

## **The Aspects of Formation of the Road Administrations Provident Fund: 1931-1933**

**Mohammad Javad Abdollahi\***

### **Abstract**

Following the victory of the Constitutional Revolution movement, numerous demands for reforming labor relations were raised. However, by the end of September 1941, no labor law was ever approved in the National Consultative Assembly. Nevertheless, based on a resolution by the cabinet in March 1931, a Provident Fund was established for workers related to road and street construction, and in 1933, railway workers were also included under the services of this Fund. The regulations of this Fund were modeled on the Anglo-Persian Oil Company regulations. Although many aspects regulating labor relations were not addressed in the regulations of this Fund, two major objectives were ensured for the workers. Firstly, compensating workers who suffered injuries during work, and secondly, providing healthcare services to them in case of illness or work-related accidents. This paper seeks to answer the question of what social and economic factors led to the establishment of the Road Provident Fund in 1931. The claim made in this paper is that given the necessity of providing social services in road construction projects due to the high rate of illnesses and work-related accidents, the mechanism of Provident funds, by offering minimal social services at their own cost, relieved the employers of responsibilities in such matters. Therefore, a detailed account of numerous road construction projects from 1925 onwards and railway construction from 1927 onwards is presented to demonstrate how such unprecedented projects required the deployment of a large number of workers. Subsequently, an analysis of the labor issues and difficulties in providing social and healthcare services to workers engaged in these projects is discussed. Finally, the mechanism of provident funds in

\* Assistant Professor of History, Documentation Research Institute, National Documentation and Library

Organization of Iran, Tehran, Iran, m-abdollahi@nlai.ir

Date received: 13/04/2024, Date of acceptance: 03/07/2024



providing social services to workers is explained to illustrate how these factors led to the establishment of the Road Provident Fund in 1932. In this context, this paper aims to trace the resolution that, based on providing social services to various worker groups, was transformed into practice until 1941.

**Keywords:** Road Construction, Railway, Workers, Ministry of Roads, Provident Funds.

## Introduction

In the 1920s and 1930s, the Iranian government claimed that the organization of labor in Iran was completely contrary to the situation in other countries, especially European governments, and since economic and industrial issues and factories in Iran had not expanded and developed like other countries in the world, regulating labor relations was not in line with the interests, needs, and current situation of the country. Consequently, although with the victory of the Constitutional Movement, numerous requests for labor relations reform were raised, by the end of September 1941, no labor law was approved by the National Consultative Assembly. However, in the year 1931, according to a resolution from the Council of Ministers, a provident fund was established for workers employed in road construction, deducting a percentage of their wages. The Ministry of Roads, in formulating the regulations of these funds, had overlooked many issues that regulated labor relations. Nevertheless, these regulations met two major objectives of the workers; firstly, compensating workers for accidents arising from work, and secondly, providing health services to them when they were injured or fell ill during work. Consequently, through this fund, the state's involvement in regulating labor relations in road construction operations was established. Based on this, the main question of this paper is why was the Provident Fund for road workers established. The main claim of this paper is that due to the necessity of providing social services in road construction projects, as the incidence of diseases and work-related accidents was high, the mechanism of provident funds, by providing minimal social services at their own expense, relieved employers of responsibility in such matters.

## Materials & Methods

In the present article, the historical method and the social history approach have been employed. In the article, after a general description of labor relations in this period, the paper first describes the various road construction operations from 1925 onwards, and railway construction from the year 1927, to show how the execution of such unprecedented projects required the employment of a large number of laborers. It then

proceeds to elaborate on the difficulties of providing social and health services to workers engaged in these projects. At that time, the only mechanism available for caring for workers was the health measures undertaken by municipal councils. However, for projects that were outside the scope of municipal services, it was natural for these measures to fall short. Finally, the mechanism of provident funds in providing social services to workers and regulating labor relations in this area is described to show how the Road Administrations Provident Fund was established in 1931.

### **Discussion & Result**

Most of the modern research has emphasized the role of guild cooperation as a model for the formation of modern insurance and social services. Some research in Iran has also demonstrated the role of guilds in pre-capitalist Iranian society. However, the establishment of provident funds is related to a period in Iran characterized by the simultaneous decline of traditional structures, intense modernization efforts, in the form of authoritarian modernization. Therefore, it is natural that research in the history of social security during this period has primarily focused on the government. Despite this, so far no research has specifically addressed the provident funds in this period, and these funds are generally overlooked in the literature on the subject. In studies related to the history of social security in Iran, only a brief mention has been made of the regulations of these funds, and in historical research, these funds have either been completely ignored or viewed as relatively insignificant precursors to the expansion of social services after the events of September 1941. Research results indicate that although the Iranian government until 1930 claimed that the industrial sector in the country was limited, it was engaged in providing social services and regulating labor relations due to the majority of workers were engaged in Work in road construction and railway construction projects. Without these services, the implementation of these projects would practically come to a halt.

### **Conclusion**

Therefore, in 1931, the Ministry of Roads, With the resolution of the issue of funding for the provision of social services to road construction workers, inspired by the employment systems of the Anglo-Persian Oil Company, and with the elimination of some important provisions, approved a regulation called the Road Administration Reserve Fund Regulations. Its objectives were primarily limited to compensating workers who were injured during work and providing health services to them to

prevent project shutdowns and closures. The mechanism implemented in this regard placed the cost of these services on the shoulders of operations. In other words, all these costs were covered by deficiencies in the earnings of workers, and the employer was generally exempt from any specific responsibility. Despite this issue, the establishment of these funds in subsequent years had a significant impact on labor relations during this period. In other words, although many aspects regulating labor relations were not considered in the regulations of these funds, the existence of these funds themselves paved the way for significant changes in labor relations. In fact, prior to the establishment of the Road Administration Reserve Fund, the employment of workers was based on the conditions of the private contracts, that were made between employers and workers, and lacked the support aspects explicitly stated in labor laws. However, the advancement of road construction projects and the increasing number of workers turned the relationship between laborers and employers into a social issue. In such circumstances, the government could no longer remain indifferent to the conditions of work and the differences between these two groups, considering it as a private relationship between individuals. Consequently, as a result of these transformations, labor relations moved away from being a private relationship between individuals and turned into a social issue that necessitated government intervention to regulate its provisions. This led to the expansion of the mechanism of provident funds to other sectors of the economy and the expansion of social insurance between the years 1932 and 1941 is evidence of this claim.

## Bibliography

### 1. Persian Sources

- Akbari, Mohammad Ali (2003), *A Study of Government Planning in the Field of Social Security in Iran 1285- (1906-1941)*, Tehran: Mūsis-e 'āli-ye pajūhesh-e tā'min ejtemā'i, [In Persian].
- Aristotle (2011), *Politics*, Ḥamid 'Enāyat (trans.), Tehran: Entishārāt-e 'Elmi va Farhangi, [In Persian].
- Atabaki, Turaj (2018), "Consultive Modernization: An Alternative to Authoritarian Modernization", *negah-e now*, vol. 28, no. 120, 103-127, [In Persian].
- Bākhnāmehā (April 1941), *Nāmeḥ-ye Rāh*, vol. 2, no 1, 33, [In Persian].
- Bākhnāmehā (July 1941), *Nāmeḥ-ye Rāh*, vol. 2, no, 4, 154, [In Persian].
- Behdari-ye Sākhtemān-e Rāh Āhan (1940), *Nāmeḥ-ye Rāh*, vol. 1, no 5-6, 31-33, [In Persian].
- Daftar-e Beyn al-Melali-ye Kār (1932), *International Labour Organization (ILO) and Iran and Its Neighboring Countries*, Tehran: Matba'e-ye Roshana'i, [In Persian].
- Daftar-e 'Etlā'āt va Ravābeḥ-e 'Omumi-ye Vāzārat-e Rāh (1971), *Road and Road Construction in Iran: From the Achaemenid Era to the Pahlavi Dynasty*, No Placed, [In Persian].

## 229 Abstract

- Edāre-ye Behdari (September 1941), "Summary of Statistics of the Department of Health of the General Directorate of Highways: Health Status of Road Construction and Maintenance Workers in 1940", *Nāmeḥ-ye Rāh*, vol. 2, no. 6, 211-215, [In Persian].
- Edāre-ye Koll-e Torough va Shavāre' (1926), *Annual Report of the General Directorate of Roads and Streets of Iran in 1926*, Tehran: Matba'e-ye Barādarān Bāqerzāde, [In Persian].
- Esmāeili, Mohsen (2018), "The Principle of Autonomy in Law of the West and Islam Its Foundations, Consequences and Historical Background", *Comparative Studies on Islamic and Western Law*, vol. 5, no. 2, 1-26, [In Persian].
- E'tezādpur, Nāhid va Rajabīrād, Faḥimeh (1996), *Social Security in Iran*, Tehran: Mūseṣe 'Ālī-e Pajohesh-e Tāmīn-e Ejtemā'i, [In Persian].
- Floor, Willem (1992), *Labour Unions, Law, and Conditions in Iran (1900-1941)*, Abu l-Qāsem Serī (trans.), Tehrān: Tus, [In Persian].
- Jamālzadeh, Seyyed Moḥammad-'Alī (1916), *Abundant Treasure: The Economic Conditions of Iran*, Berlin: Entešārāt-e edāre-ye Kāveh, [In Persian].
- Kātūziān, Nāṣer (2011), *Introduction to Law and Legal Studies in the Iranian Legal System*, Tehrān: Sherkat-e Sehāmi Entishār, [In Persian].
- Khosropanah, MoḥammadHoseyn (2023), "Ajirnameh", *Goftegū*, vol. 96, 91-103, [In Persian].
- Qānūn-e madanī* (n.d), No Placed, [In Persian].
- Terskinski, Anatole (1947), *A Brief History of Railway In Iran*, Tehran: Bangāh-e Rāh Āhan-e Dowlati-ye Irān, [In Persian].
- Torfeh (1938), "Railway Workers' Health and Safety Department", in: *The Trans-Iranian Railway 1927-1938*, No Placed, 139-144, [In Persian].
- Vahid, Majid and Amir Lotfī (2018), "Establishments of social security policies in iran (1906-1945)", *Iranian Journal of Public Policy*, vol. 3, no. 4, 125-150, [In Persian].

