

กฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463: ที่มาและผล

Ministerial Regulation on Charity Places: Chinese Shrines B.E. 2463: Formation and Result

วันที่รับบทความ: 17 กุมภาพันธ์ 2567

ธมาภรณ์ พุ่มพิจ ¹

วันที่แก้ไขบทความ: 9 เมษายน 2567

พรณีย์ บัวเล็ก ²

วันที่ตอบรับบทความ: 11 เมษายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ปัจจุบันภายในและภายนอกที่ส่งผลให้มีการประกาศใช้และผลที่มีต่อศาลเจ้า งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพแบบสหวิทยาการด้วยการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา ศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์ การเก็บข้อมูลภาคสนาม งานวิจัยพบว่า 1) กฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้ามีที่มาจากชุมชนจีนในประเทศไทยเคลื่อนไหวแสดงออกถึงความรู้สึกราชาตินิยมจีนอย่างรุนแรงรัฐบาลไทยจึงเข้าควบคุม ตรวจสอบ และสอดส่องศาลเจ้าซึ่งเป็นพื้นที่กลางของชุมชนไม่ให้ช่องสุ่มหรือดำเนินการสมาคมลับในศาลเจ้า รัฐบาลบังคับให้ศาลเจ้ามีผู้จัดการปกครองศาลเจ้าและผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้าที่รัฐเป็นผู้แต่งตั้ง ต้องแสดงบัญชีการเงินและผลประโยชน์ของศาลเจ้า รวมถึงโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินศาลเจ้าเป็นของรัฐ และ 2) เมื่อศาลเจ้ามีฐานะเป็นศาลเจ้าในปกครองของรัฐได้เปลี่ยนหน้าที่จากกุศลสถานของชาวจีนเฉพาะกลุ่มสำเนียงภาษาเป็นกุศลสถานสำหรับมหาชนในการปกครองของรัฐ กฎเสนาบตีฯ ฉบับนี้บังคับใช้กับศาลเจ้ามากกว่าร้อยละร้อยปีโดยไม่มีการแก้ไข ดังนั้น อาจถึงเวลาที่ต้องพิจารณาปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข เพื่อให้กฎข้อบังคับเกี่ยวกับศาลเจ้ามีความทันสมัยเหมาะสมกับหน้าที่ของศาลเจ้าและบริบทสังคมปัจจุบัน

คำสำคัญ: กฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า ศาลเจ้า

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
e-mail: thamaporn.p@chandra.ac.th

² ศาสตราจารย์ ดร., หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
e-mail: punneebualek@gmail.com

Ministerial Regulation on Charity Places: Chinese Shrines B.E. 2463: Formation and Result

Received: February 17, 2024

Revised: April 9, 2024

Accepted: April 11, 2024

Thamaporn Phumpij ¹

Punnee Bualek ²

Abstract

This research article aims to study Ministerial Regulation on Charity Places: Chinese Shrines, B.E. 2463, examining both the internal and external factors that led to its promulgation and its subsequent effects on the shrines. The research employs an interdisciplinary qualitative approach involving the collection and analysis of historical, sociological, and anthropological data, along with document studies, interviews, and field data collection. The results of the research found that: 1) Ministerial Regulation on Charity Places: Chinese Shrines originated from the Chinese community in Thailand movement to express Chinese solid nationalist sentiments. Subsequently, the Thai government assumed control and oversight of the shrines, which are central areas of the community, to prevent them from harboring or operating secret societies in the shrines. The government also mandates the appointment of state-approved shrine administrators and inspectors. An account of the shrine's finances and interests must be presented, including the transfer of ownership of shrine land to the state. 2) As the shrines came under state administration, their function evolved from being solely places of merit for the Chinese community to becoming places of merit for the broader public under state governance. This version of the Ministerial Regulation has been in effect in Chinese shrines for over a century without modification. As a result, it may be time to consider updating, altering, and amending shrine regulations to keep them current with shrine duties and the contemporary societal environment.

Keywords: Ministerial Regulation on Charity Places: Chinese Shrines, Chinese Shrines

¹ Doctoral Student, Program Interdisciplinary for Development, Chandrakasem Rajabhat University
e-mail: thamaporn.p@chandra.ac.th

² Prof.Dr., Program Interdisciplinary for Development, Chandrakasem Rajabhat University
e-mail: punneebualek@gmail.com

บทนำ

ศาลเจ้าเป็นกุศลสถานที่สร้างขึ้นตามความเชื่อและความศรัทธาต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของชาวจีน ดังปรากฏการณ์สร้างศาลเจ้ากระจายอยู่ทั่วประเทศจีน เมื่อชาวจีนออกนอกประเทศไปตั้งชุมชนที่ใดก็สร้างศาลเจ้าขึ้นด้วย ในอดีตศาลเจ้าเป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมและเป็นพื้นที่กลางพบปะสังสรรค์ ทำกิจกรรมรวมกันของชุมชนจีนแต่ละแห่ง จากบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปัจจุบันศาลเจ้าไม่เพียงทำหน้าที่เป็นพื้นที่ศรัทธายังทำหน้าที่เป็นพื้นที่อ้างอิงอัตลักษณ์ เผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมจีน รวมถึงเป็นสถานที่ท่องเที่ยว ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ชาวจีนในไทยเกิดสำนึกชาตินิยมจีน การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวจีน ทำให้รัฐออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมชาวจีน หนึ่งในนั้นคือ “กฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463” ส่งผลให้ศาลเจ้าในประเทศไทยมี 2 ฐานะ คือ ศาลเจ้าในปกครองของกระทรวงมหาดไทยและศาลเจ้าเอกชน ปัจจุบัน กฎเสนาบตีฯ ยังคงบังคับใช้กับศาลเจ้าในปกครองของกระทรวงมหาดไทย จำนวน 674 ศาลใน 65 จังหวัด (นายปรีชา อนันต์วรนาถ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 24 มกราคม 2566) โดยเป็นศาลเจ้าในพื้นที่กรุงเทพมหานครมากที่สุด จำนวน 78 ศาล (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2548, หน้า 3-4)

การศึกษาที่เกี่ยวกับกฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 กฎหมายสำคัญที่รัฐใช้ปกครองศาลเจ้ามากกว่า 100 ปีเกี่ยวกับที่มาและผลต่อศาลเจ้า ผ่านเอกสารหลักฐาน การสัมภาษณ์ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลตามบริบทสังคมทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของชุมชนจีน จะช่วยให้เข้าใจที่มาของกฎเสนาบตีฯ และผลของการบังคับใช้กฎหมายที่มีอายุกว่า 100 ปีกับศาลเจ้า ที่ส่งผลให้ศาลเจ้าต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด บทความนี้ต้องการให้เกิดการพิจารณาว่ากฎเสนาบตีฯ ที่ประกาศใช้กว่า 100 ปียังมีความจำเป็นต่อการปกครองศาลเจ้าในบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ในเรื่องที่มา และผลที่มีต่อศาลเจ้า

