

บทที่ 3

โสภณ "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง" กับนโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2464 - 2487

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกิจการค้าประเวณี ได้พัฒนาการสืบเนื่องกันมาอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี กฎหมาย เป็นตัวกำหนด สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงระยะนี้ยังคงยึดถือพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 เป็นเกณฑ์ในการดำเนินการที่เกี่ยวกับโสภณอีกทั้งยังแสวงหาช่องทางใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2464 - 2487 การที่กำหนดช่วงเวลาศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2487 ควดยเหตุที่ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ดูเหมือนว่าโสภณและนโยบายของรัฐบาลกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่าง "แบบเก่า" และ "แบบใหม่" กล่าวคือ โสภณในช่วงนี้ได้พัฒนาตนเองจากการที่เคยประกอบกิจการประจำอยู่ในสำนักโสภณ มาเป็นการกระจายตัวแอมแผ่ในรูปแบบที่จะนำไปสู่แบบใหม่ เช่นหญิงโรงงาน หญิงโรงยาดีน ฯลฯ ส่วนทางด้านนโยบายของรัฐบาลนั้นก็อยู่ในช่วงระยะเวลาที่เริ่มการเคลื่อนไหวให้มีการต่อต้านการค้าสตรีและเด็ก ซึ่งจะนำไปสู่การห้ามการค้าประเวณี จึงถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการห้ามการค้าประเวณีในช่วงระยะเวลาต่อ ๆ มา ในบทนี้ได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาเป็น 2 เรื่องใหญ่ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโสภณ "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง" พ.ศ. 2464 - 2487

2. นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อโสภณ พ.ศ. 2464 - 2487

1. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโสภณ "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง" พ.ศ. 2464 - 2487

1.1 สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย ประเพณี วัฒนธรรม และค่านิยมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโสภณ "แบบเก่า" มาสู่ "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง"

ก. สภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ

สนธิสัญญาเบาริงในปี พ.ศ. 2398 ทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยกับประเทศตะวันตกเป็นไปอย่างเสรี ซึ่งต่างกับในสมัยก่อนที่พระมหากษัตริย์ทรงผูกขาดการ

การค้าระหว่างประเทศ การเปิดประเทศให้มีการค้าเสรีครั้งนี้ทำให้นายทุนพ่อค้า
ทางชาติเข้ามาค้าขาย และมีส่วนร่วมแสวงประโยชน์จากเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะ
ทางด้าน การส่งออกและการสั่งเข้า พ่อค้าทางชาติประกอบด้วยชาติตะวันตกและชาติ
จีนมีบทบาทและอิทธิพลต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะ
อิทธิพลของพ่อค้าชาวจีนที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโสภณ "แบบเก่า"
มาสู่ "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง" กล่าวคือ ธุรกิจการค้าและการพาณิชย์ของประเทศ
ได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคนจีนตั้งแต่ก่อนปลายรัชกาลที่ 5 หรือก่อนรัชกาลที่ 6
แล้ว¹ ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ชาวจีนยังคงมี
บทบาทอย่างมากต่อเศรษฐกิจของไทย ในสมัยนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศแทบ
ทุกชนิดล้วนแต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของชาวจีน ไม่ว่าจะเป็นการค้าข้าว ยางพารา
คึบูกและไม้สัก ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุดของไทย หรือการเป็นเจ้าของโรงสีข้าว
เหมืองแร่คึบูก โรงงานยางแผ่น ตลอดจนการเป็นช่างฝีมือต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นชาวจีนแทบ
ทั้งสิ้น นอกจากนี้ชาวจีนยังเป็นพ่อค้าขายสินค้าแทบทุกชนิดที่เป็นรายการค้าทั้งหมดของ
ประเทศไทย²

การที่พ่อค้าชาวจีนมีอิทธิพลอย่างมากต่อเศรษฐกิจไทยดังกล่าว ก่อให้เกิด
กลุ่มใหม่ในสังคมที่เรียกว่า "เจ้าสัว" และกลุ่มเจ้าสัวนี้เองที่ได้มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลง
รูปแบบและการขยายตัวของโสภณ กล่าวคือ ได้มีการลงทุนในธุรกิจใหม่ ๆ
หลายอย่างขึ้น เช่น โรงแรมและสถานเริงรมย์ ฯลฯ ทำให้รูปแบบของโสภณเปลี่ยน
จาก "แบบเก่า" ซึ่งประจำอยู่ตามสำนัก กลายมาเป็นโสภณใน "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง"
ที่แอบแฝงอยู่ในธุรกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ โดยเฉพาะสามโรงน้ำชาและ
โรงแรมและร้านเครื่องคิม ยังผลให้การค้าประเวณีขยายตัวในวงที่กว้างกว่าเดิม

¹ นอม เพ็ญกุล, "ตลาดการค้าในประเทศไทย" หนังสือที่ระลึกในงาน
พระราชทานเพลิงศพ นายกรรชิ่ง โชติกเสถียร ณ เมรุวัดธาตุทอง 15 มีนาคม 2516
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชม, 2516), หน้า 90.

² Frank H. Golay and others, Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia (Ithaca, New York : Cornell University Press, 1968), p. 272.

นอกจากนี้การที่นายทุนคนจีนได้แผ่ขยายกิจการต่าง ๆ ทุกสาขา เช่น กิจการโรงแรม การท่องเที่ยว เกิดขึ้นมากมาย คำนสินค้าอื่น ๆ เช่น น้ำแข็ง กาแฟ สุรา ภัตตาคาร ฯลฯ ได้เติบโตอย่างรวดเร็ว การเติบโตของกิจการดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การพัฒนาแบบโบสถ์จากที่เคยสังกัดสำนักหรือโรงโบสถ์กระจายตัวไปสู่รูปแบบต่าง ๆ เพื่อเตรียมรับกับสภาพการการเมืองและเศรษฐกิจแบบใหม่ อันเนื่องมาจากการเกิดกลุ่มคนใหม่ในสังคมไทย ซึ่งอาจเรียกได้ว่ากลุ่มคนชั้นกลางก็ได้

ข. สังคม โครงสร้างสังคมไทยในช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่แตกต่างกันมากนัก จากทัศนะหนึ่งของนักรัฐศาสตร์กล่าวไว้ "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ว่าเป็นเพียงการรัฐประหาร"¹ เปลี่ยนอำนาจการปกครองจากบุคคลหนึ่งไปยังคณะหนึ่งไม่ใช่การปฏิวัติตามความหมายที่แท้จริง เพราะการเปลี่ยนแปลงมิได้มีผลต่อโครงสร้างของสังคมทั้งหมด หรือต่อประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบที่ดังความหวังไว้ว่าจะเป็น "ประชาธิปไตย" นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับการศึกษา และนอกจากนี้ยังเปิดโอกาสกว้างขึ้นในการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชน รวมทั้งนายทุนคนจีนภายใต้บารมีขุนนาง สิ่งหนึ่งที่สำคัญขึ้นมาในสังคมไทยก็คือเงิน ซึ่งเริ่มมีความสำคัญมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงจากระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองมาเป็นเศรษฐกิจแบบเงินตรา มีผลทำให้เงินมีบทบาทสำคัญในการแสดงความแตกต่างของคนในสังคม การสะสมทุนหรือเงินทำได้โดยเสรีทำให้เกิดนายทุน และนี่เองจึงเป็นที่มาของกลุ่มคนที่เรียกกันว่า "ผู้ดีใหม่" คือชนชั้นสูงในสังคมที่ไต่เต้าขึ้นมาจากระบบการค้าจนสามารถอยู่ "สมาคมชั้นสูง" ได้ พวกพ่อค้ากลายเป็นพวกที่รุ่งเรืองและมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม เงินดูเหมือนจะเป็นเครื่องกำหนดฐานะและชนชั้นในสังคม

¹ เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, "การปฏิวัติ 2475" สัปดาห์การเมือง (พระนคร : ไทย-วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 73. และ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง (พระนคร : เคล็ดไทย, 2517), หน้า 130.



ตามที่ไต่ถามมาแล้ว พวก "เจ้าสัว" ก็กลายเป็นผู้ตีใหม่ ขณะที่ผู้ตีเก่าเริ่มมีสภาพสภาพสันคลอน สภาพสังคมเช่นนี้สะท้อนให้เห็นได้จากงานวรรณกรรมในช่วงระยะเวลานั้น อาทิเช่น สงครามชีวิต ของศรีบูรพา หรือ สามชาย และ นีแหละโลก ของคอกไม้สด ฯ¹

จากการที่เงินเป็นหัวใจสำคัญในการแบ่งแยกฐานะในสังคมไทย และการเกิดกลุ่ม "เจ้าสัว" และการเริ่มมีคำว่า "เสี้ย" ในสังคมไทยนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโสเภณีในช่วงระยะที่ศึกษานี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า (จะอธิบายต่อไป) โสเภณีในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนมากแล้วจะเป็นหญิงจีน อาจเป็นไปได้ว่าการที่โสเภณีจีนมีมากในสังคมไทย ส่วนหนึ่งก็เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่ม "เจ้าสัว" หรือ "เสี้ย" และพวกพ่อค้าสามัญที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้นนั่นเอง

ค. กฎหมาย ประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยม กฎหมายตราสามดวงยอมรับระบบเมียหลายคนที่ให้อภิสิทธิ์แก่ผู้ชายไทย วัฒนธรรมตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลผลักดันให้เปลี่ยนแปลงกฎหมายจากระบบหลายเมียมาเป็นัวเดียวเมียเดียว การเคลื่อนไหวดังกล่าวมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงที่รัฐบาลไทยปรับปรุงกฎหมายเพื่อยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชทางการศาล คณะกรรมการร่างกฎหมายได้เตรียมโครงการร่างกฎหมายลักษณะัวเมีย โดยคัดทอนจากกฎหมายลักษณะัวเมียเดิม มีสเกอร์ปากซ์ ซึ่งเป็นหัวหน้ากรรมการร่างประมวลกฎหมายได้นำร่างกฎหมายลักษณะัวเมียให้กรมหมื่นสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์แปลเป็นภาษาไทย กรมหมื่นสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์จึงได้มีบันทึกแสดงความเห็นส่วนพระองค์กรณีนี้ที่ห้องไว้ซึ่งกฎหมายระบบหลายเมียตามแบบเดิมในร่างกฎหมายลักษณะัวเมียและการจดทะเบียนครอบครัว กรณีให้ชายมีภรรยาถูกต้องตามกฎหมายได้เพียงคนเดียว ซึ่งกรมหมื่นสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์เสนอบันทึกไว้เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน

¹ ตรีศิลป์ บุญขจร, "พัฒนาการนวนิยายไทย พ.ศ. 2475 - 2500 : การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนวนิยายกับสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาภาษาไทย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 36, 65-73.

พ.ศ. 2456 สรุปได้ว่า¹

1. การเป็นสามีภรรยากันควรให้มีการจดทะเบียนสมรส
2. การที่ชายมีภรรยาหลายประเภท ทำให้หญิงเสียเปรียบ เพราะคนมั่งคั่งก็จะเลี้ยงนางบำเรอไว้มาก ทั้งเมียน้อยและทาสภรรยา ชายอื่นมาทำชู้ก็ต้องปรับว่าผิดเมียหญิงได้ประโยชน์เพียงว่าสามีเลี้ยงดู เชิดหน้าทาสมคำว่า "สตรีมีผิวเหมือนหัวแหวน" และจะได้มรดกเมื่อสามีตาย แต่ความจริงก็ไม่ค่อยได้ ฐานะของภรรยาหลวงและภรรยาเมียน้อยก็แตกต่างกันมาก

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงเห็นด้วยกับทัศนะของกรมหมื่นสวัสดิวัดนวิศิษฎ์ พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้มีดังนี้²

1. ถ้าออกกฎหมายให้ชายมีภรรยาคนเดียว แต่ปฏิบัติไม่ได้จะเป็นการลบล้างไม่เคารพกฎหมาย
2. เมื่อตกลงกันให้มีภรรยาหลายคนได้แล้ว ควรให้มีการจดทะเบียนทุกคน เพื่อกันการส่ำสอนและกันหญิงถูกหลอกลวงว่าจะเลี้ยงแล้วกลับทิ้ง กับหญิงที่ถูกบิดาขายมาโดยไม่เต็มใจ
3. การอ้างว่าทางยุโรปมีภรรยาคนเดียวนั้น เพราะประเพณีเขาเป็นมานานแล้ว ส่วนของไทยก็มีประเพณีที่ชายมีภรรยาหลายคนมานานแล้ว ถึงจะบัญญัติให้มีภรรยาคนเดียวก็คงไม่ทำให้เปลี่ยนความรู้สึกได้ คือภรรยาเมียน้อยทั้งหลายยังคงคิดว่าตนเป็นภรรยาอยู่ เว้นแต่จะระบุลงไปกฎหมายว่า "ชายใดกระทำผิดสมรสด้วยหญิง 1 แล้วและคบหญิงอื่นอีกในทางกำสรวาส ท่านว่ามันประพฤติกามมิจนามาร ให้ภรรยาสมรสฟ่องหย่าได้" กฎหมายที่ทำขึ้นนั้นจะต้องทำให้สามัญชนเข้าใจด้วย

¹ หจช. ร.6 ย.2/6 เรื่องกฎหมายลักษณะหญิงผิวเมียและการจดทะเบียนครอบครัว.

² เรื่องเดียวกัน.