## 2. English Sources

- Clawson, Patrick (1993), "Knitting Iran together: the land transport revolution, 1920–1940", *Iranian Studies*, vol. 26, no. 3-4, 235-250.
- Hellwege, Phillip (2020), *From Guild Welfare to Bismarck Care: Professional guilds and the origins of modern social security law and insurance law in Germany*, Berlin: Duncker & Humblot GmbH.
- Perry, Matt (2000), *Bread and Work: Social Policy and the Experience of Unemployment 1918-1939*, London: University of Michigan Press.

## 3. Documents

- SAKMA (Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran), document number: 210- 1439, 230-31413, 240-2359, 240-23824, 240-29988, 240-94031, 240-38062, 240-55296, 293-4546, 240-94031, 264-30344, 293-4546, 310-26068, 310-34722, 330-530.
- STADUX (Markaz-e Asnād va Tārīkh-e Dīplmāsī-ye Vāzārat-e Omūr-e Khāreje), document number: 1313 sh/8/2/14-16, 1319 sh/8/1/13-17.



## زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق: ۱۳۰۹-۱۳۱۱ ش<sup>۱</sup>

محمدجواد عبدالحی\*

### چکیده

با پیروزی جنبش مشروطیت درخواست‌های متعددی برای اصلاح روابط کار طرح شد. با این حال، تا پایان شهریور ۱۳۲۰، هیچ قانون کاری در مجلس شورای ملی به تصویب نرسید. با وجود این، بر طبق تصویب‌نامه‌ای از هیئت وزرا در اسفند سال ۱۳۰۹، صندوق احتیاطی در سال ۱۳۱۰ برای کارگران مشغول به کار در ساخت طرق و شوارع تشکیل شد و در سال ۱۳۱۰ کارگران ادارات راه‌آهن نیز مشمول خدمات این صندوق شدند. هرچند در نظام‌نامه این صندوق که از مقررات شرکت نفت انگلیس و ایران الگوبرداری شده بود، به بسیاری از وجوهی که روابط کار را تنظیم می‌کرد توجهی نشده بود، دو مورد عمده از اهداف کارگران را تأمین می‌کرد. نخست پرداخت غرامت به کارگرانی که در حین کار آسیب می‌دیدند و دوم ارائه خدمات بهداشتی به آن‌ها به‌هنگام بیماری و وقوع حوادث ناشی از کار. بر این اساس، نوشته حاضر به دنبال پاسخ به این پرسش است که چه ضرورت‌هایی موجب تشکیل صندوق احتیاط طرق در سال ۱۳۱۰ شد؟ مدعای نوشته حاضر آن است که باتوجه به ضرورت ارائه خدمات اجتماعی در طرح‌های راه‌سازی به علت بالابودن میزان بیماری و حوادث ناشی از کار، سازوکار صندوق‌های احتیاط با ارائه خدمات اجتماعی حداقلی به هزینه خود کارگران، در چنین موضوعاتی از کارفرماها سلب مسئولیت می‌کرد. بر این اساس، در نوشته حاضر برپایه روش تاریخی و با استفاده از اسناد منتشر نشده آرشیوی، در دو بخش زمینه‌های شکل‌گیری صندوق احتیاط ادارات طرق شرح داده می‌شود. نخست سعی می‌شود نشان داده شود که اجرای عملیات متعدد راه‌سازی و ساخت راه‌آهن مستلزم به‌کارگیری تعداد زیادی کارگر در این طرح‌ها بود که ارائه خدمات اجتماعی و بهداشتی به آن‌ها را ضروری می‌کرد. در بخش دوم هم

\* استادیار تاریخ، پژوهشکده اسناد، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران، تهران، ایران، m-abdollahi@nlai.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۵، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۱۳



با بررسی سازوکار صندوق‌های احتیاط در ارائه خدمات اجتماعی به کارگران تلاش می‌شود تا نشان داده شود که به چه ترتیب این سازوکار زمینه را برای تشکیل صندوق‌های احتیاط برای کارگران شاغل در ادارات طرق هموار کرد. بر این مبنای، این نوشته به دنبال زمینه‌یابی تصویب‌نامه‌ای است که در سال ۱۳۰۹ به مبنای ارائه خدمات اجتماعی به گروه‌های مختلف کارگران تا سال ۱۳۲۰ تبدیل شد.

**کلیدواژه‌ها:** راه‌سازی، راه‌آهن، کارگران، وزارت طرق و شوارع، صندوق‌های احتیاط.

## ۱. مقدمه

در دهه‌های ۱۳۰۰ و ۱۳۱۰ ش دولت ایران مدعی بود که ترتیب کار و کارگر در ایران به کلی مخالف با وضع سایر کشورها به‌ویژه دولت‌های اروپایی است و چون در ایران هنوز مسائل اقتصادی و صنعتی و کارخانجات مثل سایر کشورهای دنیا بسط و توسعه پیدا نکرده است، تنظیم روابط کار موافق صرفه و احتیاجات و وضعیت کنونی مملکت نیست (استادوخ، سند ۱۶-۱۳۱۳/۸/۲/۱۴ ش). از این رو، هرچند با پیروزی جنبش مشروطیت درخواست‌های متعددی برای اصلاح روابط کار طرح شد، اما تا پایان شهریور ۱۳۲۰ هیچ قانون کاری در مجلس شورای ملی به تصویب نرسید. از این رو، در حواصل سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ اصلی‌ترین مدعا برای چنین غفلتی نبود کارگر به معنای مدرن آن و یا دایره محدود صنعت در ایران بود (مؤسسه *انتظام بین‌المللی کار و ایران* ۱۳۱۱: ۶۹-۷۰). در نبود قانون کار، مبنای استفاده از کار مزدی قراردادهای خصوصی (اجیرنامه‌ها) بود که میان کارفرما و کارگر بسته می‌شد. قراردادهای فوق بر مبنای اصل آزادی اراده طرفین عقد اجاره و اعتبار قراردادهای خصوصی تنظیم می‌شدند. به بیان دیگر، در اجیرنامه‌ها قرارداد کار را مشابه با سایر قراردادهای اجاره تلقی می‌کردند و آن را تابع شرایط عمومی معاملات قرار می‌دادند و فاقد جنبه‌های حمایتی موردنظر در حقوق کار بود (هرمزی و دیگران ۱۳۸۷: ۱۲). با این حال، در سال ۱۳۱۰ برطبق تصویب‌نامه‌ای از هیئت وزراء، با کسر درصدی از مزد کارگران مشغول به کار در ساخت طرق و شوارع، صندوق احتیاطی برای آن‌ها تشکیل شد. وزارت طرق و شوارع در تدوین نظام‌نامه این صندوق‌ها بسیاری از مسائلی را نادیده گرفته بود که روابط کار را تنظیم می‌کردند، اما این آیین‌نامه دو مورد عمده از اهداف کارگران را برآورده می‌کرد. نخست، پرداخت غرامت به کارگران بابت حوادث ناشی از کار و دوم ارائه خدمات بهداشتی به آن‌ها زمانی که در جریان کار آسیب می‌دیدند یا به بیماری مبتلا می‌شدند. بدین ترتیب، به واسطه این صندوق پای دولت به تنظیم روابط کار کارگران شاغل در

طرق باز شد. بر این اساس، پرسش اصلی نوشته حاضر این است که چه ضرورت‌هایی موجب تشکیل صندوق احتیاط طرق در سال ۱۳۱۰ شد؟ مدعای اصلی نوشته حاضر این است که باتوجه به ضرورت ارائه خدمات اجتماعی در طرح‌های راه‌سازی، به علت بالابودن میزان بیماری و حوادث ناشی از کار، سازوکار صندوق‌های احتیاط با ارائه خدمات اجتماعی حداقلی به هزینه خود کارگران در چنین موضوعاتی از کارفرماها سلب مسئولیت می‌کرد. بنابراین، در ادامه بعد از شرح کلی از روابط کار در این دوره، نخست به توصیف عملیات متعدد راه‌سازی از ۱۳۰۴ به این طرف و ساخت راه‌آهن از سال ۱۳۰۶ به این سو پرداخته می‌شود تا نشان داده شود که چگونه انجام چنین طرح‌هایی که مسبوق به سابقه نبود، مستلزم به‌کارگیری تعداد زیادی کارگر در آن‌ها بود. سپس، به شرح دشواری ارائه خدمات اجتماعی و بهداشتی به کارگران شاغل در این طرح‌ها پرداخته می‌شود. در آن زمان تنها سازوکار موجود برای مراقبت از کارگران اقدامات صحی بلدیه‌ها بود، اما برای طرح‌هایی که در بیرون از محدوده خدماتی بلدیه‌ها در جریان بودند، طبیعی بود که این اقدامات از حیز انتفاع ساقط بودند. در آخر هم سازوکار صندوق‌های احتیاط در ارائه خدمات اجتماعی به کارگران و تنظیم روابط کار در این حوزه شرح داده می‌شود تا نشان داده شود که به چه ترتیب صندوق احتیاط ادارات طرق در سال ۱۳۱۰ تشکیل شد.