สมมติฐานการวิจัย

บริบทของสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของชุมชนจีน เป็นสิ่งที่กำหนดบทบาทและนโยบายการควบคุมศาลเจ้า เมื่อบริบทเปลี่ยนแปลง บทบาทและนโยบายการควบคุมก็ควรเปลี่ยนแปลง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แบบสหวิทยาการ เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา เลือกพื้นที่ศึกษาด้วยวิธีเจาะจง (purposive selected) เป็นศาลเจ้าในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน จำนวน 28 ศาล โดยศึกษาเอกสาร

การสัมภาษณ์ การสำรวจเก็บข้อมูลภาคสนาม และการวิเคราะห์ เพื่อศึกษาภูมิลำเนาเดิมว่าด้วยกุลสถาน
ชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ตามวัตถุประสงค์

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยเกี่ยวกับ ภูมิลำเนาเดิมว่าด้วยกุลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 มีดังนี้

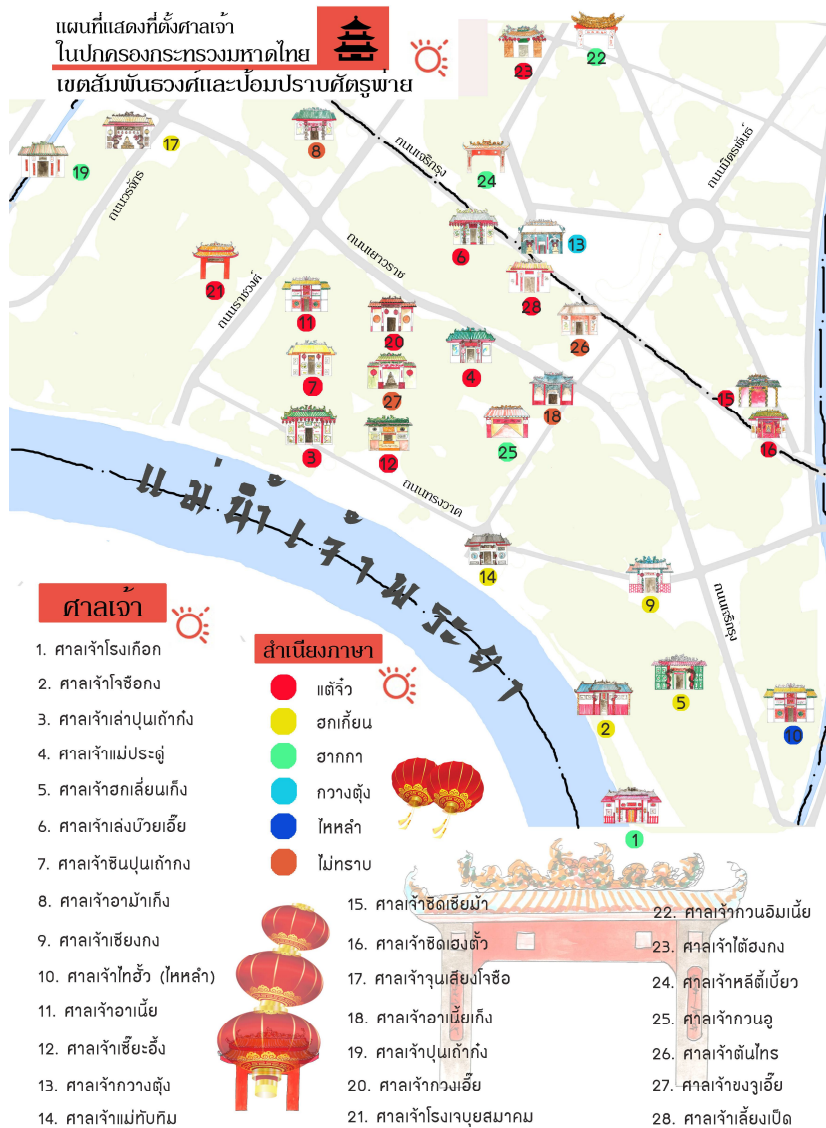
1.1 ที่มา

ภูมิลำเนาเดิมว่าด้วยกุลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 มีความเกี่ยวข้องกับการอพยพ
และจำนวนของชาวจีนที่อพยพเข้าสู่สังคมไทย แม้ชาวจีนจากพื้นที่มณฑลฝูเจี้ยน (Fujian) กว่างตง
(Guangdong) และไห่หนาน (Hainan) อพยพเข้าสู่สังคมไทยมาเป็นเวลานาน แต่ตั้งแต่กลาง
คริสต์ศตวรรษที่ 19 การอพยพของชาวจีนทวีจำนวนขึ้น จากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของไทย
ดังนี้

ปัจจัยภายนอก ตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา จีนเผชิญกับปัญหา
หลากหลาย อาทิ ความมั่นคงภายในจากการเคลื่อนไหวของผู้ต่อต้านราชสำนักซึ่งที่สำคัญคือ กลุ่มกบฏ
ไท่ผิง (Taiping Rebellion, ค.ศ. 1850-1864) การคุกคามจีนของประเทศมหาอำนาจนับแต่สงครามฝิ่น
(The Opium War, ค.ศ. 1839-1842) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรจีน ความอดอยากจากภัย
ธรรมชาติติดต่อกันหลายปี ความทุกข์ยาก อดอยาก แร้นแค้น ส่งผลให้ชาวจีนต้องอพยพออกไปแสวงหา
โอกาสภายนอกประเทศ อีกทั้งใน ค.ศ. 1866 รัฐบาลชิงเปลี่ยนนโยบายที่มีต่อผู้เดินทางออกนอกประเทศ
จากผู้กระทำผิดกฎหมายเป็น “ชาวฮั่นผู้ไม่รักดี” มีโทษประหารชีวิต เป็น “แรงงานจีน” ผู้เดินทางไปยัง
ต่างประเทศของรัฐบาลชิง ชาวจีนจึงอพยพไปยังที่ต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย

ปัจจัยภายใน ชาวจีนเลือกอพยพเข้าสู่สังคมไทยเป็นจำนวนมากจากปัจจัยเรื่องชื่อเสียง
จากความอุดมสมบูรณ์และการเป็นดินแดนแห่งโอกาสในการดำเนินชีวิตของไทย เช่น สมัยจักรพรรดิคังซี
(Kangxi, ค.ศ. 1654-1722) มีการยกเว้นภาษีค่าข้าวร้อยละ 300,000 หาบเพื่อนำข้าวราคาถูกไปขาย
ในฝูเจี้ยน กรุงธนบุรีมีกษัตริย์ที่มีพระชนกเป็นชาวจีนแต่จีว นอกจากนี้ความต้องการจ้างแรงงานจีนของ
ไทยทั้งงานภาครัฐ ภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม เปิดโอกาสให้ชาวจีนอพยพเข้าสู่ประเทศไทย (สุรางค์
จันทวานิช, 2534, หน้า 116)