4. การที่ทางยุโรปกำหนดให้มีภรรยาคนเดียวเนื่องด้วยสิทธิศาสนาของเขา ซึ่งกำหนดชัดให้มีสามีภรรยาได้คนเดียว จึงจะกล่าวว่าไทยไม่เป็นอารยประเทศไม่ได้ เพราะศาสนาของเราไม่มีข้อกำหนดการมีภรรยาหลายคน แต่ไม่ได้ปรารถนาภรรยาผู้อื่นก็ ถือว่าตั้งอยู่ในสันโดษ ไม่นับว่าเป็นเรื่องเสียหาย

5. ปัญหาเรื่องบุตรนอกสมรสนั้น แต่เดิมเราไม่มีอยู่แล้ว ก็ไม่ควรเปิดทางให้มีขึ้น พอที่ไม่อยากรับรองบุตรภรรยาอื่นก็จะไม่รับได้โดยอ้างกฎหมายนั้น

6. ข้ออ้างว่าชายไทยที่มีภรรยามากเฉพาะคนชั้นสูง ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยไม่กระทบกระเทือนต่อส่วนรวมมากนักนั้นไม่ทรงเห็นด้วย เพราะเมืองเรามีคำพังเพยปรากฏอยู่ว่า "ผู้ดีทำควร ชีตรวนทำบ้าง" เพราะฉะนั้นการจะกำหนดกฎหมายใด ๆ จึงต้องมีเอาชนชั้นผู้ดีเป็นหลัก ถ้าบังคับชนชั้นผู้ดีได้ ใครก็ไม่รู้สึกเดือดร้อน

นอกจากนี้ในลายพระราชหัตถเลขาหลายฉบับ ทรงยืนยันว่าไม่เห็นด้วยที่จะให้ชายมีภรรยาคนเดียว เนื่องจากทรงเกรงว่าเมื่อเป็นกฎหมายแล้วจะไม่มีผลบังคับใช้

การที่พระมหากษัตริย์และเจ้านายหลายพระองค์ไม่เห็นด้วยกับกรมหมื่นสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ ที่เสนอให้ผู้ชายมีภรรยาคนเดียวตามกฎหมาย ความคิดเห็นที่โต้แย้งในเรื่องให้ผู้ชายมีภรรยาได้คนเดียวนี้ก็ไต่ยุติลง จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้้นำร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวให้คณะกรรมการมาพิจารณาต่อ การประชุมกับเรื่องให้ผู้ชายมีภรรยาได้เพียงคนเดียวนั้นได้ประชุมหลายครั้งด้วยกัน แต่ผลที่สุดพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวที่ประกาศใช้จัดกำหนดให้ชายอาจมีภรรยาได้หลายคนตามมติส่วนใหญ่¹ และมาแก้ไขในแง่ที่ว่าให้ชายมีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายได้เพียงคนเดียว ได้สำเร็จในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยให้ชายมีภรรยาตามกฎหมายได้คนเดียว² ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1

¹ หจช. ร.7 ม.2/8 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว (29 เมษายน 2469-2471).

² อاجิต ไชยาคำ (รวบรวม), ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 1 - 6 (พระนคร : ป.พิศนาคะการพิมพ์, 2515), หน้า 468.

ตุลาคม พ.ศ. 2478

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดให้ชายมีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายได้เพียงคนเดียว ระบุในมาตรา 1451 ว่า "บุคคลใดจดทะเบียนสมรสแล้ว จะจดทะเบียนอีกไม่ได้เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การสมรสครั้งก่อนได้หมดไปแล้วเพราะตาย หย่า หรือศาลเพิกถอน"¹

ด้วยเหตุนี้จึงน่าจะส่งผลกระทบต่อประเพณีและค่านิยมของคนไทยที่เคยนิยมมีเมียหลายคนก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไปตามวัฒนธรรมของตะวันตก และตามกฎหมายที่ประกาศใช้ สิ่งหนึ่งที่น่าจะมีส่วนจากการปลดปล่อยระบบหลายเมียนี้ก็คือ ทำให้หญิงซึ่งเคยสังกัดสำนักนางจะได้มีส่วนปลดปล่อยด้วย อันส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโสเภณีจากที่เคย "สังกัดสำนัก" มาเป็นการกระจายตัวแอบแฝงซ่อนเร้นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีธรรมเนียมใหม่เกิดขึ้นในหมู่ผู้ได้รับการศึกษาแบบตะวันตก ธรรมเนียมดังกล่าวคือการมี "เมียลับ" พระราชนิพนธ์ของรัชกาลที่ 6 เรื่อง "การค่าหญิงสาว" ซึ่งให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกี่ยวกับการมีภรรยาแบบ "เมียน้อย" มาเป็น "เมียลับ" เช่นความที่ว่า

ข้าพเจ้าเชื่อว่าไม่มีผิด ที่จะกล่าวว่า การมีเมียน้อยเป็นประเพณีโบราณ ซึ่งคนไทยหนุ่ม ๆ สมัยใหม่ไม่ชอบเลย เพราะว่าเป็นประเพณีมีเมียหลายคน ซึ่งหนุ่ม ๆ ผู้ได้รับความศึกษามาแล้วอย่างฝรั่งรุ่งโรจน์เล็ก พวกหนุ่ม ๆ เหล่านี้ใคร่แบบใหม่ คือมี "เมียลับ" ซึ่งเขาเห็นสมควรแก่ "สิวิไลซ์" สมัยใหม่ซึ่งมีเมียออกหน้าแต่คนเดียวอย่างฝรั่ง²

¹ อัจฉิต ไชยาคำ (รวบรวม), ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 1 - 6 (พระนคร : ป.พิศนาคะการพิมพ์, 2515), หน้า 468.

² พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันจันทร์ที่ 17 กรกฎาคม 2521 "บทที่ 10 เรื่องการค่าหญิงสาว", หน้า 51-54.

จากการที่นิยมมีเมียลับเช่นนี้ ก็เป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งของรูปแบบกิจการค้า
ประเวณี ซึ่งต่อมาจะมีการพัฒนาการแฝงในรูปของเมียเก็บ "เมียลับ" คั่วย และจะมีมา
จนถึงปัจจุบันนี้

1.2 รูปแบบของโสเภณี "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง" พ.ศ. 2464 - 2487

ก. จุดเปลี่ยนรูปแบบของกิจการค้าประเวณี "ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง"

การที่สภาพสังคมเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจน
ค่านิยม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนแปลงย่อมมีผลต่อการพัฒนาการการเปลี่ยน
แปลงรูปแบบของโสเภณีไม่มากนักน้อย การเปลี่ยนแปลงนี้มีรูปแบบที่เรียกได้ว่าโสเภณียุค
"แห่งการเปลี่ยนแปลง" อันจะพัฒนาการไปสู่รูปแบบใหม่ให้ "ทันสมัย" เช่นเดียวกับสภาพ
สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ในช่วงระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ เงินกลายเป็น
ปัจจัยสำคัญในการกำหนดฐานะและกลุ่มชนในสังคม การเกิดกลุ่ม "ใหม่" ที่เรียกว่า
"เจ้าสัว" และ "เสี้ย" และการที่สามัญชนมีโอกาสดทางเศรษฐกิจมากขึ้น ตลอดจนค่านิยม
ตามอย่างวัฒนธรรมตะวันตกในหลาย ๆ ด้าน ได้ส่งผลต่อรูปแบบของโสเภณีให้เปลี่ยนแปลง
ไปจากเดิมที่เคย "สังกัดสำนัก" (ในบทที่ 2) ให้กระจายตัวออกมาในรูปแบบแฝงแบบต่าง ๆ
การกระจายตัวของหญิงโสเภณีออกจากสำนักนี้เห็นได้จากการลดลงของจำนวนโรงและหญิง
โสเภณี ดังตารางต่อไปนี้

สถิติการแสดงการลดจำนวนของโรงและหญิงโสเภณี

พ.ศ.	จำนวนสำนัก	จำนวนหญิงโสเภณี
2472	170	789
2473	151	649
2474	122	512
2475	107	433
2476	99	421
2477	87	373
2478	77	350
2479	93	423
2480	79	319
2481	61	273
2482	70	234
2483	52	224
2484	338	1,447
2485	254	959
2486	206	1,009
2487	169	706
2488	51	204

ที่มา : พลตรี บัญชา มินทรชินทร์, โสเภณีในกรุงเทพฯ และธนบุรี หน้า 8 -

จากตารางจะเห็นถึงการลดจำนวนโรงและหญิงโสเภณีในช่วงปี พ.ศ. 2472 มีจำนวน 170 โรง หญิงโสเภณี 789 คน เหลือเพียงจำนวน 52 โรง และหญิงโสเภณี 224 คน ในปี พ.ศ. 2483 ทั้งที่ในประเทศไทยมีพลเมืองเพิ่มจากจำนวนประมาณ 10 ล้านคนขึ้นเป็นประมาณ 15 ล้านคน¹ เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ. 2484 จำนวนโรงและหญิงโสเภณีได้ทวีขึ้นอย่างมากมาย โดยมีจำนวนโรงเพิ่มขึ้นเป็น 338 โรง และมีหญิงโสเภณีถึง 1,447 คน ทั้งนี้เนื่องจากว่าปี พ.ศ. 2484 เป็นปีที่กองทหารญี่ปุ่นเคลื่อนเข้ามาประจำการในประเทศไทย และเป็นปีที่รัฐบาลจำเป็นต้องระดมทหารเข้าอยู่ประจำการเพิ่มขึ้น กรุงเทพฯ และชนบทอยู่ในภาวะสงครามทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก จึงเป็นไปได้ว่าจากสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนในการเพิ่มขึ้นของโสเภณี ทั้งนี้ความจำเป็นในการดำรงชีพมีบริคนั้นเอง ประกอบกับความต้องการโสเภณีก็มีมากขึ้นด้วย ดังนั้นทั้งโรงและหญิงโสเภณีจึงเพิ่มขึ้นจาก 224 คน เป็น 1,447 คน หรือประมาณ 5 - 6 เท่า แต่ครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง จำนวนโสเภณีและโรงก็ลดลง ทั้งนี้ได้หมายความว่าโสเภณีจะหมดหรือลดลง แต่คาดว่าคงแอบแฝงในรูปอื่น ๆ ซึ่งในช่วงระยะเวลาจาก พ.ศ. 2472 - 2483 ก็เช่นกัน การลดลงของจำนวนโรงและหญิงโสเภณี เป็นไปได้ว่ากิจการค้าประเวณีได้แอบแฝงซ่อนเร้นในรูปต่าง ๆ (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป) อย่างไรก็ตาม การลดจำนวนโรงและหญิงโสเภณีเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ นั้นจะเห็นได้ว่าลดลงมาก จากหลักฐานเท่าที่ค้นพบได้ในช่วงปี พ.ศ. 2468 และ พ.ศ. 2469 มีจำนวนหญิงโสเภณีและโรงดังนี้

¹ สวัสดิ์ สังข์พันธ์, "การสงเคราะห์หญิงโสเภณีในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 31.

บัญชีแสดงการจดทะเบียนในช่วงปี พ.ศ. 2468 (ทั้ง 4 งวด)

ประเภท	จีน	ไทย	ญวน	รัสเซีย	รวม	จำนวนเงิน	หมายเหตุ
ตั้งโรง	155	16	9	1	181	5,430	งวด 1
ตัวหญิง	697	90	9	2	798	9,576	งวด 1
ตั้งโรง	150	17	10	1	178	5,340	งวด 2
ตัวหญิง	670	82	10	1	763	9,156	งวด 2
ตั้งโรง	152	18	9	1	180	5,400	งวด 3
ตัวหญิง	693	84	10	1	788	9,456	งวด 3
ตั้งโรง	146	18	8	1	173	5,190	งวด 4
ตัวหญิง	706	86	10	1	803	9,636	งวด 4
					รวม	59,184	

ตั้งโรง รวมทั้ง 4 งวดได้ 712 โรง

ตัวหญิง รวมทั้ง 4 งวดได้ 3,152 คน

บัญชีแสดงจากเดือนเมษายน 2469 - ธันวาคม 2469 (รวม 9 เดือน)

ประเภท	จีน	ไทย	ญวน	รัสเซีย	รวม	จำนวนเงิน	หมายเหตุ
ตั้งโรง	149	19	8	1	177	5,310	งวด 1
ตัวหญิง	683	101	10	1	795	9,540	งวด 1
ตั้งโรง	143	34	7	-	184	5,520	งวด 2
ตัวหญิง	616	175	9	-	800	9,600	งวด 2
ตั้งโรง	140	37	9	-	196	5,580	งวด 3
ตัวหญิง	625	185	13	-	823	9,876	งวด 3
					รวม	45,426	

ตั้งโรง รวมทั้ง 3 งวด 557 โรง

ตัวหญิง รวมทั้ง 3 งวด 2,418 คน

ที่มา : หจข. ร.7 ย.2/17 พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก
(27 กันยายน 2470 - 9 กรกฎาคม 2471)

จากบัญชีแสดงการจดทะเบียนหญิงโสเภณีและโรงในปี พ.ศ. 2468 และ พ.ศ. 2469 นี้ จะเห็นถึงจำนวนโรงโสเภณีมีมากในปี พ.ศ. 2468 มีมากถึง 712 โรง และหญิงโสเภณีมีมากถึง 3,152 คน ในปี พ.ศ. 2469 จำนวนโรงมี 557 โรง ศัวยหญิง 2,418 คน ซึ่งรวมเพียงแค 3 งวด (9 เดือนเท่านั้น) ช่วงระยะเวลาจาก พ.ศ. 2469 - 2472 นี้ แสดงให้เห็นถึงจำนวนโรงและโสเภณีที่ลดลงมา อาจเป็นไปได้ว่าหญิงเหล่านี้ได้กระจายตัวออกจากสำนักมาประกอบอาชีพค้าประเวณีอย่างอิสระในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบเหล่านี้จะเป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งของกิจการค้าประเวณีที่จะนำไปสู่แบบทันสมัย หรือแบบใหม่นั้นเอง

