

## **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

\* 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



engaged in these projects is discussed. Finally, the mechanism of provident funds in 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. Translated by Ḥamid 'Enāyat. Tehran: Entishārāt-e 'Elmi va Farhangi. [In Persian]
- Atabaki, Turaj (2018)"Consultive Modernization: An Alternative to Authoritarian Modernization". negah-e now, Vol. 28. No120, pp. 103-127. [In Persian]
- Bākhnānehā ( April 1941). Nāmeḥ-ye Rāh, Vol. 2, No 1, pp 33. [In Persian]
- Bākhnānehā (Julay 1941). Nāmeḥ-ye Rāh, Vol. 2, No 4, pp 154. [In Persian]
- Behdari-ye Sākhtemān-e Rāh Āhan (1940). Nāmeḥ-ye Rāh, Vol. 1, No 5-6, pp 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]

## 241 Abstract

- Daftar-e 'Et[ā]āt va Ravābet-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]
- 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, pp. 211-215. [In Persian]
- Edāre-ye Koll-e Torogh 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]
- esmaeili, 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*, 5(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). Translated by Abu l-Qāsem Serī .Tehrān: Tus. [In Persian]
- Jamālzadeh, Seyyed Moḥammad-'Ali (1916), Abundant Treasure: The Economic Conditions of Iran, Berlin: Entesārāt-e edāre-ye Kāveh. [In Persian]
- Kāṭūziān, Nāsher (2011). Introduction to Law and Legal Studies in the Iranian Legal System. Tehrān: Sherkat-e Sehāmi Entishār. [In Persian]
- Khosropanah, MoḥammadHoseyn (2023). «Ajirnameh». *Goftegū*, No 96, pp.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, « Railway Workers' Health and Safety Department». in: collaborative group (1938), The Trans-Iranian Railway 1927-1938., No Placed, pp. 139-144. [In Persian]
- vahid, Majid., & Lotfi, Amir. (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*, 26:3-4, 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

- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Mellī). document number: 210- 1439
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Mellī). document number: 230-31413
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Mellī). document number: 240-2359

- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 240-23824
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 240-29988
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 240-94031
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 240-38062
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 240-55296
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 293-4546
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 240-94031
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 264-30344
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 293-4546
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 310-26068
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 310-34722
- Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāneh-e Mellī-ye Iran (Ārshīv-e Melli). document number: 330-530
- Markaz-e Asnād va Tārīkh-e Dīplmāsī-ye Vāzārat-e Omūr-e Khāreje (Ārshīv-e Vāzārat-e Khāreje).  
document number: 1313 sh/8/2/14-16
- Markaz-e Asnād va Tārīkh-e Dīplmāsī-ye Vāzārat-e Omūr-e Khāreje (Ārshīv-e Vāzārat-e Khāreje).  
document number: 1319sh/8/1/13-17

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

محمدجواد عبدالمهی\*

### 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 وزراء در اسفند سال ۱۳۰۹، صندوق احتیاطی در سال ۱۳۱۰ برای کارگران مشغول به کار در ساخت طرق و شوارع تشکیل شد و در سال ۱۳۱۱ 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، اما 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 به هنگام 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 با توجه به ضرورت ارائه خدمات اجتماعی در طرح‌های راه‌سازی به علت بالان بودن 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 بر پایه 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 بکارگیری 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 ه.ش دولت ایران مدعی بود که ترتیب کار و کارگر در ایران به کلی مخالف با وضع سایر کشورها به ویژه دولت‌های اروپایی است و چون در ایران هنوز مسائل اقتصادی و صنعتی و کارخانجات مثل سایر کشورهای دنیا بسط و توسعه پیدا نکرده، تنظیم روابط کار موافق صرفه و احتیاجات و وضعیت کنونی مملکت نیست (وزارت خارجه، ۱۶-۱۴/۲/۱۳۱۳ ش). از این رو، هر چند 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 (دفتر بین‌المللی کار، 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 کرده و آن را تابع شرایط عمومی معاملات قرار می‌دادند و فاقد جنبه‌های حمایتی مورد نظر در حقوق کار بود (هرمزی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۲). با این حال، در سال ۱۳۱۰ بر طبق 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 که روابط کار را تنظیم می‌کرد نادیده گرفته بود. 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



زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللهی) ۲۴۵

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 با توجه به ضرورت ارائه خدمات اجتماعی در طرح‌های راه‌سازی به علت بالان بودن 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 زیر 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 بکارگیری تعداد زیادی کارگر در آن‌ها بود. سپس در ادامه 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 بلدی‌ها بود. اما برای طرح‌هایی که در بیرون از محدوده خدماتی بلدی‌ها در جریان بودند طبیعی بود که این اقدامات از حیز انتفاع ساقط بود. 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 همیاری‌های اصناف به عنوان 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، نک: زاهدی‌مازندرانی، ۱۳۷۸). با این حال، شکل‌گیری صندوق‌های احتیاط طرق مربوط به دوره‌ای از تاریخ ایران است که با کنار رفتن تجدد رایزنانه (اتابکی، ۱۳۹۷)، برنامه‌نوسازی با شدت و حدت 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، تا کنون 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 داده شده است (برای مثال، نک: اعتضادپور و رجیبی راد، ۱۳۷۵: ۴۱؛ وحید و لطفی، ۱۳۹۶: ۱۴۴) و در پژوهش‌های تاریخی نیز این صندوق‌ها کلاً نادیده گرفته شده‌اند (برای مثال، نک: لاجوردی، ۱۳۶۹) یا به آن‌ها صرفاً به عنوان پیش‌درآمدی نسبتاً بی‌اهمیت به

گسترش خدمات اجتماعی بعد از وقایع شهریور هزار و سیصد و بیست نگریسته شده است (برای مثال، نک: فلور، ۱۳۷۱: ۱۱۹-۱۲۰).