พื้นที่ที่มีชาวจีนอาศัยมากที่สุดเมื่ออพยพเข้าสู่ประเทศไทย คือ กรุงเทพฯ หัวเมืองแถบ
ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน แม่กลอง หัวเมืองชายทะเลตะวันออก และภาคใต้ (จี. วิลเลียม สกินเนอร์,
2564, หน้า 127-135) ใน ค.ศ. 1912 (พ.ศ. 2455) กรุงเทพฯมีชาวจีนอาศัยอยู่จำนวนมาก แกรแฮม
(Graham) บันทึกบรรยากาศของกรุงเทพฯ ว่า “ทุก ๆ สองคนที่พบตามถนนหนทางในเมืองหลวงล้วนแต่
ไว้หางเปีย” (Graham อ้างถึงใน จี. วิลเลียม สกินเนอร์, 2564, หน้า 133)



ภาพที่ 1 แผนที่แสดงที่ตั้งศาลเจ้าในปกรณองของกระทรวงมหาดไทยพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์และ
ป้อมปราบศัตรูพ่ายพื้นที่ชุมชนจีนตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์
ที่มา: ผู้วิจัย

ชาวจีนในกรุงเทพฯ มี 5 กลุ่มสำเนียงภาษาประกอบด้วย ชาวจีนไต้จิ๋ว ชาวจีนฮกเกี้ยน ชาวจีนฮากกา ชาวจีนกวางตุ้ง และชาวจีนไหหลำ ต่างตั้งชุมชนเฉพาะของตนไม่ยุ่งเกี่ยวกัน แม้แต่กุศลสถานก็สร้างขึ้นตามความศรัทธาเฉพาะกลุ่มตนไม่ยุ่งเกี่ยวปะปนกัน (กระทรวงนครบาล, 2466) ศาลเจ้าที่ปรากฏถึงปัจจุบันในพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์และป้อมปราบศัตรูพ่าย จำแนกได้เป็นศาลเจ้าของชาวจีนไต้จิ๋ว 13 ศาล ฮกเกี้ยนและฮากกา สำเนียงภาษาละ 5 ศาล กวางตุ้งและไหหลำ สำเนียงภาษาละ 1 ศาล ไม่สามารถระบุได้ 3 ศาล (ธมาภรณ์ พุมพิจ และพรณี บัวเล็ก, 2566, หน้า 47) จากหลักฐานพบว่า

ศาลเจ้าเหล่านี้สร้างขึ้นในครั้งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 จำนวน 8 ศาล และครั้งหลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 จำนวน 20 ศาล (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2563, หน้า 41-50, 65-108; อชิรัชญ์ ไชยพจน์พานิช, 2565, หน้า 256-282) สอดคล้องกับจำนวนชาวจีนที่เพิ่มขึ้นในครั้งหลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 ชาวจีนแต่ละกลุ่มสำเนียงภาษาตั้งชุมชน ฟังฟัง อาศัยเฉพาะชาวจีนกลุ่มตระกูลภาษาเดียวกันในการดำรงชีวิต ประกอบอาชีพ ดูแลกันและกันในลักษณะสมาคมลับหรือก๊องสี ในเอกสารทางราชการไทยเรียกสมาคมลับว่า “ตัวเฮีย” หรือ “อั้งยี่” นิยมใช้ศาลเจ้าเป็นพื้นที่กลางในการพบปะสังสรรค์ ทำกิจกรรมของชุมชน

เมื่อประชากรจีนเพิ่มขึ้นชุมชนขยายเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาวจีน ประกอบกับสำนึกเรื่องชาตินิยมจีนในทศวรรษ 1910 ตามกระแสการเมืองในจีนและการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในสยาม ชาวจีนทั้ง 5 กลุ่มสำเนียงภาษารวมตัวแสดงออกถึงความรู้สึกชาตินิยมจีนผ่านสโมสรและสมาคมแทนรูปแบบสมาคมลับที่ขัดต่อประกาศ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำในลักษณะอั้งยี่ ร.ศ. 116” (ค.ศ. 1897/พ.ศ. 2440) (เออีจิ มูราซึมา, 2562, หน้า 27-28)

การแสดงออกถึงความรู้สึกชาตินิยมจีนก่อนการประกาศกฎเสนาบดีว่าด้วยกุลศุลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1921) ที่สำคัญคือ

1. การรวมกลุ่มชาวจีนผ่านกิจกรรมที่หลากหลายของสมาคม สโมสร โรงพยาบาล โรงเรียนจีน หนังสือพิมพ์จีน ที่เน้นกระตุ้นปลูกฝังค่านิยมสำนึกรักและแสดงออกถึงความจงรักภักดีต่อชาติจีน

2. การต่อต้านอำนาจรัฐไทย อาทิ การนัดหยุดงาน ร.ศ. 129 (ค.ศ. 1910/พ.ศ. 2453) ประท้วงการประกาศเก็บเงินค่าผูกปี้ชาวจีนเท่าเงินค่ารัชูปการชาวไทย คนละ 6 บาท เหตุวันวาย 5 วัน ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน พ.ศ. 2453 มีชาวจีนถูกจับถึง 389 คน ถูกตัดสินกระทำความผิดต้องโทษคุมขัง 10-12 วัน 315 คน และผู้กระทำความผิดร้ายแรงถูกเนรเทศ 71 ราย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2453)

3. การส่งเงินกลับบ้าน แม้การส่งเงินกลับบ้านเป็นสิ่งที่ชาวจีนกระทำอย่างยาวนานแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5-6 การเดินทางออกนอกประเทศจีนถูกกฎหมาย และการเดินทางด้วยเรือกลไฟทำให้การเดินทางระหว่างไทย-จีนสะดวก ชาวจีนจึงมุ่งทำงานเก็บเงินส่งกลับบ้านด้วยหวังกลับไปตั้งตัวที่บ้านเกิด มีต้องการตั้งถิ่นฐานในไทยดั้งเดิม เมื่อเกิดอุดมการณ์ชาตินิยมจีน ชาวจีนในสยามเรียกระดมทุนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อส่งกลับไป “ช่วยความคับแค้นของประเทศ” (กระทรวงนครบาล, 2455)

4. การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การขยายอำนาจของญี่ปุ่นในจีน ส่งผลให้เกิดการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นในสยาม ใน ค.ศ. 1915 (พ.ศ. 2458) และ ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ชักชวนให้ใช้และค้าสินค้าจีน ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การต่อต้านเกิดขึ้นทั้งกลุ่มพ่อค้าเงินในกรุงเทพและต่างจังหวัด ชาวจีนที่ไม่เข้าร่วมหรือกระทำตาม สมาคมลับจะแสดงบทบาทจัดการผู้ต่อต้านมาตรการ

การแสดงออกถึงความรู้สึกชาตินิยมจีนของชาวจีน สร้างความกังวลใจแก่ผู้ปกครองสยามดังปรากฏว่าใน ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2451) รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยามหาเสนาบดีกระทรวงนครบาลว่า “...พวกจีนที่จะมาเพาะให้เกิดโพลิติกัลปาดี่ขึ้น เราควรคอยมองอยู่เสมอถ้ามีช่องที่จะทำลายโพลิติกัลปาดี่ข้างจีนได้เมื่อไหร่เราต้องทำลาย...” (กระทรวงนครบาล, 2452)