ที่น่าสังเกต ตารางดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงจำนวนโรงหญิงโสเภณีและหญิงโสเภณีของจีนมากที่สุด ในขณะที่โรงของไทยลดลงอย่างมากจากบัญชี ร.ศ. 127 ในมทที่ 2 ซึ่งในช่วงระยะ พ.ศ. 2464 - 2487 นี้ มีรูปแบบที่เด่นชัดอย่างหนึ่งก็คือการค้าหญิงโสเภณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการนำเข้าและส่งออกของหญิงจีน สะท้อนให้เห็นว่าหญิงจีนเป็นโสเภณีมากกว่าไทย และอีกอย่างหนึ่งน่าจะเป็นไปได้ว่าหญิงโสเภณีไทยนิยมการลักลอบแอบแฝงค้าประเวณี เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนซึ่งทำให้ต้องเสียเงินแก่รัฐบาล อีกอย่างหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากความอับอายเพราะค่านิยมของคนไทยที่มองหญิงโสเภณีว่าเป็นหญิงคนชั่ว และเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจในสังคม

การลดลงของจำนวนโรงและศัวยหญิงโสเภณีตามที่ไ้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นผลมาจาก การเปลี่ยนแปลงโสเภณีในรูปแบบเก่า เปลี่ยนแปลงและพัฒนาารูปแบบในลักษณะแอบแฝงในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีให้แก่รัฐบาลประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งน่าจะเพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนวัฒนธรรม ค่านิยมตามแบบสมัยใหม่ก็เป็นได้ รูปแบบที่เปลี่ยนแปลงในช่วงระยะนี้พอจะอธิบายได้ดังนี้

1. หญิงโรงน้ำชา
2. หญิงที่อยู่ตามโรงแรม ร้านขายเครื่องคีม และโรงภาพยนตร์
3. หญิงที่อยู่ตามโรงยาดีน

1. หญิงโสเภณีโรงน้ำชา ก่อนอื่นควรที่จะทราบความหมายโรงน้ำชาเสียก่อน โรงน้ำชาหรือ "หย่าฉ่า" เป็นภาษาจีนกลางต้ง ตามทัศนะของผู้วิจัยน่าจะหมายถึง สถานที่ที่พักผ่อนหรือแหล่งความสำราญของชาวจีน โดยชาวจีนที่เข้าไปในโรงน้ำชาเหล่านี้จะดื่มน้ำชา อันเป็นเครื่องดื่มที่นิยมในหมู่ชาวจีนนั่นเอง โรงน้ำชาถ้าจะเรียกตามอย่างภาษาอังกฤษเพื่อให้เป็นที่เข้าใจเรียกว่า "ทีช็อป" (Tea shop) ความหมายไม่แตกต่างจาก "คอฟฟี่ช็อป" (Coffee shop) ของตะวันตก

สำหรับสภาพของโรงน้ำชานั้น ในระยะแรกที่ตั้งขึ้นนั้นคงจะเพื่อบริการขายน้ำชา และเครื่องดื่มอื่น ๆ แก่ลูกค้าเพียงอย่างเดียว ครั้นต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เริ่มมีการค้าประเวณีในโรงน้ำชา (ซึ่งจะได้กล่าวในหน้าต่อไป) ทำให้โรงน้ำชากลายสภาพเป็นสำนักโสเภณีไปในตัวด้วย ซึ่งก็ไม่ต่างจากสำนักโสเภณีทั่วไปในสมัยนั้น เนื่องจากมีหญิงบริการทำการค้าประเวณีด้วย ในรัชกาลเดียวกันนี้มีการออกใบอนุญาตให้โรงน้ำชาจดทะเบียนค้าประเวณีได้ โรงน้ำชาที่ทำการค้าประเวณีจะมีโคมกระຈສီเขียวเป็นเครื่องหมาย จึงทำให้ดูเหมือนว่าการขายน้ำชานั้นเป็นฉากม้งหน้า

จากการศึกษาโรงน้ำชาในช่วงระยะนี้พบว่า ที่ตั้งโรงน้ำชามักจะเป็นตึกแถวสองชั้น สภาพภายในโรงน้ำชา สถานรับรองลูกค้าจะอยู่ชั้นบน ภายในห้องชั้นบนนั้นจะจัดด้วยฝาประจันเป็นห้องเล็ก ๆ ภายในห้องเล็กนั้นจะมีโต๊ะรูปกลมซึ่งมีผ้าปูโต๊ะปูทับไว้ มีม้านั่ง 2 - 3 ตัวล้อมรอบ มีโต๊ะเครื่องแป้ง เตียงพร้อมด้วยที่นอนหมอนมุ้ง¹ ซึ่งคล้ายกับสำนักโสเภณี การบริการภายในโรงน้ำชา จะมีหญิงบริการ (โสเภณี) ประจำโรงน้ำชาคอยปรนนิบัติตลอดเวลา ส่วนเครื่องดื่มที่ให้บริการแก่ลูกค้านั้นคือน้ำชา ซึ่งใส่มาในถ้วยขนาดย่อมทรงสูง ปากถ้วยบานมีฝาปิดสนิทพร้อมด้วยถ้วยน้ำชาเล็ก ๆ ใส่มาในชั้นชั้นน้ำร้อนและกาน้ำร้อนทำด้วยทองเหลือง งานเล็กใส่เม็ดแตงโม งานใส่บุหรี 5 มวน อัตราการค้าบริการน้ำชานั้น น้ำชาคิดที่ละ 1 บาท ซึ่งไม่จำกัดในการดื่ม เม็ดแตงโมคิดจานละ 1 สลึง บุหรีที่ขายในโรงน้ำชานั้นมี 2 ชนิดคือ หรีคาสเซิลหรือตราดาว ปกติราคาจานละ 1

¹ ยุกิชิเอ็ย (นามแฝง), เกล็ดจากอดีต (พระนคร : โรงพิมพ์เมืองอักษร, 2513), หน้า 356-357.

1 สatangค์ ถ้า 5 มวนก็คิด 1 สสิ่ง ส่วนแกริกหรือสิงโทหมอบราคาปกติมวนละ 2 สatangค์ ถ้า 5 มวนก็เป็น 2 สสิ่ง¹ นอกจากจะมีน้ำชาคอบบริการแล้ว ยังมีเครื่องคี่มอื่่น ๆ ที่นิยมกันก็คี่อ น้ำส้มคั่นและน้ำชาซาปาริลลาหรือน้ำ "ซาสี่" ปกติราคาซวคละ 10 สatangค์ แคชายนโรงน้ำชาซวคละ 1 สสิ่ง

สำหรับหญิงที่บริการในโรงน้ำชานั้น จะเป็นหญิงจีนและมีอาชีพค้าประเวณีค้วย การที่หญิงจีนประจำโรงน้ำชาแทนที่จะเป็นหญิงไทย มีเหตุผลที่พออธิบายได้ว่า ประการแรก การที่หญิงถูกหลอกเข้ามาในประเศไทยมากมาย เห็นได้จากหญิงจีนที่จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2468 นั้นมีถึง 2,766 คน ในขณะที่หญิงไทยจดทะเบียนเพียง 342 คน² น่าจะเป็นไปได้ว่าหญิงจีนที่เข้ามาที่ไม่จดทะเบียนเป็นโสภณีกยังมีอีกมากในรูปแอบแฝง การค้าประเวณีโดยอยู่ประจำโรงน้ำชาเป็นการบังหน้า เหตุผลประการที่สองก็คี่อ โรงน้ำชาตั้งขึ้นมาน่าจะให้เป็นสถานที่พักผ่อนของชายจีน คนที่บริการจึงควรที่จะเป็นหญิงจีนซึ่งมีเชื้อชาติคี่ยวกัน ค้วยเหตุนี้หญิงประจำโรงน้ำชาจึงเป็นหญิงจีนแทนที่จะเป็นหญิงไทย

ตามรายงานของนายพลตำรวจตรี พระยาพิเรนทรราชคี่ ผู้บังคับการตำรวจพระนครบาลสายพระนคร ถึงมหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยาบรมราช เสนาบดีกระทรวงนาครบาล ระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2465 กล่าววว่า "หญิงจีนที่อยู่ตามโรงชายน้ำชาได้รับจ้างทำชาเราทางลับ"³ ทั้งนี้ทำให้คี่คิดว่าการใช้โรงน้ำชาเป็นสถานที่ค้าประเวณี เพิ่งจะเริ่มมีในช่วงทศวรรษปี 2460 เพราะในรายงานของผู้บังคับการตำรวจพระนครบาล ในช่วงก่อนหน้านั้นยังไม่มีการกล่าวถึงในเรื่องนี้ และนอกจากนี้มีเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คี่อ ในปี พ.ศ. 2460 หลังจากทีรัฐบาลคี่เลิกโรงบ่อนเป็ยแล้ว ปรากฏวว่า "โสภณีก (คี่อตัว

¹ ยชช. เลือยร (นามแฝง), เกล็ดจากอคี่ต (พระนคร : โรงพิมพ์เพ็องอักษร, 2513), หน้า 358-359.

² หจช. ร.7 ย.2/17 พระราชบัญญัติวาค้วยการค้าหญิงและคี่ก (27 กันยายน 2470 - 9 กรกฎาคม 2471).

³ หจช. 4.8/2 ขอควมค้ำวรี เรื่องพระยาอธิกรณอนุญาตให้ร้านชายน้ำชาเป็นหญิงนครโสภณีก 18 กรกฎาคม 2465.

กามโรคชนิดกึ๋ย) ซึ่งสิ่งสถิตอยู่ตามหลังโรงบ่อน ... เบบางดวง ไม่มีใครเข้าไปชมเหมือน
เมื่อการพนันยังคงอยู่คงจะสายไปตามหัวเมืองอีกมาก"¹ และในปี พ.ศ. 2462 นั้น
หนังสือพิมพ์ไทยได้บรรยายถึง "หญิงนครโสเภณี" อย่างละเอียดตั้งแต่สมัยยังเป็นทาสจน
หลังปลดปล่อยทาสให้เป็นไทแก่ตัวหญิงโสเภณี และพูดถึงการรวมตัวของหญิงพวกนี้เป็นโสเภณี
โดยมีนายสถานีหรือนายคัลบ์ (เอเยนต์) เป็นผู้เกลี้ยกล่อมหญิงเสเพลหรือหญิงแพศยามา
เข้าอยู่ในคณะของตน หลายแห่ง หลายตำบล "ต่อมาถึงในเวลาบัดนี้ (2462) คำว่า
คัลบ์ได้สูญหายไปสิ้นแต่มีสำนักแพร่หลายกระจายทั่วไป ไม่เลือกว่าจะเป็นที่ในกำแพงหรือ
นอกกำแพงพระนคร... ส่วนโรงหญิงนครโสเภณีชาติกว้างตุงก็ออกหน้าออกตาตั้งโรงอยู่ริม
ถนนหลวงที่เคี้ยว"² จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2462 ยังไม่มีการค้าประเวณีแอบแฝง
ตามโรงน้ำชา และในช่วงปี พ.ศ. 2464 - 2465 การค้าประเวณีโดยแอบแฝงในรูป
ของโรงน้ำชาน่าจะเริ่มเป็นครั้งแรก

การค้าประเวณีในโรงน้ำชาตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้สร้างปัญหาให้แก่รัฐบาล
อย่างมาก เนื่องจากโรงน้ำชาหลายแห่งได้เอาคนจีนในบังคับญี่ปุ่น ฮอลันดา โปรตุเกศ
เป็นเจ้าของ เพื่ออาศัยความคุ้มครองตามสิทธิสภาพนอกอาณาเขตขัดขวางการตรวจตรา
ของตำรวจ เมื่อมีการจับกุมฟ้องร้อง³ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถควบคุมโรงน้ำชาอันเนื่อง
มาจากการอ้างว่าเจ้าของเป็นคนในบังคับต่างชาติ รัฐบาลจึงหาทางออกโดยยอมรับการค้า
ประเวณีในโรงน้ำชาเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยการออกใบอนุญาตให้หญิงจีนที่ขายน้ำ
ชาตามร้านรับจ้างกระทำชำเราได้ การออกใบอนุญาตดังกล่าวกระทำเป็นครั้งแรกในปี

¹ หจข. ร.6 น.20/6 ปัญหาหญิงสัญจร... และหนังสือพิมพ์ ไทย "หญิงนคร
โสเภณี" 8 พฤษภาคม 2460.

² หนังสือพิมพ์ ไทย "หญิงนครโสเภณี" 14 เมษายน 2462.

³ หจข. ร. 6 น.4.8/2 ขอความคำริ เรื่องพระยาอธิการณ์อนุญาตให้ร้านขายน้ำชา
เป็นโรงหญิงนครโสเภณี.