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

هرچند 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 بیش‌ازپیش 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 اجیر گرفتن یا اجاره اشخاص روش معمول برای به کار گرفتن نیروی کار در تولید و خدمات جامعه ایران بود که برای مستند کردن 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 ماه 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 بر اساس 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).

بر طبق ماده ۵۱۲ «کسی که اجاره می‌کند مستأجر و کسی که مورد اجاره واقع می‌شود، اجیر و مال‌الاجاره، اجرت نامیده می‌شود». و بر پایه 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 مال‌التجاره اعم از راه خشکی یا آب یا هوا». و بنا به ماده ۵۱۴ «خادم یا کارگر نمی‌تواند اجیر

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

بیشتر 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 ۱۰ 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، نک: 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 اعم از اینکه موضوع آن اشیاء 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).

در واقع، 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 ۱۰ قانون مدنی چنین نتیجه گرفته می‌شد که اشخاص می‌توانند قرارداد را به هر صورتی که مایلند منعقد سازند و نتایج و آثار آن را آزادانه معین کنند. و پس از انعقاد قرارداد دو طرف ملزم به رعایت آن بودند و باید تعهدهای ناشی از آن را اجرا می‌کردند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۸۴). در ربط 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 نسبت به 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. با این حال، مسائل و دشواری‌هایی که طرح‌های راه‌سازی و ساخت راه‌آهن پدید آورد، موجب شد تا زمینه برای تجدیدنظر در این الگوی تنظیم روابط کار فراهم شود.

### ۳. احداث راه‌های شوسه و راه‌آهن و افزایش تعداد کارگران

موقعیت خاص جغرافیایی و وسعت زیاد فلات ایران، وجود رشته‌کوه‌ها و صحراهای پهناور و دیگر پدیده‌های طبیعی، و بدین خاطر پراکندگی شهرها و روستاها، از دیرباز ساخت، حفظ و نگهداری از راه‌ها را به یکی از وظایف اصلی دولت تبدیل کرده بود. با این حال، تا پیش از سال ۱۳۰۰ ه.ش، به علت ناتوانی دولت قاجار در ساخت و نگهداری راه‌های مناسب، راه‌های ایران عمدتاً منحصر به چند رشته راهی بود که به دست بیگانگان ساخته شده بودند. (اداره کل طرق و شوارع، ۱۳۰۵: ۶-۷؛ رأفت، بهمن ۱۳۱۹: ۲۸؛ جمالزاده ۱۳۳۵ ه.ق: ۴۵-۵۸). در آغاز سال ۱۳۰۰ یعنی بعد از جنگ جهانی اول بر حسب قراردادهایی که از طرف دولت ایران با دولت‌های روسیه و انگلیس منعقد شد، تقریباً کلیه خطوطی که دولت‌های مذکور در ایران احداث کرده بودند، به دولت ایران واگذار شد (اداره کل طرق و شوارع، ۱۳۰۵: ۷). در این سال‌ها، جدای از اهداف نظامی، سه مقصود دیگر از توسعه راه‌های شوسه مدنظر بود. این سه هدف را می‌توان به ترتیب زیر 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. و سوم، تسهیل وسائل ارتباط بین مرکز و سایر نقاط مملکت از نقطه نظر اجتماعی-سوق‌الجیشی و سیاسی (اداره کل طرق و شوارع، ۱۳۰۵: ۷۵؛ وزارت جنگ، ۱۳۰۳: ۲-۳)

با واگذاری راه‌های مذکور به دولت، در سال ۱۳۰۱ اداره‌ای به نام اداره کل طرق و شوارع در وزارت فلاح و تجارت و فوائد عامه ایجاد شد و در حد فاصل سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۰۴ اساس ساختمان راه‌های عمده کشور ریخته شد (دفتر اطلاعات و روابط عمومی وزارت راه، ۱۳۵۰: ۴۲). و تأمین هزینه‌های این طرح‌ها و نگهداری و تعمیر خطوط موجود از طریق تصویب قانون مالیات راه و الغای عوارض و مالیات‌های بلدی در دوره پنجم مجلس شورای ملی امکان‌پذیر شد (آرشیو ملی، ۳۸۰۶۲-۲۴۰؛ رأفت، بهمن ۱۳۱۹: ۲۸). در ادامه پس از چند سال، در اسفندماه ۱۳۰۸ مجلس قانونی را تصویب کرد که به موجب آن وزارت طرق و شوارع تأسیس شد. و این وزارتخانه سرپرستی و مراقبت در ایجاد و نگاهداری راه‌های آهن و شوسه

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

را به عهده گرفت (آرشیو ملی، ۲۹۹۸۸-۲۴۰). در مجموع، باید گفت که در آغاز سال ۱۳۰۰ جمع درازای راه‌های موجود در ایران در حدود ۳۹۳۰ کیلومتر بیش نبود، ولی در سال ۱۳۱۴ میزان راه‌های ساخته شده در ایران به بیش از ۲۱ هزار کیلومتر و از آن تاریخ تا مهر ۱۳۱۷ جمع راه‌های شوسه موجود به ۲۴ هزار کیلومتر رسید (صفوی، آبان ۱۳۲۰: ۲۹۵).

