

บทที่ 4

โศภณี "แบบใหม่" กับนโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2488 - 2503

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อันนำไปสู่แบบตะวันตกที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น โศภณีก็เช่นกันได้พัฒนาตัวเองเพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ส่วนทางด้านนโยบายของรัฐบาลในช่วงระยะนี้ เป็นการเคลื่อนไหวที่จะนำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 และเป็นผลสำเร็จใน พ.ศ. 2503 โดยรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีแทน ในบทนี้จะแบ่งหัวข้อศึกษาออกเป็น 2 ตอนด้วยกันคือ

1. โศภณี "แบบใหม่" พ.ศ. 2488 - 2503
2. นโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2488 - 2503 : พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503

1. โศภณี "แบบใหม่" พ.ศ. 2488 - 2503

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาอันจะส่งผลต่อการพัฒนารูปแบบโศภณีให้เป็น "แบบใหม่" กล่าวคือ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือหลัง พ.ศ. 2488 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้หมกอำนาจลงชั่วคราว แต่แล้วเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จอมพล ป. ก็ได้ขึ้นมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงนี้อิทธิพลของอเมริกาก็ได้เข้ามา มีบทบาทอย่างกว้างขวาง ไทยเริ่มมีความสนิทสนมกับสหรัฐอเมริกาตั้งแต่หลังสงครามโลกตลอดมา และมีความเห็นคล่องจองไปกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา¹ เช่น พ.ศ. 2493 ไทยได้ส่งกองทัพไปร่วมรบในสงครามเกาหลี ต่อมาในปีเดียวกันนี้ก็ได้ทำสนธิ-

¹ประทุมพร วัชรเสถียร, "ไทยกับสงครามเวียดนาม : ประเมินผลจากนโยบายในอดีต" วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 มกราคม 2519, หน้า 27.

สัญญาความร่วมมือทางทหารกับสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจึงได้ส่งคณะที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่สหรัฐอเมริกาครั้งแรกมาไทยเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2493 นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาได้ขยายให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่ไทย เนื่องจากในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2496 เหตุการณ์ในอินโดจีนไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ ผลทำให้ไทยและสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด¹ นอกจากนี้ยังทำความตกลงเพื่อช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงการแลกเปลี่ยนการศึกษาวางประการ และข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและทางเทคนิคในปี พ.ศ. 2493 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกายิ่งแน่นแฟ้น เนื่องจากพันธะในสงครามเวียดนามมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นพันธะทางสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล การยินยอมให้สหรัฐอเมริกาใช้ดินแดนคนไทยเป็นฐานทัพ การเข้ามาของทหารอเมริกัน นักธุรกิจ นักวิชาการ

นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในการสร้างชาติ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศไม่น่าไว้วางใจ เนื่องจากการแพร่หลายลัทธิคอมมิวนิสต์ที่จะขยายตัวลงมาทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับประเทศไทยก็มีท่าทีว่าจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ได้ง่าย ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงให้ความช่วยเหลือจากปี พ.ศ. 2494 - 2497 เฉลี่ย 7.8 ล้านดอลลาร์อเมริกัน มาเป็น 36.0 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในช่วงปี พ.ศ. 2498 - 2503²

ผลจากการที่ไทยมีความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร เช่นนี้ ทำให้ชาวอเมริกันเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากหลายทางด้วยกัน เช่น นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการทหาร ฯลฯ สิ่งเหล่านี้มีส่วนเกื้อหนุนต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสังคมให้เป็น "แบบใหม่" รวมทั้งการพัฒนาตัวเองของรูปแบบกิจการค้าประเวณีเพื่อสนองสนองความต้องการของชาวตะวันตก ซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทย เห็นได้จากกรขยายแหล่งสำราญยามราตรีมาที่แถบถนนสุขุมวิท ซึ่งจะได้

¹ จันทรา บุรณฤกษ์, การศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2463 - 2506), ศูนย์ศึกษาพิเศษสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 128.

² เรื่องเดียวกัน.



กล่าวต่อไป

1.1 รูปแบบโสเภณี "แบบใหม่"

1.1.1 รูปแบบของกิจการค้าประเวณี "แบบใหม่" ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2488 - 2503

หญิงนวด "โรงยาผี" นำไปสู่หญิงอาบอบนวด แต่เดิมหญิงนวดในประเทศไทย นั้นอยู่ประจำโรงยาผี โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ จะมีหญิงนวดประจำอยู่ทุกแห่ง แห่งละ 4 - 5 คนขึ้นไป ถ้าโรงยาผีขนาดใหญ่จำนวนหญิงก็จะเพิ่มขึ้น โรงยาผีในกรุงเทพฯ ที่มีชื่อในเรื่องหญิงนวดนั้นก็คือโรง "ข้างวัดเล่งเน่ยยี่"¹ หญิงนวดในระยะแรกของหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 นี้จะมีอยู่หลายวัยด้วยกัน นับตั้งแต่วัยรุ่น สาวใหญ่ กลางคน จนถึง วัยคุณยาย ทุก ๆ คนล้วนแต่มีฝีมือจริง ๆ และมีแขกประจำเป็นส่วนมาก ค่านวดและ ค่าคสิ่งยาผีตกรั้ละ 20 บาท ในการนวดแต่ละครั้งจะใช้เวลาไม่เกิน 1 ชั่วโมง ส่วนโรงยาผีนี้จะเปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง

หญิงนวดจากโรงยาผีเริ่มพัฒนาตัวเองในช่วงทศวรรษของ พ.ศ. 2500 โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2502 ที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายให้ยกเลิกโรงยาผี มี ผลให้บรรดาเจ้าของโรงยาผีดัดแปลงโรงยาผีเป็นโรงขายน้ำชา และเปิดบริการนวด กันอย่าง เป็นลำเป็นสัน เห็นได้ว่าในช่วงนี้หญิงโรงยาผีจะเป็นหญิงประจำโรงน้ำชา มีอยู่ มากมาย โดยผู้มาเที่ยวจะเสียค่าเตียงและน้ำชาหนึ่งกาเป็นเงิน 4.50 บาท - 5 บาท ค่านวด 40 - 60 นาทีเป็นเงิน 20 - 25 บาท³ สำหรับราคาห้องพิเศษก็จะคิดค่าห้อง และน้ำชาราคา 15 บาท ค่านวด 25 - 30 บาท รวมแล้วประมาณ 40 - 45 บาท คน

¹นิคัย นราธร, "แม่หมอบแห่งดงควัน" ... , หน้า 11.

²เรื่องเดียวกัน.

³คนกลางคืน, ตะลุยนันทศิลป์และแหล่งสำราญ (กรุงเทพมหานคร : อักษร-บริการ, 2509), หน้า 25-31.

ที่เที่ยวโรงงานนี้ส่วนมากเป็นชาวจีน โรงงานที่มีชื่อมากและเป็นที่รู้จักกันดีก็คือโรงงานชาวดังเล่งเน่ย์ยี่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการสืบทอดกิจการเกี่ยวกับหญิงนวด ซึ่งเคยทำกิจการโรงงานยาฉิ่น ครั้นเลิกโรงงานนี้ได้ออกตั้งโรงงานชาซึ่งกิจการโรงงานนี้แอบแฝงการค้าประเวณีโดยหญิงนวดนั่นเอง นอกจากโรงงานชาวดังเล่งเน่ย์ยี่แล้วยังมีโรงงานชาเก่าชั้น เจ็ดชั้น เห่งเทียน ทรงร้านขายทองงิ้วชุยเฮงเอ็งก็ ทรอกโรงโคม และยังมีหญิงนวดเถื่อนที่ตระเวนตามโรงแรมอีกมาก¹

ในขณะที่หญิงนวดประจำโรงงานชาเกิดขึ้นนี้ ก็เกิดกิจการนวดอีกแบบหนึ่งคือหญิงนวดที่อยู่ตามร้านตัดผม คิดราคาชั่วโมงละ 40 - 50 บาท² แต่มีอีกอาชีพหนึ่งซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นช่วงประมาณ พ.ศ. 2503 อันเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย และเป็นช่วงประมาณก่อนและหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 รูปแบบนี้ก็คือหญิงอาบอบนวด แบบเทอร์กีชมาช ราคาหญิงประเภทนี้ในปี พ.ศ. 2503 - 2509 นี้ราว 70 - 100 บาท³

หญิงนวดทุกประเภทตามที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นรูปแบบที่แอบแฝงการค้าประเวณีทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจของหญิงนวดนั้นด้วย

พาร์ทเนอร์ประจำไนท์คลับหรือสโมสรราตรี ความจริงสโมสรราตรีหรือไนท์คลับมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ซึ่งเรียกกันว่า "Club" ในสมัยนั้นมีมากพอสมควร เช่น British Club, Bangkok United Club German Club ฯลฯ สภาพภายในคลับของสมัยดังกล่าวไม่ทราบว่ามีลักษณะเช่นใด สำหรับ

¹ คนกลางคืน, ตะลุยไนท์คลับและ... , หน้า 25-31.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ บุญพัฒนา สุวรรณมาศ, การสร้างบ้านแปลงเมืองรัตนโกสินทร์ : โครงสร้างเมืองทางด่านประโยชน์ใช้สอย 2325 - 2525 เอกสารสัมมนา ณ สถาบันไทยคดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3 - 5 กุมภาพันธ์ 2525, หน้า 9.

ไนท์คลับในช่วงระยะนี้ ภายในมีลักษณะของแสงไฟสลัว มีนักร้องและดนตรี มีหญิงประจำไนท์คลับซึ่งเรียกกันว่าพาร์ทเนอร์ เป็นเพื่อนดื่มคุยกับแขกและค่าประเวณีด้วยในลักษณะแอมแปง เมื่อมีการยกเลิกไม่ให้มีสำนักและหญิงโสเภณีในปี พ.ศ. 2503 ลักษณะของหญิงประจำตามไนท์คลับจะต้องมีคุณสมบัติ 3 อย่างด้วยกัน ซึ่งนักเที่ยวราตรีจะพากันเรียกว่า "ไก่สามอย่าง" คือ สวย เต้นรำเก่ง และชื้อตัวได้ ไนต์คลับที่มีชื่อในสมัยนั้นก็คือลิโด ไนต์คลับ เซซิยองไนท์คลับ สตาร์ไลต์ไนท์คลับ สกอตลาไนท์คลับ วาสิขุไนท์คลับ เป็นต้น¹

ระบำโป๊ มีมาตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่หาดูได้ยากมากเนื่องจากมีการจับกุมดำเนินคดี แต่ต่อมาภายหลังสงครามจะมีการเปิดการแสดงอนาจารกันอย่างมากมาย ผู้หญิงที่มาเต้นนี่คือจะเป็นหญิงโสเภณีมาก่อน² และหญิงที่แสดงระบำโป๊นี้จะค่าประเวณีไปด้วย

สะแน็คบาร์หรือบาร์ ความจริงแล้วบาร์ก็เคยมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นเดียวกับคลับ อย่างเช่นที่ตั้งอยู่ริมถนนมหาชัยจะมีบาร์ชวนหลีชายเหล้าและอาหาร มีดนตรีบรรเลง และมีการแสดงเบ็ดเตล็ดทุกคืน คนหนุ่มชอบเที่ยวมาก มีนางเสิร์ฟ มีระบำ มีเต้นรำด้วย และการแสดงแปลก ๆ หลายอย่าง³ ครั้นเมื่อมาถึงยุคสมัยนี้เป็นที่นิยมมาก เป็นสถานที่แปลกใหม่สำหรับคนไทย ลักษณะการตกแต่งก็คล้าย ๆ กัน กล่าวคือ ภายในมีโต๊ะเก้าอี้หมู่เล็ก ๆ มีเคาน์เตอร์ยกพื้นเล็ก ๆ และมีลักษณะคล้าย ๆ ไนต์คลับ คือมีวงดนตรีแจ๊ส-ซาโจว หรือไม่มีงานเสียงแทน ที่สำคัญก็คือหญิงที่ประจำบาร์นี้ก็คือโสเภณีแบบซ่อนเร้นแอมแปงนั่นเอง แต่ราคาหญิงนี้จะถูกกว่าไนท์คลับ⁴

ส่วนสถานที่ตั้งของบาร์นี้ ส่วนมากแล้วจะตั้งอยู่แถบชานเมืองที่มีชาวต่างประเทศอยู่กันมากในสมัยนั้นก็คือแถบสุขุมวิท บางกะปิ และผู้ที่เที่ยวในสะแน็คบาร์นี้ก็คือฝรั่งและ

¹คนกลางคืน, ตะลุมไนท์คลับ..., หน้า 25.

²ป. อินทรปาลิต, "ระบำโป๊" บรรณาหนังสือพิมพ์เริงรมย์รายวัน ปีที่ 1 ฉบับที่ 7 วันเสาร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2494, หน้า 1.

³บุปผานภ สุวรรณมาศ, การสร้างบ้านแปลงเมืองรัตนโกสินทร์..., หน้า 8.