พ.ศ. 2465¹ เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลการออกใบอนุญาตแก่โรงขายน้ำชาว่า² ได้เงินค่าภาษีและยังได้รู้จักผู้หญิงทุกคนและได้ถ่ายรูปไว้ด้วย อีกทั้งยังป้องกันไม่ให้มีการหลบหลีกโดยขอความคุ้มครองจากคนในบังคับต่างชาติ เพื่อให้ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นได้เป็นนิจ

การที่รัฐบาลอนุญาตให้หญิงนครโสเภณีที่ตัวอยู่ประจำตามร้านขายน้ำชาได้ทั่วไปนั้น ร้านน้ำชาจึงกลายเป็นโรงหญิงนครโสเภณีไปโดยปริยาย โรงน้ำชาลักษณะดังกล่าวมีอยู่เกลื่อนทุกตำบล จนถึงปัจจุบันนี้โรงขายน้ำชาก็ยังมีหญิงโสเภณีประจำอยู่เช่นกัน

2. หญิงที่ประจำอยู่ตามโรงแรม ร้านขายเครื่องคี่มและโรงภาพยนตร์ ความจริงแล้วในช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เริ่มปรากฏว่ามีหญิงโสเภณีที่แอบแฝงหาเลี้ยงชีพประจำตามโรงแรมบ้างแล้ว เพียงแต่ไม่ใช่โรงแรมชั้นหนึ่งหรือชั้นสองตามความหมายปัจจุบัน แต่จะเรียกกันทั่วไปที่พักคนเดินทาง³ หญิงที่อาศัยตามที่พักคนเดินทางเหล่านี้ส่วนมากเป็นหญิงโสเภณีราคาถูก กรันในช่วงปี พ.ศ. 2464 - 2487 ที่พักคนเดินทางได้พัฒนาไปเป็นโรงแรมหรือโฮเต็ลตามแบบอย่างตะวันตก โสเภณีได้อาศัยแอบแฝงขายการค้าประเวณีในโรงแรมและโฮเต็ลเหล่านี้อย่างกว้างขวางในระยะนี้

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้คือ ประมาณปี พ.ศ. 2470 การค้าโสเภณีในรู้อบแฝงโดยใช้ร้านค้าเครื่องคี่มบังหน้าก็ปรากฏขึ้น กล่าวคือ เจ้าของร้านขายเครื่องคี่มบางแห่งเริ่มนำหญิงมารับใช้บริการลูกค้า หญิงเหล่านี้ในทางหนึ่งมีหน้าที่ในการกระทำชำเราในทางลับค้ำย เห็นได้จากบทความในหนังสือพิมพ์ไทยหนุ่ม

¹ หจข. ร.6 น.4.8/2 ขอความคำริ เรื่องพระยาอธิกรณ์อนุญาต...

² เรื่องเดียวกัน.

³ หนังสือพิมพ์ ไทย "หญิงนครโสเภณี" 8 พฤษภาคม 2460.

เจ้าของโฮเต็ล หรือร้านเครื่องคั่มของเราในเวลานี้ มุกหายใจเป็นหญิงมารับใช้ ค่ายกันทุกคน และชอบเลือกเอาหญิงรุน ๆ ทั้งนั้น แม่หญิงในเกณฑ์อายุ 30 ก็ดูหายากเต็มที นี่จะแปลว่าเขาจางมาเพื่ออะไรกันแน่? รัฐบาลควรรีบเอาใจใส่เสียแต่บัดนี้เถิด¹

การปรากฏของการค้าประเวณีแอบแฝงทั้งในโฮเต็ลหรือโรงแรม และร้านเครื่องคั่มนี้คงจะมีมาก และคงจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ความโด่งดังของกิจการค้าประเวณีแอบแฝงดังกล่าวนี้ คงมีมากถึงขนาดหนังสือพิมพ์ได้นำมาลง และยังคงกล่าวในเชิงเสียดสีรัฐบาลดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้ว

และเนื่องจากประเทศไทยในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2470 นั้น ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีในโฮเต็ลหรือที่พักคนเดินทาง จึงทำให้มีหญิงโสเภณีแอบแฝงการค้าประเวณีตามโรงแรมต่าง ๆ อย่างมากมาย ค้วยเหตุนี้จึงมีหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้เสนอแนะหาวิธีให้รัฐบาลปราบปรามหญิงโสเภณีที่แอบแฝงตามโรงแรม ดังเช่น หนังสือพิมพ์ไทย บท ความเรื่อง "วิธีปราบหญิงนครโสเภณีเถื่อนอย่างใหม่"² ว่าตามที่พักคนเดินทางหรือโฮเต็ลที่อยู่ในความคุ้มครองกฎหมายของสยาม เจ้าพนักงานตำรวจพระนครบาล ควรจะออกคำสั่งให้เจ้าของนั้น ๆ ปฏิบัติดังนี้

1. ถ้ามีผู้พาหญิงนครโสเภณีเถื่อนไปร่วมห้องบนโฮเต็ลที่พักคนเดินทางแล้ว เจ้าของโฮเต็ลที่พักคนเดินทางนั้นจะต้องจัดการโทรศัพทบอกเจ้าพนักงานตำรวจพระนครบาลที่โรงพักในท้องที่ของตนโดยทันที แต่หากว่าโฮเต็ลที่พักคนเดินทางแห่งใดไม่มีโทรศัพท เจ้าของจะต้องรีบไปบอกตำรวจยามรักษาเหตุการณ์ในท้องถนนที่ใกล้ที่สุด ฝ่ายเจ้าพนักงานตำรวจพระนครบาลเมื่อทราบคำบอกเล่าแล้วต้องรีบมาจัดการจับกุมทันที
2. ถ้ามีผู้พาหญิงซึ่งเจ้าของโฮเต็ลที่พักคนเดินทาง มิทราบว่าจะหญิงคี่หรือหญิงนครโสเภณีเถื่อนเขาไปพักแล้วในชั้นนี้ยังมีทองแดงไปยังเจ้าหน้าที่ ให้เจ้าของที่นั้นคอยรายงานแก่เจ้าพนักงานในเวลาที่มาตรวจเท่านั้นก็พอ

ตามที่ข้าพเจ้าแนะนำให้เจ้าพนักงานตำรวจพระนครบาลออกคำสั่งแก่เจ้าของโฮเต็ลที่พักคนเดินทางนั้น ก็เพราะว่าในประเทศเราไม่มีกฎหมายอะไรบังคับในเรื่องนี้โดยตรง

¹หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม 16 พฤษภาคม 2471.

²หนังสือพิมพ์ ไทย วันศุกร์ที่ 11 พฤษภาคม 2466.

ด้วยเหตุนี้จึงมีผลให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่จะจัดการแก้ปัญหาอันเกิดจากหญิงโสเภณีที่อาศัยโรงแรมเป็นที่ประกอบอาชีพของตน โดยการร่างพระราชบัญญัติที่פקคนเดินทาง (โรงแรม) ในปี พ.ศ. 2470 - 2471 ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

นอกจากนี้การใช้ภาพยนตร์เป็นที่ล่อเหยื่อหรือชายหนุ่มนั้น ได้เริ่มมีขึ้นในช่วงต้นของยุคนี้ ซึ่งการใช้สถานที่บันเทิงดังเช่นโรงภาพยนตร์นั้น ก็เป็นผลมาจากยุคสมัยนี้ส่งผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ หญิงโสเภณีเถื่อนจะมายืนคอยชายหนุ่มที่เดินผ่านไปมา หรือเข้าและออกจากโรงภาพยนตร์ จากนั้นก็จะมาร่วมประเวณีที่ห้องพักใกล้โรงภาพยนตร์นั้นดังเช่น "ที่หอเสวย ตำบลบ้านสมเด็จเกือบจะเรียกกันว่าเป็นพำนักของแม่พวกหนึ่งโลก... ยิ่งในเวลากลางคืนยิ่งมีจำนวนไม่ใช่น้อย ก่อนเวลาหนึ่งเข้าโรงบ้างหรือเข้าโรงแล้วเข้าพวกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแถบนั้นยังสูงส่งปะปนกับชนพวกนี้บ้าง"¹

นอกจากนี้ยังพบว่าภาพยนตร์มีส่วนกระตุ้นให้หญิงเป็นหญิงโสเภณีได้ง่ายก็เริ่มมีขึ้นในระยะนี้เช่นกัน ดังบทความเรื่องสัญจรโรค ความว่า

เหตุอื่น ๆ ที่เป็นเครื่องยั่วให้หญิงสาวมีใจง่ายขึ้นยังมีอยู่อีกเช่นภาพยนตร์ ในโรงภาพยนตร์นั้นเป็นภาพความเป็นไปในประเพณีของฝรั่ง ซึ่งเขาไม่ใคร่ถือกันในระหว่างหญิงกับชาย เขาอาจจุมกอดกันไต่คอหน้าทรวงอกนั้น ส่วนประเพณีของเราแต่ให้... ไ้ไรมาได้ถือกันอย่างเคร่งครัดนัก มิให้หญิงกับชายสนิทกันจนเกินไป²

นอกจากนี้ในช่วงระยะทศวรรษปี 2470 คงจะมีการค้าขายเกี่ยวกับรูปภาพ ภาพโฆษณา หนังสือ เครื่องหมายในธุรกิจต่าง ๆ อันเป็นไปในลักษณะลามก อันจะนำไปสู่ความเสื่อมเสียทางศีลธรรมได้ง่าย และส่วนหนึ่งน่าจะมีส่วนอิทธิพลให้หญิงประกอบอาชีพการค้าประเวณีได้ง่าย เพราะภาพต่าง ๆ ในลักษณะลามกดังกล่าวนี้ จะเป็นแรงจูงใจให้เกิดความกำหนัดและมักมากในกามคุณได้ง่าย หนังสือหรือภาพที่มีลักษณะเป็นไปในทางลามกนี้คงจะมีมากในช่วงระยะที่ศึกษานี้ เพราะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติปราบการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก พ.ศ. 2471 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า

¹หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง 16 กรกฎาคม 2471.

²หนังสือพิมพ์ บางกอกการเมือง 22 สิงหาคม 2468.

ผู้ใดเพื่อประโยชน์หรือในทางค้าขายจ่ายแจกหรือแสดงออกแก่สาธารณชน บังอาจทำ
 ทำให้มีขึ้น มีไว้ในครอบครอง นำหรือส่งเขามาจากต่างประเทศ ส่งออกไปนอก
 ประเทศ พาไป ทำให้แพร่หลาย ใ้เทียม หรือยังผู้อื่นให้นำหรือส่งเขาจากต่างประเทศ
 ส่งออกไปนอกประเทศ หรือพาไปซึ่งหนังสืออันบุคคลแต่งขึ้น รูปภาพ ภาพโฆษณา
 เครื่องหมายหรือประกอบกิจกรรม หรือมีส่วนในกิจกรรมเกี่ยวแก่วัตถุอันลามกอย่างอื่นก็ดี
 หรือประกอบกิจกรรมหรือมีส่วนในกิจกรรมเกี่ยวแก่วัตถุ หรือสิ่งอันลามกดังกล่าวแล้ว จะ
 ในทางสาธารณชนหรือในสวนเอกชนก็ดี ทานวามันมีความผิดของระวางโทษตามที่
 บัญญัติไว้ในมาตรา 240 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหก
 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹

3. หญิงที่อยู่ตามโรงยาดีน มีขึ้นในตอนปลายของช่วงนี้ราวก่อนสงครามโลก
 ครั้งที่ 2 หญิงที่ประจำโรงยาดีนนี้ในสมัยต่อมาได้กลายเป็นหญิงอาบอบนวด แบบเตอร์กิชบาซ
 และจะมีการค้าประเวณีแอบแฝงอยู่ แต่ไม่ได้ทำเป็นกิจการค้าประเวณีโดยตรง หญิงหมอน
 นวดประจำโรงยาดีนในช่วงก่อนสงครามโลกจนถึงหลังสงครามโลกในระยะแรกนี้ เป็นหญิง
 ที่มีฝีมือในการนวดจริง และมีอยู่หลายรุ่นด้วยกัน นับตั้งแต่วัยรุ่น สาวใหญ่ และวัยกลางคน
 จนถึงวัยคุณยาย ทุก ๆ คนส่วนมากมักจะมีขาประจำนวดกัน สำหรับสาว ๆ สวย ๆ ก็จะมี
 ชายหนุ่มจอง การนวดตามโรงยาดีนในช่วงระยะนี้จะต้องมีฝีมือนวดกันจริง กล่าวคือ
 ก่อนที่จะเริ่มอาชีพนวดนั้นจะต้องฝึกงวดกับรุ่นพี่ สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นราคา
 นวดครั้งละ 1 บาท นอกจากจะนวดเป็นแล้วยังต้องมีมือคลึงยาดีเป็นอีกด้วย² เพื่อคอย
 ปรนนิบัติให้กับผู้ว่าจ้าง การนวดแต่ละครั้งจะไม่เกิน 1 ชั่วโมง สำหรับโรงยาดีนนั้นจะ
 เปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง ทำให้หมอนนวดแบ่งเวลาการทำงานเป็น 2 ระยะ คือ ระยะ
 เวลากลางคืนและกลางวัน³ หมอนนวดเหล่านี้จะต้องอยู่ประจำโรงนั้น ๆ จะไม่ประกอบ

¹สุณี มัลลิกะมาลย์, "การแสวงหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาโสเภณี
 ในประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโสเภณี
 วันที่ 24 - 25 ธันวาคม 2525 ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๘. 19.

²นิศย์ นราธร, "แม่หมอนแห่งคงควัน" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4
 วันอาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม 2497.

³เรื่องเดียวกัน.