در فروردین ماه ۱۳۰۴ نیز قانون ساختمان راه‌آهن از تصویب مجلس شورای ملی گذشت و اداره‌ای به نام اداره راه‌آهن در وزارت فواید عامه تأسیس شد (دفتر اطلاعات و روابط عمومی وزارت راه، ۱۳۵۰: ۸۱). در خرداد سال ۱۳۰۴ نیز به موجب قانون انحصار قند و شکر و چای عواید حاصله از این انحصار به ساخت راه‌آهن اختصاص یافت. و بالاخره در تاریخ ۲۳ مهر ماه ۱۳۰۶، اولین کلنگ راه آهن 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، با توجه به وجود ارتفاعات بسیار، مشکلات فنی بسیاری در سر راه خود داشت. (آرشیو ملی، ۲۹۹۸۸-۲۴۰). 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 (آرشیو ملی، ۲۹۹۸۸-۲۴۰؛ برای تأثیر این طرح‌ها بر حمل و نقل و اقتصاد کشور، نک: Clawson, 1993:235-250).

با توجه به تنوع جغرافیایی ایران طبیعی بود که تعداد کارگران مشغول به کار در طرح‌های ساخت راه‌های شوسه و راه‌آهن در نواحی مختلف متفاوت باشد. به هر حال، از تعداد عملیات مشغول به کار در این طرح‌ها در حد فاصل سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۷ آمار متقنی در دست نیست. با وجود این، برخی گزارش‌های پراکنده که از این دوران در دسترس است، می‌تواند به ما چشم‌اندازی کلی از شمار آن‌ها ارائه کند. 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 (وزارت خارجه، ۱۳۱۷-۱۳/۱/۱۳-۱۳۱۹ ش). ترسکینسکی مشاور فنی وزارت راه نیز تعداد کارگران شاغل در بحبوحه فعالیت کار ساخت راه‌آهن را ۴۵۰۰۰ نفر عمده و پنج هزار نفر صنعتگر و ۴۵۰ نفر مهندس و تکنسین می‌داند که در طول خط مشغول کار بودند (ترسکینسکی، ۱۳۲۶: ۸۱). بنابراین مهم‌ترین پیامد این طرح‌ها در نسبت با موضوع حاضر، بکارگیری تعداد زیادی کارگر در این طرح‌ها بود که تا پیش از شروع علمیات راهسازی و راه‌آهن مسبوق به سابقه نبود.

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

به شرحی که در بالا آمد، اجرای این طرح‌ها، موجب شد تا دولت در کنار شرکت نفت انگلیس و ایران به اصلی‌ترین کارفرمای نیروهای کار در ایران بدل 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 جزیی شروع می‌شد و در ادامه به مشکلات کلی‌تر و تنظیم روابط کار رسید. برای مثال اداره کل طرق و شوارع وزارت فلاحه و تجارت و فواید عامه طی نامه‌ای به تاریخ ۱۳۰۷/۴/۲۱ به هیئت وزراء اعلام کرد بعضی ایام سال که تعطیل عمومی است کارگران و کارکنان طرق و شوارع هم باید تعطیل نمایند. «ولی بعضی از عملیات برای آنکه از اجرت یومیه محروم نشوند رضا به تعطیل نشده و بعضی دیگر تعطیل می‌نمایند و این ترتیب اسباب زحمت اولیاء و کارکنان نواحی طرق است». سپس اداره کل طرق برای آنکه «در عموم نواحی طرق و شوارع نسبت به کار به طور کلی یک قاعده مجری باشد» پیشنهاد 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 آنکه 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 و نجار و سنگ‌تراش و آهنگر و غیره اجرت روزانه داده می‌شد. کارگران بومی و اهل قراء مجاور محل بدون اجرت بودند. و دیگر اینکه هرگاه کار به علت حوادث طبیعی تعطیل می‌شد تا دو روز ربح اجرت‌ها به کارگران غیر بومی داده می‌شد، مشروط به اینکه برای کار حاضر بوده و به محض رفع مانع مشغول به کار می‌شدند (آرشیو ملی، ۳۱۰-۳۴۷۲۲).

با این حال، مشکلات جدی‌تری در میان بود که ممکن بود منجر به تعطیلی طرح‌ها شود و ضرورت برنامه‌ریزی جدی‌تر دولت در این زمینه‌ها را ایجاب می‌کرد. برای نمونه، ساختمان خطوط ناحیه بروجرد مشکل‌تر از باقی نواحی بود. کارگرانی که باید برای ساخت راه بکار گرفته می‌شدند از مردم ساکن آنجا بودند که به عملگی در راهسازی آشنا نبودند و به زحمت با بیل و کلنگ کار می‌کردند. به علاوه آن‌ها غالباً به واسطه بیلاق و قشلاق کردن در مهاجرت بودند و مقاطعه‌کاران راه باید به اقتضای فصل از آن‌ها در خطوط مختلف استفاده می‌کردند. تدارک آذوقه برای آن‌ها هم سخت بود و باید از نواحی دوردست برای آن‌ها ارزاق تهیه می‌شد. صعوبت دیگر آب و هوای آنجا بود که مخصوصاً در تابستان گرمای زیاد مانع از پیشرفت عملیات می‌شد و وجود امراض مختلف و مخصوصاً پشه‌های شالیزارهای آن نواحی موجب

می‌شد تا بیماری مالاریا در میان اهالی زیاد باشد. (اداره کل طرق و شوارع، ۱۳۰۵: ۵۴). بر طبق گزارش اداره کل طرق در ساخت راه در مناطق دیگر از جمله راه ورامین به تهران با چنین مشکلاتی مواجه بودند (همان: ۵۹).