اغلب پژوهش‌های مدرن بر نقش هم‌پاری‌های اصناف به‌عنوان الگویی برای شکل‌گیری بیمه‌ها و خدمات اجتماعی مدرن تأکید کرده‌اند (Hellwege 2020: 20). در ایران نیز برخی پژوهش‌ها همین نقش اصناف را در جامعه پیشاسرمایه‌داری ایران نشان داده‌اند (برای نمونه، بنگرید به زاهدی مازندرانی ۱۳۷۸). با این حال، شکل‌گیری صندوق‌های احتیاط طرق مربوط به دوره‌ای از تاریخ ایران است که با کناررفتن تجدد رای‌زنانه (اتابکی ۱۳۹۷)، برنامه‌نوسازی با شدت وحدت در قالب تجدد آمرانه در حال اجرا بود. بنابراین، طبیعی است که در پژوهش‌های مربوط به تاریخ تأمین اجتماعی در این دوره تمرکز عمدتاً بر دولت بوده است. با وجود این موضوع، تاکنون هیچ پژوهشی به صورت اختصاصی به صندوق‌های احتیاط در این دوره نپرداخته است و این صندوق‌ها عموماً در ادبیات مربوط به این موضوع نادیده گرفته شده‌اند. در پژوهش‌های مربوط به تاریخ تأمین اجتماعی در ایران تنها به اختصار به نظام‌نامه این صندوق‌ها اشاره شده است (برای مثال، بنگرید به اعتضادپور و رجبی‌راد ۱۳۷۵: ۴۱؛ وحید و لطفی ۱۳۹۶: ۱۴۴) و در پژوهش‌های تاریخی نیز این صندوق‌ها کلاً نادیده گرفته شده‌اند (برای مثال، بنگرید به لاجوردی ۱۳۶۹) یا به آن‌ها صرفاً به‌عنوان پیش‌درآمدی نسبتاً بی‌اهمیت به

گسترش خدمات اجتماعی بعد از وقایع شهریور ۱۳۲۰ نگریسته شده است (برای مثال، بنگرید به فلور ۱۳۷۱: ۱۱۹-۱۲۰).

## ۲. درج قواعد اجیرنامه‌ها در مقررات قانون مدنی ایران

ریشه‌های کار مزدی در غرب را می‌توان به دوران باستان بازگرداند (ارسطو ۱۳۹۰: ۳۸)، اما طی سده هفدهم بود که کار مزدی در قیاس با دیگر اشکال کار بیش از پیش اهمیت یافت و در قرن نوزدهم توانست به شکل غالب کار تبدیل شود (Perry 2000: 11). در ایران نیز نظام ارباب-رعیتی صورت غالب روابط کار در جامعه بود، با این حال در مواردی از کار مزدی استفاده می‌شد و از دیرباز اجیرگرفتن یا اجاره اشخاص روش معمول برای به کارگرفتن نیروی کار در تولید و خدمات جامعه ایران بود که برای مستندکردن آن قراردادی نوشته می‌شد که به آن اجیرنامه می‌گفتند. در دوره قاجار این قراردادها شامل نام و مشخصات اجیر و کارفرما، موضوع و مدت قرارداد، مقدار و نحوه پرداخت دست‌مزد، و شروط ضمن عقد بود و تا پایان سلطنت قاجار، به جز قراردادهای دولت ایران با اشخاص حقیقی که به صورت اجیرنامه نوشته شده است، اجیرنامه بین اشخاص حقیقی نوشته می‌شد. در دوره پهلوی، تحول مهمی که در اجیرنامه‌ها صورت گرفت این بود که علاوه بر اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی مانند شرکت‌ها و کارخانه‌ها هم با کارگران اجیرنامه می‌نوشتند (خسروپناه ۱۴۰۲: ۹۲-۹۴).

آنچه زمینه قانونی را برای چنین کاری هموار کرد، موادی از قانون مدنی بود. در اردیبهشت سال ۱۳۰۷، با تصویب اولین جلد *قانون مدنی ایران*، در قسمت مربوط به عقود و معاملات و الزامات، ضمن بحث مربوط به اجاره، مواد محدودی از این قانون به اجاره اشخاص و چگونگی انعقاد قرارداد کار بین اجیر و مستأجر (کارگر و کارفرما) اختصاص یافت. از مواد قانونی مزبور می‌توان به عنوان نخستین مقررات عامی نام برد که بر نیروی کار کشور نظارت داشت. مقررات مربوط به قراردادهایی که براساس طرز فکر فوق میان اجیر و مستأجر منعقد می‌گردد، در مواد ۵۱۲ تا ۵۱۵ *قانون مدنی* تحت عنوان اجاره اشخاص تشریح شده است (هرمزی و دیگران ۱۳۸۷: ۱۱-۱۲).

برطبق ماده ۵۱۲ «کسی که اجاره می‌کند مستأجر و کسی که مورد اجاره واقع می‌شود اجیر، و مال الاجاره اجرت نامیده می‌شود» و برپایه ماده ۵۱۳ «اقسام عمده اجاره اشخاص از قرار ذیل است: ۱. اجاره خدمه و کارگران از هر قبیل؛ ۲. اجاره متصدیان حمل و نقل، اشخاص، یا مال التجاره اعم از راه خشکی یا آب یا هوا». بنابه ماده ۵۱۴ «خادم یا کارگر نمی‌تواند اجیر شود،

زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللہی) ۲۳۵

مگر برای خدمت معینی یا برای انجام امر معینی» و به موجب ماده ۵۱۵ «اگر کسی بدون تعیین انتهای مدت اجیر شود، مدت اجاره محدود خواهد بود به مدتی که مزد از قرار آن معین شده است» (قانون مدنی بی تا: ۴۸).

بیش تر مواد قانون مدنی بر مبنای قواعد فقه امامیه تدوین شده و به پیروی از فقه امامیه، رابطه کارفرما و کارگر در مبحث «اجاره اشخاص»، و بر مبنای اصل آزادی اراده طرفین عقد اجاره و اعتبار قراردادهای خصوصی طرح شده بود (خسروپناه ۱۴۰۲: ۹۱-۹۲). بر طبق ماده دهم قانون مدنی «قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن‌ها را منعقد نموده‌اند، در صورتی که مخالف قانون نباشند، نافذند» (قانون مدنی بی تا: ۱۰). این ماده که تجلی اصل حاکمیت اراده در طرز فکر حقوقی اسلامی است (برای اختلاف نظر فقهای امامیه در این باره، بنگرید به اسماعیلی ۱۳۹۷: ۱۵-۱۷)، توافقی را که میان دو طرف قرارداد صورت می‌گیرد، چنانچه با سایر مقررات مندرج در قانون تعارض نداشته باشد، محترم می‌دارد و تمام قراردادهای را اعم از این که موضوع آن اشیا باشد یا اشخاص در بر می‌گیرد و طبق آن ضمن قرارداد اجاره، اجیر (کارگر) می‌تواند نیروی کار خود را با توافق در اختیار مستأجر (کارفرما) قرار دهد و چنانچه یکی از طرفین به هنگام انعقاد قرارداد یا پس از آن نسبت به دیگری عملی خلاف قانون انجام دهد، مقررات قانونی دیگر از متضرر رفع ضرر خواهد کرد (هرمزی و دیگران ۱۳۸۷: ۱۱).

درواقع، بر مبنای اصل حاکمیت اراده، رکن اساسی هر عقد توافق دو اراده است؛ یعنی در قرارداد اراده کسانی که آن را واقع ساخته‌اند، مهم‌ترین عامل ایجاد حق است و از این اصل بر طبق ماده دهم قانون مدنی چنین نتیجه گرفته می‌شد که اشخاص می‌توانند قرارداد را به هر صورتی که مایل‌اند، منعقد سازند و نتایج و آثار آن را آزادانه معین کنند و پس از انعقاد قرارداد دو طرف به رعایت آن ملزم بودند و باید تعهدهای ناشی از آن را اجرا می‌کردند (کاتوزیان ۱۳۹۰: ۲۸۴). در ارتباط با بحث حاضر، در اجیرنامه‌ها اشاره‌ای به حوادث ناشی از کار، فراهم کردن امکانات ایمنی و بهداشتی و حفاظت از کارگر در محیط کار نمی‌شد. به تعبیر ساده‌تر، کارفرما بر پایه اجیرنامه‌ها در قبال آنچه در محیط کار برای کارگر اتفاق بیفتد، تعهدی نداشت. بدین ترتیب در مجموع، اجیرنامه قراردادی بود که به جز دست‌مزد، حق و حقوقی برای کارگر (به طور عام) در نظر نمی‌گرفت و کارگران ناگزیر بودند برای امرار معاش به چنین قراردادی تن دهند (خسروپناه ۱۴۰۲: ۱۰۰-۱۰۱).

بدین ترتیب، مواد فوق در قانون مدنی راه را بر مداخله دولت در این امور می‌بست. باین حال، مسائل و دشواری‌هایی که طرح‌های راه‌سازی و ساخت راه آهن پدید آورد، موجب شد تا زمینه برای تجدیدنظر در این الگوی تنظیم روابط کار فراهم شود.

### ۳. احداث راه شوسه و راه آهن و افزایش تعداد کارگران

به دلیل موقعیت خاص جغرافیایی و وسعت زیاد فلات ایران، وجود رشته کوه ها و صحراهای پهناور و دیگر پدیده های طبیعی، و بر اثر این ها پراکندگی شهرها و روستاها از دیرباز ساخت، حفظ، و نگهداری از راه ها را به یکی از وظایف اصلی دولت تبدیل کرده بود. باین حال، تا پیش از سال ۱۳۰۰ ش، به علت ناتوانی دولت قاجار در ساخت و نگهداری راه های مناسب، راه های ایران عمدتاً منحصر به چند رشته راهی بود که به دست بیگانگان ساخته شده بودند (رپرت سالنامه اداره کل طرق ۱۳۰۵: ۶-۷؛ رأفت ۱۳۱۹: ۲۸؛ جمالزاده ۱۳۳۵ ق: ۴۵-۵۸). در آغاز سال ۱۳۰۰، یعنی بعد از جنگ جهانی اول، برحسب قراردادهایی که از طرف دولت ایران با دولت های روسیه و انگلیس منعقد شد، تقریباً کلیه خطوطی که دولت های مذکور در ایران احداث کرده بودند، به دولت ایران واگذار شد (رپرت سالنامه اداره کل طرق ۱۳۰۵: ۷). در این سال ها، جدای از اهداف نظامی، سه مقصود دیگر از توسعه راه های شوسه مدنظر بود. این سه هدف را می توان به این ترتیب خلاصه کرد: نخست، تهیه وسایل ارتباط جهت حمل و نقل واردات و صادرات کشور؛ دوم، تهیه وسایل حمل و نقل محصولات محلی از یک نقطه به نقطه دیگر کشور؛ سوم، تسهیل وسایل ارتباط بین مرکز و سایر نقاط مملکت از دیدگاه اجتماعی - سوق الجیشی و سیاسی (همان: ۷۵؛ راه سازی ۱۳۰۳: ۲-۳).