สมัยรัชกาลที่ 6 ทรงดำเนินนโยบายกระตุ้นชาตินิยมผ่านงานเขียนของอศวพาหุแสดงการโจมตีชาตินิยมจีน เช่น “พวกยิวแห่งบูรพาทิศ” “เมืองไทยจึงตื่นเกิด” “ความเป็นชาติไทยโดยแท้” รวมถึงการประกาศกฎหมายเพื่อควบคุมชาวจีนอย่างเข้มงวด เช่น พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454/ค.ศ. 1911) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 (ค.ศ. 1913) พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 (ค.ศ. 1914) พระราชบัญญัติลักษณะคนต่างประเทศเข้าเมือง พ.ศ. 2460 (ค.ศ. 1917) พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 (ค.ศ. 1918) ที่สำคัญและมีผลบังคับใช้กับศาลเจ้ากุศลสถานของชาวจีนถึงปัจจุบัน คือ กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1921/พ.ศ. 2464)

กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ผู้ประกาศคือ มหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล และมหาเสวกเอก เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยอ้างถึง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถื่น พ.ศ. 2457 (2457, หน้า 272) “มาตรา 123 ที่วัดหรือกุศลสถานอย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางสำหรับมหาชน ให้เป็นหน้าที่กรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตราดูหนุ่นผู้ปกปักรักษาอย่าให้ผู้ใดรู้ล้ำเบียดเบียนที่อื่นนั้น” อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถื่น พ.ศ. 2457 มาตรา 5 ให้เสนาบดีผู้บัญชาการปกครองท้องที่มีอำนาจตั้งกฎข้อบังคับ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตและประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงประกาศ กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ไว้ ณ วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1921) และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) ระบุว่า

...บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ที่ศาลเจ้าซึ่งเปนสถานที่เคารพและกระทำพิธีกรรมตามลัทธิของประชาชนบางจำพวกในกรุงสยาม นับว่าเป็นที่กุศลสถานสำหรับมหาชนประเภทหนึ่ง ซึ่งสมควรจะวางระเบียบการปกปักรักษาขึ้นไว้ให้เป็นหลักถาน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลแลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตั้งข้อบังคับขึ้น...

(กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463, 2464, หน้า 13)

กฎเสนาบดีฉบับนี้ ใช้บังคับเฉพาะศาลเจ้าที่ตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ แบ่งข้อบังคับออกเป็น 6 เรื่อง 25 ข้อ (กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463, 2464, หน้า 13-23) ดังนี้

1) ว่าด้วยกฎและคำอธิบาย (ข้อ 1-2) กำหนดว่า กฎเสนาบดีฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะศาลเจ้าที่ตั้งบนที่ดินของรัฐหรือมีรัฐเป็นผู้ปกปักรักษาที่ดิน ลักษณะของศาลเจ้าคือที่ก่อสร้างเป็นทรวดทรงสำหรับประดิษฐานรูปเคารพ เพื่อใช้ประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อ

2) ว่าด้วยที่ดินที่ศาลเจ้าตั้งอยู่ (ข้อ 3-8) กำหนดว่า ศาลเจ้าที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่อยู่ภายใต้กฎนี้ ยกเว้นได้ยกที่ดินอุทิศให้เป็นกรรมสิทธิ์ของศาลเจ้า ที่ดินนั้นจะตกอยู่ใน การปกปักรักษาของรัฐเพื่อทำนุบำรุงให้เป็นประโยชน์แก่มหาชน โดยที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครให้ออกโฉนดในนามกรมพระนครบาล หัวเมืองนอกเขตกรุงเทพมหานครให้ออกโฉนดในนามกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งเมื่อศาลเจ้าตกอยู่ในความปกครองของรัฐ หากประสงค์การก่อสร้างต่อเติมสิ่งหนึ่งสิ่งใดในพื้นที่

ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรกับนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ก่อน ศาลเจ้าที่ขึ้นทะเบียนแล้ว
จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นอย่างอื่นมิได้ ยกเว้นได้ร่างหรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ประโยชน์

3) ว่าด้วยฐานะของศาลเจ้าและทะเบียนศาลเจ้า (ข้อ 9-10) กำหนดให้ศาลเจ้าต้อง
มีทะเบียนศาลเจ้า โดยระบุ เลขลำดับศาลเจ้า ชื่อศาลเจ้า ที่ตำบล อำเภอ จังหวัดที่ตั้งของศาลเจ้า ชื่อ
อายุ อาชีพ และที่พักของผู้ปกครองศาลเจ้าและผู้ตรวจตราสอดส่อง

4) ว่าด้วยการตั้งและการถอน ผู้จัดการการปกครองศาลเจ้า และผู้ตรวจตรา
สอดส่อง (ข้อ 11-19) กำหนดให้ ศาลเจ้ามีผู้จัดการการปกครองศาลเจ้า และผู้ตรวจตรา
ให้เหมาะสมแก่ศาลเจ้าหรือหลายศาลเจ้ารวมกัน ให้ออกใบอนุญาตตั้งโดยอธิบดีกรมพระนครบาลหรือ
นครบาลจังหวัด สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

กำหนดให้ ผู้จัดการการปกครองศาลเจ้า และผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้า เป็นผู้
หน้าที่กระทำการกิจเพื่อประโยชน์แก่ศาลเจ้า และมีคุณสมบัติ เป็นผู้นับถือในลัทธินั้น มีอายุ 20 ปีขึ้นไป
มีอาชีพและหลักฐานดี ไม่เคยต้องคำพิพากษาของศาล เป็นอั้งยี่ ซ่องโจร ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์
ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอกทรัพย์ รับของโจร หรือ เคยได้เสียกรรมสิทธิ์ที่ศาลเจ้า รวมทั้งต้องเป็นคนใน
บังคับสยาม³

ผู้จัดการศาลเจ้า มีอำนาจหน้าที่ จัดการทั่วไปในกิจการศาลเจ้า หากมีคดีพิพาท
ให้ผู้จัดการศาลเจ้าแจ้งอธิบดีกรมพระนครบาลหรือนครบาลจังหวัด สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการ
จังหวัด

ผู้ตรวจตราสอดส่อง มีอำนาจหน้าที่ ตรวจตรากิจการเกี่ยวกับศาลเจ้า รวมทั้ง
บัญชีกิจการและผลประโยชน์ของศาลเจ้า มีอำนาจเหนือผู้จัดการศาลเจ้า หากพบหรือสงสัยว่า ภายใน
ศาลเจ้าเป็นที่ชุมนุมอั้งยี่หรือซ่องโจร เล่นการพนัน ให้แจ้งนายอำเภอท้องที่