آنچه رسیدگی به مسائل بهداشتی کارگران را به مسئله‌ای حیاتی و فوری تبدیل می‌کرد، دوری مراکز این فعالیت‌ها از شهرها بود. در واقع کارگرانی که در راه‌ها و نقاط دور از آبادی به راه‌سازی مشغول بودند، به امکانات بهداشتی همگانی همچون مراکز صحیه بلدی‌ها دسترسی نداشتند. به این جهت چنانچه در بهداشت این قبیل کارگران اندکی مسامحه می‌شد، پیشرفت کارها از نظم خارج شده و تندرستی هزاران تن به مخاطره می‌افتاد (بهداری ساختمان راه آهن، مهر و آبان ۱۳۱۹: ۳۱). در کل، حوادثی که برای کارگران پیش می‌آمد از حیث مکان و زمان متفاوت بود ولی به طور کلی می‌توان این حوادث را ذیل سه دسته بیماری‌ها، حوادث ناشی از کار و حوادث طبیعی و غیر مترقبه دسته‌بندی کرد.

نخستین مشکل، بروز بیماری‌ها در میان کارگران بود. گرچه نوع امراض در نقاط مختلف ایران از حیث آب و هوا مختلف است، ولی به طور کلی امراض شایع مربوط به کارگران عبارت بود از ۱- امراض عفونی از قبیل حصبه (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 گرم سیری 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). در مجموع، بیماری 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 معالجات اولیه خود را به طور کامل انجام نداده بودند (اداره بهداشتی، شهریور ۱۳۲۰: ۲۱۲). در واقع زمانی که مالاریا به خوبی علاج نمی‌شد، هنگام ناتوانی یا عوارض دیگر دوباره بروز می‌کرد. (نامه راه، سال نخست، مهر و آبان ماه ۱۳۱۹، شماره پنجم و ششم، بهداشتی ساختمان راه آهن، صص 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 به نحو مطلوبی اقدام نمی‌کردند (بخشنامه‌ها، تیر ۱۳۲۰: ۱۵۴). این

سهل‌انگاری‌ها باعث می‌شد که کارگران اغلب از آب رودخانه مصرف کنند و این قبیل آب‌ها غالباً موجب بروز بیماری‌های واگیر عفونی از قبیل حصبه و اسهال و مانند این بیماری‌ها شده و گاهی نیز تا اقدامات لازم برای جلوگیری از آن به عمل می‌آمد، تلفات سنگینی به کارگران وارد می‌شد (بخشنامه‌ها، فروردین ۱۳۲۰: 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 به واسطه بی احتیاطی موجب انفجار دینامیت یا باروت شده و در نتیجه قسمتی از اعضای بدن آن‌ها سوخته یا مجروح شود که گاهی منجر به مرگ آن‌ها می‌شد. چنین حوادثی بیشتر در قسمت‌های کوهستانی رخ می‌داد زیرا در کوه‌هایی که به هیچ وجه راه نداشتند و حتی در بعضی نقاط که جای پا نبود ساختن راه و راه‌آهن البته خالی از اشکال نبود. در این قسمت‌ها، سر و کار عمده‌ها همیشه با دینامیت بود، امکان وقوع حوادث بالا می‌رفت. جدای از این، در کوهی که جای پا نداشت و پایین آن کوه رودخانه بزرگی مثل رودخانه دز وجود داشت، پرت شدن و غرق شدن هیچ تعجب‌آور نبود (طرفه، ۱۳۱۷: ۱۴۳؛ سازمان بهداری راه‌آهن، اردیبهشت ۱۳۲۰: ۵۶-۵۷).

از میان حوادث طبیعی و غیرمترقبه به موارد زیر اشاره کرد. نخست ریزش کوه که گاهی با کارگر و عابرین جاده تصادف کرده که موجب دررفتگی و شکستگی استخوان‌ها و گاهی مرگ آن‌ها می‌شد. مورد دیگر نزول بهممن بود که در زمستان و اوایل بهار ممکن بود کارگران را زیر گرفته و خفه کرده 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 غرق شدن آن‌ها شود (وزارت خارجه، ۱۷-۱۳/۸/۱۳۱۹ ش). از دیگر حوادثی که مقابله با آن سخت بود، آفتاب زدگی بود که در قسمت‌های ساختمانی جنوب اغلب پیش می‌آمد. در غالب این نقاط درجه حرارت در سایه از ۵۰ درجه هم تجاوز می‌کرد (طرفه، ۱۳۱۷: ۱۴۳).