⁴คนกลางคืน, ตะลุมไนท์คลับ..., หน้า 222.

นิโกร¹ ในบทความของนายลี มอร์ติเมอร์ นักหนังสือพิมพ์ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางของสหรัฐอเมริกา ได้เขียนบทความเรื่อง Bangkok Confidential ซึ่งได้รับการกล่าวขวัญอย่างมากในเมืองไทย โดยกล่าวถึงหญิงโสเภณีไทย ทำให้ทราบกิจการค้าประเวณีไทยขึ้นชื่อมานานตั้งแต่ปี 2500 แล้ว และทำให้ทราบถึงบาร์ "ลูนาร์" ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดอยู่ในย่านถนนบางกะปิ² ซึ่ง "ลูนาร์" เพิ่งเปิดกิจการ ส่วนบาร์ที่มีชื่อมานานได้แก่ศึก เก้าชั้น ลิโค ศาลาไทย ห้อยเทียนเหลา ลารูเลต์ โอเอซิส แมมมูบาร์³ ส่วนบาร์ที่มีชื่อเสียงหลัง พ.ศ. 2503 มีบาร์พชรชี้แคท โลตัสบาร์ บาร์ชะมาดา บาร์สกุณา บาร์เรนโบว์ รัมเบิลเฮาส์ ควิคซอพ ฯลฯ⁴

1.1.2 รูปแบบของกิจการค้าประเวณีที่ยังคงสืบทอดมาจากช่วงก่อนปี พ.ศ. 2488

นางประจำโรงแรม ได้สืบทอดมาจากช่วงก่อน พ.ศ. 2488 แม้กระทั่งปัจจุบันนี้รูปแบบนี้ก็ยังคงอยู่ นางประจำโรงแรมเหล่านี้มีระดับราคาขึ้นอยู่กับระดับของโรงแรม ราคาช่วงประมาณ พ.ศ. 2500 ระดับราคาต่ำสุดประมาณคนละ 30 บาท ค่าห้อง 10 บาท ส่วนมากจะอยู่ในย่านโสเภณีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือแถวเสาชิงช้า เช่น โรงแรมกุศลดี โรงแรมเฉลิมชัยตรงข้ามโรงแรมเฉลิมชาติ โรงแรมคำรงค์ ทรอกซี่เก่าใกล้วัดสระเกศฯ โรงแรมนครสวรรค์ ใกล้สี่แยกจักรพรรดิพงษ์ โรงแรมมหาชัย ถนนมหาชัย ใกล้ลู่โทษ โรงแรมวังทองแถว ๆ บ้านดอกไม้ วังแดง โรงแรมเลี้ยงเด็ก ฯลฯ⁵ ส่วนนางในโรงแรมระดับปานกลางและ

¹ คนกลางคืน, ตะลุยในท์คลับ..., หน้า 222.

² หนังสือพิมพ์ เคลิเมนต์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2391 วันศุกร์ที่ 5 เมษายน 2500.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ คนกลางคืน, ตะลุยในท์คลับ..., หน้า 222.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 280-285.

ที่มีราคาแพงส่วนมากจะเป็นที่รักของชาวต่างชาติ อย่างเช่น ศรีกรุง รัตนโกสินทร์ ไทย-ไฮเตล พู่จี แคปิตอล ฯลฯ¹

โสเภณีเรือเร่หรือนางในเรือสำราญ ความจริงแล้ว

"เรือสำราญ" ที่หญิงโสเภณีใช้เป็นที่ตั้งที่ต้อนรับแขกนี้มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 แล้ว พบในประเทศจีนซึ่งใช้ต้อนรับแขกต่างประเทศ หญิงสาวที่อยู่ในเรือสำราญจะสามารถร้องเพลงและเล่นดนตรี อ่านหนังสือได้ เรือสำราญนี้จะเป็นเรือขนาดใหญ่ ฉะนั้นภายในเรือจึงมีความบันเทิงทุกอย่าง เช่น การเต้นรำ การร้องเพลง และการรับประทานอาหาร ตลอดจนงานกาชาด ซึ่งชื่อเสียงของเรือสำราญในประเทศจีนสมัยนั้นแพร่สะพัดไปทั่วยุโรป² สำหรับในประเทศไทยนั้นคาดว่าน่าจะได้รับอิทธิพลจากประเทศจีน และน่าจะเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้อสันนิษฐานนี้เื่องมาจากเคยมีข่าวในเรื่อง "หญิงจีนลอยเรือหากินในทางลับ"³ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะสืบจับได้ เรื่องนี้ไม่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัด และในการศึกษาช่วงก่อน พ.ศ. 2488 นั้นก็ไม่ปรากฏหลักฐานเช่นกัน สำหรับช่วงหลัง พ.ศ. 2488 จนแม้กระทั่งหลัง พ.ศ. 2503 แล้ว ปรากฏว่ามีโสเภณีเรือเร่ประจำอยู่ในย่านประตูน้ำอยู่ฝั่งคลองแสนแสบใกล้ประตูน้ำเฉลิมโลก อัตราราคา 15 บาท หญิงที่ประจำอยู่ในเรือนี้เป็นพวกที่ลกระดัมมาจากย่านสามแยก หัวลำโพง และหญิงชนบทเป็นส่วนมาก⁴

โสเภณีประจำสำนัก ในช่วงระยะปี พ.ศ. 2488 -

2503 นี้ โสเภณีประจำสำนักส่วนใหญ่เป็นหญิงไทย หญิงจีนลดจำนวนลง อาจจะเนื่องมาจากนโยบายที่รัฐบาลควบคุมคนเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2470 และการที่สันนิบาตชาติเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ประเทศไทยก็รับนโยบายนี้เช่นกัน จึงทำให้หญิงจีนเข้ามาประกอบอาชีพค้าประเวณีได้น้อยลงมาก สำหรับหญิงโสเภณีชาติอื่น

¹คนกลางคืน, ตะลุยกินที่คลับ..., หน้า 280-285.

²กุศล สุจรรยา, ภูมิหลังของคณิกา..., หน้า 507.

³หจข. ร.6 น. 48/1 ผู้หญิงจีนเข้ามาขอทานและลอยเรือหากินในทางลับ (24 ตค. 2

⁴คนกลางคืน, ตะลุยกินที่คลับ..., หน้า 250-254.

มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และปรากฏว่าสำนักและโสเภณีช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2488 - 2503
นี้มีแนวโน้มลดลงอย่างมากจากสถิติต่อไปนี้

สถิติสำนักและโสเภณีที่จดทะเบียนในกรุงเทพฯ และธนบุรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 -
2503

ปี	โรง	หญิงโสเภณี	หมายเหตุ
2488	51	204	
2489	57	156	
2490	100	682	
2491	100	682	
2492	99	491	
2493	92	406	
2494	82	332	
2495	78	415	
2496	73	596	
2497	70	632	
2498	68	550	
2499	64	544	
2500	54	524	จีน 4 โรง
2501	48	344	จีน 4 โรง
2502	43	308	จีน 4 โรง
2503	41	294	จีน 4 โรง

ปรากฏว่าอำเภอป้อมปราบและอำเภอพระนครมีมากที่สุด

ที่มา : ศูนย์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแผนกควบคุมหญิงโสเภณี กอง
ทะเบียนกรมตำรวจ อ้างจาก พลตรีบัญชา มินทรชินทร์, การโสเภณีในกรุงเทพฯ ธนบุรี, หน้า 8-9.

จากตารางดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2488 มีจำนวนสำนักโสเภณีเพียง 51 โรง มีหญิงโสเภณีที่จดทะเบียน 204 คน จำนวนดังกล่าวลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังตัวเลขในตารางข้างล่างนี้

พ.ศ.	สำนัก	หญิง
2484	338	1,447
2485	254	959
2486	206	1,009
2487	169	706

ที่มา : ศูนย์การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม แผนกควบคุมหญิงโสเภณี กองทะเบียนกรมตำรวจ

จำนวนสำนักและตัวหญิงโสเภณีที่ลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2488 น่าจะเป็นไปได้ว่าเนื่องมาจากการย้ายออกของกองทหารต่างชาติ และการหันกลับไปเป็นโสเภณีในรูปแอบแฝงจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2490 จำนวนโรงและหญิงโสเภณีมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งคงเนื่องมาจากเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มั่นคง เพราะปรากฏว่าค่าครองชีพสูงและเงินเฟ้อ อันเป็นผลเนื่องมาจากสงคราม เห็นได้จากสภาพของเงินเฟ้อที่รัฐบาลได้พิมพ์ธนบัตรที่จำหน่ายออกใช้จริง เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2493 เป็นจำนวนเงิน 2,698,723,085 บาท หากเมื่อเทียบกับรายการเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้พิมพ์ธนบัตรเพิ่มออกใช้จริงเป็นจำนวนถึง 780 ล้านบาท และเพียงปีกว่า (พ.ศ. 2492 - 2493) รัฐบาลพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นประมาณ 235 ล้านบาท เฉพาะเดือนกุมภาพันธ์ (ศกนี้) เพิ่ม 70 ล้านบาท¹ อย่างไรก็ตาม เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลมีนโยบายไม่สนับสนุนการจดทะเบียนหญิงโสเภณีและสำนักต่อไป ทั้งนี้โดยเริ่มจากการไม่รับจดทะเบียน

¹หนังสือพิมพ์ สยามนิกร, 10 พฤษภาคม 2493.

นายโรงหญิงก่อน เพื่อที่จะให้สำนักโสเภณีค่อย ๆ หมดไป การงดไม่รับจดทะเบียนนายโรงหญิงโสเภณีเริ่มใช้ตั้งแต่ 19 มกราคม พ.ศ. 2492 และต่อจากนั้นก็ได้พยายามลดจำนวนหญิงโสเภณีด้วยการงดไม่รับจดทะเบียน โดยให้เริ่มปฏิบัติ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2498 และนับตั้งแต่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ทางการระงับการต่อไปอนุญาตนายโรงและหญิงโสเภณีโดยเด็ดขาด¹

จะเห็นได้ว่าการลดจำนวนโรงและหญิงโสเภณีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 จนกระทั่งเลิกจดทะเบียนในปี พ.ศ. 2503 นี้ สหสัมพันธ์กับจำนวนโสเภณีเดือนซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเนื่องมาจากกระบวนการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐวางไว้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบกพร่องต่อหน้าที่หรือทุจริตในหน้าที่ ดังเช่นบทความของนายสี มอร์ติเมอร์ ไค้กล่าวถึงการทุจริตต่อหน้าที่ว่า "ตำรวจจับเมื่อ "รีด" ไม่ได้ หรือแหล่งนางโลมเหล่านี้จะถูกตำรวจจับก็เมื่อไม่ยอมให้ตำรวจรีดเงินเอาไปเป็นที่พอใจ หรือค่อเมื่อเกิดมีพวกราชเลขาเลียจากผู้หญิงย้ายถิ่นเข้าไปจุ่นจ้านในช่องมีตำรวจเป็นเจ้าของอยู่เท่านั้น"² เมื่อเจ้าหน้าที่บกพร่องและทุจริตต่อหน้าที่เช่นนี้ ผลที่ตามมาก็คือ หญิงและโสเภณีเดือนก็มีมาก คุณสถิติจากราง

สถิติการจับกุมโสเภณีเดือน

พ.ศ.	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	รวม	โสเภณีที่ถูกต้อง
2500	6,447	5,611	12,358	524
2501	8,995	5,164	14,154	344
2502	9,410	6,636	16,046	308
2503	7,876	479	8,355	298

ที่มา : ศูนย์ป้องกันอาชญากรรม กรมตำรวจ

¹ เสริมศักดิ์ เทพาคำ, "ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงโสเภณีกับสังคมและกฎหมาย" บทบัญญัติ เล่ม 20 ตอนที่ 1 มกราคม 2505, หน้า 49.

² หนังสือพิมพ์ เคลิเมนต์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2391 วันศุกร์ที่ 5 เมษายน 2500.

สถิติโสเภณีและสำนักที่จดทะเบียนทางจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 - 2503

พ.ศ.	นครสวรรค์		พิษณุโลก		นครราชสีมา	
	สำนัก	หญิง	สำนัก	หญิง	สำนัก	หญิง
2495	27	283	5	14	7	264
2496	26	249	10	112	7	324
2497	28	349	5	69	8	487
2498	24	312	5	43	5	265
2499	24	154	5	27	5	31
2500	24	345	4	16	4	2
2501	24	144	4	29	4	4
2502	24	156				
2503	23	151	3	27		

ที่มา : ก่อเกียรติ เอี่ยมบุตรลพ, รายงานการวิจัยเรื่อง ทัศนคติของพนักงาน
ปราบปรามที่มีต่อการจดทะเบียนโสเภณี สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะสังคม-
ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 60.