5) ว่าด้วยประโยชน์อันเกิดแก่ศาลเจ้า (ข้อ 20-21) กำหนดให้ อธิบดีกรม
พระนครบาลหรือนครบาลจังหวัด สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งผู้จัดการการปกครอง
ศาลเจ้า และผู้ตรวจตราสอดส่อง ทำและยื่นแสดงบัญชีผลประโยชน์รายรับและรายจ่าย เป็นรายเดือน รายปี
หรือตามแต่การสั่งประกาศให้สาธารณชนรับทราบ และให้อำนาจท้องที่ทำการตรวจตราหรือเรียกมาตรวจ

6) ว่าด้วยการกำหนดโทษผู้กระทำความผิด (ข้อ 22-25) กำหนดโทษแก่บุคคลผู้กระทำความผิด
ผู้บุกรุกเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของศาลเจ้า เข้าไปซ่อนตัวให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน
200 บาท แต่หากเป็นการกระทำความผิดในยามค่ำคืน และมีพรรคพวกมากกว่า 3 คน ลงโทษจำคุกไม่เกิน
3 ปี และปรับไม่เกิน 500 บาท

ผู้จัดการการปกครองหรือผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้า ไม่แสดงหรือขัดขืนไม่
มอบบัญชีศาลเจ้า มีความผิดขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน แสดงบัญชีอันเป็นเท็จ มีความผิดปรับไม่เกิน 200 บาท
เมื่อผู้จัดการการปกครองหรือผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้ากระทำความผิด ให้ถอนใบอนุญาตการเป็นผู้จัดการ

³ คนในบังคับสยาม หมายถึง คนที่ขึ้นทะเบียนเป็นคนในบังคับกฎหมายของสยาม เนื่องจากหลัง ค.ศ. 1855 (พ.ศ. 2398) สยามลงนาม
สนธิสัญญากับชาติมหาอำนาจหลายชาติ เป็นผลให้เสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กฎหมายสยามไม่มีอำนาจบังคับคนในบังคับชาติเหล่านั้น
เพื่อความคุ้มครองทางกฎหมายและประโยชน์ทางการค้าชาวจีนในสยามจำนวนมากสมัครใจเป็นคนในบังคับของชาติมหาอำนาจ

การปกครองหรือผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้าหากฝ่าฝืนขัดขึ้นทำในตำแหน่งเดิมให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 500 บาท

จะเห็นได้ว่า ข้อบังคับในกฎหมายฉบับนี้ว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 เป็นกฎหมายที่รัฐมุ่งควบคุม ตรวจตรา สอดส่อง พื้นที่ กิจกรรม และการเงินของชาวจีนที่กระทำผ่านศาลเจ้า ด้วยการให้ออกโฉนดที่ดินศาลเจ้าในนามรัฐให้อำนาจรัฐแต่งตั้งผู้จัดการปกครอง ผู้ตรวจตราสอดส่อง ศาลเจ้า รวมถึงมีอำนาจในการตรวจบัญชีผลประโยชน์ศาลเจ้า

หลังการประกาศกฎหมายฉบับนี้ว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า หลวงภักดีภัทรากร (กอสวยเจียะ)⁴ กับชาวจีนรวม 678 รายชื่อ (ยี่ห้อ) ได้ทูลเกล้าฯถวายฎีกา ขอพระมหากรุณาธิคุณให้ ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) ด้วยเหตุว่าเป็นกฎหมายที่ตัดสิทธิ์และ ผิดประเพณี โดยให้เหตุผลประกอบ (กระทรวงนครบาล, 2466) ดังนี้

1) ชาวจีนที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารต่างสร้างศาลเจ้าเฉพาะของกลุ่มตน ไม่ยุ่งเกี่ยว ปะปนกัน และคอยระวังไม่ให้พวกจีนต่างภาษาเข้ามาในสมาคมหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด

2) การ “บังคับ” ให้ลงนามในหนังสือมอบอำนาจให้นายทะเบียนที่ดินออก โฉนดที่ดินที่ตั้งศาลเจ้าในนามกรมพระนครบาล พวกข้าพระพุทธเจ้ามีความ “รังเกียจ” สามารถสรุปได้ 2 เรื่อง คือ

2.1) ที่ดิน การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของศาลเจ้าให้อยู่ในนามกรมพระนครบาล เป็นการกระทำที่ตัดสิทธิ์ในที่ดินของชาวจีน จึงเกิดความกังวลว่าเมื่อเวลาผ่านไปที่ดินจะถูกรวม กลายเป็นที่ดินของหลวง ชาวจีนไม่สามารถหาประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากที่ดิน รวมทั้งการให้ออนที่ดิน ไปอยู่ในนามกรมพระนครบาลก็ไม่ได้มีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่เคยปฏิบัติ

2.2) การแต่งตั้งผู้จัดการดูแลศาลเจ้า กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้บุคคล เสนอตัวเพื่อตั้งเป็นผู้จัดการดูแลศาลเจ้า บุคคลนั้นอาจเป็นบุคคลที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์ใน ศาลเจ้า หรือ อธิบดีกรมพระนครบาลอาจตั้งคนของตนมาทำหน้าที่ ซึ่งเป็นการผิดประเพณีที่ชาวจีนกลุ่ม ภาษาต่าง ๆ จะทำการปกครองดูแลศาลเจ้าของตน

หลังมีการทูลเกล้าฯถวายฎีกาของหลวงภักดีภัทรากรและพวก ตันเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1922/พ.ศ. 2465) มหาอำมาตย์ตรี พระยาเพชรปานิ อธิบดีกรม พระนครบาล มีคำสั่งให้ท้องที่ตรวจสอบชาวจีนที่ลงชื่อในฎีกา ตรวจสอบได้ 441 รายชื่อ (กระทรวง นครบาล, 2466) ได้ความว่า มีชาวจีนไปขอให้ลงชื่อหรือประทับตรา โดยอธิบายว่า หลวงจะเอาศาลเจ้า เก่าที่เป็นของจีนไป (กระทรวงนครบาล, 2464ข) ในบางพื้นที่ให้การว่า เขาขอให้ลงชื่อก็ลงโดยไม่ทราบ ข้อความในฎีกา (กระทรวงนครบาล, 2464ก)

⁴ หลวงภักดีภัทรากร (กอสวยเจียะ) เป็นผู้นำห้างง่วนฮวดเส่งดำเนินธุรกิจข้าวและโรงสี เขาเป็นผู้มีบทบาทโดดเด่นของสมาคมพาณิชย์จีนซึ่งเป็นองค์กรนำสูงสุดของชุมชนการค้าจีน โดยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมถึง 4 สมัย บิดาของเขาออกมาหัวใช้เวลา 20 ปี สร้างอาณาจักรการค้าขึ้นในฮ่องกง ขยายการค้าข้าวและธุรกิจครอบคลุมการค้าในสยาม ฮ่องกง สิงคโปร์ และชวา เขา กอสวยเจียะเป็นบุตรชายคนที่ 7 ของ กอมาหัว ครอบครัวให้เขาดูแลธุรกิจของครอบครัวที่กรุงเทพฯ กอสวยเจียะมีบทบาทในการก่อตั้งโรงพยาบาลเทียนฟ้ามูลนิธิ (ค.ศ. 1903) สมาคมพาณิชย์จีน (ค.ศ. 1914) โรงเรียนเผยอิง (ค.ศ. 1916) ในปี 1927 (พ.ศ. 2470) ธุรกิจของเขาประสบปัญหาทำให้ต้องคำพิพากษาล้มละลายในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1927 (พ.ศ. 2472) (พรรณิ บัวเล็ก, 2561, หน้า 303-313)

ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1922) เจ้าพระยามรราชเสนาบดีกระทรวงนครบาล ได้ทูลเกล้าฯ ถวายหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เลขที่ 199/6039 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464 ผ่าน มหาเสวกเอก พระยาจักรปาณิศร-ศิริวิสุทธิ ราชเลขาฯ การตอบโต้ฎีกาหลวงภักดีภัทรการกับพวกที่ขอให้เลิกกฎเสนาบดีฯ โดยอธิบายเหตุผลและความจำเป็นของกฎเสนาบดี ว่า “...การออกกฎเรื่องศาลเจ้านี้ ก็ด้วยมีเหตุผลที่รัฐบาลจะต้องเข้าเกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์แก่การปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยหลายประการ..” (กระทรวงนครบาล, 2466) โดยยกเหตุผลประกอบว่า

(1) เพื่อป้องกันการใช้ศาลเจ้าเป็นช่องหรือสมาคมลับ จึงจำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ต้องควบคุมสถานที่อันเป็นที่กลางการสมาคมของพวกจีน มิให้ก่อเหตุวุ่นวายดังที่เคยปรากฏ เช่น การนัดหยุดงาน ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ใน ค.ศ. 1915 (พ.ศ. 2458) และ ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462)

(2) เพื่อมิให้สิทธิและผลประโยชน์ของศาลเจ้าตกอยู่กับหัวหน้าหรือผู้มีกำลังบางคน เช่น ที่มีการฟ้องร้องช่วงชิงผลประโยชน์ในศาลเจ้าหลายเรื่อง อีกทั้งการให้แสดงบัญชีของศาลเจ้าก็เป็นการรักษาผลประโยชน์แก่สาธารณชน ป้องกันการนำเงินศาลเจ้าไปเจือจุนเลี้ยงสมาคมและโรงเรียนจีนในกรุงเทพฯ

(3) สำหรับนามในโฉนดศาลเจ้าก็ให้ระบุชื่อศาลเจ้าในโฉนด มิได้ใส่เพียงนามกรมพระนครบาล

(4) การให้อำนาจทางราชการแต่งตั้งผู้จัดการศาลเจ้านั้น รัฐทำอยู่แล้วในการแต่งตั้งตรัสตี⁵

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตรวจฎีกาของหลวงภักดีภัทรการและพวกรวมถึงคำชี้แจงของเสนาบดีกระทรวงนครบาล ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1922/พ.ศ. 2465) ทรงมีพระราชกระแสว่า “เห็นว่ากฎที่กล่าวมานั้นดีอยู่แล้ว ยังไม่ควรแก้ไขให้ยากฎฉบับนี้เสีย” (กระทรวงนครบาล, 2466)

จะเห็นได้ว่า จุดประสงค์แท้จริงของการประกาศใช้กฎเสนาบดีฉบับนี้ “เพื่อประโยชน์แก่การปกครองรักษาความสงบเรียบร้อย” “ป้องกันเอาเงินศาลเจ้าไปเจือจุน... สมาคมโรงเรียนจีน” อันเป็นเหตุจากเรื่องความมั่นคง รัฐระวังสำนึกชาตินิยมจีนที่เป็นภัยต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎเสนาบดีฉบับนี้จึงประกาศโดยมีวัตถุประสงค์หลักให้อำนาจรัฐในการเข้าควบคุม ตรวจสอบ สอดส่อง การใช้พื้นที่และผลประโยชน์จากศาลเจ้าของชาวจีน มิใช่เพื่อให้ศาลเจ้าเป็นกุศลสถานสำหรับมหาชน

1.2 ผล

ภายหลังประกาศกฎเสนาบดีกระทรวงว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ศาลเจ้าในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ศาลเจ้าในปกครองของรัฐ และศาลเจ้าเอกชน

⁵ ตรัสตี (ทรัสตี=trustee) ผู้รักษาทรัพย์ ผู้ได้รับความไว้วางใจในการจัดการทรัพย์

สำหรับศาลเจ้าในปกครองของรัฐ จากเดิมมีลักษณะเป็นศาลเจ้าเฉพาะของชาวจีนแต่ละกลุ่มสำเนียงภาษากลายเป็นกุศลสถานสำหรับมหาชนภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยในขั้นต้นศาลเจ้าในปกครองเขตพระนครอยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงนครบาล และศาลเจ้านอกเขตพระนครขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2465 (ค.ศ. 1922) ร.6 ทรงโปรดให้รวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) มีการจัดระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย โฉนดที่ดินศาลเจ้าทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัดได้ออนกรรมสิทธิ์และออกโฉนดในนาม “กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (ที่ดินศาลเจ้า.....)” (กระทรวงมหาดไทย, 2476-2477)

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2566) ทั่วประเทศมีศาลเจ้าในปกครองของกระทรวงมหาดไทย จำนวน 674 ศาล ใน 65 จังหวัด อาศัยอำนาจกฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงินศาลเจ้า พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2548, หน้า 31-33; กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552ข) กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงเป็น “คณะกรรมการควบคุมตรวจตราสอดส่องกิจการต่าง ๆ ของศาลเจ้า (คกก.ศจ.)” มีหน้าที่ ควบคุมตรวจตราสอดส่องกิจการต่าง ๆ ของศาลเจ้าทั่วราชอาณาจักร มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการบูรณะซ่อมแซม การจัดหาผลประโยชน์ การจ่ายเงินของศาลเจ้า และการพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการเช่าที่ดินและอาคารศาลเจ้า รวมทั้งกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาลเจ้า

ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมฯ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 24 มกราคม 2566) ให้ข้อมูลว่า คณะกรรมการกำหนดการประชุม ทุก 2 เดือน นอกจากการประชุมคณะกรรมการยังกำหนดแผนการตรวจเยี่ยมศาลเจ้าเดือนละ 10 แห่ง (กรรมการ 5 คน ๆ ละ 2 แห่ง) การตรวจเยี่ยมเน้นให้ศาลเจ้าแต่งตั้งผู้จัดการปกครองศาลเจ้าและผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้าให้เป็นปัจจุบัน ดูแลสถานที่ให้เป็นระเบียบ สะอาด เรียบร้อย ไม่ให้มีการรุกร้าแนวเขต โดยเฉพาะศาลเจ้าในพื้นที่เศรษฐกิจ คณะกรรมการฯ พยายามสร้างมาตรฐานการบริหารศาลเจ้า โดยจัด “โครงการคัดเลือกศาลเจ้าบริหารงานดีเด่น” และ “โครงการประเมินผลศาลเจ้ามาตรฐาน” เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานศาลเจ้าให้เป็นไปตามกฎเสนาบดีฯ ระเบียบการเงินศาลเจ้า และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ด้านการเงินโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงินศาลเจ้า พ.ศ. 2520 คณะกรรมการฯ มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการบูรณะซ่อมแซม การจัดหาผลประโยชน์ การจ่ายเงินของศาลเจ้า และการพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการเช่าที่ดินและอาคารศาลเจ้า รวมทั้งกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาลเจ้า ซึ่งกำหนดให้ผู้จัดการปกครองศาลเจ้าต้องนำเงินผลประโยชน์ของศาลเจ้า เช่น เงินที่มีผู้อุทิศ (หักรายจ่าย) ค่าบำรุงศาลเจ้า ค่าเช่าที่ดิน อาคาร และแผงค้า นำส่งท้องที่เพื่อฝากเก็บไว้กับกรมการปกครอง เมื่อต้องการใช้ในกิจการศาลเจ้า ให้ผู้จัดการปกครองศาลเจ้าและผู้ตรวจตราสอดส่องดำเนินการขออนุมัติใช้เงินฝากเก็บไว้กับคณะกรรมการฯ ไม่เกินวงเงินฝากเก็บของศาลเจ้าแห่งนั้นผ่านหน่วยงานในท้องที่ แม้ระเบียบอนุญาตให้ศาลเจ้าสามารถขออนุมัติใช้เงินฝากเก็บในกิจการศาลเจ้าได้ แต่ความไม่คล่องตัวในการใช้จ่ายตามระบบราชการ ทำให้ศาลเจ้าพยายามหลีกเลี่ยง บางแห่งจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิของศาลเจ้าขึ้น หรืออุทิศผ่านสมาคมผู้อุปถัมภ์ศาลเจ้า เพื่อความคล่องตัวในการบริหารเงินของศาลเจ้า (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2552ก) ในบางครั้งเมื่อเงินบริหารกิจการศาลเจ้า

ไม่เพียงพอ ศาลเจ้าจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากสมาคมตระกูลภาษา สมาคมตระกูลแซ่ หรือผู้อุปถัมภ์ศาลเจ้า เพื่อใช้จ่ายในกิจการศาลเจ้า ภายหลังการจัดกิจกรรมประจำปีมีรายได้จากผู้ศรัทธาจึงคืนเงินยืมเหล่านี้ ค่าใช้จ่ายในกิจการศาลเจ้ายังรวมถึงการจ่ายเงินค่าเช่าที่ดินอันเป็นเงินผลประโยชน์ของศาลเจ้า กรรมการศาลเจ้าแห่งหนึ่งกล่าวแสดงความรู้สึกไว้ว่า “เราต้องหาเงินมาจ่ายค่าเช่าที่ดินของเราเอง” (นายศรัทธา เทวาทัทธักซ์ (นามสมมติ), การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 ธันวาคม 2565)

กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบตราสอดส่องกิจการต่าง ๆ ของศาลเจ้าทราบถึงปัญหาการเงินและความสำคัญของศาลเจ้า จึงสนับสนุนให้ศาลเจ้าเปิดพื้นที่ให้คนในทุกระดับเข้ามาใช้พื้นที่ศาลเจ้าเป็นแหล่งเรียนรู้ เปิดพื้นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ส่งเสริมให้ศาลเจ้าประชาสัมพันธ์ ปรับปรุงสถานที่ เพื่อเปิดพื้นที่ให้คนภายนอกวัฒนธรรมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศาลเจ้าให้มากยิ่งขึ้น (นายปรีชา อนันต์วรนาถ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 24 มกราคม 2566) ศาลเจ้าพยายามประชาสัมพันธ์และถ่ายทอดสดกิจกรรมตามประเพณีของศาลเจ้าผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อหวังการเข้าถึงและดึงดูดผู้ศรัทธา ผู้สนใจ และนักท่องเที่ยวเข้ามายังศาลเจ้า ศาลเจ้าในปัจจุบันจึงไม่เพียงทำหน้าที่เป็นกุศลสถานสำหรับมหาชนเท่านั้น ยังพัฒนาเป็นสถานที่ท่องเที่ยว เป็นแหล่งเรียนรู้และถ่ายทอดวัฒนธรรมจีนแก่ผู้สนใจอีกด้วย

2. อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยพบว่า การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 มีที่มาจากบริบททางการเมืองในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ที่ชาวจีนในสยามเกิดความรู้สึกชาตินิยมจีนจากสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศส่งผลให้รัฐบาลสยามจับตาและออกมาตรการเพื่อควบคุมชาวจีนในสยาม หนึ่งในมาตรการ คือ กฎหมายฉบับนี้ด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 ที่มีข้อบังคับให้อำนาจรัฐเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการปกครองและผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้า รวมทั้งการให้แสดงบัญชีศาลเจ้าแก่สาธารณชน เพื่อควบคุม ตรวจสอบ ตราสอดส่อง ศาลเจ้าพื้นที่กลางของชาวจีน ตามบริบททางการเมืองในขณะนั้น ทำให้ศาลเจ้าเปลี่ยนฐานะจากกุศลสถานสำหรับชุมชนจีนแต่ละสำเนียงภาษาเป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับชาวจีนทุกกลุ่มในการอ้างอัตลักษณ์ความเป็นจีน ก่อนปรับเปลี่ยนหน้าที่ในปัจจุบันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและกุศลสถานสำหรับมหาชน

กฎหมายฉบับนี้ และระเบียบว่าด้วยการเงินศาลเจ้า ที่ให้อำนาจรัฐเข้าควบคุมบัญชีและผลประโยชน์ของศาลเจ้า ส่งผลต่อความคล่องตัวในการบริหารศาลเจ้า ในปัจจุบันศาลเจ้าในพื้นที่วิจัยต้องบริหารเงินผ่านมูลนิธิหรือยืมเงินจากผู้อุปถัมภ์ เช่น สมาคมตระกูลแซ่ คณะกรรมการศาลเจ้า หรือผู้ศรัทธา เพื่อใช้จ่ายในกิจการศาลเจ้า สอดคล้องกับ การวิจัยศาลเจ้าในปกครองกระทรวงมหาดไทยพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พบว่า กฎระเบียบที่กำกับศาลเจ้ามีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งขั้นตอนของระบบราชการ อัตราการเบิกจ่ายที่ไม่เหมาะสม ความล่าช้าของการอนุมัติที่ไม่เหมาะสมกับการกิจ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานศาลเจ้า (วุฒิชัย อารักษ์โพชนงค์, 2559, หน้า 137-138)

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ตามสมมติฐาน คือ เมื่อบริบทสังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงชาวจีนกลายเป็นชาวไทยเชื้อสายจีน อีกทั้งมิได้มีอุดมการณ์ชาตินิยมจีนหรือแสดงออกว่าเป็น