بنابراین، بالان بودن میزان بیماری و حوادث ناشی از کار، می‌توانست به تعطیلی یا تأخیر طولانی مدت در اجرای این طرح‌ها بیانجامد. 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، به طور 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 از کار افتادن اعضای بدن آنان نیز قاعده‌ای برای جبران صدمه و اعطای پاداش وجود نداشت (رأفت، شهریور ۱۳۲۰:



۲۰۵). باید توجه داشت که دولت به لحاظ 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. به طور مثال، رسیدگی به وضعیت بیماران و مجانین بی سرپرست برعهده دولت بود یا جبران خسارات برخی حوادث ناشی از کار که موجب از کارافتادگی کلی می‌شد. چنانچه نیروی کار در دستگاه حکومتی اشتغال داشت، جبران خسارت را عرفاً دولت بر عهده می‌گرفت. البته چنین اقدامات حمایتی دولت در عصر پیش از مشروطیت با توجه 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 حادثه دیده در جریان انجام خدمات دولتی، از این محل مبلغی پرداخت می‌شد (آرشیو ملی، ۱۳۳۰-۵۳۰). 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 آنجایی که عملیات راه‌سازی به شکل روزافزونی توسعه می‌یافت و تعداد کارگران به شکل بی‌سابقه‌ای افزایش یافته بود، این نکته مورد توجه واقع شد که ترتیب خاصی برای حفظ تندرستی و بیمه جان کارگران طرق که غالباً در نقاط بد آب و هوا هم کار می‌کردند، اندیشیده شود (کازمی و اتحادیه، ۱۳۹۱: ۲۴۴). از این‌رو، باقر کازمی، کفیل وزارت طرق در نامه‌ای به هیئت وزرا به تاریخ ۱۳۰۹/۱۲/۲۷ متذکر شد که یکی از کارهایی که وزارت طرق تصمیم به اجرای آن در سال ۱۳۱۰ نموده، ایجاد صندوق احتیاط است که از یک طرف «امور صحی عملجات به رشته 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، «تحمیلی بر بودجه عمومی طرق برای انجام این امور وارد نیاید». بنابراین، وزارت طرق درخواست کرد که «از اول فروردین ۱۳۱۰ از مزد هر یک 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، ۳۱۰/۵۵۹۲۱) موضوعی که طی تصویب‌نامه هیئت وزیران، در تاریخ ۱۳۰۹/۱۲/۳۰ مورد موافقت قرار گرفت (هرمزی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳؛ آرشیو ملی، ۳۱۴۱۳-۲۳۰). از اول فروردین ۱۳۱۱ نیز این مقررات در مورد کارگران ادارات راه‌آهن اجرایی شد (آرشیو ملی، 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، شهریور ۱۳۲۰: ۲۰۵؛ آرشیو ملی، ۳۰۳۴-۲۶۴). بررسی مواد مهم این نظامنامه سازوکار این صندوق را در نحوه پرداخت غرامت و درمان کارگران طرق به روشنی نشان می‌دهد. بر طبق ماده یکم نظامنامه، از اول فروردین ماه ۱۳۱۰ مطابق تصویب‌نامه بالا، مبالغی از مزد کارگران کسر می‌شد. و بر اساس ماده دوم، از کسور فوق، صندوقی به نام صندوق احتیاط تأسیس می‌شد. ماده سوم نحوه مصرف وجوه حاصله بر طبق ماده اول را مشخص می‌کرد که منحصراً باید به مصارف ذیل می‌رسیدند: نخست، مراقبت صحی کارگران و اعضاء روز مزد 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 ایفاء وظیفه دائماً از عضوی از اعضاء بدن محروم و یا برای مدت عمر از کار می‌افتاد. و سوم پاداش به وراثت کسانی از طبقات مزبور که در نتیجه ایفاء وظیفه و در سر خدمت تلف می‌شدند. بر اساس 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 به طریق ذیل مشخص می‌کرد: الف - اشخاصی از طبقات مذکور در ماده اول که در نتیجه ایفاء وظیفه طوری صدمه می‌دیدند که منجر به از کار افتادن دائمی آنها 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 اعضاء بدن آنها در اثر سانحه مربوطه به ایفاء وظیفه معیوب دائمی شوند علاوه بر معالجه ابتدائی، به شرح ذیل مبلغی به آنها پرداخت می‌شد:

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

فقدان و یا از کار افتادن دائمی دو چشم و یا دو دست و یا دو پا	پنجاه درصد دو سال آخرین حقوق
برای فقدان و یا از کار افتادن دائمی دست راست از آرنج به بالا	بیست و پنج درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی دست چپ از آرنج به بالا دست راست از آرنج به پائین یا از زانو به بالا	سی درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی دست چپ از آرنج به پائین و پا از زانو به پائین و از کار افتادن کلیه قوه سامعه	بیست و پنج درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی یک چشم	پانزده درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی شصت دست	دوازده درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی تمام انگشت‌های یک پا	ده درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی قوه سامعه یک گوش	هفت درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی یک بند انگشت شصت دست و یا انگشت سبابه و یا شصت پا	پنج درصد دو سال آخرین حقوق
فقدان و یا از کار افتادن دائمی هر انگشت دست غیر از انگشت سبابه	دو و نیم درصد دو سال آخرین حقوق

منبع: آرشبو ملی، ۲۳۸۲۴-۲۴۰

بند ج این ماده نیز شرایط پرداخت مرخصی با حقوق اعضا را مشخص می‌کند. بر طبق آن اعضای صندوق که در اثر ایفاء وظیفه مبتلا به مرضی می‌شدند، اگر برای اعاده صحت مزاج احتیاج به مدتی معالجه و استراحت احتیاج پیدا می‌کردند، معادل نصف حقوق ایام معالجه و استراحت ایشان به‌عنوان حق العلاج از صندوق احتیاط پرداخت می‌شد، ولی حداکثر این مدت نباید از دو ماه تجاوز می‌کرد. ماده نهم هم نحوه پرداخت غرامت به وراثت را مشخص می‌کند. مطابق با این ماده اشخاصی از طبقات مذکور در ماده اول که در حین ایفاء وظیفه مقتول و یا صدماتی بر آنها وارد می‌شد که منجر به مرگ می‌شد، به وراثت 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 می‌کند که طبقات مذکور در ماده اول در چه صورت حق استفاده 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 وسائل و وسائلی را

که برای حفظ آنها تعبیه شده بود مراعات نکرده و عمداً وسائل مزبور را تغییر داده و یا از کار می‌انداختند.