با واگذاری راه های مذکور به دولت، در سال ۱۳۰۱ اداره ای به نام اداره کل طرق و شوارع در وزارت فلاح و تجارت و فواید عامه ایجاد شد و در حفاصل سال های ۱۳۰۱ تا ۱۳۰۴ اساس ساختمان راه های عمده کشور ریخته شد (راه و راه سازی ۱۳۵۰: ۴۲). تأمین هزینه های این طرح ها، نگهداری، و تعمیر خطوط موجود از طریق تصویب قانون مالیات راه و الغای عوارض و مالیات های بلدی در دوره پنجم مجلس شورای ملی امکان پذیر شد (ساکما، سند ۳۸۰۶۲-۲۴۰؛ رأفت ۱۳۱۹: ۲۸). در ادامه پس از چند سال، در اسفند ۱۳۰۸ مجلس قانونی را تصویب کرد که به موجب آن وزارت طرق و شوارع تأسیس شد و این وزارت خانه سرپرستی و مراقبت و ایجاد و نگهداری راه های آهن و شوسه را به عهده گرفت (ساکما، سند ۲۹۹۸۸-۲۴۰). در مجموع، باید گفت که در آغاز سال ۱۳۰۰ جمع درازای راه های موجود در ایران در حدود ۳۹۳۰ کیلومتر بیش نبود، ولی در سال ۱۳۱۴ میزان راه های ساخته شده در ایران به بیش از ۲۱ هزار کیلومتر و از آن تاریخ تا مهر ۱۳۱۷ جمع راه های شوسه موجود به ۲۴ هزار کیلومتر رسید (صفوی ۱۳۲۰: ۲۹۵).

زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللهی) ۲۳۷

در فروردین ۱۳۰۴ نیز قانون ساختمان راه‌آهن از تصویب مجلس شورای ملی گذشت و اداره‌ای به نام اداره راه‌آهن در وزارت فواید عامه تأسیس شد (راه و راه‌سازی ۱۳۵۰: ۸۱). در خرداد سال ۱۳۰۴ نیز به موجب قانون انحصار قند و شکر و جای عواید حاصله از این انحصار به ساخت راه‌آهن اختصاص یافت و بالأخره در تاریخ ۲۳ مهر ۱۳۰۶، اولین کلنگ راه‌آهن سراسری زده شد. خط سراسری راه‌آهن ایران به طول ۱۳۹۶ کیلومتر بود و از بندر شاه (بندر ترکمن فعلی) تا بندر شاهپور (بندر امام خمینی فعلی) ادامه داشت و از نظر فنی و ساختمانی، باتوجه به وجود ارتفاعات بسیار، مشکلات فنی بسیاری در سر راه خود داشت (ساکما، سند ۲۹۹۸-۲۴۰). با این حال، با وجود این مشکلات، سرانجام پس از چند سال در ۳۰ بهمن ۱۳۱۵ خط شمال و در ۴ شهریور ۱۳۱۷ تمام خط سراسری راه‌آهن خاتمه یافت (همان؛ برای تأثیر این طرح‌ها بر حمل و نقل و اقتصاد کشور، بنگرید به Clawson 1993: 235-250).

باتوجه به تنوع جغرافیایی ایران طبیعی بود که تعداد کارگران مشغول به کار در طرح‌های ساخت راه شوسه و راه‌آهن در نواحی مختلف متفاوت باشد. به هر حال، از تعداد کارگران مشغول به کار در این طرح‌ها در حدفاصل سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۷ آمار متقنی در دست نیست. با وجود این، برخی از گزارش‌های پراکنده که از این دوران در دسترس است، می‌توانند به ما چشم‌اندازی کلی از شمار آن‌ها ارائه کنند. در یکی از این گزارش‌ها، یعنی نامه وزارت راه به دفتر بین‌المللی کار مجمع اتفاق ملل، شمار کارگران خطوط راه شوسه در سال‌های اوج فعالیت به طور متوسط ۵۲۸۴۵ ذکر می‌شود (استادوخ، سند ۱۷-۱۳/۸/۱۳۱۹ ش). ترسکینسکی، مشاور فنی وزارت راه، نیز تعداد کارگران شاغل در بحبوحه فعالیت کار ساخت راه‌آهن را ۴۵۰۰۰ نفر عملی، پنج هزار نفر صنعت‌گر، و ۴۵۰ نفر مهندس و تکنسین می‌داند که در طول خط مشغول کار بودند (ترسکینسکی ۱۳۲۶: ۸۱). بنابراین، مهم‌ترین پی‌آمد این طرح‌ها در نسبت با موضوع حاضر، به کارگیری تعداد زیادی کارگر در این طرح‌ها بود که تا پیش از شروع عملیات راه‌سازی و راه‌آهن مسبوق به سابقه نبود.

#### ۴. وضعیت کاری کارگران و ضرورت تمهیدات ایمنی و بهداشتی برای آن‌ها

بنابه شرحی که در بالا آمد، اجرای این طرح‌ها موجب شد تا دولت درکنار شرکت نفت انگلیس و ایران به اصلی‌ترین کارفرمای نیروهای کار در ایران تبدیل شود. با این حال، برخلاف شرکت نفت انگلیس و ایران، کم‌تجربگی دولت در اجرای چنین طرح‌هایی دولت را با مشکلات مختلفی مواجه کرد. مشکلاتی که از مسائل جزئی شروع می‌شد و در ادامه به

مشکلات کلی تر و تنظیم روابط کار رسید. برای مثال، اداره کل طرق و شوارع وزارت فلاحات و تجارت و فواید عامه طی نامه‌ای به تاریخ ۱۳۰۷/۴/۲۱ به هیئت وزرا اعلام کرد بعضی ایام سال که تعطیل عمومی است، کارگران و کارکنان طرق و شوارع هم باید تعطیل کنند، «ولی بعضی از عملیات برای آن که از اجرت یومیه محروم نشوند، رضا به تعطیل نشده و بعضی دیگر تعطیل می نمایند و این ترتیب اسباب زحمت اولیا و کارکنان نواحی طرق است». سپس، اداره کل طرق برای آن که «در عموم نواحی طرق و شوارع نسبت به کار به طور کلی یک قاعده مجری باشد» پیش نهاد و تقاضای تصویب مراتب ذیل را داشت: «اولاً در مدت سال پنج روز ذیل برای عملیات و کارکنان نواحی طرق و شوارع تعطیل عمومی منظور شود، مگر آن که امر فوری در پیش باشد: ۱. ۱۰ محرم، ۲. ۲۸ صفر، ۲۱ رمضان، ۴. اول فروردین، ۵. ۴ اردیبهشت». در این پنج روز به کارگران نصف اجرت یومیه و به بنا، نجار، سنگ تراش، آهن گر، و غیره اجرت روزانه داده می شد. کارگران بومی و اهل قرای مجاور محل بدون اجرت بودند. دیگر این که هرگاه کار به علت حوادث طبیعی تعطیل می شد، تا دو روز ربع اجرت ها به کارگران غیربومی داده می شد، مشروط به این که برای کار حاضر بوده و به محض رفع مانع مشغول به کار می شدند (ساکما، سند ۳۴۷۲۲-۳۱۰).

باین حال، مشکلات جدی تری در میان بود که ممکن بود به تعطیلی طرح ها منجر شود و ضرورت برنامه ریزی جدی تر دولت در این زمینه ها را ایجاب می کرد. برای نمونه، ساختمان خطوط ناحیه بروجرد مشکل تر از باقی نواحی بود. کارگرانی که باید برای ساخت راه به کار گرفته می شدند از مردم ساکن آن جا بودند که به عملگی در راه سازی آشنا نبودند و به زحمت با بیل و کلنگ کار می کردند. به علاوه آن ها غالباً به واسطه بیلاق و قشلاق کردن در مهاجرت بودند و مقاطعه کاران راه باید به اقتضای فصل از آن ها در خطوط مختلف استفاده می کردند. تذکره آذوقه برای آن ها هم سخت بود و باید از نواحی دوردست برای آن ها ارزاق تهیه می شد. صعوبت دیگر آب و هوای آن جا بود که مخصوصاً در تابستان گرمای زیاد مانع از پیشرفت عملیات می شد و وجود امراض مختلف و مخصوصاً پشه های شالیزارهای آن نواحی موجب می شد تا بیماری مالاریا در میان اهالی زیاد باشد (رپرت سالیانه اداره کل طرق ۱۳۰۵: ۵۴). برطبق گزارش اداره کل طرق در ساخت راه در مناطق دیگر، از جمله راه ورامین به تهران، با چنین مشکلاتی مواجه بودند (همان: ۵۹).

آن چه رسیدگی به مسائل بهداشتی کارگران را به مسئله ای حیاتی و فوری تبدیل می کرد، دوری مراکز این فعالیت ها از شهرها بود. درواقع، کارگرانی که در راه ها و نقاط دور از آبادی به

راه‌سازی مشغول بودند، به امکانات بهداشتی همگانی هم‌چون مراکز صحتی بلدیہ‌ها دست‌رسی نداشتند. به این جهت چنان‌چه در بهداشت این قبیل کارگران اندکی مسامحه می‌شد، پیشرفت کارها از نظم خارج می‌شد و تن‌درستی هزاران تن به‌مخاطره می‌افتاد («بهداری ساختمان راه‌آهن» ۱۳۱۹: ۳۱). درکل، حوادثی که برای کارگران پیش می‌آمد، از حیث مکان و زمان متفاوت بود، ولی به‌طور کلی می‌توان این حوادث را ذیل سه دسته بیماری‌ها، حوادث ناشی از کار، و حوادث طبیعی و غیرمترقبه دسته‌بندی کرد.