ภัยจำเป็นต้อง“ปกครองรักษาความสงบเรียบร้อย” เมื่อเป็นเช่นนั้นกฎเสนาบดีฯ ที่มีข้อบังคับให้อำนาจอรัฐในการควบคุม ตรวจสอบ สอดส่องศาลเจ้า ที่ใช้มากกว่าร้อยปี รวมทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงินศาลเจ้า พ.ศ. 2520 ยังคงมีความจำเป็นหรือถึงเวลาที่ควรต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพื่อให้กฎข้อบังคับเกี่ยวกับศาลเจ้ามีความทันสมัยเหมาะสมกับหน้าที่ของศาลเจ้าและบริบทสังคมปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. เนื่องจากงานวิจัยนี้เน้นการศึกษาเรื่องกฎเสนาบดีว่าด้วยกุลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 เรื่องที่มาและผลต่อศาลเจ้าเท่านั้น จึงควรมีการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาลเจ้าในปกครองของกระทรวงมหาดไทย และศาลเจ้าเอกชน เพิ่มเติม
2. การที่ภาครัฐใช้กฎเสนาบดีว่าด้วยกุลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463 และระเบียบการเงินศาลเจ้า พ.ศ. 2520 ในการปกครองศาลเจ้าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน สมควรแล้วหรือยังที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับศาลเจ้าให้สอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวกับการบริหารและการจัดการการเงินของศาลเจ้า

หมายเหตุ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของศาลเจ้าจีนในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

บรรณานุกรม

- กฎเสนาบตีว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463. (2464, 24 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 38, หน้า 13-23.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2548). **คู่มือการปฏิบัติงานทะเบียนศาลเจ้า**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธิตราชดิณแดน กรมการปกครอง.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2552ก). **รายงานการประชุมคณะกรรมการควบคุมตรวจตรา สอดส่องกิจการต่างๆ ของศาลเจ้า (คกก.ศจ.) ครั้งที่ 1/2552**. ห้องประชุมกรมการปกครอง 1 ชั้น 2 อาคารกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2552ข). **รายงานการประชุมคณะกรรมการควบคุมตรวจตรา สอดส่องกิจการต่างๆ ของศาลเจ้า (คกก.ศจ.) ครั้งที่ 6/2552**. ห้องประชุมกรมการปกครอง 1 ชั้น 2 อาคารกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2563). **ทำเนียบศาลเจ้า 100 ปี**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2453, 31 พฤษภาคม-24 มิถุนายน). **จีนหยุดงาน**. [เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 5]. (ร.5 ต. 21/21). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- กระทรวงนครบาล. (2452, 11 มกราคม-14 กุมภาพันธ์). **ลายพระหัตถ์เลขาเรื่องหนังสือพิมพ์จีน**. [เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 5]. (ร.5 น. 8.7/8). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- กระทรวงนครบาล. (2455, 2-30 ธันวาคม). **รายงานหลวงธรณีฯ จำนวนเดือน ธันวาคม ร.ศ.131**. [เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6]. (ร.6 น 4.7/36). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- กระทรวงนครบาล. (2464ก, 6-20 กุมภาพันธ์). **รายงานแลบายูชีสอบสวนยี่ห้อที่พวกจีนทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา อำเภोजักรวรรดิ ราษฎร์บูรณะ นางเล้ง พาหุรัด บุคคโล ป้อมปราบฯ ราษฎร์บูรณะ บางกอกใหญ่**. [เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6]. (ร.6 น 25.1/2). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- กระทรวงนครบาล. (2464ข, 14 กุมภาพันธ์). **คำสั่งลับเกี่ยวกับการสั่งให้อำเภอต่าง ๆ สอบสวนเรื่อง ศาลเจ้า**. [เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6]. (ร.6 น 25.1/3). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- กระทรวงนครบาล. (2466, 22 พฤษภาคม-3 กันยายน). **ฎีกาหลวงภักดีภัทรากรกับพวกขอให้เลิกกฎเสนาบตีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า**. [เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6]. (ร.6 น 1/46). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

กระทรวงมหาดไทย. (2476, 21 พฤศจิกายน-2477, 30 พฤษภาคม). เดิมที่ศาลเจ้ากระทรวงมหาดไทย เคยมีหนังสือถึงกระทรวงเกษตรฯ ให้เขียนว่า “กรมปลำพัง กระทรวงมหาดไทย(ที่ศาลเจ้า)” บัดนี้ได้มีกฎีกาจัดระเบียบกรมในนามกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2476 ขึ้นใหม่ กระทรวงเกษตรจึงหารือไปยังกระทรวงมหาดไทย ว่าต่อไปจะให้เขียนนามผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของศาลเจ้าอย่างไร กระทรวงมหาดไทยคาดว่าจะให้เขียนว่า “กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย...” คำสั่งกรมที่ 22/2476 การเขียนนามผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ศาลเจ้ากรุงเทพมหานครและหัวเมือง “กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (ที่ศาลเจ้า....)” หน้าที่ทำการอยู่แก่คณะกรรมการจังหวัด คำสั่งกรมที่ 27/2477 เพิ่มเติมคำสั่งที่ 22/2476 ข้อ 1 วรรค 2 ว่า ถ้าเป็นที่ทำประโยชน์ของศาลเจ้าให้เขียนดังนี้ กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย (ที่ทำประโยชน์ศาลเจ้า...). [เอกสารกรมที่ดิน]. (มท.0601.1/537). หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ธมาภรณ์ พุ่มพิจ และพรณี บัวเล็ก. (2566). การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของศาลเจ้าจีนในเขตกรุงเทพชั้นใน.

วารสารศิลปศาสตร์ มทร.กรุงเทพ, 5(1), หน้า 41-54.

พรณี บัวเล็ก. (2561). ลักษณะของนายทุนไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2457-2482: บทเรียนจากความรุ่งโรจน์สู่โศกนาฏกรรม. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. (2457, 17 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 31, หน้า 229-274.

วุฒิชัย อารักษ์โพชนงค์. (2559). การพัฒนาแนวทางการจัดการองค์การไม่แสวงหากำไร ประเภทศาลเจ้า ในการปกครองของกระทรวงมหาดไทยสู่การเป็นองค์การที่ยั่งยืน. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สุภางค์ จันทวานิช. (2534). รายงานการวิจัยเรื่องชาวจีนแต่จิวในประเทศไทยและภูมิลำเนาเดิมที่เฉาซ่าน สมัยที่หนึ่ง ทำเรื่องจางหลิน (2310-2393). กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อชิรัชญ์ ไชยพจน์พานิช. (2565). เทพเจ้าจีน ในกรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ: มติชน.

เออิจิ มูราซึมา. (2562). ต้นกำเนิดลัทธิชาตินิยมในสังคมชาวจีนในประเทศไทย. วารสารประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์, 6(2), หน้า 19-79.