چنین افرادی فقط معالجه می‌شدند (آرشیو ملی، 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 در مورد کارگران خود اجرا می‌کرد، می‌تواند به روشنی حداقلی بودن خدمات صندوق احتیاط ادارات طرق را نشان دهد. بنا به 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 شرح زیر 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 در رابطه با بحث حاضر به ماده چهارم و موضوع پرداخت غرامت به حوادث ناشی از کار بازمی‌گشت. این ماده «پرداخت تعویض نقدی برای صدمات وارده و مرگ که در حین انجام وظیفه رخ می‌دهد»، نام داشت که بر طبق جدول زیر به اعضا پرداخت می‌شد و به وضوح 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
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	از کار افتادن کلیه قوه سامعه
۳۰ درصد	فقدان یک چشم
۲۵ درصد	فقدان شصت دست
۲۰ درصد	فقدان تمام انگشت‌های یک پا
۱۰ درصد	فقدان یک بند انگشت شصت دست
۱۰ درصد	فقدان انگشت سیابه

زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللهی) ۲۵۷

میزان فقدان استفاده از عضو	صدمه وارده
۱۰ درصد	فقدان شخصت یا
۵ درصد	فقدان هر انگشت دست غیر از انگشت سیابه

منبع: آرشیو ملی، ۱۴۳۹-۲۱۰

حداکثر این مبلغ از ۴۲ ماه حقوق و ۱۰۰۰۰۰ قران تجاوز نمی‌کرد. البته در اینجا نیز در مواردی که کارگر مشروبات الکلی یا ادویه مخدره استفاده می‌کرد یا عالماً و عامداً از مقررات حفاظتی پیروی نمی‌کرد، جبران نقدی در کار نبود. ماده پنجم به «تقاعد و انعامی که در قبال خدمات طولانی و حسن خدمت منظور می‌شود» مربوط می‌شد. ماده ششم به صندوق تقاعد مربوط می‌شد. بر طبق این ماده صندوق تقاعد برای کارگران عالی رتبه‌تر شرکت بود که قاعدتاً کارگران ایرانی را شامل نمی‌شد و آن‌ها مشمول ماده پنجم می‌شدند. ماده هشتم در باب معالجه مستخدمین شرکت بود. بر طبق این ماده عموم مستخدمین در مطب‌ها و مریضخانه‌های شرکت مجاناً معالجه می‌شدند. کلیه امراض و صدمات وارده به مستخدمین اعم از اینکه در نتیجه خدمت یا به طور دیگر عارض شده بود، در موسسات مزبور معالجه شده و مادامی که مستخدمین در مریضخانه مریض بودند و یا بنا بر تصدیق دکتر از کار غیبت می‌کردند حقوق تمام دریافت می‌کردند. ماده دهم هم به تعلیم شاگرد مربوط می‌شد و اطفال مستخدم شرکت مادامی که تحت تعلیم بودند مزد دریافت می‌کردند و مجبور نبودند به کار خود در شرکت ادامه دهند (آرشیو ملی، ۲۳۵۹-۲۴۰).

بنابراین، باوجود الگوبرداری وزارت طرق از نظامات شرکت نفت ایران و انگلیس، مواد مربوط به تنظیم روابط کار عمدتاً نادیده گرفته شده و نظامنامه صندوق احتیاط طرق صرفاً به نظامنامه‌ای برای پرداخت غرامت بابت حوادث ناشی از کار و تأمین امکانات بهداشتی حداقلی برای کارگران تقلیل یافته و در آن سازوکاری برای مواردی همچون ساعات کار، اضافه کار، مرخصی باحقوق، کار کودکان، ترفیع کارگران، تقاعد و انعام در قبال خدمات طولانی و حسن خدمت و تعلیم افراد تازه استخدام شده پیش‌بینی نشده بود. در باب این موارد اطلاعات منظمی در دست نیست. اما گزارش‌های پراکنده نشان از نارضایتی شدید کارگران نسبت به این موارد دارد (آرشیو ملی، ۱۴۳۹-۲۱۰)

## ۶. تشکیل صندوق‌های احتیاط

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

در قسمت درمان و بهداشت کارگران نیز، با تصویب نظامنامه، دکتر علی‌اکبر اعتماد حکیم السلطنه 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 و در اتاق‌های کرایه دهاتی یا زیر چادرها منازلی دارای تخت خواب و لوازم و همچنین آشپزخانه مختصر و دواخانه کوچکی با اطباء و پرستار و غیره مرتب و 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 بهداری به نام بهداری راه شوسه، تأسیس شده بود و در اداره راه شوسه هر شهرستان یک سرویس بهداری وجود داشت که نسبت به توسعه ساختمان هر ناحیه از یک یا چند پزشک و چند پزشک‌یار تشکیل می‌شد و تمام هزینه این مراکز از محل درآمد صندوق‌های احتیاط تأمین می‌شد (رافت، شهریور ۱۳۲۰: ۲۰۵).