นอกจากนี้สถิติยังชี้ให้เห็นถึงลักษณะของแหล่งที่ตั้งและการประกอบอาชีพของหญิง
โสเภณีอีกด้วย จากตารางชี้ให้เห็นถึงการประกอบอาชีพค้าประเวณีส่วนมากมักจะตั้งอยู่
ตามเมืองใหญ่และในย่านชุมชนที่อยู่หนาแน่นอีกด้วย

1.2 ทัศนคติของสังคมไทยที่มีต่อหญิงโสเภณี

ทัศนคติของสังคมไทยที่มีต่อหญิงโสเภณีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 - 2503 จะไม่
แตกต่างกันมากนัก หญิงโสเภณีถูกมองว่าเป็นผู้หญิงไม่ดี เป็นสิ่งที่น่าอับอายขายหน้า หญิง
ประเภทนี้สังคมถูกเหยียดหยาม เห็นได้จากคำเรียกหญิงโสเภณีว่า "หญิงคนชั่ว" ซึ่งมองค
ว่าหญิงที่ทำการค้าประเวณีเพื่อต้องการของตอบแทนนั้นว่าเป็นหญิงที่ชั่วร้ายสังคมก็คัดค้านตรา
หน้าว่าเป็นหญิงคนชั่ว ถ้าชายใดคบหญิงคนชั่วแล้วถือว่าเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ ดังเช่นพื้นความหลัง

ของพระยาอนุমানราชชนนได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า "เมื่อข้าพเจ้ารุ่นหนุ่ม การคบหาสวนากับผู้หญิงคนชั่วถือกันว่าเป็นที่น่ารังเกียจ ไปสู่ขอลูกสาวเขา ถ้าเขารู้ว่าเป็นนักเลงเที่ยวผู้หญิงคนชั่ว ใครก็ไม่อยากได้มาเป็นเชย"¹

ทัศนะดังกล่าวนี้ในช่วงระยะเวลาประมาณรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีขึ้นแล้ว สำหรับช่วงก่อนหน้านั้นไม่สามารถจะสืบทราบได้ อย่างไรก็ตาม ความคิดที่สังคมมองหญิงโสเภณีในลักษณะที่ว่าเป็นหญิงคนชั่วนั้น แม้ปัจจุบันนี้ก็ยังคงมีอยู่ ส่วนทัศนะของผู้ชายเกี่ยวกับโสเภณีนั้นส่วนมากมีความเห็นว่า หญิงโสเภณีเป็นสิ่งจำเป็น ส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้คงมีอยู่ต่อไปในลักษณะที่เป็น "ความจำเป็นที่ชั่วร้ายมาก"²

สิ่งหนึ่งที่สะท้อนได้คือเกี่ยวกับทัศนะของคนในสังคมก็คือหนังสือพิมพ์ ดังตัวอย่างจากหนังสือพิมพ์ในช่วงปี พ.ศ. 2471 มองว่า "ขึ้นชื่อว่านางนกเถื่อนหญิงงามเมืองหรือหญิงนครโสเภณีแล้ว ต่างก็ยกนิ้วเห็นว่าเป็นเสนียดแก่บ้านเมืองมากอยู่ หนังสือพิมพ์แทบทุกฉบับได้ทะโกนและร่ำร้องเพื่ออยากจะให้รัฐบาลจัดการกำจัดหรือหาวิธีกำจัดให้มันน้อยลงหรือหมดไป"³ หรือ "ที่หอเสวย ตำบลบ้านสมเด็จเกือบจะเรียกกันว่าเป็นทำนบกของแม่พวกหนักโลก"⁴ ทัศนะเหล่านี้ล้วนสะท้อนทัศนะของสังคมที่มองดูโสเภณีว่าเป็นตัวปัญหาที่ไม่น่าจะจะมีอยู่ในสังคมไทยนั่นเอง

อาจกล่าวได้ว่าทัศนะของสังคมไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 - 2503 คาดว่าไม่ต่างกันมากนัก มีผลต่อสถานภาพของหญิงโสเภณีซึ่งถูกกดให้ต่ำยิ่งกว่าผู้หญิงเพศเดียวกัน เสียอีก โดยถือว่าหญิงโสเภณีมีสถานะคล้ายกับเป็นวัตถุที่บั่นทอนความใคร่เท่านั้น

1.3 ปัจจัยที่น่าจะมีส่วนผลักดันให้หญิงต้องเป็นโสเภณีในช่วงระยะ พ.ศ. 2488 - 2503 พอที่จะอธิบายได้ดังนี้

¹พระยาอนุমানราชชนน, พื้นความหลัง..., หน้า 28.

²บุญส่ง เต่าทอง, ปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย..., หน้า 101.

³หนังสือพิมพ์ บางกอกการเมือง "ควรให้ชายมีโทษด้วย" 22 มิถุนายน 2471.

⁴หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง "แท่งชี้ที่บ้านสมเด็จ" 16 กรกฎาคม 2471.

สภาพทางเศรษฐกิจบีบบังคับ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลักดันให้หญิงต้องยึดอาชีพค้าประเวณี ในช่วงระยะนี้ก็เช่นกันเมื่อ พ.ศ. 2488 สงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลงด้วยความพ่ายแพ้ของฝ่ายอักษะ ไทยต้องตกอยู่ในสภาพผู้แพ้สงคราม แม้จะได้เตรียมการเพื่อหลีกเลี่ยงและมีข้ออ้างหลายอย่างด้วยกัน นับตั้งแต่การลาออกของหลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี โดยให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นฉากบังหน้าระหว่างสงคราม หลังจากสงครามสงบลง แม้รัฐบาลไทยจะประกาศว่าการประกาศสงครามกับพันธมิตรของรัฐบาลชุกก่อนเป็นโมฆะ ก็ไม่สามารถช่วยฐานะของประเทศได้ อังกฤษได้ยื่นข้อเรียกร้อง 21 ข้อ เช่น เรียกร้องค่าปฏิกรรมสงคราม และต้องยินยอมให้ความสะดวกแก่กองทหารของอังกฤษ ต้องส่งข้าวให้โดยไม่ต้องคิดมูลค่าถึง 1 ล้าน 5 แสนตัน ในขณะที่ปัญหาภายในประเทศไทยเองก็ถึงภาวะเศรษฐกิจทรุดโทรมอย่างหนักหลังสงคราม การหยุดชะงักทางการผลิตระหว่างสงครามทำให้เกิดสภาพข้าวขาดหมากแพง ประชาชนอดอยาก โจรผู้ร้ายชุกชุม เกิดการปล้นรายใหญ่หลายครั้ง สภาพเงินเฟ้อมีอยู่ทั่วไป ความอดอยากก็ได้แพร่หลายไปในชนบทเห็นได้จากตัวอย่าง เช่น

ในจังหวัดร้อยเอ็ดราษฎรเป็นจำนวนมาก 1,000 ครอบครัว ต้องอพยพไปอยู่จังหวัดอื่น เช่น ชอนแก่น บุรีรัมย์¹ ราษฎร (ทอง) กินพืชข้าวในปีหน้าหมดแล้ว เพราะอดอยาก ยิ่งกว่านั้น ความท้อนราคาซื้อमाตัวละ 400 - 600 บาท ก็จำต้องขายเพียง 300 บาทเท่านั้น²

ด้วยเหตุที่สภาพทางเศรษฐกิจทรุดโทรมนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันบีบบังคับให้หญิงต้องประกอบอาชีพเป็นโสเภณี เห็นได้จากสถิติจดทะเบียนโสเภณีและสำนักในปี พ.ศ. 2490 - 2492 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก โดยเฉพาะภาวะเงินเฟ้อ ปรากฏว่าสำนักโสเภณีในปีดังกล่าวมีจำนวน 100, 100, 99 สำนัก ตามลำดับ ส่วนหญิงโสเภณีมีจำนวน 682, 682, 491 คน ซึ่งก่อนหน้านี้ในปี พ.ศ. 2488 และ พ.ศ. 2489 มีจำนวนสำนักเพียง 51, 57 สำนัก หญิงโสเภณี 204 และ

¹หนังสือพิมพ์ ประชากร, 22 เมษายน 2493.

²หนังสือพิมพ์ ประชากร, 24 เมษายน 2493.

156 เท่านั้น¹ ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ว่าปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นมีส่วนสำคัญที่ทำให้หญิงยอมขายตัวเองเป็นหญิงโสเภณี

นอกจากนี้การเกิดความอดอยากครั้งใหญ่เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2500 อันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในภาคอีสาน มีผลให้หญิงจำนวนมากต้องขายตัวเพื่อค้าประเวณี² อีกด้วยการเกิดความอดอยากในภาคอีสานครั้งนี้นั้น จะมีผลสืบเนื่องที่สำคัญต่อหญิงอีสานในการประกอบอาชีพค้าประเวณีในกรุงเทพฯ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 นี้จนกระทั่งปัจจุบัน

นอกจากนี้สภาพทางสังคมก็น่าจะมีส่วนผลักดันที่สำคัญ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ สภาพสังคมและจิตใจ รวมทั้งศีลธรรมของสังคมเกิดความผันแปรไปจากระยะก่อนสงคราม ในระหว่างสงครามประชาชนได้พบแต่ความโหดร้ายทารุณ เกิดความหวั่นไหวและความไม่แน่ใจในความปลอดภัยของชีวิต ความอดอยากทิวโหยในภาวะข้าวยากหอบกแพงทำให้จิตใจคนเคร่งเครียด มองไม่เห็นอนาคต ชีวิตก้าวกระด้างขึ้น เมื่อสงครามสงบผลที่ตามมาก็คือสภาพจิตใจของคนทีระส่ำระสายขาดสิ่งยึดเหนี่ยวในชีวิต ไม่มีความหวัง เพราะสูญเสียการพลัดพรากของคนและทำให้คนเห็นแก่ตัวมากขึ้น ความเชื่อมั่นในสิ่งดีงามถูกทำลาย สภาพสังคมดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้หญิงต้องขายตัวเป็นโสเภณี ความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมนี้เห็นได้จากนวนิยายในช่วงดังกล่าว ดังเช่น ตัวละครในเรื่อง เราลิสิต-บนหลุมฝังศพของวาณิชชี่ เค้าจตุจะเป็นภาพที่เด่นที่สุดของคนหลังสงคราม³ และในเรื่องนี้ยังสะท้อนสังคมบรรยากาศในขณะนั้นเต็มไปด้วยความอดอยากขาดแคลน เครื่องอุปโภคบริโภคราคาสูงขึ้นกว่าเดิมมาก ประชาชนเกิดความระส่ำระสาย เศรษฐกิจยุงเหยิง การเมืองสับสนมีควมวุ่นวาย แต่สังคมมีความพึงเพ้อค้ำงานสโมสร⁴

¹ ปรคตุการางหน้า 139.

² สมชาย ปรีชาเจริญ, "อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของสตรีไทย" ประวัติศาสตร์สตรีไทย, (กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, 2522), หน้า 136.

³ ศรีศิลป์ บุญขจร, "นวนิยายกับสังคมไทย"... , หน้า 248-255.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากสภาพสังคมที่ศีลธรรมเสื่อมทรามลง การที่ประชาชนในสังคมขาดการศึกษาก็น่าจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้หญิงต้องหันมาอาชีพโสเภณี ดังได้จากตัวเลขต่อไปนี้

ประชากรที่ไม่รู้หนังสือจำแนกตามเพศ ปี พ.ศ. 2490 - 2503

พ.ศ.	ประชากร			ไม่รู้หนังสือ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2490	12,327,386	6,143,460	6,183,926	5,705,269	2,002,942	3,702,327
2503	18,026,404	9,004,412	9,201,992	5,270,054	1,750,812	3,519,242

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างจากกลุ่มเงาเซอ, โสเภณีที่รัก หน้า 131.

จากสถิติปรากฏว่าหญิงไม่รู้หนังสือมากกว่าชายเป็นจำนวนมาก การที่หญิงไม่รู้หนังสือเช่นนี้ทำให้หญิงประกอบอาชีพอย่างอื่นได้ยาก จึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หญิงหันไปประกอบอาชีพโสเภณี อีกอย่างหนึ่งก็คือหญิงที่ไม่รู้หนังสือเหล่านี้จะถูกหลอกให้ค้าประเวณีได้ง่ายเช่นกัน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าตัวเลขสถิติของสถานีนอนามันนางเล็ง ที่ทำการสำรวจหญิงโสเภณี 1,680 คนในปี พ.ศ. 2503 ปรากฏว่าหญิงโสเภณีกว่า 90% เป็นผู้ที่ขาดการศึกษา หรือได้รับการศึกษาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังสถิติ

ลำดับ	รายการ	มกราคม - พฤศจิกายน (คน)
1	ไม่เคยเรียนหนังสือ	593
2	ประถมปีที่ 1 - 3	300
3	จบประถมปีที่ 4	655
4	มัธยมปีที่ 1 - 3	86
5	มัธยมปีที่ 4 - 6	29
6	ไม่ทราบ	17
	รวม	1,680

ที่มา : เอกสารสถานื่อนามบัณฑิต อ่างจากบัญชี เฝ้าตรง, ปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย, หน้า 103.