نخستین مشکل بروز بیماری‌ها در میان کارگران بود. گرچه نوع امراض در نقاط مختلف ایران از حیث آب‌وهوا مختلف است، به‌طور کلی امراض شایع مربوط به کارگران عبارت بودند از: ۱. امراض عفونی از قبیل حصه (تیفوس)، تیفوئید، مالاریا (که بیش‌تر شایع بود)، اسهال‌های خونی، بیماری‌های ریوی، و با فراوانی کم‌تر روماتیسم حاد؛ ۲. امراض چشم و تراخم که بیش‌تر در جنوب و قسمت گرم‌سیری مشاهده می‌شد؛ ۳. امراض مقاربتی از قبیل سوزاک و سفلیس؛ ۴. امراض مزاجی عمومی از قبیل بیماری‌های دستگاه گوارش. بیماری اسکوربوت هم که از کمبود ویتامین ناشی می‌شود، به اشکال مختلف نزد کارگران دیده می‌شد و امراض مسری از قبیل آبله هم اغلب در خطوط ساختمانی پیدا می‌شد (طرفه ۱۳۱۷: ۱۴۲). درمجموع، بیماری‌ای که در بین کارگران بیش‌ترین شیوع را داشت، مالاریا بود. مالاریا از این حیث شیوع بسیاری داشت که بیش‌تر کارگران سابقه ابتلا به این بیماری را داشتند و معالجه اولیه خود را به‌طور کامل انجام نداده بودند («خلاصه آمار اداره بهداشت» ۱۳۲۰: ۲۱۲). درواقع، زمانی‌که مالاریا به‌خوبی علاج نمی‌شد، هنگام ناتوانی یا عوارض دیگر دوباره بروز می‌کرد (نامه راه ۱۳۱۹: ش ۵ و ۶، ۳۲-۳۳؛ طرفه ۱۳۱۷: ۱۴۲). از بیماری‌های عمده پس از مالاریا، اسهال و اسهال خونی را می‌توان نام برد. ریشه شیوع بیماری‌های گوارش و اسهال به این موضوع بازمی‌گشت که پیمان‌کاران در اجرای مواد مربوط به امور بهداشتی و تأمین بهداشت آب آشامیدنی، نان، و خواربار کارگران به‌نحو مطلوبی اقدام نمی‌کردند («بخش‌نامه‌ها» ۱۳۲۰: ش ۴، ۱۵۴). این سهل‌انگاری‌ها باعث می‌شد که کارگران اغلب از آب رودخانه‌ها مصرف کنند و این قبیل آب‌ها غالباً موجب بروز بیماری‌های واگیر عفونی از قبیل حصه و اسهال می‌شد و گاهی نیز تا اقدامات لازم برای جلوگیری از آن به‌عمل می‌آمد، تلفات سنگینی به کارگران وارد می‌شد («بخش‌نامه‌ها» ۱۳۲۰: ش ۱، ۳۳).

در میان حوادث دسته دوم، مهم‌ترین آن‌ها انفجار مواد محترقه بود. استعمال مواد محترقه در ساخت راه‌های کوهستانی باعث می‌شد که گاهی کارگران کوه‌بر به‌واسطه بی‌احتیاطی موجب

انفجار دینامیت یا باروت می‌شدند و در نتیجه قسمتی از اعضای بدن آن‌ها سوخته یا مجروح می‌شد و گاهی به مرگ آن‌ها منجر می‌شد. چنین حوادثی بیش‌تر در قسمت‌های کوهستانی رخ می‌داد؛ زیرا در کوه‌هایی که به‌هیچ‌وجه راه نداشتند و حتی در بعضی نقاط که جای پا نبود، ساختن راه و راه‌آهن البته خالی از اشکال نبود. در این قسمت‌ها که سروکار عمده‌ها همیشه با دینامیت بود امکان وقوع حوادث بالا می‌رفت. جدای از این، در کوهی که جای پا نداشت و پایین کوه رودخانه بزرگی مثل رودخانه دز وجود داشت، پرت‌شدن و غرق‌شدن هیچ تعجب‌آور نبود (طرفه ۱۳۱۷: ۱۴۳؛ نامه راه ۱۳۲۰: ش ۲، ۵۶-۵۷).

از میان حوادث طبیعی و غیرمترقبه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد. نخست ریزش کوه گاهی با کارگر و عابران جاده تصادف کرده که موجب دررفتگی و شکستگی استخوان‌ها و گاهی مرگ آن‌ها می‌شد. مورد دیگر نزول بهمن بود که در زمستان و اوایل بهار ممکن بود کارگران را زیر بگیرد و خفه کند و موجب مرگ آن‌ها شود. از دیگر حوادث غیرمترقبه می‌توان به آتش‌سوزی یا سیل اشاره کرد که در صورت غفلت ممکن بود موجب سوختگی کارگران یا غرق‌شدن آن‌ها شود (استادوخ، سند ۱۷-۱۳/۱/۱۳۱۹ ش). از دیگر حوادثی که مقابله با آن سخت بود، آفتاب‌زدگی بود که در قسمت‌های ساختمانی جنوب اغلب پیش می‌آمد. در اغلب این نقاط حرارت در سایه از ۵۰ درجه هم تجاوز می‌کرد (طرفه ۱۳۱۷: ۱۴۳).

بنابراین، بالابودن میزان بیماری و حوادث ناشی از کار می‌توانست به تعطیلی یا تأخیر طولانی مدت در اجرای این طرح‌ها بینجامد، اما بنابر اطلاعات موجود، تا پیش از سال ۱۳۱۰ برای بهداشت و درمان کارگران راه‌سازی سازوکار معینی وجود نداشت. فقط در نقاطی که برای امور ساختمانی عده زیادی کار می‌کردند، به‌طور موقت یک پزشک یا دارو فرستاده می‌شد تا به کارگران کمک‌های مقدماتی ارائه شود. بیماران سخت هم به شهرها انتقال می‌یافتند تا در بیمارستان‌های محلی بستری شوند. در صورت بروز سوانح و ازکارافتادن اعضای بدن آنان نیز قاعده‌ای برای جبران صدمه و اعطای پاداش وجود نداشت (رأفت ۱۳۲۰: ۲۰۵). باید توجه داشت که دولت به‌لحاظ عرفی مسئول جبران حوادث ناشی از کار برای افرادی بود که در دستگاه‌های حکومتی اشتغال داشتند. درست است که در دوران پیش از مشروطیت، عموماً مقولات حمایتی در حیطه نهادهای مدنی قرار داشت و دولت کم‌تر به این عرصه وارد می‌شد، اما نسبت به رسیدگی به بعضی از آسیب‌دیدگان اجتماعی مسئولیت داشت. به‌طور مثال، رسیدگی به وضعیت بیماران و مجانین بی‌سرپرست برعهده دولت بود یا جبران خسارات برخی حوادث ناشی از کار که موجب ازکارافتادگی کلی می‌شد. چنان‌چه نیروی کار در دستگاه حکومتی اشتغال داشت، جبران خسارت را عرفاً دولت برعهده می‌گرفت. البته چنین اقدامات

زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللهی) ۲۴۱

حمایتی دولت در عصر پیش از مشروطیت باتوجه به ویژگی‌های دیوان‌سالاری در آن دوره رویه مشخصی نداشت (اکبری ۱۳۸۲: ۱۸۰). این رویه در عصر پس از مشروطه هم ادامه داشت، اما هم‌چنان صورت و ترتیب مشخصی نداشت. بدین ترتیب که در بودجه وزارت‌خانه‌ها مقداری اعتبار با عنوان مخارج غیرمترقبه تعریف می‌شد و به افراد حادثه‌دیده در جریان انجام خدمات دولتی، از این محل مبلغی پرداخت می‌شد (ساکما، سند ۵۳۰-۳۳۰). طبیعی بود که با گسترش فعالیت‌های عمرانی دولت در این دوره، چنین سازوکاری دیگر جواب‌گو نبود و رسیدگی به این موضوع رویه‌های نظام‌مندتری را در این باره ایجاب می‌کرد.

## ۵. نظام‌نامه صندوق احتیاط ادارات طرق

در سال ۱۳۰۹، دو سال پس از تصویب اولین جلد قانون مدنی ایران، ضرورت‌های ساخت راه، به شرحی که در بالا آمد، موجب تغییر این شرایط شد. از آن‌جاکه عملیات راه‌سازی به‌شکل روزافزونی توسعه می‌یافت و تعداد کارگران به‌شکل بی‌سابقه‌ای افزایش یافته بود، این نکته موردتوجه واقع شد که ترتیب خاصی برای حفظ تن‌درستی و بیمه جان کارگران طرق، که غالباً در نقاط بد آب‌وهوا هم کار می‌کردند، اندیشیده شود (کاظمی و اتحادیه ۱۳۹۱: ۲۴۴). از این‌رو، باقر کاظمی، کفیل وزارت طرق در نامه‌ای به هیئت وزرا به تاریخ ۱۳۰۹/۱۲/۲۷ متذکر شد که یکی از کارهایی که وزارت طرق به اجرای آن در سال ۱۳۱۰ تصمیم‌گیری کرده ایجاد صندوق احتیاط است که از یک‌طرف «امور صحی عملجات به‌رشته نظم آمده و کارگرانی که در حین اجرای وظیفه ناقص و یا مجروح می‌شوند، مداوا و معالجه شده و پاداش به آن‌ها اعطا گردد» و از طرف دیگر، «تحملی بر بودجه عمومی طرق برای انجام این امور وارد نیاید». بنابراین، وزارت طرق درخواست کرد که «از اول فروردین ۱۳۱۰ از مزد هریک نفر عمده در یک روز یک شاهی و از مزد سایرین و حقوق کتراتی‌ها ماهیانه صدی دو کسر و برای ایجاد صندوق احتیاط تخصیص داده شود» (ملی ۱۳۱۰/۵۵۹۲۱)؛ موضوعی که طی تصویب‌نامه هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۰۹/۱۲/۳۰ مورد موافقت قرار گرفت (هرمزی و دیگران ۱۳۸۷: ۱۳؛ ساکما، سند ۳۱۴۱۳-۲۳۰). از اول فروردین ۱۳۱۱ نیز این مقررات درمورد کارگران ادارات راه‌آهن اجرایی شد (ساکما، سند ۵۶۰۹۰-۳۱۰؛ ۵۵۲۹۶-۲۴۰).