อาชีพนวดต่างโรง เนื่องจากแต่ละโรงจะมีหมอนวดประจำอยู่แล้ว

ผลที่ตามมาจากการมีหมอนวดประจำโรงยาฉิ่นนี้ก็คือ มีการค้าประเวณีในรูปแอบแฝงซึ่งเริ่มเกิดขึ้นในช่วงประมาณก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้การค้าประเวณีในโรงยาฉิ่นนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจของหญิงหมอนวดและการยินยอมของเจ้าของโรงยาฉิ่น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โรงยาฉิ่นได้เปลี่ยนแปลงเป็นโรงอาบอบนวดโดยเปิดเผยและมีการค้าประเวณีด้วย เนื่องมาจากในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2501 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศฉบับที่ 37 ว่า การเสพผืนเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจในวงสังคม และเป็นอันตรายแก่สุขภาพและอนามัยอย่างร้ายแรงจึงสมควรให้ยกเลิกการสูมผืนและการจำหน่ายผืน ถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2502¹ การยกเลิกการสูมผืนและห้ามมีโรงยาฉิ่นนี้น่าจะมีผลสืบเนื่องต่อการพัฒนาโรงผืนมาเป็นโรงนวด ซึ่งในเรื่องการพัฒนาจากโรงยาฉิ่นมาเป็นโรงนวดนี้จะได้กล่าวอธิบายในบทต่อไป

โสเภณีทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวมานี้ล้วนแต่เป็นการค้าประเวณีแบบเถื่อนทั้งสิ้น เนื่องจากไม่มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องและจากทั้งสามรูปแบบดังกล่าวนี้ ในสมัยต่อมาจะมีการพัฒนาให้เป็นแบบ "สากล" เช่นในสมัยปัจจุบันนี้ก็ว่าได้

การที่มีหญิงโสเภณีเถื่อนทั้งในรูปแบบเก่าที่ยังคงอยู่และแบบเก่าที่เปลี่ยนแปลงไปเริ่มปรากฏในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2464 - 2487 นี้ ทำให้กิจการค้าประเวณีแบบสำนักที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเริ่มลดลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 - 2483 ดังปรากฏในตารางตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อหญิงโสเภณีเถื่อนมีมากเช่นนี้ หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้กล่าวเสียดสีวิชีปราชย์ปราชย์ให้แก่รัฐบาลเสมอ ๆ ดังเช่นบทความ "วิชีปราชย์หญิงนครโสเภณีเถื่อนอย่างใหม่"² ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว

¹ประเสริฐ ทัตตะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) (พระนคร : ช.ชุมนุมช่าง, 2517), หน้า 939.

²หนังสือพิมพ์ ไทย 11 พฤษภาคม 2466.

ข. แหล่งที่มาของหญิงโสเภณีในปี พ.ศ. 2464 - 2487 ที่เด่นที่สุด

คือ "หญิงจีน"

หญิงจีน เป็นผลมาจากการค้าหญิงสาวระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าหญิงจีน ความจริงแล้วการส่งหญิงจีนเข้ามาในประเทศไทยนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว แต่ในช่วงระยะจาก พ.ศ. 2464 - 2487 นี้ การค้าหญิงจีนส่งเป็นสินค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างมากมาย และถือว่าเป็นลักษณะเด่นของการค้าประเวณีในยุคนี้ก็ว่าได้ จากการศึกษาพบว่าได้มีกลุ่มชาวจีนทั้งหญิงและชาย ลักลอบซื้อหญิงจีนจากกวางตุ้งและฮ่องกง แล้วนำหญิงเหล่านี้เข้ากรุงเทพฯ บังคับให้เป็นหญิงนครโสเภณี โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน การค้าหญิงจีนเพื่อกิจการโสเภณีได้แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็วในช่วงแรกของยุคนี้ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด หญิงจีนที่เข้ามาในประเทศไทยระยะนี้ จากรายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีไปถึงอธิบดีกรมตำรวจ พระนครบาลและตำรวจนครบาลว่า ร้อยละ 90 หญิงจีนจะถูกหลอกลวงเข้ามาค้าประเวณี¹ นอกจากนี้หญิงจีนจะถูกบังคับให้ค้าประเวณีในกรุงเทพฯ แล้ว ส่วนหนึ่งหญิงจีนเหล่านี้จะถูกส่งไปยังดินแดนแถบมลายูหรือสะเทรคเซ็คเคิลเมนต์

สาเหตุที่การค้าหญิงจีนในช่วงระยะเวลานี้มีมาก เนื่องจากว่ารัฐบาลอังกฤษ หันมาสนใจควบคุมเรื่องการค้าประเวณีและได้วางมาตรการเข้มงวดกวัดขันปราบปรามพวกที่ค้าหญิงโสเภณีทั้งในประเทศไทยอังกฤษและเมืองอาณานิคม มีผลให้การค้าประเวณีทั้งในฮ่องกงและดินแดนมลายูดำเนินกิจการไม่สะดวก และนอกจากนี้ยังปรากฏว่าสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2458 รัฐบาลไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนสถานโสเภณีอีกต่อไป² ผลที่ตามมาทำให้หญิงโสเภณีและนักค้าหญิงโสเภณีในฮ่องกงต้องย้ายแหล่งประกอบอาชีพไปที่ชัวเถา แต่เนื่องจากชัวเถาก็มีหญิงโสเภณีเป็นจำนวนมาก ราคาหญิงจึงตกต่ำ ในที่สุดจึงเกิดขบวนการซื้อขายหญิงระหว่างประเทศเพื่อระบายไปสู่สิงคโปร์และปีนัง แต่ก็ถูกรัฐบาลอังกฤษเข้มงวดกวัดขันเช่นกัน

¹ หจข. ร.6 น.4.4/67 ลงโทษเนรเทศผู้ตั้งโรงโสเภณีโดยไม่ได้รับอนุญาต.

² กุศล สุจรรยา, ภูมิหลังของคณิกา..., หน้า 534.

ทำให้การค้าหญิงจีนเป็นไปไม่สะดวก ด้วยเหตุนี้จึงอาศัยกรุงเทพฯ เป็นที่ระบายนสินค้าและทางผ่านไปยังดินแดนมลายู¹

เส้นทางการค้าหญิงระหว่างประเทศโคไข่เส้นทางเดินเรือจากฮ่องกงเข้าสู่ประเทศไทย จากนั้นส่วนหนึ่งก็จะส่งผ่านไปยังสะเทรคเซ็คเติลเมนต์ ทั้งทางเรือและทางรถไฟเห็นได้จากรายงานของเจ้าหน้าที่ดังนี้

วิธีการค้าหญิงในเมืองจีน ซึ่งโคไข่เป็นอยู่ในเวลานี้และได้เปลี่ยนมาเป็นการเดินทางลงเรือที่ฮ่องกง ชาวพม่าเขาใจว่าพวกที่โคไข่ทำการค้าหญิงนั้น คงจะเป็นพวกเดียวกัน ส่วนการค้าหญิงเช่นนี้ก็รู้กันอยู่แล้วว่าเป็นเรื่องสามัญ . . . หญิงจีนที่โคไข่ไปทางดินแดนมลายูนั้นโคไข่ไปจากประเทศสยาม เพราะเหตุทางฝ่ายอังกฤษเขาปิดท่าเรือ ยังจะสามารถเป็นจริงโค²

การหลอกลวงหญิงจีนเข้ามาใน จากรายงานของเจ้าพนักงานตรวจตราคนเข้าเมืองพบว่า พวกหลอกลวงหญิงจีนเข้ามาในประเทศไทยนี้จะทำงานเป็นขบวนการ ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงหญิงจีนที่ถูกหลอกลวงเข้ามาขายในประเทศไทยของนางสาวเจียงหงัน อายุ 17 ปี และเด็กหญิงชายง อายุ 14 ปี เชื้อสายกวางตุ้ง กล่าวคือ

1 มกราคม 2470 เจ้าพนักงานกองตรวจคนเข้าเมืองโคไข่ไปตรวจเรือไม่เคิลเย็เสนของบริษัทเงาฮกจุกอดที่หาเรือคนเสง โคबरทุกคนโดยสารมา 1,666 คน จากท่าเรือไหเคาและฮ่องกง ในจำนวนคนโดยสารนี้มีหญิงจีน 2 คน ไม่มีความสมัครมาอยู่ประเทศสยาม แต่การที่โคไข่เข้ามาในเพราะถูกผู้อื่นชักชวนมาโดยคนมิรุ และผู้หลอกลวงเข้ามาโคหลบหนีไปเสียก่อนเรือออกจากท่าฮ่องกง³

จากการที่มีการค้าหญิงจีนระหว่างประเทศดังกล่าวนี้มีมากขึ้น หนังสือพิมพ์ไค่พากันโจมตีและยังเสนอแนะให้รัฐบาลหาทางควบคุมเสีย ด้วยเหตุนี้ผลว่าการค้าหญิงระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ นอกจากจะส่งมาเป็นหญิงโสเภณีในประเทศไทยแล้วยังส่งไปที่สิงคโปร์

¹ หจข. ร.6 น.4.4/67 ลงโทษเนรเทศผู้ตั้งโรงโสเภณี.

² หจข. ร.7 ม.18/3 บัญชีสถิติหญิงที่ถูกหลอกลวงเข้ามาในประเทศไทย.

³ เรื่องเดียวกัน.

มลายูตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เป็นที่เลื่อมเสียชื่อเสียงของประเทศในฐานะเป็น
ศัวกลางสำหรับจัดส่งหญิงจีนเข้าประเทศ ดังตัวอย่างเช่น "เราเองยังถูกเพื่อนบ้านที่ใกล้
ครหาว่าบ้านของเราเป็นประจุกที่พักชั่วคราวของสินค้าประเภทนี้ ก่อนที่จะตกไปถึงบ้านเขา
อีกสถานหนึ่ง อันเป็นเรื่องไม่งามที่จะฟังเลย"¹

หรืออย่างกรณีเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2467 หญิงจีนคนหนึ่งถูกพิพากษาลง
โทษจำคุก 1 ปี ที่เมืองอาลอสตาร์ฐานนำเด็กหญิง 2 คนเข้ามาในสิงคโปร์โดยส่งจาก
เมืองจีนเข้าสู่กรุงเทพฯ แล้วส่งต่อไปยังสิงคโปร์เพื่อให้เป็นหญิงนครโสเภณี หญิงที่ถูกล่อ
ลวงมานั้นคนหนึ่งถูกล่อลวงจากบ้านและถูกนำมาขายที่ย่องกง อีกคนถูกพวกโจรสลัดพาเอา
มาขายและก่อนที่ทางสิงคโปร์จะจับคดีหญิงนี้ได้ นั้น ในเดือนกรกฎาคมก็จับหญิง 2 คนได้ใน
ฐานที่นำเด็กเข้ามาในประเทศ 5 คนโดยผ่านทางกรุงเทพฯ จากคดีดังกล่าวนี้หนังสือพิมพ์
สเตอร์ทเอโก² ร้องขอให้ประเทศไทยช่วยจัดการแก้ไขในเรื่องการนำหญิงเข้ามาใน
สิงคโปร์และปีนัง โดยหนังสือพิมพ์ฉบับนี้แถลงว่า

มีแต่การสหกรณ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ที่จะจัดการระงับการค้าประเพณีได้ แต่
เมื่อประเทศสยามก็ไคเริ่มเป็นประเทศอันเสียดินแดนในมหาประเทศที่เจริญกว่าหนา
ทั้งหลายบรรพทิศแล้ว เรื่องนี้ก็สมควรเป็นของขุยกที่จะจัดการเสียแต่บัดนี้ เมื่อชาว
โหวที่พวกหญิงดำเนินการไคเป็นที่ปรากฏขึ้นแล้ว³

ข้อเท็จจริงดังกล่าวมานี้ทำให้พอเข้าใจได้ว่าทำไมโสเภณีในประเทศไทยช่วง
ระยะเวลา พ.ศ. 2464 - 2487 นี้ ส่วนมากแล้วจึงเป็นหญิงโสเภณีเชื้อชาติจีน ในปี
พ.ศ. 2468 มีหญิงจีนเป็นโสเภณี 2,766 คน ขณะที่มิโสเภณีไทย 342 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับ
ปีแรกที่อนุญาตให้จดทะเบียนโสเภณี จะเห็นได้ว่ามีหญิงจีนที่มาขอจดทะเบียน 1,441 คน
หญิงไทย 950 คน พบว่าตัวเลขหญิงโสเภณีที่เป็นหญิงจีนและไทยไม่แตกต่างกันมากนัก และ
นอกจากนี้ในตารางที่จะแสดงต่อไปนี้จะเห็นได้ว่า หญิงโสเภณีจีนนั้นมีมากกว่าหญิงไทยมากจน

¹หนังสือพิมพ์ ไทย 13 พฤษภาคม 2471.

²หนังสือพิมพ์ บางกอกไคล์ 7 มกราคม 2467.

³เรื่องเดียวกัน.

เห็นได้ชัดเจนนี

สถิติการแสดงผลเปรียบเทียบจำนวนสำนักและหญิงโสเภณีเชื้อชาติจีน - ไทย
ตั้งแต่ พ.ศ. 2472 - 2479

ปี	ไทย		จีน		ญวน		รวม	
	โรง	หญิง	โรง	หญิง	โรง	หญิง	โรง	หญิง
2472	28	138	137	646	5	5	170	789
2473	22	102	126	543	2	4	151	649
2474	15	56	105	455	2	1	122	512
2475	8	31	91	401	1	1	107	433
2476	6	22	91	397	2	2	99	421
2477	10	38	74	332	3	3	87	373
2478	12	39	63	309	2	2	77	350
2479	28	97	63	326	2	-	93	423

ที่มา : พลตรีบัญชา มินทรชินธ์, โสเภณีในกรุงเทพฯ และธนบุรี..., หน้า 8.

2. นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อโสเภณี พ.ศ. 2464 - 2487

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ จากการศึกษาพบว่า ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับโสเภณีของรัฐบาลไทยค่อนข้างจะมองเห็นได้ชัดเจนมากกว่าระยะหลัง พ.ศ. 2475 ซึ่งในช่วงระยะหลังนี้รัฐบาลไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องโสเภณีมากนัก นอกจากแรงกระตุ้นที่องค์การสันนิบาตชาติได้เคลื่อนไหวให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวขององค์การสันนิบาตชาติในเรื่องโสเภณีได้มีมาตั้งแต่ตอนกลางรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว และมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงต้นของระยะเวลา พ.ศ. 2464 - 2487 คอย

2.1 ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโสเภณี พื่อที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผลมาจาก

ก. ปัจจัยภายนอกประเทศ

ข. ปัจจัยภายในประเทศ

ก. ปัจจัยภายนอกประเทศ ในปี พ.ศ. 2407 (ค.ศ. 1864) ประเทศอังกฤษได้เริ่มออกกฎหมายเกี่ยวกับโสเภณีเพื่อควบคุมโรคติดต่อได้แก่ The Contagious Diseases Prevention Acts ต่อมาได้มีการจัดประชุมระหว่างประเทศที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในปี พ.ศ. 2420 (ค.ศ. 1877) ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกที่มีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะยกเลิกระบบการจดทะเบียนโสเภณี และรวมตลอดถึงการเลิกการค้าทาสสตรีและเด็กค้าย และในปี ค.ศ. 1885 ได้มีการก่อตั้งสหพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อการขจัดสิ่งชั่วร้ายที่ถูกกฎหมาย (International Federation for The Abclition of State Regulation of Vice)¹

ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2442 (ค.ศ. 1899) รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้มีการประชุมปรึกษาหาทางกำจัดกาฬโรคหญิงสาวไปค้าประเวณีให้เป็นการเด็ดขาด

¹ สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์, "การสงเคราะห์หญิงโสเภณีในประเทศไทย...", หน้า 21.

โดยการเปิดประชุมอย่างไม่เป็นทางการขึ้น ณ กรุงลอนดอน ต่อมาอีกสองปีจึงได้มีการประชุมใหญ่ในปัญหาที่เมืองอัมสเตอร์ดัม และครั้งที่ 3 ที่กรุงลอนดอน เมื่อปี พ.ศ. 2445 (ค.ศ. 1902) ครั้งที่ 4 ที่กรุงปารีส ในปี พ.ศ. 2447 (ค.ศ. 1904)¹ สรุปผลจากการประชุมเหล่านี้ก็คือ ให้จัดตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางขึ้นในแต่ละประเทศ เพื่อประสานงานกันในการควบคุมการค้าหญิงผิวขาว และให้รวบรวมรายงานสืบสวนบรรดาบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการล่อลวงหญิงสาวหรือลักพาหญิงออกนอกประเทศ เพื่อนำไปค้าประเวณี

ในการประชุมปี พ.ศ. 2447 นี้ เป็นผลให้เกิดสัญญาระหว่างประเทศ มีสมาชิกร่วมลงนามครั้งนั้น 13 ชาติได้แก่ เยอรมัน เบลเยียม เดนมาร์ก สเปน ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส รัสเซีย สวีเดน นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ เพื่อความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างประเทศในอันที่จะต่อต้านการค้าสตรี ภาศิต่าง ๆ ซึ่งได้ร่วมประชุมนานาชาติ ว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสหญิงผิวขาว ในปี พ.ศ. 2447 (ค.ศ. 1904) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้ให้สัญญาร่วมกันในอันที่จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยหนึ่ง มีหน้าที่ประสานงานและแถลงข่าวเกี่ยวกับการใช้สตรีและเด็กไปในทางมิชอบ นอกจากนี้ ภาศิตก็ได้ตกลงจะดำเนินการให้สอดคลองต่อกันที่จะจัดหลักประกันสวัสดิภาพแก่หญิงสาวและเด็กวัยรุ่นที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อให้พ้นจากการบังคับให้เป็นทาส ซึ่ง "การค้าทาสหญิงผิวขาว" ในช่วงระยะนี้ให้ถือว่าเป็นการผิดกฎหมายอาญาคด้วย² จึงนับว่าเป็นก้าวแรกที่ได้มีการร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมการค้าสตรีและเด็ก

ในการประชุมนานาชาติว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสหญิงผิวขาวในปี พ.ศ. 2453 (ค.ศ. 1910) นั้น ได้ตกลงให้แต่ละประเทศนั้นถือว่าการที่บุคคลใดต้องการสตรีคนใดเพื่อหวังผลในค่านกามารมณ์ก็ดี หรือจ้าง ลักพา ล่อใจ ช่มชู้ บังคับ หลอกลวงหญิงใด ๆ ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปีก็ดี เพื่อนำไปค้าประเวณีอันผิดศีลธรรมไม่ว่าหญิงนั้นจะยินยอม

¹บุญส่ง เป่าทรง, "ปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 38.

²หจข. ร.7 สบ.2.42/91 ปรีกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก.

หรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่ากรกระทำนั้นเป็นผิดและต้องโทษตามกฎหมาย แม้ความผิดนั้นจะทำในประเทศใดก็ตาม ส่วนกรณีการหน่วงเหนี่ยวกักขังหญิงโสเภณีไว้ในสำนักนั้นให้ถือว่าอยู่นอกชายของสัญญา เพราะว่าเป็นปัญหาพิเศษ¹ ซึ่งต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประเทศหนึ่ง ๆ

ครั้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ปรากฏว่ากรมโรคได้ระบาคไปอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้รวมถึงการค้าทาสสตรีและเด็กก็เพิ่มขึ้นด้วย องค์การสันนิบาตชาติซึ่งตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นคณะหนึ่งใน พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920) เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับเรื่องการค้าทาสหญิงผิวขาว ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ การเคลื่อนไหวครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ให้มีการพิจารณาในเรื่องปัญหาการค้าทาสผิวขาว ความเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) องค์การสันนิบาตชาติได้จัดให้มีการประชุมขึ้นที่เมืองเจนีวา ประเทศไทยได้ส่งพระองค์เจ้าจรัญศัคดี กฤษดากร เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุม² และภายในปีเดียวกันนี้ประเทศไทยก็ได้ลงนามในภาคีสัญญาและพร้อมทั้งให้คำรับรองสัญญาว่าด้วยการห้ามค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1904³ ในกรณีที่จะเป็นไปตามสัญญาี้จำเป็นต้องกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงนครบาลของไทยในเวลานั้นเร่งดำเนินการร่างนโยบายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อกำจัดการค้าทาสผิวขาวซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

นอกจากนี้ในวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2465 ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันสัญญาว่าด้วยห้ามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1910 สัญญาฉบับนี้มีมาก่อนตั้งแต่ก่อนสงคราม

¹บุญส่ง เฒ่าทรง, ปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย..., หน้า 38.

²หจช. ร.7 ย.2/1 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกและเรื่องการค้าหญิงและเด็ก (22 ตุลาคม 2464 - 1 ตุลาคม 2469).

³หจช. ร.7 ย.2/5 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกหรือคนเข้าเมือง (22 ธันวาคม 2468 - 17 กุมภาพันธ์ 2469).



โลกครั้งที่ 1 และไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2464 อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งผลจากการทำสัญญาครั้งนี้ทำให้ประเทศไทย ตกลงที่จะเพิ่มข้อบัญญัติที่จะกำกับในเรื่องการห้ามค้าหญิงและเด็ก ลงในร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองควย โดยมีนัยเช่นเดียวกับเรื่องการค้าทาสีวาชาว¹ ซึ่งในเรื่องห้ามการค้าหญิงและเด็กนี้ต่อมาภายหลังจะนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กปี พ.ศ. 2470 แยกออกจากร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองต่างหาก

ปัจจัยภายนอกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งต่อการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลมีต่อโสเภณีก็คือ "การค้าหญิงจีนระหว่างประเทศ" ซึ่งมีมาในช่วงปี พ.ศ. 2464 - 2487 นี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความดำเนินนโยบายของรัฐบาลควย กล่าวคือ การซื้อขายหญิงจีนจากฮ่องกงนำเข้าสู่ประเทศไทยและส่งต่อไปยังมลายู สิงคโปร์ ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ มีผลให้หนังสือพิมพ์ของประเทศเหล่านี้โจมตีการกระทำของขบวนการนี้และร้องขอให้ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศกลางที่ขบวนการส่งหญิงไซ้เป็นเส้นทางผ่านได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อขจัดปัญหา² นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ในประเทศอาณานิคมของอังกฤษยังได้เสนอแนะ "ในการจัดตั้งกองการที่มีความสามารถคู่เคียงกับกองการของรัฐบาลสหหลายตามท่าเรือต่าง ๆ"³ และที่สำคัญนี้ก็คือการเคลื่อนไหวของรัฐบาลอังกฤษที่มีมาก่อนหน้านี้แล้วก็คือ อรรถราชทูตอังกฤษได้มีหนังสือลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2463 ถึงรัฐบาลไทย "ให้คิดจัดการตรวจป้องกันคนลักพาหญิงจีนที่เข้ามากรุงสยามแล้วส่งขายไปเป็นคนชั่วในหัวเมืองอังกฤษ"⁴ ในเรื่องนี้กรมหลวงเทววงษ์โรปกการได้มีหนังสือถึงเจ้าพระยายมราช ให้คิดจัดการตรวจ

¹ หจช. ร.7 ย.2/5 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกหรือคนเข้าเมือง (22 ธันวาคม 2468 - 17 กุมภาพันธ์ 2469).

² หนังสือพิมพ์ บางกอกไคล์ ฉบับที่ 7 มกราคม 2467.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ หจช. ร.7 ย.2/1 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกและเรื่องการค้าหญิงและเด็ก (22 ตุลาคม 2464 - 1 ตุลาคม 2469).

สอบในเรื่องนี้ด้วย จึงเป็นไปได้ว่าแรงผลักดันจากอังกฤษในช่วงระยะนี้ยังคงมีมากต่อการ
 ดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย ผลปรากฏว่าเจ้าพระยามรราชไค้คิดที่จะ "ยกเอาเรื่อง
 ตรวจตราคนเข้าเมือง ซึ่งคิดจะตั้งขึ้นนั้นผูกกับอังกฤษไค้ถนัด"¹ ในเรื่องที่ว่าประเทศ
 ไทยก็คิดที่จะกำจัดและเข้มงวดตรวจตราการนำหญิงคนชั่วเข้าประเทศเช่นกัน

ด้วยคำร้องขอความร่วมมือขององค์การ สันนิบาตชาติและอังกฤษนี้เป็นพลังผลักดัน
 ที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อโสเภณีในช่วงระยะนี้อย่างมาก จะ
 เห็นได้ว่าต่อมารัฐไค้ออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ส่วนหนึ่งก็มีจุดมุ่งหมายที่จะตรวจตรา
 การนำหญิงจีนเข้ามาขายในประเทศ และการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก
 ในปี พ.ศ. 2476

ข. ปัจจัยภายในประเทศ สืบเนื่องจากการที่โสเภณีมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลง
 แปลงไปจาก "แบบเก่า" ซึ่งเคยสังกัดสำนักมาเป็นรูปแบบ "กำลังเปลี่ยนแปลง" ไปสู่
 "แบบใหม่" ที่ทันสมัย ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแบบ
 ใหม่ รูปแบบของโสเภณีในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2464 - 2487 นี้ ที่ส่งผลต่อการดำเนิน
 นโยบายของรัฐบาลก็คือ รูปแบบของโสเภณีที่แอบแฝงค่าประเวณีตามโรงแรมหรือที่พักคน
 เดินทางที่เริ่มมีมากขึ้นในสมัยนั้น หนังสือพิมพ์ภายในประเทศหลายฉบับได้เสียดสีการดำเนิน
 นโยบายของรัฐบาลที่หละหลวมคั่งเช่น "เดี๋ยวนี้ที่เจ้าของโฮเต็ล เจ้าของร้านเครื่องคี่ม
 บางร้านที่เขาใช้หญิงมารับใช้ ท่านเคยคิดเห็นอย่างไรบ้าง"² และบางฉบับก็ไค้เสนอแนะ
 วิธีจัดการ เช่นหนังสือพิมพ์พิมพ์ไทยฉบับวันศุกร์ที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2466 ในหัวข้อว่า
 "วิธีปราบหญิงนครโสเภณีเถื่อนอย่างใหม่" (ตามที่เคยกล่าวไว้แล้วนั้น) ครั้นต่อมาผลจาก
 การที่มีรูปแบบของโสเภณีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเช่นนี้ นำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติที่พัก
 คนเดินทางในปี พ.ศ. 2470 และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2478

¹ หจข. ร.7 ย.2/1 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกและเรื่องการค้าหญิง
 และเด็ก (22 ตุลาคม 2464 - 1 ตุลาคม 2469).

² หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม 16/2/71 เรื่องการนำเข้านำออกที่ไค้ห้ามแล้ว.

ผลจากปัจจัยทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศดังกล่าวข้างต้นนี้นำไปสู่การ
 กำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อโสเภณี โดยที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติและมีการ
 เคลื่อนไหวในการที่จะยกเลิกการจดทะเบียนโสเภณีด้วย

2.2 การกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย

ก. พระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับโสเภณี

กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความจริงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนี้
 คิตรีเริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว โดยให้ชื่อว่า "ร่าง
 พระราชบัญญัติจีนใหม่เข้าเมือง" ซึ่งคัดแปลงมาจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในเมืองมลายู และได้
 นำเข้าประชุมเทศาภิบาลเมื่อ พ.ศ. 2446¹ ครั้นต่อมาปรากฏว่าทางมลายูต้องการที่จะเลิก
 กฎหมายดังกล่าว จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติจีนใหม่เข้าเมืองต้องพลอยชะงักงันด้วย ต่อมา
 ใน พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริที่จะจัดการเกี่ยว
 กับปัญหาเรื่องคนเข้าเมืองใหม่² โดยมุ่งตรวจตราคนเข้าออกในพระราชอาณาเขตเพียงอย่าง
 เดียว ซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายลัทธิชาตินิยมของพระองค์ ครั้นเมื่อปี พ.ศ. 2464
 ประเทศไทยได้รับรองว่าจะปฏิบัติตามนานาประเทศว่าด้วยการห้ามค้าทาสผิวขาว จึงมีผลให้
 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับคนเข้าเมืองครอบคลุมไปถึงในเรื่องนี้ด้วย และนอกจากนี้เมื่อปี พ.ศ.
 2465 ไทยได้ทำสัญญาว่าด้วยการห้ามค้าหญิงและเด็กอีก จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติคนเข้า
 เมืองเกี่ยวพันในเรื่องการค้าหญิงและเด็กด้วย เห็นได้ชัดคั้งในคำชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติว่า
 ด้วยการเดินทางเข้าออกในพระราชอาณาจักรสยาม (หรือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง)

¹ หจข. ร.7 ย.2/5 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกหรือคนเข้าเมือง...

² เรื่องเดียวกัน.

ทางราชการมุ่งหมายที่จะกวัดจับพวกจีนที่เข้ามาในกรุงเทพฯ แต่ไม่เป็นการมุ่งหมายสำหรับจีนกสิโดยตรง ที่มุ่งหมาย... จำพวกที่เข้ามาก่อเหตุการณ์เป็นพาลเกะกะ ไม่ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นหลักฐาน ประพฤติการไม่เรียบร้อยตอบานเมืองก็มีส่วนมากเหมือนกัน ซึ่งทางราชการได้รับความลำบากตั้งปรากฏการที่ไคเนรเทศคนจำพวกนี้ไม่มีใครจะได้อภัยขอยอ

ความจริงบางคนเจ้าพนักงานอาจสืบส่วนใดความอยู่แล้วว่าเป็นผู้ประพฤติคนไม่สมควรอย่างไรก็ดี เช่นเป็นหัวหน้าเข้ามาเพาะการอั้งยี่ หรือเป็นหัวหน้าลักพาตาศาชายหญิงนครโสเภณี และผู้ที่ปราศจากความสมบูรณ์ด้วยร่างกายที่จะประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพได้... เพราะฉะนั้นความประสงค์ที่จะห้ามในชั้นต้นนี้จึงมุ่งหมายจะบัญญัติห้ามปรามกวัดจับบุคคลจำพวกที่กล่าวแล้วนี้โดยทันที¹

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายในการออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2470 นั้น พอที่จะสรุปได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลไทยเอง ซึ่งเริ่มคิดมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 แล้ว นโยบายนี้ได้สืบเนื่องกันมาตลอด ครั้นเมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขึ้นครองราชย์ปี พ.ศ. 2468 ปรากฏว่าการที่พระองค์ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการที่ชาวจีนที่เคยหมักหมมมาตั้งแต่อดีต และกำลังทวีความยุ่งยากเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการหลั่งไหลของชาวจีนเข้าสู่ประเทศไทย ที่กำลังเพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกทีอย่างน่าหวงใยนั้น ปัญหาที่ถึงกับทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสว่า

เรื่องจีนเข้าเมืองไทยนี้ ฉันต้องยอมรับว่าฉันอยู่ในจำพวกที่เห็นว่าการปล่อยให้จีนเข้ามาในประเศสยามโดยไม่มีจำกัดอยู่เรื่อย ๆ นี้ จะเป็นเหตุถึงแก่อันตรายแก่อิสราภาพของประเทศสักวันหนึ่ง... ควรรีบหาอุบายป้องกันมานานเรือนของเราให้เป็นของเราตลอดไปเสียบัดนี้²

¹ หจช. ร.7 ย.2/1 พระราชบัญญัติการเดินทางเข้าออกและเรื่องการค้าหญิง...

² หจช. ร.7 แผ่น 43 หมายเลข 9/43 "พระราชหัตถเลขาบนแผ่นปะหน้า นำส่งหนังสือรายงานขอราชการของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ 487/12996 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2470".

และนอกจากนี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวขององค์การ
สันนิบาตชาติและประเทศอังกฤษ มีผลให้ต้องทำสัญญาในเรื่องการห้ามค้าทาสผิวขาว และ
สัญญาห้ามการค้าหญิงและเด็ก จึงมีผลให้ส่วนหนึ่งนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
ควย

จำนวนคนต่างดาวเข้าและออกประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2468 - 2475¹

พ.ศ.	ชาวต่างดาวเข้ามาทั้งสิ้น (ชาวจีน)	ชาวต่างดาวออกจากประเทศไทยทั้งสิ้น
2468	180,335	132,102
2469	168,258	142,723
2470	255,830	151,688
2471	175,408	128,263
2472	152,304	110,889
2473	133,236	96,902
2474	94,580	82,954
2475	78,036	60,588

¹Department of Secretary General of Council, Statistical
Year Book of the Kingdom of Siam B.E. 2476 - 2477" (1933 - 1935)
No. 18, English-Siamese Edition, pp. 94-95.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2470 ที่มีผลกระทบ
กระเทือนต่อการเข้าประเทศของโสเภณีต่างชาตินี้ดังนี้

1. คนต่างด้าวต้องมีรายชื่อต่อไปนี้ ห้ามมิให้เข้ามาในประเทศ คือ
 - บุคคลซึ่งไม่มีหนังสือเดินทางหรือใบสำคัญแสดงสัญชาติอันถูกต้องที่ออกให้โดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสยามได้รับรองแล้ว
 - บุคคลมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้
 - บุคคลซึ่งยังไม่ครบอายุป้องกันทรพิษและไม่ยอมให้ปลูกฝี
 - บุคคลซึ่งไม่มีรายโคพอเลี้ยงตัวเอง หรือโรคอุปการะและเป็นบุคคลที่แพทย์ได้ลงความเห็นว่ามีร่างกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคซึ่งทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถที่จะประกอบกรหาเลี้ยงชีพได้
 - บุคคลซึ่งเป็นคนอันธพาลหรือเป็นคนน่าจะก่อเหตุร้าย หรืออันตรายต่อความปลอดภัยของประชาชน หรือพระราชอาณาจักรสยาม
2. เสนาบดีมีอำนาจที่จะออกคำสั่งกำหนดจำนวนเงินซึ่งคนต่างด้าวคนหนึ่ง ๆ ที่เข้ามาในประเทศสยามจะต้องมีประจำตัวมา คำสั่งนี้มีให้ไซแก่เด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีที่มา กับบิดามารดา
3. คนต่างด้าวคนใดที่เข้ามาในพระราชอาณาจักรโดยซ่อนตัวเข้ามาหรือแฝงตนเข้ามา คุ้ยขอยบายที่จะหลีกเลี้ยงพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดของระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท
4. ผู้ใดจงใจนำคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศโดยขัดขึ้นต่อพระราชบัญญัตินี้มีความผิดของระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินสองร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2470 ว่าด้วยการกำกับ
ตรวจตราคนต่างด้าวเข้าประเทศสยามตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2470

จุดมุ่งหมายส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2470 นี้ก็เพื่อป้องกัน
ไม่ให้หญิงจีนเข้ามาในประเทศไทยได้ง่าย หญิงจีนที่เข้ามาในประเทศไทยเหล่านี้ส่วนมาก
แล้วจะเข้ามาประกอบอาชีพค้าประเวณี แม้จะประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช
2470 จำนวนหญิงจีนในประเทศก็ยังคงมีมาก เฉพาะสถิติที่ได้จากการสำรวจสำมะโนครัว

¹ เสถียร ลายลักษณ์, ประมวลกฎหมายประจำศก เล่ม 39 (พระนคร : โรงพิมพ์
เทดีเมต์, 2477), หน้า 61-69.

ปี พ.ศ. 2472 มีถึง 131,510 คน¹ ซึ่งผิดกับจำนวนในอดีตอย่างมาก เพราะก่อนหน้านั้น ในปี พ.ศ. 2454 จะหาผู้หญิงจีนสักคนในกรุงเทพฯ ได้ลำบากมาก² ซึ่งให้เห็นว่าถึงจุดจบพรองของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2470 ต่อมาภายหลังจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองในปีพุทธศักราช 2475 สาระสำคัญที่เพิ่มเติมใหม่นี้ก็คือ ในครั้งนี้ได้ห้ามไม่ให้บุคคลต่างด้าวต่อไปนี้เข้าเมือง คือบุคคลอายุต่ำกว่ายี่สิบปีที่มีไ้ค้ากับบิดาหรือมารดา (ยกเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยอยู่ก่อนแล้ว) และบุคคลที่มีอายุสิบสองปีหรือมากกว่านั้นขึ้นไป ที่อ่านและเขียนหนังสือไทยหรือภาษาของตนไม่ได้³ ข้อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2475 นี้ ส่วนหนึ่งนั้นน่าจะเพื่อเป็นการป้องกันหญิงจีนเข้าประเทศไทยให้เข้มงวดยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเข้มงวดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมืองในปีพุทธศักราช 2475 แล้วก็ตาม จากการสำรวจสำมะโนครัวของทางราชการในปี พ.ศ. 2480 มีชาวจีนถึง 524,062 คน ซึ่งเพิ่มจากปี พ.ศ. 2472 ถึง 78,788 คน เพราะสถิติซึ่งได้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2472 มีชาวจีนเพียง 313,764 คน⁴ เป็นจำนวนตัวเลขที่สูงมาก

การที่มีชาวจีนอยู่ในประเทศไทยมากมายเช่นนี้ ในปี พ.ศ. 2480 รัฐบาลจึงได้ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองขึ้นใหม่โดยการเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมคนเข้าเมืองให้สูงขึ้น สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช

¹ กองประมวลสถิติ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 20 พ.ศ. 2480 - 2481, หน้า 68.

² ภูวดล ทรงประเสริฐ, "นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย (พ.ศ. 2475 - 2500)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 20.

³ "พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2475" ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฎหมาย) เล่ม 49, ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2475 มาตรา 3 หน้า 609.

⁴ กองประมวลสถิติ, กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 20 พ.ศ. 2480 - 2481, หน้า 47.

2480 นี้ได้ห้ามบุคคลดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

1. บุคคลที่ไม่มีหนังสือเดินทางอันถูกต้องที่ออกให้โดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสยามได้รับรองแล้ว
2. บุคคลที่ไม่มีรายได้พอเลี้ยงตนเองและครอบครัวจากผู้อื่น
3. บุคคลที่ไม่สามารถเสียเงินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือตามกฎหมายกระทรวงซึ่งออกตามความพระราชบัญญัตินี้
4. บุคคลที่เป็นอันธพาลหรือเป็นคนก่อเหตุร้าย หรืออันตรายต่อความปลอดภัยของประชาชนหรือราชอาณาจักรสยาม¹

ผลสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช 2480 โดยมีกฎเข้มงวดมากกว่าแต่ก่อนหน้านั้น ทำให้หญิงจีนที่จะเข้ามาประกอบอาชีพค้าประเวณีในประเทศลดน้อยลง โดยเฉพาะช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา หญิงที่ประกอบอาชีพค้าประเวณีส่วนมากจะเป็นหญิงไทยจนกระทั่งปัจจุบันนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงพุทธศักราช 2471

พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงนี้เดิมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง "หมวดที่ 4 การค้าหญิงและเด็กเพื่อเป็นหญิงนครโสเภณีหรือเพื่อการอนาจาร" ซึ่งได้แยกออกมาตั้งเป็นพระราชบัญญัติใหม่ต่างหากโดยให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติ "การค้าหญิงและเด็กหญิง" ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยลงนามในสัญญาเรื่อง "ห้ามค้าทาสนิวกาชา ค.ศ. 1904 และห้ามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1910" ตามสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน สัญญาห้ามการค้าทาสนิวกาชา ค.ศ. 1904 มีวัตถุประสงค์ดังนี้ "จะป้องกันสตรีผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งได้ถูกข่มเหงหรือกดขี่กับทั้งหญิง ผู้เยาว์ และเด็กหญิงอีกด้วยให้ได้รับความคุ้มครองอย่างมั่นคงจากภัยแห่งการค้าอันมีโทษ"²

¹ เสถียร ลายลักษณ์, "พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 50 ภาค 2 (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมล์, 2480), มาตรา 7 หน้า 108.

² หจข. ร.7 สบ.2.42/91 ปรีกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง.

เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ ในสัญญาที่กล่าวไว้ว่า รัฐบาลที่เป็นภาคีแห่งสัญญานี้แต่ละฝ่ายรับรองจะตั้งหรือจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีหน้าที่รวบรวมรายงานทั้งปวง อันเกี่ยวกับที่สตรีหรือเด็กหญิงถูกพาไปในต่างประเทศ เพื่อการอันเป็นทาสีลธรรม ให้เจ้าหน้าที่นั้นมีอำนาจที่จะทำความติดต่อกันโดยตรงกับเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน ซึ่งรัฐแต่ละฝ่ายที่ใดทำสัญญากันนี้แต่งตั้งขึ้นไว้¹

ด้วยเหตุนี้จึงมีผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงขึ้น โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิบุร อธิบดีกรมอัยการ เป็นนายกรัฐมนตรี นายเรมอน ดี.อี. สตีเวนส์ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ นายอาร์กียอง ผู้แทนกรมร่างกฎหมาย มหาอำมาตย์ตรี พระยาโกมารกุลมนตรี ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม นายพลตำรวจตรี พระยาอชิกรัจประชาศ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย นายพันเอกพระยาประสิทธิ์ศีลการ ผู้แทนกรมรถไฟหลวง ซึ่งกรรมการชุดนี้เป็นกรรมการร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและร่างพระราชบัญญัติการค้าหญิงสาวและเด็กหญิงซึ่งเกี่ยวเนื่องกันนั่นเอง

จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงพุทธศักราช 2471 ตามที่คำประกาศไว้ในพระราชบัญญัติว่า "โดยที่เป็นการสมควรจะปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิงซึ่งมีผู้นำเข้าหรือพาออกไปจากประเทศสยาม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้"² สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ว่า

1. ผู้ใดนำหรือให้คนอื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้าประเทศ หรือออกนอกประเทศเพื่อทำเบงกนกรรมหรือรับและจำหน่ายหญิงหรือเด็กหญิงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำและปรับทั้งสองสถาน ทั้งนี้รวมถึงความผิดที่ใดทำไว้ในต่างประเทศ ผู้กระทำความผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษด้วย (ม.4)
2. ในอำนาจเจ้าพนักงานมีหน้าที่ตรวจตราหญิงและเด็กหญิงที่เข้าหรือออกจากประเทศ ยกเว้นยานพาหนะที่ใช้ในราชการของรัฐบาลหรือของรัฐบาลต่างประเทศ (ม.5)
3. เมื่อสงสัยว่ามีผู้กระทำความผิดใดในอำนาจเจ้าหน้าที่ก็ักตัวผู้ต้องสงสัยได้ไม่เกิน 30 วัน หรือขออำนาจศาลก็ักตัวต่อไปอีกก็ได้ (ม.6)

¹ หจข. ร.7 สบ.2.42/91 ปรีกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง.

² เรื่องเดียวกัน.

4. เมื่อพบว่าผู้มีพระหทัยจริง ในสงฆ์หรือเด็กหญิงกลับไปยังประเทศเดิมหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศ ถ้าหญิงไม่สามารถจะเสียค่าเดินทางและตั้งไร้อุปการะ รัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้จนถึงพรมแดนหรือท่าเรือที่ไกลที่สุดที่จะเดินทางสู่ประเทศเดิมของหญิง เด็กหญิงนั้น

เพื่อเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบดีว่า โดยให้เจ้าพนักงานกรมตรวจคนเข้าเมืองเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงพุทธศักราช 2471 และถ้าในท้องถิ่นใดยังไม่มีเจ้าพนักงานกรมตรวจคนเข้าเมืองไปตั้งประจำทำการอยู่ได้ให้อำนาจนายอำเภอท้องถิ่นนั้น ๆ แทน¹

หนังสือพิมพ์ไทยหนุ่มได้กล่าวว่า "บัญญัติได้ออกมาแน่เช่นนี้ก็อันสิ้นหวังกันไปที การพาหญิงออกไปค้าหรือเข้ามาค้าในประเทศเรา มีวันแต่จะสิ้นทรากเป็นอันดับไป"² และหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ยังได้กล่าวเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายจัดการหญิงโสเภณีที่แอบแฝงตามร้านเครื่องคืมและโรงแรม โดยยกเอากฎหมายต่างประเทศขึ้นมาอ้างว่า

เราควรจะไปในประเทศสูงการี เขากำลังแลเห็นภัยเช่นนี้ใหญ่โต เพราะเขากลับหญิงผู้จะเป็นนารคาของพลเมืองต่อไปจะพากันเสียผู้เสียคนหมด จึงได้ออกกฎหมายที่หญิงจะรับใช้ในโฮเต็ล ในร้านเครื่องคืม ฯลฯ จะมีอายุต่ำกว่า 40 ไม่น่า ส่วนบรรดาหญิงที่จะเข้าไปในซุมนุ่มเช่นนี้ก็คงมีชายคุมไปด้วย³

การที่หนังสือพิมพ์เรียกร้องและเสนอแนะให้รัฐบาลจัดการหญิงภายในประเทศที่แอบแฝงทำการค้าประเวณี น่าจะเป็นตัวเร่งเร้าประการหนึ่งต่อการออกร่างพระราชบัญญัติว่าที่หักถนนเดินทางหรือโรงแรมขึ้น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 เดิมพระราชบัญญัติโรงแรมได้คิดร่างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 แล้วโดยใช้ชื่อว่า "ที่หักถนนเดินทาง" จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ

¹กลุ่มเงาเซอ, "ภาคผนวก" โสเภณีที่รัก (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพันธมิตรปริทัศน์, 2525), หน้า 172-175.

²หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม, "เรื่องการนำออกนำเข้าก็โหดแล้ว...".

³เรื่องเดียวกัน.

นี่ก็คือ "จะกำจัดคนสำสอนไซที่พักคนเดินทางเป็นสำนักซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดทางมณฑลปักกิ่งได้ก่อน"¹ พระยาสุรินทรราชาเป็นผู้ริเริ่มเรื่องขึ้นเมื่อประชุมสมุหเทศาภิบาลเพื่อ "กวัดขั่นป้องกันการค้าหญิงให้มากเข้าเท่านั้น"² ซึ่งการร่างพระราชบัญญัติคนเดินทางนี้มีข้อบัญญัติคล้ายกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองซึ่งได้ออกประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2470 สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิจ กราบบังคมทูลว่า "เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยกับกรรมการเห็นกันไปคนละทาง เมื่อพูดถึงที่พักคนเดินทางมหาดไทยนึกถึงสำนักหญิงนครโสเภณีและบ่อนการพนัน แต่กรรมการไปนึกถึงโฮเต็ลอย่างฝรั่ง" ผลในเรื่องพระราชบัญญัตินี้จึงระงับไป ครั้นปี พ.ศ. 2471 จึงได้นำเข้าปรึกษาที่ประชุมอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เป็นที่ตกลงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ จึงส่งไปยังกรมร่างกฎหมายพิจารณา ปรากฏว่าเรื่องนี้ก็เงียบไป

ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2478 จึงได้ออกพระราชบัญญัติโรงแรมขึ้น ซึ่งนอกจากนี้ยังได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทยปี พ.ศ. 2478 เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในกฎกระทรวงมหาดไทยนี้ได้แบ่งประเภทโรงแรมไว้เป็น 3 ชั้น คือ³

ก. โรงแรมชั้น 1 มีลักษณะดังนี้

1. เป็นตึกหลังเดียวหรือหลายหลัง แต่ไม่มีลักษณะเป็นตึกแถว
2. เป็นเรือนไม้หลังเดียวหรือหลายหลังก็ตาม แต่มีอาณาเขตเป็นสนามหญ้าหรือที่ว่างสำหรับให้ผู้นักได้อาศัยเดินเล่นเพื่อหย่อนใจ

ข. โรงแรมชั้นที่ 2 มีลักษณะเป็นตึกแถว หรือแม้แต่บางส่วนจะเป็นตึกก็ตาม

ค. โรงแรมชั้นที่ 3 มีลักษณะเป็นเรือนไม้ แต่ไม่มีอาณาเขตตามข้อ 2 หรือที่เป็นห้องแถว

¹ หจข. ร.7 ม.2/19 พระราชบัญญัติที่พักคนเดินทาง (โรงแรม) 31 พฤษภาคม 2470 - 14 กันยายน 2471.

² เรื่องเดียวกัน.

³ ราชกิจจานุเบกษา 1922 ตอนที่ 65 ลงวันที่ 15 มกราคม 2478.

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ

1. โรงแรมจะเปิดดำเนินการได้ ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตและจดทะเบียน โดยถูกต้องและให้นายทะเบียนอนุญาตให้เปิดดำเนินการ โรงแรมต่อเมื่อเป็นที่พอใจตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่า ความมั่นคง ความสะอาด ของอากาศ และสถานที่ ไม่ขัดกับอนามัย
2. ข้อความในคำขออนุญาตเปิดโรงแรมที่กฎหมายระบุไว้คือ ชื่อหรือยี่ห้อ โรงแรม ประเภทชื่อสำนัก และอาชีพของเจ้าของและเจ้าสำนัก จำนวนห้องพักที่ตั้งโรงแรม
3. การเปลี่ยนชื่อหรือยี่ห้อ การย้ายสถานที่ การเพิ่มหรือลดจำนวนห้องพัก จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียน
4. ข้อปฏิบัติของโรงแรมที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ป้ายบอกชื่อ ใบอนุญาตติดไว้ ณ ที่เปิดเผยภายในโรงแรม เลขที่ประจำห้องพัก สมุดจดนามผู้พัก ฯลฯ
5. นายทะเบียน เจ้าพนักงาน ตำรวจตั้งแต่ชั้นนายคาบตำรวจขึ้นไป หรือหัวหน้าสถานีตำรวจ มีอำนาจตรวจดูสมุดจดนามผู้พัก และตรวจค้นห้องพักที่ว่าง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงแรมที่เปิดไว้ให้ใช้ร่วมกัน เช่น ห้องโถง ฯลฯ ได้ทุกเมื่อ การตรวจค้นสถานที่อื่นใดนอกจากนี้ปฏิบัติตามกฎหมาย
6. ผู้ใดเปิดโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท เจ้าสำนักดำเนินการโรงแรมซึ่งถูกยึด หรือเพิกถอนใบอนุญาต มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท เจ้าสำนักที่กระทำผิดดังกล่าวยังคงรับผู้พักไว้ในโรงแรมหรือรับผู้พักใหม่ มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามพระราชบัญญัติโรงแรมพุทธศักราช 2478 นี้ไม่มีเนื้อหาสาระที่จะครอบคลุมถึงการกำจัดการค้าประเวณีแบบแอบแฝงอย่างใด จึงทำให้พระราชบัญญัติโรงแรมพุทธศักราช 2478 มีช่องโหว่ที่จะเอื้ออำนวยต่อการบริการทางเพศได้

ข. การเคลื่อนไหวขององค์การสันนิบาตชาติช่วงหลัง พ.ศ. 2475 ที่มีผลส่งมาถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 องค์การสันนิบาตชาติได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องโสเภณี โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อศึกษาปัญหา นี้ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะว่า "ตราบไคที่ยังมีโรงโสเภณีที่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะมี การ

คำหญิงทั้งประเทศและระหว่างประเทศ"¹ คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการสอบสวนในเรื่องนี้ในประเทศต่าง ๆ ย่านเอเชียและตะวันออกไกล ได้พิมพ์รายงานผลในปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) เมื่อพิจารณาคูจะเห็นได้ว่าการมีสำนักโสเภณีและโสเภณีที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาการค้าหญิงและเด็กนั่นเอง นอกจากนี้ที่ประชุมเกี่ยวกับการปราบปรามการค้าสตรีที่บรรลุนิติภาวะแล้วในปี พ.ศ. 2476 ลงมติว่าการล่อลวงหรือไ้มาซึ่งสตรีที่บรรลุนิติภาวะแล้วด้วยประการใดก็ตามเพื่อนำไปยังต่างประเทศ โดยมุ่งหวังประโยชน์อันมิชอบ แม้ว่าหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายและระบุว่าควรพยายามทำผิดหรือการตระเตรียมเพื่อกระทำผิดดังกล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นผิดกฎหมายด้วย²

จึงมีผลให้สันนิบาตชาติเคลื่อนไหวที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ยกเลิกการจดทะเบียนสำนักและโสเภณี การเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้ได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงระยะนี้ โดยในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้เคยตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาเรื่องการเลิกโรงนศรโสเภณีอนุญาต" ให้มีหน้าที่พิจารณาเอกสารของสันนิบาตชาติว่าด้วยการยกเลิกโรงหญิงนศรโสเภณีอนุญาต ซึ่งต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้นำเสนอความเห็นต่อรัฐบาล โดยเห็นชอบด้วยกับนโยบายเลิกโรงหญิงนศรโสเภณี ซึ่งเห็นว่าระบบการจดทะเบียนในบังคับไม่ทั่วถึง แต่เห็นว่าวิธียกเลิกของสันนิบาตชาติไม่เหมาะสมกับภาวะของประเทศที่เรียกร้องให้เลิกอย่างปัจจุบันทันด่วน ควรใช้วิธีค่อยทำค่อยไป และให้มีการเตรียมการตามที่ตกลงในที่ประชุม ณ เมืองบันดุง ที่จะป้องกันการค้าสตรีและเด็กทางตะวันออก และการเลิกจดทะเบียนหญิงและสำนักหญิงโสเภณีด้วย นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการเตรียมงานด้านสาธารณสุข และแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อเด็กและพวกที่แสวง

¹ Encycloepadia of Social Science Vol. 11 (New York : The MacMillan : Company, 1950), pp. 557.

² บุญส่ง เย่าทรง, ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย..., หน้า 41.

หาประโยชน์จากหญิงที่เรียกว่า "แมงคา" อีกด้วย¹ ต่อมาเนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประจวบกับความล้มเหลวของสันนิบาตชาติจึงทำให้นโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต้องซบงกช จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงจะมีการเคลื่อนไหวฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้การนำของสหประชาชาติ