ด้วยเหตุที่สภาพสังคมซึ่งศีลธรรมเริ่มเสื่อมโทรมลง ประกอบกับการที่รัฐบาลในช่วงดังกล่าวยังไม่สนับสนุนการศึกษาให้เป็นไปอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร ประชาชนส่วนมากขาดการศึกษา หรือถ้าได้รับการศึกษาก็อยู่ในชั้นการศึกษาภาคบังคับเป็นส่วนมาก หญิงจำนวนหนึ่งจึงหันไปยึดถือการค้าประเวณีเป็นอาชีพ

1.4 ปัญหาที่เกิดจากหญิงโสเภณี

การศึกษาปัญหาอันสืบเนื่องมาจากโสเภณีในขณะนี้ เนื่องจากว่าปัญหาโสเภณีในแต่ละช่วงมีลักษณะที่คล้าย ๆ กัน จึงนำมาศึกษาในฉบับนี้พร้อมกัน ความจริงแล้วปัญหาที่เกิดจากหญิงโสเภณีในทุก ๆ สังคมจะมีลักษณะปัญหาที่คล้าย ๆ กัน กล่าวคือ ปัญหาอันเนื่องมาจากโสเภณีจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของประชาชนและชาติ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ประสบมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากโสเภณีได้แก่

ประการแรก สำนักและโสเภณีเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอาชญากรรมต่าง ๆ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การหลอกลวงหญิงมาเป็นโสเภณีด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งหญิงนั้น

เมื่อมีหญิงเป็นโสเภณีมีเจ้าสำนักและยังมีนักเลงคุมหรือ "ชายแมงคา" พวกนี้ได้ออกไปเกิดปัญหาอาชญากรรมเสมอ ๆ ทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเดือดร้อนเป็นอันมาก รวมทั้งผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องและตัวหญิงโสเภณีด้วย ปัญหาที่เกิดจากชายแมงคานี้มีชื่อเป็นปัญหาที่ใหม่ แต่เป็นปัญหาที่มีมานาน อาจกล่าวได้ว่ามีมาควบคู่กับหญิงโสเภณีก็ได้ ในช่วงที่ทำการศึกษาค้นคว้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 - 2503 นี้ก็เช่นกัน ดังตัวอย่างในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ประสบปัญหาอาชญากรรมอันเนื่องมาจากการมีโสเภณี "คล้ายสาเหตุที่ชายหนุ่มวิวาทขาดหมางจนมีเรื่องฆ่าฟันกัน ล้มตายในพระนครเวลานี้ กรณีเกิดจากหญิงโสเภณี"¹ และ

หญิงงามเมืองนอกจากจะเป็นอาการแห่งโรคร้ายแล้ว ยังเป็นที่พักพิงของพวกชายเสเพลเกเร . . . ชายเกเรนี้โดยมากไม่ประกอบอาชีพใด อาศัยเกาะกินอยู่กับหญิงงามเมือง โดยอาสาเป็นผู้อนุรักษ์ อันจะพึงบังเกิดชายผู้มาเกี่ยวข้องกับตนเป็นสามีสมเหมาะเคราะห์ก็ลึกลับดวง ฉาบเชยเอาบาง ตัวอย่างเคยปรากฏอยู่เสมอ . . . นอกจากนี้ยังมีเรื่องศิรินพินแห่งอีก²

และ "ได้เคยมีเหตุขุนวายเกิดขึ้นที่โรงหญิงโสเภณีของอำเภอแดงเนย คนร้ายผู้นั้นยอมกระทำการทุจริตกันโชคเอาเงินและประพฤติหาเหตุแก่ผู้ไปเที่ยวให้ได้รับความเดือดร้อน"³

ปัญหาอาชญากรรมอันเนื่องมาจากโสเภณีนี้ รัฐบาลซึ่งเริ่มตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรัฐบาลสมัยนั้นก็ทราบถึงปัญหานี้ดังเช่น "หญิงบางจำพวกที่สมัครเข้าเป็นหญิงนครโสเภณี . . . แล้วมีหัวหน้ารวบรวมกันตั้งขึ้นในท้องที่อันควรบ้างมีควรบ้าง กระทำให้มีเหตุเกิดการวิวาทขึ้นเนื่อง ๆ"⁴ แต่รัฐบาลขณะนั้นก็ไม่สนใจที่จะแก้ไข ปัญหา และในรัฐบาลต่อ ๆ มาปัญหาอาชญากรรมอันเนื่องมาจากโสเภณีนี้ก็ยังคงปรากฏอยู่เสมอ เช่นเคม สภาทหาร เมืองภายในประเทศทั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

¹หนังสือพิมพ์ จีนโนสยามวารศัพท์ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2459.

²หนังสือพิมพ์ ไทยวัช วันอังคารที่ 16 ธันวาคม 2467.

³หจช. ร.5 น.8.1/520 เรื่องอำเภอแดงเนยร้องว่านายโตะสารวัดแขวง เสพสุราเมาที่โรงหญิงนครโสเภณี ตำบลตรอกแดง ร.ศ. 127.

⁴หจช. ร.5 น.8.12/33 พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค.

และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ตาม ความสับสนวุ่นวายทางการเมืองภายในที่มี การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้รัฐบาลไม่สนใจปัญหาอันเนื่องมาจากโสเภณีเท่าที่ควร ครั้นถึงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การก่อกำจัดกวาดล้างอาชญากรรมเป็นนโยบายที่ จอมพลสฤษดิ์ต้องการให้หมดสิ้นในสังคม การยกเลิกการจดทะเบียนโสเภณีและสำนักโดย เด็ดขาดใน พ.ศ. 2503 ก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ เนื่องจากเห็นว่า ที่ไหนมีการค้าประเวณีที่นั่นมักเป็นที่มั่วสุมของนักเลงอันธพาล นักดื่มและนักพนัน จึงปรากฏ ว่ามีเรื่องทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายกันขึ้นบ่อย ๆ ระหว่างชายแมงค้ายทำหน้าที่คุ้มครอง โสเภณีกับผู้ไปเที่ยวหาความสำราญบ้าง การแย่งตัวโสเภณีระหว่างผู้ไปเที่ยวบ้าง¹

ประการที่สอง ปัญหาแกมโรค แกมโรคกับการค้าประเวณีเป็น ของคู่กัน เพราะแกมโรคส่วนมากติดต่อโดยการสัมผัสทางเพศ หญิงโสเภณีส่วนมากเป็น แกมโรค หรือไม่ก็เป็นแหล่งกลางสำหรับการถ่ายทอด จึงเห็นได้ว่าประชาชนทั้งชายและ หญิงเป็นแกมโรคกันมาก ดังตารางต่อไปนี้

¹ พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์, "งานเลิกโสเภณี...", หน้า 15.

ตารางการแสดงจำนวนผู้ป่วยเป็นกามโรคตั้งแต่ พ.ศ. 2485 - 2498

ปี	ผู้มารักษา กามโรค (คน)
2485	19,899
2486	23,386
2487	2,122
2490	3,385
2491	2,813
2492	3,217
2493	3,443
2494	22,665
2495	16,666
2496	28,396
2497	27,271
2498	25,660

ที่มา : อนุสรณ์กระทรวงสาธารณสุข ครบรอบ 15 ปี พ.ศ. 2485 - 2500,
หน้า 108, 258.

ความจริงปัญหากรมโรคนี้มีมานานแล้วตั้งแต่สมัยอยุธยาตามที่ได้เคยกล่าวไว้แล้ว ครั้นมาสมัยรัตนโกสินทร์ ปัญหาเรื่องนี้ยิ่งร้ายแรงหนักขึ้น ซึ่งปัญหาคงจะมีมาก่อนหน้านั้นแต่ไม่มีหลักฐาน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากว่ามีผู้ป่วยถึงร้อยละ 80 เป็นกามโรค¹ และจากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในช่วงระหว่างสงครามโลก จะมีผู้ป่วยเป็นกามโรคมาก อาจจะเป็นเนื่องจากในช่วงดังกล่าวนี้มีหญิงโสเภณีมากกว่าช่วงอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผลจากการที่ประชาชนป่วยเป็นกามโรคมากเช่นนี้ นับว่ากระทบกระเทือนต่อคุณภาพของบุคคลากรของชาติด้วย ดังปรากฏหลักฐานดังนี้²

ด้วยการได้ประจักษ์แก่คำว่าตามโรงพยาบาลต่าง ๆ เวลานี้มีชายหญิงที่ป่วยเป็นส่วนมาก โดยลักษณะอันหนักหวังโรคชีวิตใดก็มี ที่แพทย์ก็คิดว่าจะพอเยียวยารักษาชีวิต แต่ให้มีลมหายใจไปใดเท่านั้น ส่วนตัวคนที่หายแล้ว ต่อไปไม่อาจจะเป็นมนุษย์เต็มคนได้ก็มี

ประการที่สาม มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อันเนื่องมาจากการเกิดกลุ่มอิทธิพล อันเป็นผลมาจากการค้าประเวณี ดังเช่น กรณีของสมาคมลับอั้งยี่ที่คอยควบคุมสำนักและหญิงโสเภณีตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วนั้น เงินรายได้จากหญิงและสำนักโสเภณีนี้ เท่ากับเป็นการอุดหนุนสมาคมลับอั้งยี่ให้ก่อความสงบของชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาคมลับอั้งยี่นี้ได้สร้างปัญหาให้แก่วัฒนธรรมไทยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จนเป็นเหตุให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติควบคุมอั้งยี่ในปี พ.ศ. 2440

ประการที่สี่ ปัญหาอื่น ๆ ผลที่ตามมาจากหลาย ๆ ปัญหาอันเนื่องมาจากโสเภณีนี้ ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมและวัฒนธรรมของคนในสังคม อย่างเช่นการค้าสตรีกันอย่างเยี่ยงทาส ตลอดจนปัญหาเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์จากหญิงโสเภณี ฯลฯ

¹ หจข. ร.6 น.20.6/6 ปัญหาหญิงสัจจร.

² เรื่องเดียวกัน.

2. นโยบายของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2488 - 2503 : พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503

2.1 การดำเนินนโยบายของรัฐบาลช่วง พ.ศ. 2488 - 2503

ก. การเคลื่อนไหวของสหประชาชาติที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายยกเลิกการจดทะเบียนสำนักและโสเภณีในประเทศไทย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงแล้ว คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติได้เสนอแนะเลขาธิการสหประชาชาติให้ดำเนินการศึกษาพิจารณาร่างอนุสัญญาของสันนิบาตชาติ ซึ่งได้ร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2480 นั้นต่อไปอีก แต่ให้มีการดัดแปลงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมนานาชาติซึ่งประชุมกันเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2490 เพื่อเลขาธิการสหประชาชาติได้ร่างและเสนอเรื่องนี้ต่อที่ประชุมสมัชชาแล้ว สมัชชาฯ ก็ลงมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าสตรีและการขจัดพวกผู้แสวงหาประโยชน์จากโสเภณี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2492¹

¹ United Nations, Study on Traffic in Persons on Prostitution
(New York : U.N. Publication, Sale No. 591, V5, 1959) p. 2.

อนุสัญญาฉบับนี้ต่อมาภายหลังเรียกกันว่า อนุสัญญาฉบับรวม¹ (Consolidated Convention) เพราะเป็นฉบับที่รวบรวมเอาวิธีการและหลักการต่าง ๆ ในการจัดการค้าสตรีและการแสวงหาประโยชน์จากโสเภณีเข้าไว้ด้วยกัน จุดมุ่งหมายของอนุสัญญาฉบับรวมนี้ก็คือ ต้องการให้มีหลักการยกเลิกการจดทะเบียนโสเภณี การปราบปรามคนกลางที่คอยแสวงหากำไร

¹อนุสัญญาฉบับรวมนี้ได้รวบรวมข้อตกลงและอนุสัญญาต่าง ๆ ที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กตามความตกลงระหว่างประเทศ ดังนี้

1. ข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อการปราบปรามการค้าหาสผิวขาว ฉบับลงวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1904 (International Agreement of 18 May 1904 for the Suppression of the White Slave Traffic).

2. อนุสัญญาระหว่างประเทศ เรื่องการปราบปรามการค้าหาสผิวขาว ฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1910 (International Convention of 4 May 1910 for the Suppression of the White Slave Traffic).

3. อนุสัญญาระหว่างประเทศ เรื่องการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1921 และแก้ไขพิธีสาร ซึ่งองค์การสหประชาชาติรับหลักการเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1947 (International Convention of 30 September 1921 for the Suppression of the Traffic in Women and Children, as amended by the Protocol adopted by the General Assembly of the United Nations on 20 October 1947).

4. อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงที่บรรลุนิติภาวะฉบับลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1933 ตามที่ได้แก้ไขพิธีสารดังกล่าว (International Convention of 11 October 1933 for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, as amended by the said Protocol).

5. ร่างอนุสัญญาปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการค้าโสเภณีของผู้อื่นของสันนิบาตชาติปี ค.ศ. 1937 ซึ่งเลขาธิการสหประชาชาติได้แก้ไขแล้ว (Draft Convention for Suppressing the Exploitation of the Prostitution of Others).