همان‌طور که در متن تصویب‌نامه آمده بود، وزارت طرق باید نظام‌نامه صندوق احتیاط را تهیه می‌کرد. این نظام‌نامه در ۱۴ ماده و ۵ تبصره از سوی آن وزارت‌خانه تهیه شد و در تاریخ ۱۳۱۰/۵/۹ به تصویب هیئت وزیران رسید (رأفت ۱۳۲۰: ۲۰۵؛ ساکما، سند ۳۰۳۴-۲۶۴). بررسی مواد مهم این نظام‌نامه سازوکار این صندوق را در نحوه پرداخت غرامت و درمان کارگران طرق

به روشنی نشان می‌دهد. برطبق ماده یکم نظام‌نامه، از اول فروردین ۱۳۱۰ مطابق تصویب‌نامه بالا، مبالغی از مزد کارگران کسر می‌شد و براساس ماده دوم، از کسور فوق، صندوقی به‌نام صندوق احتیاط تأسیس می‌شد. ماده سوم نحوه مصرف وجوه حاصله برطبق ماده اول را مشخص می‌کرد که منحصرأ باید به مصارف ذیل می‌رسیدند: نخست، مراقبت صحتی کارگران و اعضای روزمزد و کتراتی و معالجه اشخاصی از طبقات مزبور که در نتیجه ایفای وظیفه مریض و یا مجروح می‌شدند. دوم، پاداش نقدی به کسانی از طبقات مزبور که در نتیجه ایفای وظیفه دائماً از عضوی از اعضای بدن محروم می‌شدند یا برای مدت عمر از کار می‌افتادند. سوم، پاداش به وراثت کسانی از طبقات مزبور که در نتیجه ایفای وظیفه و در سر خدمت تلف می‌شدند. براساس ماده هفتم کلیه مصارف مربوطه به این امور از صندوق احتیاط پرداخت می‌شد. ماده هشتم هم شرایط پاداش نقدی مذکور در جزء دوم ماده سوم را به‌طریق ذیل مشخص می‌کرد: الف) اشخاصی از طبقات مذکور در ماده اول که در نتیجه ایفای وظیفه طوری صدمه می‌دیدند که به ازکارافتادن دائمی آن‌ها منجر می‌شد، معادل دو سال آخرین حقوق به آن‌ها پرداخته می‌شد و حداکثر این مبلغ نباید از دو هزار تومان تجاوز می‌کرد؛ ب) اشخاصی که از طبقات مذکور در ماده اول که قسمتی از اعضای بدن آن‌ها بر اثر سانحه مرتبط با ایفای وظیفه معیوب دائمی شوند، علاوه‌بر معالجه اولیه به‌شرح ذیل (جدول ۱) مبلغی به آن‌ها پرداخت می‌شد:

جدول ۱. نحوه پرداخت پاداش به افراد آسیب‌دیده در صندوق احتیاط ادارات طرق

|                                                                                                         |                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی دو چشم و یا دو دست و یا دو پا                                              | ۵۰ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| برای فقدان و یا ازکارافتادن دائمی دست راست از آرنج به بالا                                              | ۲۵ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی دست چپ از آرنج به بالا دست راست از آرنج به پایین یا از زانو به بالا        | ۳۰ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی دست چپ از آرنج به پایین و پا از زانو به پایین و ازکارافتادن کلیه قوه سامعه | ۲۵ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی یک چشم                                                                     | ۱۵ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی شست دست                                                                    | ۱۲ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی تمام انگشت‌های یک پا                                                       | ۱۰ درصد دو سال آخرین حقوق  |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی قوه سامعه یک گوش                                                           | ۷ درصد دو سال آخرین حقوق   |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی یک بند انگشت شست دست و یا انگشت سبابه و یا شست پا                          | ۵ درصد دو سال آخرین حقوق   |
| فقدان و یا ازکارافتادن دائمی هر انگشت دست غیر از انگشت سبابه                                            | ۲/۵ درصد دو سال آخرین حقوق |

منبع: ساکما، سند ۲۳۸۲۴-۲۴۰

بند «ج» این ماده نیز شرایط پرداخت مرخصی با حقوق اعضا را مشخص می‌کند. برطبق آن، اعضای صندوق که بر اثر ایفای وظیفه به مرضی مبتلا می‌شدند، اگر برای اعاده صحت مزاج احتیاج به مدتی معالجه و استراحت احتیاج پیدا می‌کردند، معادل نصف حقوق ایام معالجه و استراحت ایشان به عنوان حق‌العلاج از صندوق احتیاط پرداخت می‌شد، ولی حداکثر این مدت نباید از دو ماه تجاوز می‌کرد. ماده نهم هم نحوه پرداخت غرامت به وراث را مشخص می‌کرد. مطابق با این ماده اشخاصی از طبقات مذکور در ماده اول که در حین ایفای وظیفه مقتول می‌شدند یا صدماتی بر آن‌ها وارد می‌شد که به مرگ منجر می‌شد، به وراث قانونی آن‌ها و اشخاصی که در تحت کفالت آن‌ها بودند، معادل دو سال آخرین حقوق شخص مقتول یا متوفی تأدیه می‌شد. ماده دهم نیز مشخص می‌کرد که طبقات مذکور در ماده اول در چه صورت حق استفاده از پاداش‌های مذکور در ماده هشتم را نداشتند:

الف) در صورتی که در موقع حادثه وارده به آن‌ها در تحت تأثیر مشروبات الکلی و ادویه مخدره بود؛ ب) در صورتی که عمداً احکام و قواعدی را که مخصوصاً برای حفاظت آن‌ها وضع شده بود، مراعات نمی‌کردند؛ ج) در صورتی که عالماً و عامداً وسایل و وسایطی را که برای حفظ آن‌ها تعبیه شده بود، مراعات نکرده و عمداً وسایل مزبور را تغییر داده و یا از کار می‌انداختند.

چنین افرادی فقط معالجه می‌شدند (ساکما، سند ۲۳۸۲۴-۲۴۰).

مقایسه میان نظام‌نامه صندوق احتیاط ادارات طرق و نظامات مربوط به استخدام در شرکت سهامی نفت انگلیس و ایران که آن شرکت در دهه‌های ۱۳۰۰ و ۱۳۱۰ درمورد کارگران خود اجرا می‌کرد، می‌تواند به روشنی حداقلی بودن خدمات صندوق احتیاط ادارات طرق را نشان دهد. بنابه شرحی که باقر کاظمی در خاطرات خود آورده است، دولت در تدوین این نظام‌نامه از نظام‌نامه کمپانی نفت جنوب الهام گرفته بود (کاظمی و اتحادیه ۱۳۹۱: ۲۴۴). این نظام‌نامه، که در تاریخ اجتماعی این دوره مغفول مانده است، مشتمل بر ده ماده به این شرح بود: مواد اول تا سوم اموری هم‌چون ساعات کار، تعطیلات، اضافه کار، سن شروع به خدمت، و مزد و ترفیع کارگران را شامل می‌شد؛ موضوعاتی که تمامی آن‌ها از نظام‌نامه صندوق احتیاط حذف شده‌اند. مهم‌ترین ماده درباره بحث حاضر به ماده چهارم و موضوع پرداخت غرامت به حوادث ناشی از کار باز می‌گشت. این ماده «پرداخت تعویض نقدی برای صدمات وارده و مرگ که در حین انجام وظیفه رخ می‌دهد»، نام داشت که برطبق جدول ۲ به اعضا پرداخت می‌شد و به‌وضوح مشابهت میان دو نظام‌نامه را نشان می‌دهد.

جدول ۲. نحوه پرداخت پاداش به افراد آسیب دیده در شرکت نفت انگلیس و ایران

| میزان فقدان استفاده از عضو | صدمه وارده شده                                          |
|----------------------------|---------------------------------------------------------|
| ۷۰ درصد                    | فقدان دست راست از آرنج به بالا                          |
| ۶۰ درصد                    | فقدان دست چپ از آرنج به بالا                            |
| ۶۰ درصد                    | فقدان دست راست از آرنج به پایین                         |
| ۶۰ درصد                    | فقدان پا از زانو به بالا                                |
| ۶۰ درصد                    | فقدان دست چپ از آرنج به پایین فقدان پا از زانو به پایین |
| ۶۰ درصد                    | ازکارافتادن کلیه قوه سامعه                              |
| ۳۰ درصد                    | فقدان یک چشم                                            |
| ۲۵ درصد                    | فقدان شست دست                                           |
| ۲۰ درصد                    | فقدان تمام انگشت های یک پا                              |
| ۱۰ درصد                    | فقدان یک بند انگشت شست دست                              |
| ۱۰ درصد                    | فقدان انگشت سبابه                                       |
| ۱۰ درصد                    | فقدان شست پا                                            |
| ۵ درصد                     | فقدان هر انگشت دست غیر از انگشت سبابه                   |

منبع: ساکما، سند ۱۴۳۹-۲۱۰

حداکثر این مبلغ از ۴۲ ماه حقوق و ده هزار قران تجاوز نمی کرد. البته در این جا نیز در مواردی که کارگر مشروبات الکلی یا ادویه مخدر استفاده می کرد یا عالماً و عامداً از مقررات حفاظتی پیروی نمی کرد، جبران نقدی در کار نبود. ماده پنجم به «تقاعد و انعامی که درقبال خدمات طولانی و حسن خدمت منظور می شود» مربوط می شد. ماده ششم به صندوق تقاعد مربوط می شد. برطبق این ماده صندوق تقاعد برای کارگران عالی رتبه شرکت بود که قاعدتاً کارگران ایرانی را شامل نمی شد و آن ها مشمول ماده پنجم می شدند. ماده هشتم درباره معالجه مستخدمان شرکت بود. برطبق این ماده، عموم مستخدمان در مطب ها و مریض خانه های شرکت مجانی معالجه می شدند. کلیه امراض و صدمات وارده به مستخدمان اعم از این که در نتیجه خدمت یا به طور دیگر عارض شده بود، در مؤسسات مزبور معالجه می شد و مادامی که مستخدمان در مریض خانه مریض بودند و یا بنابر تصدیق دکتر از کار غیبت می کردند، حقوق تمام دریافت می کردند. ماده دهم هم به تعلیم شاگرد مربوط می شد و اطفال مستخدم شرکت مادامی که تحت تعلیم بودند، مزد دریافت می کردند و مجبور نبودند به کار خود در شرکت ادامه دهند (ساکما، سند ۲۳۵۹-۲۴۰).