البته، باید توجه داشت که چنین سازوکاری در بیمه‌های اجتماعی بی‌سابقه بود زیرا در اروپا در چنین مواردی بر اساس قانون مسئولیت مدنی یا بر اساس سازوکار شرکت‌های بیمه، دست

کم بخشی از هزینه‌ها به عهده کارفرما بود. از سوی دیگر، در حالی که دولت هیچ گونه نقشی در تأمین هزینه‌های مذکور نداشت، عملاً تمام تصمیم‌گیری درباره پرداخت‌ها به طور انحصاری در اختیار دولت بود و کلیه پرداخت‌های حوادث ناشی از کار تنها پس از امضای عالی‌ترین مقام اداری در دولت امکان پذیر بود. در واقع، دولت در این گونه امور صرفاً باید ناظر می‌بود نه عامل و تصمیم‌گیرنده نهایی (اکبری، ۱۳۸۲: ۱۸۳). وجود شواهد پراکنده بعد از وقایع شهریور هزار و سیصد و بیست نشان می‌دهد که کارگران به شدت نسبت به این تمرکزگرایی صندوق‌ها معترض بودند. به زعم آن‌ها نظامنامه صندوق‌های احتیاط طرز استفاده از وجوه صندوق‌ها را برای پاداش مصدومین به قدری مشکل کرده بود که خواهان استرداد وجوه اخذ شده از آن‌ها بودند (آرشیو ملی، ۲۶۰۶۸-۳۱۰).

نکته آخر اینکه باید تلاش کرد معنای تاریخی حداقلی بودن خدمات صندوق‌های احتیاط را درک کرد. مقایسه میزان دستمزد کارگران با میزان پاداشی که بابت حوادث ناشی از کار به آن‌ها داده می‌شد، می‌تواند در این راه به ما کمک کند. برای مثال، همانطور که پیشتر اشاره شد، بر اساس نظامنامه صندوق احتیاط برای از کار افتادن دائمی دو دست یا دو چشم، پنجاه درصد حقوق دو سال آخر فرد حادثه دیده به او داده می‌شد. البته به شرطی که حداکثر حقوق دو ساله فرد از ۵ هزار ریال کمتر و از ۲۰ هزار ریال بیشتر نبود. در سال ۱۳۱۶ میانگین مزد روزانه یک نفر کارگر شش ریال بوده است. حال اگر سال کاری را ۳۰۰ روز حساب کنیم، دو سال حقوق این کارگر مبلغی حدود ۳ هزار و ششصد ریال می‌شد. بنابراین پنجاه درصد آن مبلغی حدود ۱۸۰۰ ریال بود. طبیعی است که فرد با از دست دادن دو دست یا دو چشم عملاً از کار افتاده می‌شد، اما مبلغی که بابت پاداش به او داده می‌شد، در بهترین حالت کفاف زندگی او را برای بیش از یک سال نمی‌داد (آرشیو ملی، ۹۴۰۳۱-۲۴۰).

با این حال این نکته را باید در نظر گرفت 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 بر اساس آن در سال‌های بعد بیمه‌های اجتماعی در میان کارگران دیگر بخش‌ها گسترش یافت (نیر نوری، ۱۳۲۶: ۲۷). در چنین بستری از سال ۱۳۱۰ این سازوکار به تدریج به دیگر بخش‌های اقتصادی و تمام کارخانجات و موسسات صنعتی تسری یافت و از طریق نظامنامه کارخانجات و موسسات صنعتی در سال ۱۳۱۵ مبنای حقوقی پیدا کرد (آرشیو ملی، 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 ریزنانه، چنین مقررات حداقلی معنای خود را از دست داد و با تصویب قانون بیمه کارگران در تاریخ بیست و نهم آبان ۱۳۲۲، عمر صندوق‌های احتیاط به سرآمد، 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 در باب تأمین خدمات اجتماعی کارگران و تنظیم روابط کار در کشور سرباز می‌زد. با این حال، کثرت کارگران مشغول به کار در طرح‌های راه‌سازی و ساخت راه‌آهن موجب شد که ارائه این گونه خدمات ضرورت پیدا کند، چرا که 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 هر گونه مسئولیتی مبرا بود. به رغم این موضوع، تشکیل این صندوق‌ها در سال‌های بعد تأثیر مهمی بر 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، اما نفس وجود این صندوق‌ها خود زمینه را برای تحول مهمی در روابط کار باز 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 کرده که فاقد جنبه‌های حمایتی مصرح در حقوق کار بود. ولی چنان که 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 نسبت به شرایط کار و اختلاف بین این دو دسته بی‌اعتنا بماند و آن را رابطه خصوصی بین اشخاص بداند. بدین ترتیب روابط کار در



زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللهی) ۲۶۱

نتیجه این تحولات از رابطه خصوصی بین اشخاص خارج شد 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 حواصل 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 راه آهن: ۱۳۰۹-۱۳۲۰» است.