รวมตลอดถึงการป้องกันมิให้หญิงกลายเป็นโสเภณี และการจัดศูนย์ปรับสภาพโสเภณีให้มีอาชีพอันดีงาม¹

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฉบับปี พ.ศ. 2492 นี้ องค์การสหประชาชาติก็ให้เรียกร้องให้ประเทศที่เป็นภาคี และที่มีใ้ภาคีให้เลิกล้มการโสเภณีเสีย และให้ร่วมมือกันปราบปรามการค้าหญิงและเด็กรวมทั้งการป้องกันโสเภณีด้วย โดยแนะนำว่ารัฐบาลไม่ควรถือว่า

1. หญิงนครโสเภณีเป็นพวกพิเศษแตกต่างไปจากชนสามัญอื่น
2. ถ้าหญิงนครโสเภณีประพฤตินในทางจุนจวน รบกวนความสงบสุขเมื่อใดก็ให้ถือว่ากระทำคามผิด
3. ทางกรมไม่ควรจัดตั้งตำรวจพิเศษเพื่อคอยปราบปรามหญิงนครโสเภณี
4. หญิงนครโสเภณีไม่ควรถูกแยกขังเดี่ยวเพื่อรับการรักษากุมโรค
5. การปรับสภาพหญิงนครโสเภณีควรปฏิบัติไปภายในกรอบแห่งนโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายสำหรับประชาชนทั่วไป
6. วิธีการปราบปรามการค้าประเวณีโดยการจับหญิงนครโสเภณีไปขังไว้ในสถานพิเศษนั้น ไม่พึงกระทำเพราะจะไม่ใคร่มีผลดี

องค์การสหประชาชาติขอรับรองให้ทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทยให้ความร่วมมือปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามคำเรียกร้องนี้ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยจึงได้สั่งห้ามมิให้ตั้งสำนักโสเภณีเพิ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ส่วนการจดทะเบียนเป็นโสเภณีนั้น ก็ได้สั่งห้ามรับจดทะเบียนในปี พ.ศ. 2498 แต่ทว่าประเทศไทยยังมีอาชญากรรมเป็นภาคีอนุสัญญาได้ เพราะหากลงนามในภาคีเมื่อใด ก็จะต้องเลิกการมีโสเภณีอนุญาตเสียทันที ภายใน 90 วัน นับตั้งแต่ลงนาม นโยบาย

¹ United Nations, Study on Traffic in Persons on Prostitution..., p. 2.

² เสริมศักดิ์ เทพาคำ, "ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงโสเภณีกับสังคมและกฎหมาย...", หน้า 45.

ของรัฐบาลไทยในช่วงขณะนั้นยังตกลงกันไม่ได้เด็ดขาด แม้จะได้สั่งการอนุญาตจดทะเบียน สำนักโสเภณีและโสเภณีไปแล้วก็ตาม¹ แต่โสเภณีและสำนักโสเภณีที่ได้จดทะเบียนอยู่แล้ว รวมทั้งโสเภณีเถื่อนก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลมีนโยบายที่จะเลิกการอนุญาตจดทะเบียนโสเภณีโดยเด็ดขาด จึงได้มีการร่างกฎหมายเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 เพื่อไม่ให้มีการออกใบอนุญาตอีกต่อไป กรมตำรวจจึงได้เสนอร่างกฎหมายที่ได้ร่างไว้ก่อนในคราวที่สหประชาชาติ ขอให้เลิกการโสเภณีคือ "ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าบุคคลและการหาประโยชน์จากการโสเภณีของผู้อื่น" ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ยังเป็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะนี้คือปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลก็ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษชายแมงคา²

ความจริงแล้วในเรื่องชายแมงคานี้มิใช่เพิ่งเกิดปัญหาในช่วงระยะเวลาที่ออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2499 เท่านั้น แต่เกิดขึ้นมานานคู่กับการเกิดโสเภณีก็ได้ สำหรับปัญหาชายแมงคาในประเทศไทยมีมานานจากหลักฐานเท่าที่ค้นพบได้มีหนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ได้เสนอบทความเรื่อง "วิธีปราบหญิง"³ ได้กล่าวถึงเรื่องชายชนิดที่เกาะหญิงพวกนี้กันตั้งที่นึกเที่ยวให้ฉายาว่า "แมงคา" โดยให้จับชายแมงคาไปฟ้องร้องด้วย บทความนี้ได้เสนอแนะวิธีปราบชายแมงคาค้วย โดยให้ใช้หลักอ้างอิงตามประมวลกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 65 ได้ ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ว่า⁴

¹ พลตรีบัญชา มินทรชินซ์, การโสเภณีในกรุงเทพฯ และธนบุรี เอกสารสภาวิจัยแห่งชาติ สก.ที่ 22 พ.ศ. 2504, หน้า 42.

² บุญส่ง ทรงเภา, ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย..., หน้า 50.

³ หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย 10 มีนาคม 2466.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

มาตรา 65 ผู้ใดกระทำความผิดการอุทธรณ์แก่ผู้กระทำความผิดด้วยประการหนึ่งประการใดดัง
กล่าวต่อไปนี้คือว่า

1. ขวยหาขวยโอกาสหรือให้กำลังพาหนะหรือให้ความรู้อื่น เป็นอุปการะแก่การที่
กระทำความผิดนั้นก็คือ
 2. กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ในเวลาแต่ก่อนหรือขณะความผิดนั้นได้เกิดขึ้น
อันเป็นอุปการะแก่การกระทำความผิดนั้นก็คือ
- ท่านว่าผู้กระทำความผิดกล่าวนั้นเป็นผู้สมรู้ผู้กระทำความผิดและอาญาที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับ
ความผิดนั้น ระวังโทษส่วนหนึ่งผู้สมรูนั้นท่านให้ลดจากกำหนดลงส่วนหนึ่งคงไว้
แต่สองส่วน

อย่างไรก็ตาม ตามที่หนังสือพิมพ์เสนอแนะวิธีปราบแมงคาคังกล่าวนี ทางรัฐบาล
ก็ยังไม่มีการเคลื่อนไหวอย่างใด จนถึงปี พ.ศ. 2499 ที่องค์การสหประชาชาติได้เคลื่อน
ไหวและเรียกร้องคังกล่าวมาแล้ว ประเทศไทยจึงได้ออกกฎหมายลงโทษชายแมงคาโดย
บัญญัติเป็นความผิดทางอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 282 ถึง 286 และแก้ไข
เพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับวันที่ 11 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514
ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้มาตรา 286 กล่าวว่า "ชายใดอายุกว่า 16 ปี ค้ำรังซึ่งอยู่ด้วยผล
จากการหากินของหญิงนครโสเภณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีทั้งปรับไม่เกินหกพัน
บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"¹ ฉบับแก้ไขใหม่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงเจ็ดปี และ
ปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท² ดังเช่น

ชายใดไม่มีปัจจัยอย่างอื่นอันปรากฏสำหรับค้ำรังหรือไม่มีปัจจัยอันพอ เพียงสำหรับ
ค้ำรังชีพ และ

1. ปรากฏว่าอยู่ร่วมกับหญิงนครโสเภณีหรือสมาคมกับหญิงนครโสเภณีคนเดียวหรือ
หลายคนเป็นอาจฉ
2. กินอยู่หลับนอนหรือรับเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นโดยหญิงนครโสเภณีเป็นผู้จัด
ให้หรือ
3. เข้าแทรกแซงเพื่อช่วยหญิงนครโสเภณีในการทะเลาะวิวาทกับผู้ที่เคยค้ากับ
หญิงนครโสเภณีนั้น

¹ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 (พระนคร : โรงพิมพ์รับพิมพ์ 17
แพร่ภุธร, 2499), หน้า 69.

²กลุ่มเงาเซอ, โสเภณีที่รัก..., หน้า 180.

ให้ถือว่าชายนั้นดำรงชีพอยู่ด้วยผลจากการหากินของหญิงโสเภณีเว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็น
ที่พอใจในความมีใจเป็นเช่นนั้น และบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓ มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับค่าเลี้ยงดู
จากหญิงนครโสเภณี ซึ่งพึงให้ค่าเลี้ยงดูนั้นตามกฎหมายหรือตามธรรมเนียม¹

นอกจากจะได้ออกกฎหมายลงโทษเกี่ยวกับชายแมงดาในปี พ.ศ. 2499 แล้ว
ก็ได้อีกร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าบุคคล และการหาประโยชน์จากการ
โสเภณีของผู้อื่น ซึ่งได้เปลี่ยนเป็นชื่อใหม่ว่า ร่างพระราชบัญญัติห้ามการค้าประเวณีในปี
พ.ศ. 2501 แต่ก็ยังไม่ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภา เนื่องจากทาง
กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการออกกฎหมายห้ามการค้าประเวณี อาจจะไม่ได้ออกตามจุด
มุ่งหมายและกลับจะค้าประเวณีในทางลับ ทำให้เป็นการยากที่จะควบคุม ในที่สุดจึงได้จัด
ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาอีก โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานร่วมกับผู้แทน
กรมตำรวจ กรมมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ และกรมราชทัณฑ์ ผลจากการตั้ง
คณะกรรมการพิจารณาในหลักการแล้ว เห็นควรเลิกการโสเภณีเสียแต่ค่อยเป็นค่อยไป จน
ในที่สุดปี พ.ศ. 2503 จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี ซึ่งได้ดัดแปลง
แก้ไขมาจากร่างพระราชบัญญัติห้ามการค้าประเวณีดังกล่าวเข้าสู่สภา และได้รับอนุมัติให้
ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในปีนั้นเอง ความสำเร็จแห่งพระราชบัญญัตินี้ส่วนหนึ่งมาจาก
แรงผลักดันของสหประชาชาตินั้นเอง

ข. เป็นผลมาจากความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

นอกจากการเคลื่อนไหวของสหประชาชาติจะเป็นปัจจัยหนึ่งแล้ว ปัจจัยภายใน
อันเนื่องมาจากนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็น่าจะมีส่วนในการยกเลิกการจก
ทะเบียนสำนักและโสเภณี กล่าวคือ การที่จอมพลสฤษดิ์ มีความคิดทางการเมืองที่เน้นบท
บาทของผู้นำเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยถือว่าตนเป็นตัวแทนของประชาชน คล้ายระบบการปกครอง
แบบพอปกครองลูก เห็นได้จากสุนทรพจน์ที่จอมพลสฤษดิ์ ได้บรรยายไว้ต่อหน้าที่ประชุมกำนัน
เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2503 ว่า

¹ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499, หน้า 69.

แม้ในสมัยนี้จะได้มีระบบการปกครองเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ไม่เรียกว่า "พ่อ" เหมือนแต่ก่อน ชาวเขายังยึดมั่นนับถือคฤคิและประเพณีโบราณของไทยเราในเรื่องอุปการคุณอยู่เสมอ ชาวเขาเคยพูดบ่อย ๆ ว่า ชาติเป็นเหมือนครอบครัวใหญ่ ผู้ปกครองไม่ใช่คนไกลคือหัวหน้าครอบครัวใหญ่นั้นเอง¹

และในคำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร ในวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ ได้กล่าวว่า "วิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่จะก้าวหน้าไปสักเพียงใดก็ตามที่ หลักการอันหนึ่งในระบอบการปกครองแบบโบราณของไทยยังมีคุณค่าอย่างประเสริฐและควรจะใช้อยู่เสมอ หลักการที่ว่านี่คือการเป็นพ่อบ้านพ่อเมือง"²

การที่จอมพลสฤษดิ์ มีแนวความคิดเช่นนี้ ทำให้การเมืองการปกครองเน้นบทบาทอยู่ที่ผู้นำทางการเมืองคือจอมพลสฤษดิ์นั่นเอง จอมพลสฤษดิ์ถือว่าตนคือตัวแทนของประชาชน และมีจุดมุ่งหมายสูงสุดคือ ต้องการให้สังคมสงบสุข การที่สังคมจะสงบสุขได้นั้นจำเป็นจะต้องขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้สังคมไม่สงบสุข เช่นปัญหาอาชญากรรมให้หมดสิ้นไป เห็นได้จากในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์เป็นผู้นำทางการเมืองนั้น ได้มีการจับกุมกวาดล้างอบรมอันธพาลกันอย่างขนานใหญ่ การเลิกการสูบฝิ่นและปราบปรามเฮโรอีนอื่นและมีการประหารชีวิตบุคคลที่ค้ายาเสพติด การเลิกดื่มการใช้สายล่อในเขตเมืองหลวง เพราะสามล้อเกะกะรถตุ๊กตาไม่เรียบร้อย เพื่อความสวยงามให้กับบ้านเมือง จอมพลสฤษดิ์ได้มีบัญชาให้มีการทำความสะอาดถนนหนทาง จับขอทานส่งไปอบรม นอกจากนี้ยังดูแลความเรียบร้อยอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ปัญหาอักษิภัย ปัญหาวัยรุ่น ฯลฯ