بنابراین، باوجود الگوبرداری وزارت طرق از نظامات شرکت نفت ایران و انگلیس، مواد مربوط به تنظیم روابط کار عمدتاً نادیده گرفته شدند و نظام‌نامه صندوق احتیاط طرق صرفاً به نظام‌نامه‌ای برای پرداخت غرامت بابت حوادث ناشی از کار و تأمین امکانات بهداشتی حداقلی برای کارگران تقلیل یافت و در آن سازوکاری برای مواردی هم‌چون ساعات کار، اضافه‌کار، مرخصی باحقوق، کار کودکان، ترفیع کارگران، تقاعد و انعام درقبال خدمات طولانی و حسن خدمت و تعلیم افراد تازه‌استخدام‌شده پیش‌بینی نشده بود. درباب این موارد اطلاعات منظمی در دست نیست، اما گزارش‌های پراکنده نشان از نارضایتی شدید کارگران از این موارد دارد (ساکما، سند ۱۴۳۳۹-۲۱۰).

## ۶. تشکیل صندوق‌های احتیاط

به‌هرحال، با تصویب نظام‌نامه صندوق احتیاط طرق، با کسر مبلغی از مزد کارگران از اول فروردین سال ۱۳۱۰ به بعد، به‌شکل زیر بیمه و درمان کارگران طرق عملی شد. نخست دایره حساب‌داری هریک از ادارات طرق موظف بود هر ماه موقع پرداخت اجرت کارگران، کسور احتیاط آن‌ها را جمع‌آوری کند و به‌وسیله اداره دارایی محل به اداره خزانه‌داری کل تحویل دهد که در حساب مخصوص نگه‌داری شود. سپس، حساب‌داری هر محل ماهیانه صورت‌حسابی که حاوی درآمد حاصله از کسور احتیاط بود، در سه نسخه تهیه و به مرکز وزارت‌خانه برای رسیدگی ارسال می‌کرد و یک نسخه آن برای استحضار به خزانه‌داری کل فرستاده می‌شد. بدین ترتیب، هر موقع که بر اثر حادثه به کارگران یا ورثه آن‌ها پاداش تعلق می‌گرفت، اداره مربوطه طبق آیین‌نامه صورت‌مجلسی که حاوی واقعه بوده، تنظیم و به حساب‌داری وزارت‌خانه‌ها یا اداره کل طرق ارسال می‌کرد. سپس، کمیسیونی متشکل از سه نفر از کارمندان وزارت طرق در صورتی که صورت‌مجلس مزبور مطابق با مواد آیین‌نامه و وقوع حادثه درحین انجام وظیفه بود، میزان و مبلغ پاداش را معین و پس از تصویب مقام وزارت به حساب‌داری مرکز احاله می‌کرد و اداره حساب‌داری هم طبق مقررات حواله آن را صادر و به‌موجب سند صادره به کسی که پاداش به او تعلق می‌گرفت، مبلغ آن را پرداخت می‌کرد (استادوخ، سند ۱۷-۱۳۱۹/۸/۱۳ ش).

در قسمت درمان و بهداشت کارگران نیز، با تصویب نظام‌نامه، دکتر علی‌اکبر اعتماد حکیم‌السلطنه که در وزارت طرق کار می‌کرد، به ریاست صحنه منصوب شد و در اواسط سال ۱۳۱۰، صحنه طرق تأسیس و در چند محل کار شعب صحنه تشکیل شد و در اتاق‌های کرایه

دهاتی یا زیر چادرها منازلی دارای تخت خواب و لوازم و هم چنین آشپزخانه مختصر و دواخانه کوچکی با اطبا و پرستار و غیره مرتب به راه افتاد (کاظمی و اتحادیه ۱۳۹۱: ۲۴۳-۲۴۴). از سال ۱۳۱۰ به این سو صحنه وزارت طرق به تدریج توسعه یافت، به شکلی که در سال ۱۳۲۰ در مرکز وزارت راه سه اداره بهداشتی به نام بهداشتی راه شوسه تأسیس شده بود و در اداره راه شوسه هر شهرستان یک سرویس بهداشتی وجود داشت که نسبت به توسعه ساختمان هر ناحیه از یک یا چند پزشک و چند پزشک یار تشکیل می شد و تمام هزینه این مراکز از محل درآمد صندوق های احتیاط تأمین می شد (رأفت ۱۳۲۰: ۲۰۵).

البته، باید توجه داشت که چنین سازوکاری در بیمه های اجتماعی بی سابقه بود؛ زیرا در اروپا در چنین مواردی براساس قانون مسئولیت مدنی یا براساس سازوکار شرکت های بیمه، دست کم بخشی از هزینه ها به عهده کارفرما بود. از سوی دیگر، در حالی که دولت هیچ گونه نقشی در تأمین هزینه های مذکور نداشت، عملاً تمام تصمیم گیری ها درباره پرداخت ها به طور انحصاری در اختیار دولت بود و کلیه پرداخت های حوادث ناشی از کار تنها پس از امضای عالی ترین مقام اداری در دولت امکان پذیر بود. در واقع، دولت در این گونه امور صرفاً باید ناظر می بود، نه عامل و تصمیم گیرنده نهایی (اکبری ۱۳۸۲: ۱۸۳). وجود شواهد پراکنده بعد از وقایع شهریور ۱۳۲۰ نشان می دهد که کارگران به این تمرکزگرایی صندوق ها به شدت معترض بودند. به زعم آنها، نظام نامه صندوق های احتیاط طرز استفاده از وجوه صندوق ها را برای پاداش مصدومان به قدری مشکل کرده بود که خواهان استرداد وجوه اخذ شده از آنها بودند (ساکما، سند ۲۶۰۶۸-۳۱۰).

نکته آخر این که باید تلاش کرد تا معنای تاریخی حداقلی بودن خدمات صندوق های احتیاط را درک کرد. مقایسه میزان دست مزد کارگران با میزان پاداشی که بابت حوادث ناشی از کار به آنها داده می شد، می تواند در این راه به ما کمک کند. برای مثال، همان طور که پیش تر اشاره شد، براساس نظام نامه صندوق احتیاط برای ازکارافتادن دائمی دو دست یا دو چشم، ۵۰ درصد حقوق دو سال آخر فرد حادثه دیده به او داده می شد، البته به شرطی که حداکثر حقوق دوساله فرد از پنج هزار ریال کم تر و از بیست هزار ریال بیش تر نبود. در سال ۱۳۱۶ میانگین مزد روزانه یک نفر کارگر شش ریال بوده است. حال اگر سال کاری را سی صد روز حساب کنیم، دو سال حقوق این کارگر مبلغی حدود ۳۶۰۰ ریال می شد. بنابراین، ۵۰ درصد آن مبلغی حدود ۱۸۰۰ ریال بود. طبیعی است که فرد با ازدست دادن دو دست یا دو چشم عملاً ازکارافتاده می شد، اما مبلغی که بابت پاداش به او داده می شد، در بهترین حالت کفاف زندگی او را برای بیش از یک سال نمی داد (ساکما، سند ۹۴۰۳۱-۲۴۰).

باین حال، این نکته را باید در نظر گفت که چون وجوه صندوق صرف کمک به حادثه‌دیده‌های شغلی و ورثه قانونی کارگران می‌شد، تشکیل صندوق احتیاط وزارت طرق توانست در حوزه روابط کار منطقی غیر از منطق اجیرنامه‌ها در قانون مدنی را جای‌گزین کند و به مبنای قانونی تبدیل شد که براساس آن در سال‌های بعد بیمه‌های اجتماعی در میان کارگران دیگر بخش‌ها گسترش یافت (نیرنوری ۱۳۲۶: ۲۷). در چنین بستری از سال ۱۳۱۰ این سازوکار به تدریج به دیگر بخش‌های اقتصادی و تمام کارخانجات و مؤسسات صنعتی تسری یافت و از طریق نظام‌نامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی در سال ۱۳۱۵ مبنای حقوقی پیدا کرد (ساکما، سند ۴۵۴۶-۲۹۳) و تا سال ۱۳۲۲ سازوکار این صندوق‌ها مبنای ارائه خدمات اجتماعی به کارگران در بخش‌های مختلف اقتصادی بود، اما در فضای بعد از وقایع شهریور ۱۳۲۰، با شروع دور جدیدی از تجدد رای‌زنانه، چنین مقررات حداقلی معنای خود را از دست داد و با تصویب قانون بیمه کارگران در تاریخ ۲۹ آبان ۱۳۲۲، عمر صندوق‌های احتیاط به سر آمد؛ موضوعی که خود محتاج تحقیقی جداگانه است.

