทำนองเดียวกันในเมื่อสาระสำคัญของ ความผิดอยู่ที่การใช้อิทธิพลอันมิชอบต่อการตัดสินใจของข้าราชการ อีกนัยหนึ่งการให้ของขวัญ หรือให้รางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ แก่ข้าราชการนอกเหนือไปจากมิตรภาพทั่ว ๆ ไป หรือด้วยความกตัญญูและมีได้มีเจตนาบ่มบงกซ์การปฏิบัติตามหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งไม่อาจที่จะ ลงโทษฐานกินสินบนคาคสินบนได้ถึงแม้ว่าจะมีระบุนำไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกระทำ การทุจริตก็ตาม ¹

3. Graft

ความหมายตามพจนานุกรมของ สอ เสถบุตร ให้ความหมายไว้ว่า "สินบน, การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ²

ความหมายตามหนังสือประมวลศัพท์กฎหมาย อังกฤษ-ไทย ของ พวงผกา ภักดิ์สงคราม ให้ความหมายไว้ว่า "การรับสินบน, การฉ้อราษฎร์บังหลวง, การกระทำทุจริตต่อหน้าที่" ³

¹สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ," หน้า 16, แปลจาก Encyclopaedia Britannica Vol.4 (London: Encyclopaedia Britannica Ltd., 1963), p.70.

²สอ เสถบุตร, พจนานุกรมอังกฤษเป็นไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 228.

³พวงผกา ภักดิ์สงคราม, ประมวลศัพท์กฎหมายอังกฤษ-ไทย (ธนบุรี: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2515), หน้า 85.

ความหมายที่แพร่หลายก็คือ การยกยอกเงินหลวงโดยมิชอบด้วย การคอร์ปชั่นของข้าราชการ (Smith V Pure Oil 128 Swzd 931, 933) ผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งได้รับเพราะมีตำแหน่งเฉพาะหรือมีอิทธิพลบังคับบัญชา ของบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจโดยมิได้ทำการสิ่งใดตอบแทนหรือกิจการ ทุจริตเกี่ยวกับการกระทำราชการ¹

เท่าที่ได้ศึกษาถึงความหมายของคำต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นคำในภาษาไทย อันได้แก่ คำว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบน การทุจริตในวงราชการ และการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนคำในภาษาอังกฤษ อันได้แก่คำว่า corruption, bribery และ graft ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำที่ให้ความหมายเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ชั่วร้ายของบุคคลในสังคม จะสังเกตได้ว่านักวิชาการแต่ละท่านก็ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้วางขวางบ้าง แคบบ้าง กล่าวคือ ให้ความหมายที่จะครอบคลุมพฤติกรรมในลักษณะต่าง ๆ กันมากน้อย ก็แล้วแต่จุดอ้างอิงว่าจะพิจารณาจาก ด้านใด ไม่ว่าจะพิจารณาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือพิจารณาจากตัวผู้กระทำ หรือผู้ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

ในบรรดาความหมายของคำต่าง ๆ นี้มีความหมายที่จะขอนำมาประกอบการ วิเคราะห์และศึกษาในบทความต่อไป คือความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งเป็นความเห็นของผู้ที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในปัจจุบัน และความเห็น ของศาสตราจารย์ ดร. อุทก มงคลนาวัน ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้ช่วย เลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. สมัยก่อนเมื่อการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เมื่อ ปี 2518 สำหรับความหมายกล่าวของบุคคลอื่น ๆ นั้นจะได้นำมาพิจารณาบ้างตามสมควรต่อไป

¹Black's Law Dictionary, p. 628.