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เป็นความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ ที่จะให้สังคมมีระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข ในเรื่องโสเภณีก็เช่นกันซึ่งชี้ให้เห็นถึงนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ในเรื่องนี้ไม่ได้มุ่งไปที่ศีลธรรมอย่างเดียว แต่มุ่งเพื่อส่วนรวมอันจะนำมาสู่ความสงบภายในประเทศ จึงเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายจอมพลสฤษดิ์ที่ต้องการควบคุมการค้าประเวณี และการยกเลิกการ

¹ คณะรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ๒๕๐๒ - ๒๕๐๔ (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๗), หน้า ๔๓๗.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

จดทะเบียนสำนักและหญิงโสเภณี เนื่องจากสำนักและหญิงโสเภณีได้ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม กล่าวคือ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์เห็นว่าที่ไหนมีการค้าประเวณี ที่นั่นมักเป็นที่มั่วสุมของพวกนักเลงอันธพาล นักดื่ม และนักพนัน จึงปรากฏว่ามีเรื่องทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายกันขึ้นบ่อย ๆ ระหว่างชายเมงค้ายู่ทำหน้าที่คุมครองโสเภณีกับผู้ไปเที่ยวหาความสำราญบ้าง มีการแย่งตัวโสเภณีระหว่างผู้ไปเที่ยวกันเองบ้าง หรือบางคนดื่มสุราจนเมามายเข้าไปอาละวาดหาเรื่องกับคนอื่นบ้าง สถานการค้าประเวณีจึงเป็นม่อเกิดอันสำราญของอาชญากรรม¹ เป็นสถานที่มั่วสุมของพวกมิฉนาศีและยิ่งกว่านั้นยังเป็นแหล่งยั่วยุให้เยาวชนประพฤติผิดทางเพศยิ่งขึ้น² ด้วยเหตุนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ คณะรัฐมนตรีดำเนินนโยบายยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 ขึ้น

จากการเคลื่อนไหวขององค์กรสหประชาชาติและนโยบายของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ คณะรัฐมนตรี ที่ผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเลิกการจดทะเบียนโสเภณีเสีย โดยรัฐบาลให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แทนพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 มีว่า

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันสัญจรโรคเป็นกฎหมายที่ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2451 มีบทบัญญัติไม่รัดกุมและไม่มีบทบัญญัติที่จะควบคุมมิให้การค้าประเวณีที่เป็นไปในลักษณะเป็นการเปิดเตียนลະอ้าย หรือกระทำให้เป็นที่เคื้ออรอนรำคาญแก่สาธารณชนกับทั้งไม่มีบทบัญญัติปรามการค้าประเวณี ที่กระทำโดยบุคคลที่เป็นชาย ซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ จึงเป็นการสมควรที่จะยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันสัญจรโรคนั้นเสีย และมีกฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณีขึ้นใหม่ เพื่อควบคุมมิให้มีการกระทำอันไม่สมควรดังที่กล่าวมานั้น³

¹ พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์, "งานเลิกโสเภณี" ประวัติและงานของจอมพลสฤษดิ์ คณะรัฐมนตรี (พระนคร : โรงพิมพ์ทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 51.

² เรื่องเดียวกัน.

³ ราชกิจจานุเบกษา "พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503" เล่มที่ 77 ตอนที่ 89, (พฤศจิกายน 2503).

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีนี้ก็คือ¹

1. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใดอันเป็นการเปิดผับและน่าน้ำอ้อย หรือเค็วคร่อนรำคาญ แก่สาธารณชนเพื่อการค้าประเวณี หรือเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณี
2. ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี
3. ห้ามมิให้ผู้ใดจัดหาผู้กระทำการค้าประเวณี เพื่อผู้อื่นเป็นปกติธุระ
4. ผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการผับหรือผู้จัดการสถานการค้าประเวณีจะถูกลงโทษ
5. เมื่อศาลไต่พิพากษาให้ลงโทษผู้ใดตาม (1) หรือ (2) ถ้าปรากฏว่าผู้นั้นเป็นโรคอันควรได้รับการรักษาหรือเป็นผู้ควรได้รับการอบรมฝึกอาชีพ หรือทั้งสองอย่าง อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจสั่งให้ส่งตัวผู้นั้นไปรับการรักษาและ หรืออบรมฝึกอาชีพในสถานสงเคราะห์ เมื่อผู้นั้นพ้นโทษไต่ตามระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด แต่ไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันพ้นโทษ
6. ในกรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งสถานสงเคราะห์สำหรับรักษาและอบรมฝึกอาชีพผู้รับการสงเคราะห์

พิจารณาคำพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่รัฐบาลมีนโยบายในทางปรามมิใช่เป็นการเลิกลมกิจการโสเภณีเสียทีเดียว กล่าวคือ ถ้าวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า กฎหมายถือว่าผู้ใดจะค้าประเวณีก็ค้าได้ แค่อำนาจการอื่นเข้าช่วยที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดก็แล้วกัน กฎหมายฉบับนี้ไม่ให้มีนายโรงหญิงนครโสเภณีโดยการห้ามมิให้มีสถานการค้าประเวณี ลักษณะของกฎหมายนี้เป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงได้ง่าย โดยหญิงนครโสเภณีร่วมกันจัดตั้งสถานบริการของตนขึ้นเองก็อาจกลายเป็นสถานการค้าประเวณีโดยไม่ได้ผิดกฎหมายได้ เนื่องจากกฎหมายเอาผิดแต่เฉพาะสถานที่ใด ๆ ที่จัดไว้เพื่อให้นักคล้อยหน้าทำการค้าประเวณีโดยจัดให้มีผู้ทำการค้าประเวณีไว้เพื่อการนั้นด้วยเท่านั้น ถ้าจัดสถานที่ไว้เพื่อตนทำการค้าประเวณีเสียเองก็ไม่มีผิด

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีนี้ ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติถึงวิธีป้องกันมิให้เกิดโรคติดต่อหรือควบคุมมิให้กามโรคลุกลามแพร่หลาย คงมีแต่บทบัญญัติเพียงว่าถ้าหญิงนครโสเภณีกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันกฎหมายถือเป็นความผิดแล้วก็จะถูกจับไปฟ้องร้องยังศาลให้ลงโทษ และถูกส่งตัวไปรับการรักษาโรคและอบรม เพื่อให้กลับตัวประพฤติ

¹ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี..."

ตนเป็นคนดีต่อไปเท่านั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างในประเด็นที่ว่าถ้าหญิงนครโสเภณีมีใครกระทำ ความผิดกฏหมายแล้ว หญิงนั้นทางราชการจะจัดการอย่างไรในเมื่อกฏหมายมิได้ให้อำนาจ ต่อเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องไว้เลย

และเป็นที่น่าสังเกตว่าโทษต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ จะเป็นโทษที่ผู้ทำการค้าประเวณี ควรจะได้รับก็ดีหรือผู้เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าของสำนักฉวนเป็นโทษที่ไม่รุนแรง จึงทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลมีนโยบายเพียงปรามเท่านั้น ดังเช่นชื่อพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี นั้นเอง

อาจกล่าวสรุปได้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2488 - 2503 เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ ประจวบกับนโยบายของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ เองที่ก่อการยกเลิกการค้าประเวณีด้วยถือว่าเป็นบ่อเกิดของ ปัญหาอาชญากรรม ซึ่งเห็นได้ชัดว่าในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ก่อนหน้าที่จะประกาศพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 นั้น ในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2502 รัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 ว่า

ในปัจจุบันนี้มีสถานบริการประชาชนหลายแห่ง เช่น สถานบริการอาบน้ำ โรงแรม มังกาโลว์ สถานเท็นรำ สโมสร และโรงมโหรีสพหลายแห่ง มีวิธีดำเนินอันไม่ สุจริต กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ตลอดจนกระทำความผิดเพื่อสนองความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอยู่เสมอ¹

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้มีคำสั่งปรามปรามในเรื่องนี้โดยเข้มงวด

นอกจากนี้อาจจะเป็นไปได้ว่าในแง่รายได้จากการจดทะเบียนสำนัก และโสเภณี นั้นอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่รัฐบาลน้อยเกินไป ไม่เหมือนกับในช่วงระยะแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 (คูตาร่างในบทที่ 2) ซึ่งสามารถเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่รัฐบาลพอสมควร ตรงกันข้ามในระยะต่อ ๆ มา รายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสำนักและหญิงโสเภณีกลับลดน้อยลงตามลำดับดังตารางนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500

¹"ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 9, 15 มกราคม 2502.

รายได้ของรัฐบาลลดลงเป็นลำดับ เมื่อรายได้ให้แก่รัฐบาลน้อย ประจวบกับมีแรงผลักดันจากสหประชาชาติและเป็นนโยบายของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ที่จะปราบปรามอาชญากรรมอยู่แล้ว จึงน่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 ได้ง่าย พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้มาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวปี พ.ศ. 2452 จนถึง พ.ศ. 2503 เป็นเวลานานถึง 52 ปี โดยไม่มีการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด

ค. ผลกระทบภายหลังออกพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี

พ.ศ. 2503

เมื่อพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีออกประกาศใช้แล้ว ไม่สามารถที่จะหาตัวเลขที่แน่นอนมายืนยันได้ว่า ภายหลังจากที่ได้ออกกฎหมายเลิกระบบการจดทะเบียนหญิงและสำนักโสเภณีแล้ว มีหญิงโสเภณีเพิ่มขึ้นหรือลดลงเพียงใด อย่างไรก็ตาม ช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 นั้น ปรากฏว่าหญิงและสำนักโสเภณีเดือนนั้นก็มีมากมาย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าในช่วง พ.ศ. 2500 - 2503 นั้นรวมยอดผู้ที่ถูกจับกุมจากการเป็นโสเภณีเดือนมีตามลำดับดังนี้ 12,358 คน 14,154 คน 16,046 คน และ 8,355 คน ฉะนั้น จึงเป็นไปได้ว่าภายหลังจากออกพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีนั้นก็ได้ระบาคแอมแฝงไปในรูปต่าง ๆ อย่างเช่น ออกไปยืนชุมนุมอยู่ในมุมมืดตามตรอกตามซอยและริมถนน หรือไม่ก็ตามร้านอาหารและเครื่องคืมแถวหัวลำโพง วงเวียน 22 กรกฎาคม บางรัก เป็นต้น ซึ่งเป็นโสเภณีชั้นต่ำ¹ ส่วนบรรดาหญิงชั้นกลางและชั้นสูงมักชอบไปอยู่ตามร้านกาแฟ ร้านเสริมสวย เช่นในแถวพาทูร์ค แถวหน้าโรงภาพยนตร์เฉลิมกรุง โรงภาพยนตร์คิงส์² เป็นต้น

¹บุญส่ง เค้าทรง, ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย..., หน้า 74.

²หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทยหลังห้า 24 ตุลาคม 2503 หน้า 8-9, หนังสือพิมพ์ เสียงอ่างทอง 12 พฤศจิกายน 2503 และหนังสือพิมพ์ กรุงเทพฯ 26 พฤศจิกายน 2503.

นอกจากนี้ สิ่งที่ทำให้เกิดรูปแบบของกิจการค้าแบบ "ทันสมัย" ขึ้นภายหลัง พ.ศ. 2503 นี้ก็คือเกิดโสเภณีที่เรียกว่า "นางทางโทรศัพท์" (Call Girl) ดังเช่นที่ทางตำรวจได้ดำเนินคดีในท้องที่ตำรวจขณะสงครามเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2503¹ (ซึ่งรูปแบบของหญิงโสเภณีช่วงหลัง พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบันนี้น่าสนใจยิ่งที่เทคโนโลยีมีส่วนในการพัฒนารูปแบบโสเภณีด้วย)

ในช่วงหลัง พ.ศ. 2503 โดยเฉพาะในช่วงสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรสู้รบติดพันอยู่ในสงครามเวียดนาม ทำให้มีทหารอเมริกันจำนวนหนึ่งเข้ามาตั้งประจำอยู่ในประเทศไทย ณ จุดต่าง ๆ 6 แห่ง คือที่ นครพนม อุตรธานี อุบลราชธานี อุตะเภาน นครราชสีมา และทาคี มีผลให้กิจการค้าประเวณีแพร่ระบาดยิ่งขึ้น ใ้ก่อกำให้เกิดการหลอกลวงหญิงจากต่างจังหวัดมาเป็นหญิงโสเภณีในกรุงเทพฯ และส่งไปยังเอเยนต์ในท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ระบาดเพิ่มขึ้นเช่นกัน² จากการศึกษาที่มีหญิงจากต่างจังหวัดถูกหลอกลวงมากเช่นนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีประกาศเรื่องมีผู้หลอกลวงสตรีจากต่างจังหวัดมาเป็นโสเภณี ความว่า

เนื่องด้วยขณะนี้มิชว่ปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับเกี่ยวกับพฤติการณ์ล่อลวงสตรีจากต่างจังหวัดต่าง ๆ ใหมามีอาชีพเป็นโสเภณีในพระนครหรือส่งไปยังเอเยนต์ในท้องถิ่นอื่นมากขึ้น

พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ได้เริ่มระบาดอยู่ทั่วไป โดยผู้ชักชวนล่อลวงได้ดำเนินกิจการอย่างกว้างขวางเลียนแบบต่างประเทศ มีเงินก้อนใหญ่มีเครื่องอุปโภคบริโภคครบครัน และมีการจัดตั้งเป็นคณะบุคคล ซึ่งได้รับการอุปถัมภ์หนุนให้มีความชำนาญชำนาญในการพูดจาหวานลอมหรือวางท่าทางอย่างภูมิฐาน เพื่อให้สตรีผู้ถูกล่อลวงเข้าใจและหลงเชื่อโดยล่อลวงขายหรือล่อลวงหาจ้างใหม่ทำงานบาง รับทำงานที่มีรายได้สูงให้ทำบาง . . . ส่วนมากมีภูมิลำเนาอยู่ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ³

¹หนังสือพิมพ์ สารเสรี 25 ตุลาคม 2504.

²หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ 20 ธันวาคม 2503, หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย 21 ธันวาคม 2503.

³วิทยาสารประจำวัน กรมประชาสัมพันธ์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 243 ประจำวันจันทร์ที่ 19 ธันวาคม 2503.

มีผลให้รัฐบาลได้สั่งให้ตำรวจท้องที่ทุกแห่งเข้มงวดกวดขันในเรื่องนี้ รวมทั้งประกาศและชี้แจงให้ประชาชนทราบ

เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่ช่วงหลัง พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบันนี้ หญิงจากภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มมาเป็นโสเภณีมาก นอกจากนี้จากการศึกษาโสเภณีภายหลังออกพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีพบว่า หญิงโสเภณีในลักษณะแอบแฝงก็ยังมีอยู่ (คูทวาราง) ซึ่งจากทวารางสถิติการจับกุมโสเภณีน้น้อยมาก ความจริงแล้วหญิงโสเภณีแอบแฝงนั้นมีมาก จนเป็นเหตุให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ได้กล่าวถึง "สถานบริการ" หมายถึงสถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในการค้า ดังต่อไปนี้¹

1. สถานเต้นรำ รำวง หรือร้องเงี้ยวประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาร์ตเนอร์บริการ
2. สถานที่มีสุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีหญิงบำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า ซึ่งโดยมูลประโยชน์จากลูกค้าเป็นค่าตอบแทน หรือโดยที่มีสำหรับหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
3. สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีหญิงบริการให้แก่ลูกค้าช่วย
4. สถานที่มีสุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยในสถานที่มิดชิดไม่เปิดเผยต่อสายตาของบุคคลภายนอก ซึ่งตามสภาพเห็นได้ว่าเป็นที่เหมาะสมแก่การบ้วนสุมของหญิงบำเรอ และเปิดพักการหลังจากเวลา 22.00 นาฬิกาเป็นปกติ

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติสถานบริการนี้ หญิงบริการไม่เป็นโสเภณี แต่ตามความเป็นจริงแล้วหญิงบริการจะมีการค้าประเวณีอยู่ด้วย เนื่องมาจากพระราชบัญญัติปราบ

¹"พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 83 ตอนที่ 88 (8 ตุลาคม 2509).

สถิติการจับกุมโสเภณีในจังหวัดพระนคร - ชนบุรี พ.ศ. 2503 - 2507

ท้องที่กองบังคับการ ตำรวจนครบาล	2503	2504	2505	2506	2507
บก. น. เหนือ	624	1,035	694	757	1,213
บก. น. ใต้	-	792	488	601	753
บก. น. ชน.	-	40	36	30	37
รวม	624	2,047	1,218	1,384	2,003

ที่มา : แผนกสถิติ กองบัญชาการตำรวจนครบาล กรมตำรวจ.



การค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งมีช่องโหว่ของกฎหมายมาก ทำให้หญิงโสเภณีแอบแฝงในรูปแบบต่าง ๆ มีมากดังตัวอย่างในตารางต่อไปนี้

จากการสำรวจสถิติของกองควบคุมกามโรค กรมอนามัยประจำปี พ.ศ. 2511¹

ประเภท	จำนวนคน
หญิงโสเภณีและหญิงสำสอน	151,244
ช่องโสเภณี 2,147 แห่ง มีโสเภณีอยู่	50,689
บาร์และไนท์คลับ 1,917 แห่งมีหญิงบริการ	73,981
สถานบริการนวด 531 แห่ง มีหญิงบริการ	6,976
สถานบริการประเภทอื่น ๆ 1,779 แห่ง มีหญิงบริการ	10,937

2.2 การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้

ในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวสรุปผลจากการที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัณฺจโรค ร.ศ. 127 ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2452 จนถึง พ.ศ. 2503 หลังจากนั้นก็จะเป็นการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่าจุดมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัณฺจโรค ร.ศ. 127 นี้ก็คือ

¹อ้างจากตัวเลขซึ่ง ดร.เพียร์ เวชบุล ได้ให้ไว้กับหนังสือพิมพ์เคลลินิวส์ วันที่ 20 สิงหาคม 2512.

หญิงบางคนป่วยเป็นโรค ซึ่งอาจติดต่อเนื่องไปถึงชายที่คบหาสมาคมกับตนได้ ก็มีใคร
แพทย์ตรวจตรารักษาโรคนั้น อาจจะติดเนื่องกันไปจนถึงเป็นอันตรายแก่ร่างกาย
และชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก และยังหาได้มีกฎหมายและข้อบังคับอย่างใดสำหรับจะป้องกัน
กันทุกข้อโทษแห่งพระราชบัญญัติทั้งหลายเหล่านี้ไม่¹

แต่ปรากฏว่าภายหลังออกพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรคนี้แล้ว รัฐบาลกลับมิได้
เคร่งครัดในการตรวจตราป้องกันสัญจรโรคแต่อย่างใด เพราะปรากฏว่ารัฐบาลได้มีการ
ผ่อนผันในการตรวจตราอยู่เสมอ² การผ่อนผันดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากบทวิพากษ์
วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์เช่น กรุงเทพฯ เกล็ดเมด ได้กล่าวในเรื่องนี้ว่า

ใคร ๆ ก็คงต้องเห็นว่าถ้าแพทย์ตรวจตราว่าไม่มีโรคแล้วก็คงไม่เป็นการเซฟ และ
หญิงที่หาเงินที่คงยังหากินอยู่ทุกวันนี้คงปราศจากโรคทุกคน และคงไม่เป็นอันตรายแก่
ชายที่จะไปสรวงเสวย แต่ความจริงเสียใจที่จะกล่าวว่ามีผู้ยืนยันว่าหาได้เป็นดัง
ความคาดหมายไม่ ผู้หญิงหาเงินแทบทุกคนเป็นโรค แลชายแทบทุกคนที่เรียกกันว่า
เที่ยวโรงคนชั่วทองเป็นโรคสำหรับบุรุษไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง ตั้งแต่เจ้ากลากรุดไป
จนถึงข้าราชการซึ่งชอบประพฤติกเสเพล . . . รักษากันอย่างไร . . . เจ้าหน้าที
คอยรักษาพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค แลดูว่าอย่าให้โรคเกิดขึ้นได้ แต่เมื่อปรากฏ
ว่าโรคใดกำเริบอยู่เสมอดังนี้ ไม่มีคนอยลงจะเรียกว่าป้องกันอย่างไร³

ผลปรากฏว่าภายหลังออกใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรคนี้ ผู้ป่วยเป็น
กามโรค เท่าที่หลักฐานมีปรากฏจำนวนมากถึงร้อยละ 80 ดังข้อความต่อไปนี้
"พยานหลักฐานที่จะอ้างได้ว่ายังมีคนเจ็บเป็นโรคสำหรับบุรุษ มีจำนวนเป็นอันมากนั้น จะสืบ
ไปจนব্যูชีโรคบางโรงพยาบาลต่าง ๆ ที่คนไปขอยา หรืออยู่ให้รักษา เช่นศิริราชพยาบาล
... ที่ศิริราชอยู่ใน 100 ละ 80 คนที่เป็นโรคผู้หญิง"⁴

นอกจากนี้ตามรายงานประจำปีของวชิรพยาบาล จะเห็นได้ว่าจากจำนวนผู้ป่วย
ทั้งหมด มีผู้ป่วยเป็นกามโรคตั้งแต่ปี พ.ศ. 2456 - 2463 ตามตารางต่อไปนี้ และเมื่อ

¹ หจข. ร.5 น.5.2/16 พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค.

² เรื่องเดียวกัน.

³ หนังสือพิมพ์ กรุงเทพฯ เกล็ดเมด 13 กุมภาพันธ์ 2456.

⁴ หจข. ร.6 น.20.6/6 ปัญหาหญิงสัญจร.

เทียบกับตารางถัดไปที่แสดงจำนวนผู้ป่วยด้วยโรคชนิดต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2462 จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ป่วยที่เป็นกามโรคนั้นสูงสุด

ตารางการแสดงจำนวนผู้ป่วยที่เป็นกามโรคตั้งแต่ พ.ศ. 2456 - 2463

ปี	จำนวนผู้ป่วยที่เป็นกามโรค (คน)
2456	134
2457	124
2458	103
2460	208
2461	195
2462	142
2463	170

ที่มา : หจข. ร.6 น.7.5/6 รายงานเวชวิทยบาลประจำปี ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2455 เป็นต้นมา (16 กรกฎาคม 2457 - 25 พฤษภาคม 2469)

จำนวนผู้ป่วยเป็นกามโรคนี้จะมีเป็นอันดับหนึ่งของโรงพยาบาลดังกล่าวต่อไปนี้

ตารางการแสดงจำนวนผู้ป่วยเป็นโรคชนิดต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2462

อันดับ	ผู้ป่วยเป็นโรค	จำนวนคน
1	บาดแผลสดภายนอกกายแลแผลไฟไหม้	70
2	โรคของเส้นประสาท	9
3	โรคทางเดินของโลหิต	7
4	โรคธาตุย่อยอาหาร	24
5	โรคเกี่ยวแก่ทางหายใจ	11
6	โรคทางเดินปัสสาวะ	72
7	โรคต่างของกระดูก	10
8	โรคผิวหนังต่าง ๆ	14
9	โรคเนื้องอกชนิดร้ายแลไม่ร้ายแรง	8
10	โรคของตับและของกระเพาะดี	3
11	กามโรค	142
12	ฝีและแผลเรื้อรัง	127
13	โรคของทวาร	6
14	โรคเกี่ยวแก่ทางอุตตร	3

ที่มา : หจข. ร.6 7.5/6 รายงานเวชวิทยบาล...

จากการที่มีผู้ป่วยด้วยกามโรคมากขึ้น ได้มีประชาชนไม่พอใจอย่างยิ่ง บางคนถึงขนาดเขียนจดหมายถึงหนังสือพิมพ์เพื่อให้เป็นปากเสียงในการเสนอแนะแก่รัฐบาลเร่งขจัดปัญหาการโรคคั่งเช่น จดหมายเรื่องกามโรค

ข้าพเจ้าใคร่จะกล่าวว่า พระราชบัญญัติสำหรับป้องกันกามโรคนั้น ได้ตราขึ้นใช้หลายปีตั้งคักมาแล้ว สมควรที่พระราชบัญญัติจะสำแดงคุณให้ปรากฏว่าได้ผลอย่างดีที่สุดจะเป็นได้ การตรวจโรคชนิดนี้และจับกุมหญิงนครโสเภณีที่มีใครรับอนุญาตให้หากินเที่ยวหากินได้¹

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็มีได้สนใจปัญหานี้อย่างจริงจัง ไม่มีการตั้งสถานพยาบาลสำหรับหญิงโสเภณีหรือสถานรักษากามโรคโดยตรง ประชาชนต้องรักษาเองโดยหาซื้อยาตามบ้านมารับประทาน ผลจากการที่ประชาชนป่วยเป็นกามโรคมากขึ้น ทำให้เกิดการลงโฆษณาขายยาแก้กามโรคเป็นครั้งแรก²

ความจริงแล้วในปี พ.ศ. 2438 รัฐบาลก็มีความคิดที่จะให้มีการตั้งโรงพยาบาล³ สำหรับหญิงโสเภณีแต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการแต่ประการใด ต่อมาใน พ.ศ. 2441 กรมสุขาภิบาลก็ได้เสนอให้มีการตั้งโรงพยาบาลสำหรับหญิงโสเภณีที่ป่วยเป็นโรค⁴ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จเช่นกัน นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2443 และ พ.ศ. 2446 รัฐบาลเบลเยียมได้เชิญประเทศไทยไปร่วมประชุมนานาชาติในเรื่องป้องกันโรคซิฟิลิส และโรคสำหรับบุรุษ แต่ก็ปรากฏว่ารัฐบาลก็มีได้สนใจเท่าที่ควร ไม่ปรากฏมีผู้แทนของไทยไปประชุมทั้งสองครั้ง⁵

¹สยามออฟเซอ์เวอร์, 10/12/59 "จดหมายเรื่องกามโรค"

²หจข. ร.7 ม.26.5/217 ไทยหนุ่มลงแจ้งความขายยายแก้หนองในของร้านขายยาจุลโมกษ์ เรื่องเจ้าคุณผู้เฒ่ากับภรรยาสาวเป็นท่านองลามก.