## ۷. نتیجه‌گیری

دولت ایران تا سال ۱۳۰۹ با این ادعا که دایره صنعت در کشور محدود است، از پذیرش مسئولیت درقبال تأمین خدمات اجتماعی کارگران و تنظیم روابط کار در کشور سر باز می‌زد. باین حال، کثرت کارگران مشغول به کار در طرح‌های راه‌سازی و ساخت راه‌آهن موجب شد که ارائه این گونه خدمات ضرورت پیدا کند؛ چراکه بدون چنین خدماتی عملاً اجرای این طرح‌ها متوقف می‌شد. از این رو، وزارت طرق در سال ۱۳۱۰ با الهام از نظامات استخدام شرکت نفت ایران و انگلیس و البته حذف برخی مواد مهم آن نظام‌نامه‌ای با عنوان نظام‌نامه صندوق احتیاط ادارات طرق را به تصویب رساند که اهداف آن به دو مورد عمده محدود می‌شد. پرداخت غرامت به کارگرانی که در حین کار آسیب می‌دیدند و ارائه خدمات بهداشتی به آن‌ها به منظور جلوگیری از توقف و تعطیلی طرح‌ها. آنچه چنین سازوکاری را عملی کرد به این موضوع بازمی‌گشت که در تمامی این موارد هزینه این خدمات بر دوش کارگران قرار می‌گرفت. به سخن دیگر، تمام این هزینه‌ها از محل کسور دریافتی از مزد کارگران تأمین می‌شد و کارفرما جز در مواردی بسیار کلی از هرگونه مسئولیتی مبرا بود. با وجود این، تشکیل این صندوق‌ها در سال‌های بعد تأثیر مهمی در روابط کار در این دوره گذاشت. به سخن دیگر، هرچند در نظام‌نامه این صندوق‌ها به بسیاری از وجوهی که روابط کار را تنظیم می‌کرد، توجهی نشده بود، نفس

وجود این صندوق‌ها خود زمینه را برای تحول مهمی در روابط کار ایجاد کرد. در واقع، تا پیش از تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق استخدام کارگران بر مبنای شرایط مندرج در اجیرنامه‌ها بود. اجیرنامه‌ها بر مبنای اصل آزادی اراده طرفین عقد اجاره و اعتبار قراردادهای خصوصی تنظیم می‌شدند و قرارداد کار را مشابه با سایر قراردادهای اجاره تلقی می‌کردند که فاقد جنبه‌های حمایتی مصرح در حقوق کار بود، ولی چنان‌که اشاره شد، پیشرفت طرح‌های راه‌سازی و ازدیاد شمار کارگران رابطه کارگر و کارفرما را به مسئله‌ای اجتماعی تبدیل کرد. در چنین شرایطی دیگر دولت نمی‌توانست به شرایط کار و اختلاف بین این دو دسته بی‌اعتنا بماند و آن را رابطه خصوصی بین اشخاص بداند. بدین ترتیب، روابط کار در نتیجه این تحولات از رابطه خصوصی بین اشخاص خارج و به مسئله‌ای اجتماعی تبدیل شد که دخالت دولت را برای تنظیم مواد آن ضروری می‌ساخت؛ موضوعی که موجب گسترش سازوکار صندوق‌های احتیاط به کارگران دیگر بخش‌های اقتصادی شد و گسترش بیمه‌های اجتماعی در حفاصل سال‌های ۱۳۱۱ تا ۱۳۲۰ خود شاهدی بر این مدعاست.

### پی‌نوشت

۱. این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی این‌جانب در سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران با عنوان «زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی تأسیس و گسترش صندوق‌های احتیاط با تمرکز بر شکل‌گیری صندوق احتیاط راه‌آهن: ۱۳۰۹-۱۳۲۰» است.

### کتاب‌نامه

- اتابکی، تورج (۱۳۹۷)، «تجدد رای‌زنانه، گزینه‌ای در برابر تجدد آمرانه»، فصل‌نامه نگاه نو، س ۲۸، پیاپی ۱۲۰، ۱۰۳-۱۲۷.
- ارسطو (۱۳۹۰)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: علمی و فرهنگی.
- استادوخ (اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه) سند ۱۶-۱۴/۲/۱۳۱۳ ش، ۱۷-۱۳/۸/۱۳۱۹ ش.
- اسماعیلی، محسن (۱۳۹۷)، «اصل حاکمیت اراده در حقوق غرب و اسلام: مبانی، آثار، و پیشینه تاریخی»، فصل‌نامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۵، ش ۲، پیاپی ۱۶، ۱-۲۶.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲)، بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران (۱۳۸۵-۱۳۲۰)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- اعتضادپور، ناهید و فهیمه رجبی‌راد (۱۳۷۵)، تأمین اجتماعی در ایران، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللہی) ۲۴۹

«بخش نامه‌ها» (۱۳۲۰)، نامه راه، س ۲، ش ۴، ۱۵۴.

«بخش نامه‌ها» (۱۳۲۰)، نامه راه، س ۲، ش ۱، ۳۳.

«بهداری ساختمان راه‌آهن» (۱۳۱۹)، نامه راه، س ۱، ش ۵ و ۶، ۳۱-۳۳.

ترسکینسکی، انا تول (۱۳۲۶)، تاریخچه مختصر راه‌آهن در ایران، تهران: بنگاه راه‌آهن دولتی ایران.

جمال‌زاده، سید محمدعلی (۱۳۳۵ ق)، گنج شایگان یا اوضاع اقتصادی ایران، برلین: اداره کاوه.

خسروپناه، محمدحسین (۱۴۰۲)، «اجیرنامه»، فصل‌نامه فرهنگی و اجتماعی گفت‌وگو، پیاپی ۹۶، ۹۱-۱۰۳.

«خلاصه آمار اداره بهداشت کل راه شوسه: چگونگی بهداشت کارگران ساختمانی و تعمیراتی راه‌های شوسه در سال ۱۳۱۹» (۱۳۲۰)، نامه راه، س ۲، ش ۶، ۲۱۱-۲۱۵.

راپرت سالیانه اداره کل طرق و شوارع مملکت ایران سال ۱۳۰۵ شمسی (۱۳۰۵)، اداره کل طرق و شوارع، تهران: مطبعه برادران باقرزاده.

راه‌سازی (۱۳۰۳)، بی‌جا: وزارت جنگ.

راه و راه‌سازی از دوره هخامنشی تا عصر سلطنت پهلوی (۱۳۵۰)، بی‌جا: دفتر اطلاعات و روابط عمومی وزارت راه.

رأفت، عباس (۱۳۱۹)، «راه‌های شوسه: پیشرفت‌های کشور در بیست سال گذشته»، نامه راه، س ۱، ش ۹، ۲۵-۲۸.

رأفت، عباس (۱۳۲۰)، «صندوق احتیاط»، نامه راه، س ۲، ش ۶، ۲۰۵-۲۰۸.

زاهدی مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۸)، «نظام‌های سستی تأمین اجتماعی در ایران»، فصل‌نامه تأمین اجتماعی، دوره ۱، ش ۳، ۲۴-۶۱.

«سازمان بهداشتی راه‌آهن» (۱۳۲۰)، نامه راه، س ۲، ش ۲، ۵۵-۵۹.

ساکما (سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران)، سند ۱۴۳۹-۲۱۰، ۳۱۴۱۳-۲۳۰، ۲۳۵۹-۲۴۰، ۲۳۸۲۴-۲۴۰، ۲۹۹۸۸-۲۴۰، ۳۸۰۶۲-۲۴۰، ۵۵۲۹۶/۲۴۰، ۹۴۰۳۱-۲۴۰، ۳۰۳۴۴-۲۶۴، ۴۵۴۶-۲۹۳، ۲۶۰۶۸-۳۱۰، ۳۴۷۲۲-۳۱۰، ۵۶۰۹۰/۳۱۰، ۵۳۰-۳۳۰.

صفوی، حسن (۱۳۲۰)، «اهمیت راه و وسایط نقلیه در اقتصاد کشور»، نامه راه، س ۲، ش ۸، ۲۹۳-۲۹۸.

طرفه (۱۳۱۷)، «بهداری ساختمان راه‌آهن»، در: راه‌آهن سراسر ایران ۱۳۰۶-۱۳۱۷، تهران: بی‌نا، ۱۳۹-۱۴۴.

فلور، ویلم (۱۳۷۱)، اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران؛ جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران، تهران: توس.

قانون مدنی (بی‌تا)، بی‌جا: بی‌نا.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.

کاظمی، داود و منصوره اتحادیه نظام‌مافی (۱۳۹۱)، یادداشت‌هایی از زندگانی باقر کاظمی (مبهدب‌الدوله) از ۱۶ اسفند ۱۳۰۷ تا ۲۸ اسفند ۱۳۱۴، ج ۳، تهران: نشر تاریخ ایران.

۲۵۰ تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال ۱۴، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳

لاجوردی، حبیب (۱۳۶۹)، *اتحادیه‌های کارگری و خودکامگی در ایران*، ترجمه ضیاء صدقی، تهران: نو.  
مؤسسه انتظام بین‌المللی کار و ایران و ممالک مجاور آن (۱۳۱۱)، دفتر بین‌المللی کار، تهران: مطبعة روشنایی.  
نیرنوری، حمید (۱۳۲۶)، «بیمه کارگران ایران»، مجله کار، ش ۱۰، ۱۱، و ۱۲، ۲۷-۳۱.  
وحید، مجید و امیر لطفی (۱۳۹۶)، «تأسیس سیاست‌های تأمین اجتماعی در ایران (۱۲۸۵-۱۳۲۰)»، فصل‌نامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، ش ۴، ۱۲۵-۱۴۹.  
هرمزی، فاطمه، فاطمه حاجیه‌ها، و فروغ حریریان (۱۳۸۷)، *سیرتطور مقررات و سازمان اجرایی کار در ایران*، زیر نظر دکتر محمدرضا سپهری، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

Clawson, Patrick (1993), "Knitting Iran together: the land transport revolution, 1920-1940", *Iranian Studies*, vol. 26, no.3-4, 235-250.

Hellwege, Phillip (2020), *From Guild Welfare to Bismarck Care: Professional guilds and the origins of modern social security law and insurance law in Germany*, Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

Perry, Matt (2000), *Bread and Work: Social Policy and the Experience of Unemployment 1918-1939*, London: University of Michigan Press.