³หจข. ร.5 น. 5.8/2 เรื่องจัดการภาษีบำรุงถนนและตั้งโรงพยาบาล.

⁴เรื่องเดียวกัน.

⁵หจข. ร.5 ต.10/18 เรื่องประชุมป้องกันโรคสำหรับบุรุษที่กรุงบริตเซลครั้งที่ 2.

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2464 ก็มีการเชิญรัฐบาลไทยประชุมในเรื่องตรวจกามโรค ประเทศเบลเยียมและปี พ.ศ. 2465 ก็มีการประชุมตรวจโรคสำหรับบุรุษประเทศฝรั่งเศส¹ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยมีการเคลื่อนไหวในการที่จะเคร่งครัดตรวจป้องกันโรคดังกล่าว จุดมุ่งหมายในพระราชบัญญัติป้องกันสัณฺญโรคที่ออกมา

การควบคุมกามโรคเพิ่งจะเริ่มในสมัยรัชกาลที่ 7 ในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการตั้งแผนกบำบัดกามโรค (สุขศาลาบางรัก) สังกัดกรมสาธารณสุขขึ้น ให้มีหน้าที่รับรักษากามโรคนี้โดยเฉพาะ ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2484 ก็ได้ขยายกิจการออกไปให้กว้างขวาง และปี พ.ศ. 2485 โอนไปขึ้นกับกองโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เรียกว่า แผนกกามโรค ต่อมาปี พ.ศ. 2488 แผนกกามโรคโอนย้ายมาขึ้นสังกัดกรมสาธารณสุขเรียกชื่อว่า โรงพยาบาลบางรัก²

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปรากฏว่ากามโรคระบาดอย่างมากภายในส่วนภูมิภาค รัฐบาลจึงตั้งหน่วยบำบัดกามโรคขึ้นที่จังหวัดลำปางและนครสวรรค์ ในปี พ.ศ. 2490 และปี พ.ศ. 2492 ได้ขยายหน่วยควบคุมกามโรคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในส่วนกลางอีก 3 แห่ง คือ

- หน่วยบำบัดกามโรค โรงพยาบาลวชิระ
- หน่วยบำบัดกามโรค สถานีอนามัยนางเลิ้ง
- หน่วยบำบัดกามโรค โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์

และในปี พ.ศ. 2497 กรมอนามัยได้ขยายหน่วยกามโรคอีก 6 แห่งในส่วนภูมิภาค คือ ชลบุรี พิษณุโลก เชียงใหม่ อุบลราชธานี นครราชสีมา นครปฐม ปี พ.ศ. 2498 ได้ขยายหน่วยบำบัดกามโรคเคลื่อนที่ขึ้น ณ สถานีอนามัยบางเขน ปี พ.ศ. 2499 เปิดหน่วยกามโรคขึ้นที่นครศรีธรรมราชและนราธิวาส และปี พ.ศ. 2500 ได้ขยายงานขึ้นอีกสองแห่งคือที่ท่าเรือคลองเตย และสถานีอนามัยพระโขนง³

¹ หจข. ร.6 ต.12.1/23 เชิญประชุมตรวจกามโรคหรือโรคสำหรับบุรุษ.

² อนุสรณ์กระทรวงสาธารณสุข ครบรอบ 15 ปี พ.ศ. 2485 - 2500, หน้า 208-242.

³ เรื่องเดียวกัน.

ความจริงแล้วภายใต้การนำของแพทย์หญิงเฟียร์ เวชบุล ได้มีหน่วยงานเอกชน
ดำเนินการสงเคราะห์หญิงโสเภณีตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2480 และได้ก่อตั้ง "พิระยานุเคราะห์มูล-
นิธิ" ในปี พ.ศ. 2491 ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ได้ก่อตั้ง "มูลนิธิสงเคราะห์สตรีนาง
จำพวก (โสเภณี)" ขึ้นอีก นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น ๆ อีกมากมายที่ช่วยเหลือโสเภณี¹

จากการศึกษานี้จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะแรกโดยเฉพาะในรัชกาลที่ 5 และที่ 6
รัฐบาลมิได้ให้ความสนใจที่จะดำเนินตามนโยบายที่วางไว้ ให้บรรลุเป้าหมายอย่างใด ทำ
ให้ดูเหมือนว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 ในสมัยนั้น รัฐบาล
ต้องการผลประโยชน์จากรายได้จากการจดทะเบียนที่หญิงและสำนัก มากกว่าต้องการควบคุม
การแพร่กระจายของโรคอันเป็นการขจัดปัญหาอย่างจริงจัง

¹ดูเพิ่มเติมใน แผนกวิชาการสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, ทำเนียบ
องค์กรและสถานสงเคราะห์ในประเทศไทย พ.ศ. 2503, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเกษม,
2503).

บทสรุป

โสเภณีในประเทศไทยเริ่มมีมาแต่เมื่อใดยังไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด
จดหมายเหตุชาวต่างชาติในสมัยอยุธยา กล่าวว่า ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช
เริ่มมีการเก็บอากรโสเภณีแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยินยอมให้มีการค้าประเวณีได้
โดยจะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลเช่นเดียวกับการค้าทั่วไป

จากหลักฐานต่าง ๆ และจากการพิจารณาสภาพแวดล้อมทางสังคม น่า
เชื่อว่านับตั้งแต่สมัยอยุธยา มีการซื้อหญิงทาสจำนวนหนึ่งมาตั้งเป็นสำนักโสเภณี เมื่อ
ถึงปลายสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์มีชายชาวจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยมาก
ขึ้นตามลำดับ ส่วนใหญ่ไม่ได้นำภรรยามาด้วยหรือยังไม่มีภรรยา ยังผลให้สำนัก
โสเภณีเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนชาวจีน ในสมัย
รัตนโกสินทร์ สำเพ็งเป็นแหล่งโสเภณีที่สำคัญที่สุดอย่างน้อยจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระ
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเพ็งจึงถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของโสเภณีในรูปแบบเก่า
แม่หลังการประกาศเลิกทาสในปี พ.ศ. 2448 รูปแบบของโสเภณีที่ประจำอยู่ใน
สำนักก็ยังคงอยู่ เพราะมีการ "ซื้อ" หญิงมาเป็นโสเภณีในรูปของการ "จ่ายเงิน
ล่วงหน้า"

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2464 - 2487 รูปแบบโสเภณีได้เปลี่ยนแปลงไป
ในทางที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคมในสมัยนั้น เช่น
การมีโรงแรม ร้านเครื่องดื่ม โรงน้ำชา ฯลฯ ปรากฏว่า โสเภณีได้กระจายตัว
ออกจากสำนักไปซ่อนเร้นแอบแฝงค้าประเวณีตามโรงแรม โรงน้ำชา ร้านเครื่องดื่ม
ดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าเป็นยุคแห่งความเปลี่ยนแปลงของรูปแบบโสเภณี หลัง
สงครามโลกครั้งที่ 2 คือตั้งแต่ พ.ศ. 2488 - 2503 พัฒนาการของรูปแบบ
โสเภณีได้เปลี่ยนแปลงไปอีกคือกลายเป็น "แบบใหม่" ตามอย่างตะวันตก เช่น
หญิงอาบอบนวด หญิงพาทร์เนอร์ประจำบาร์และไนท์คลับ เป็นต้น

จากการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับโสเภณีในช่วง พ.ศ. 2411 - 2503 โดย
ละเอียดพบว่าปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้หญิงเป็นโสเภณีได้แก่ ความยากจนอันเนื่อง

มาจากสภาพทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ การถูกหลอกลวงมาขายเป็นหญิงโสเภณี และ
ค่านิยมทางวัฒนธรรมที่เชื่อให้ชายมีความสัมพันธ์ทางเพศกับหญิงอื่นนอกเหนือจาก
ภรรยาของตน

ส่วนนโยบายของรัฐบาล ในช่วงแรกคือระหว่าง พ.ศ. 2411 - 2463
โดยเฉพาะรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น รัฐบาลมีนโยบาย
เก็บผลประโยชน์จากการค้าประเวณีในรูปของ "ภาษีบำรุงถนน" โดยผ่านระบบ
เจ้าภาษีนายอากร ต่อมาเมื่อรัฐบาลดำเนินการปฏิรูประบบภาษีอากรโดยเปลี่ยน
จากระบบเจ้าภาษีนายอากรมาเป็นการจัดเก็บโดยเจ้าพนักงานของรัฐโดยตรง
เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้น¹ การเก็บภาษีโสเภณีจึงเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกับ
ภาษีชนิดอื่น กล่าวคือ รัฐบาลได้ยกเลิก "ภาษีบำรุงถนน" แล้วประกาศใช้
"พระราชบัญญัติป้องกันสัณฺุจรโรค ร.ศ. 127" (พ.ศ. 2452) แทน ตามพระราช-
บัญญัตินี้รัฐบาลเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนหญิงโสเภณีและสำนักโสเภณี
โดยตรง และเป็นการขยายการเก็บภาษีอากรโสเภณีและสำนักโสเภณีที่เคยจำกัด
อยู่เฉพาะแต่ในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ บางเมืองออกไปทั่วประเทศ ในการ
ตราพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการ "ป้องกันสัณฺุจรโรค" โดย
กำหนดให้โสเภณีต้องไปตรวจและรักษาโรคเป็นระยะ ๆ แต่ปรากฏว่าเพิ่งมีการ
ตั้งโรงพยาบาลเพื่อตรวจรักษาผู้ป่วยเป็นกามโรคเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2473
ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีข้อน่าสังเกตว่าก่อนประกาศใช้
พระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลกำหนดให้มีการเก็บภาษีอื่นเนื่องจากการค้าประเวณีเฉพาะ
ในบางห้องที่² เท่านั้น แต่พระราชบัญญัตินี้ทำให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการ
ค้าประเวณีได้ทั่วประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็เท่ากับยอมรับว่าในทุกหัวเมืองมีการค้า
ประเวณี

¹ดูรายละเอียดใน สุทธิพันธ์ ชุทรานนท์, "การเก็บภาษีและผลกระทบต่อ
สังคมไทย พ.ศ. 2416 - 2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).

²ดูรายละเอียดในบทที่ 2 หน้า 67.

ต่อมาในช่วงที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2487 รัฐบาลได้พยายาม
แก้ปัญหาโสเภณีมากขึ้นโดยเฉพาะปัญหาการค้าหญิงจีนระหว่างประเทศ เข้าใจว่า
เพื่อสนองตอบต่อเสียงเรียกร้องจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เช่น
หนังสือพิมพ์ รัฐบาลอังกฤษและองค์การสันนิบาตชาติ เป็นต้น ที่เรียกร้องให้รัฐบาล
ไทยออกกฎหมายควบคุมการค้าหญิงและเด็ก และให้ยกเลิกการจดทะเบียนหญิงโสเภณี
ตลอดจนสำนักโสเภณี

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การสหประชาชาติได้สานต่อนโยบายในการ
หาทางให้ประเทศต่าง ๆ ยกเลิกการจดทะเบียนหญิงโสเภณีและสำนักโสเภณี จน
กระทั่ง พ.ศ. 2503 รัฐบาลจึงได้ยกเลิก "พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ.
127" โดยตรา "พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พุทธศักราช 2503" ขึ้นใช้แทน
ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหาอาชญากรรมซึ่งมีบ่อเกิดส่วนหนึ่งมาจากการมีโสเภณีนั่นเอง

หลังจากที่รัฐบาลไม่ให้มีการจดทะเบียนโสเภณีและสำนักโสเภณีดังกล่าว
มาแล้ว ปรากฏว่าได้เกิดโสเภณีในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้เป็นผล
สืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่เข้มงวดกวดขัน ขณะเดียวกันรัฐบาลเอง
ก็มีนโยบายที่จะ "ปราม" เท่านั้น มิใช่ "ปราม" หรือกำจัดให้หมดไป จึงทำให้
เข้าใจได้ว่ารัฐบาลเห็นว่าสังคมจำเป็นต้องมีหญิงโสเภณีอยู่บ้าง แต่รัฐบาลก็ไม่สนับสนุน
หรือส่งเสริม นับแต่นั้นเป็นต้นมาจึงเกิดโสเภณีในรูปแบบต่าง ๆ มากมายและทำ
ให้ปัญหาเกี่ยวกับโสเภณีมีความสลับซับซ้อนขึ้นไปอีก นับเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญยิ่งปัญหาหนึ่ง
ที่ยังรบกวนการศึกษาโดยละเอียดเพื่อหาทางเยียวยาแก้ไขต่อไปในอนาคต