## کتاب‌نامه

### الف. کتاب

- اداره کل طرق و شوارع (۱۳۰۵)، *رپرت سالیانه اداره کل طرق و شوارع مملکت ایران سال ۱۳۰۵ شمسی*، تهران: مطبعه برادران باقرزاده.
- ارسطو (۱۳۹۰)، *سیاست، ترجمه حمید عنایت*، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲)، *بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران (۱۲۸۵-۱۳۲۰)*، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- اعتضادپور، ناهید و رجیبی‌راد، فهیمه (۱۳۷۵)، *تأمین اجتماعی در ایران*، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- ترسکینسکی، اناتول (۱۳۲۶)، *تاریخچه مختصر راه آهن در ایران*، تهران: بنگاه راه آهن دولتی ایران.
- جمالزاده، سیدمحمدعلی (۱۳۳۵ ه.ق)، *گنج شایگان یا اوضاع اقتصادی ایران*، برلین: انتشارات اداره کاوه.
- دفتر اطلاعات و روابط عمومی وزارت راه (۱۳۵۰)، *راه و راهسازی از دوره هخامنشی تا عصر سلطنت پهلوی*، بی‌جا: بی‌نا.
- دفتر بین‌المللی کار (۱۳۱۱)، *موسسه انتظام بین‌المللی کار و ایران و ممالک مجاور آن*، تهران: مطبعه روشنایی.
- فلور، ویلم (۱۳۷۱)، *اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران*، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران (۶)، تهران: توس.
- قانون مدنی (بی‌تا)، بی‌جا: بی‌نا.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار.

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

کاظمی، داوود و اتحادیه نظام مافی، منصوره (به کوشش) (۱۳۹۱)، *یادداشت‌هایی از زندگانی باقر کاظمی (مهدب الدوله) از ۱۶ اسفند ۱۳۰۷ تا ۲۸ اسفند ۱۳۱۴*، جلد سوم، تهران: نشر تاریخ ایران.  
لاجوردی، حبیب (۱۳۶۹)، *اتحادیه‌های کارگری و خودکامگی در ایران*، ترجمه ضیاء صدقی، تهران: نشر نو.  
وزارت جنگ (۱۳۰۳)، *راه سازی، بیجا: بی نا*  
هرمزی، فاطمه و حاجیها، فاطمه و حریریان، فروغ (۱۳۸۷)، *سیر تطور مقررات و سازمان اجرایی کار در ایران*، زیر نظر دکتر محمدرضا سپهری، تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی.

### ب. مقالات

اتابکی، تورج (۱۳۹۷)، «تجدد رایزنانه، گزینه‌ای در برابر تجدد آمرانه»، *فصلنامه نگاه نو*، سال بیست و هشتم، شماره ۱۲۰، صص ۱۰۳-۱۲۷.

اداره بهداری (شهریور ۱۳۲۰)، *خلاصه آمار اداره بهداری کل راه شوسه: چگونگی بهداشت کارگران ساختمانی و تعمیراتی راه‌های شوسه در سال ۱۳۱۹*، *نامه راه*، سال دوم، شماره ششم، صص ۲۱۱-۲۱۵.

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، شماره ۲، پیاپی ۱۶، صص ۱-۲۶.

بخشنامه‌ها (تیر ۱۳۲۰)، *نامه راه*، سال دوم، شماره چهارم، ص ۱۵۴

بخشنامه‌ها (فروردین ۱۳۲۰)، *نامه راه*، سال دوم، شماره نخست، ص ۳۳

بهداری ساختمان راه آهن (مهر و آبان ۱۳۱۹)، *نامه راه*، سال نخست، شماره پنجم و ششم، صص ۳۱-۳۳

خسروپناه، محمدحسین (۱۴۰۲)، «اجیرنامه»، *فصلنامه فرهنگی و اجتماعی گفتگو*، شماره ۹۶، تیر ۱۴۰۲، صص ۹۱-۱۰۳.

طرفه، «بهداری ساختمان راه آهن»، در: *مجموعه نویسندگان (۱۳۱۷)*، *راه آهن سراسر ایران ۱۳۰۶-۱۳۱۷*، نشریه وزارت طرق به مناسبت پایان ساختمان راه آهن سراسری ایران، تهران: بی نا، صص ۱۳۹-۱۴۴.

رأفت، عباس (بهمن ۱۳۱۹)، «راه‌های شوسه: پیشرفت‌های کشور در بیست سال گذشته»، *نامه راه*، سال نخست، شماره نهم، صص ۲۵-۲۸.

رأفت، عباس (شهریور ۱۳۲۰)، «صندوق احتیاط» *نامه راه*، سال دوم، شماره ششم، صص ۲۰۵-۲۰۸.

زاهدی مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۸)، «نظام‌های سنتی تأمین اجتماعی در ایران»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، دوره ۱، شماره ۳، صص ۲۴-۶۱.

سازمان بهداری راه آهن (اردیبهشت ۱۳۲۰)، *نامه راه*، سال دوم، شماره دوم، صص ۵۵-۵۹

صفوی، حسن (آبان ماه ۱۳۲۰)، «اهمیت راه و وسائط نقلیه در اقتصاد کشور»، *نامه راه*، نامه ماهانه از انتشارات وزارت راه، سال دوم، شماره هشتم، صص ۲۹۳-۲۹۸.

نیر نوری، حمید (۱۳۲۶)، «بیمه کارگران ایران»، *مجله کار*، شماره دهم، یازدهم، دوازدهم، آبان آذر دی، صص ۲۷-۳۱.

زمینه‌های تشکیل صندوق احتیاط ادارات طرق ... (محمدجواد عبداللهی) ۲۶۳

وحید، مجید و لطفی، امیر (۱۳۹۶)، «تأسیس سیاست‌های تأمین اجتماعی در ایران (۱۲۸۵-۱۳۲۰)»، فصلنامه علمی-پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۶، صص ۱۲۵-۱۴۹.

### ج. اسناد

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۱۴۳۹-۲۱۰ (گزارش نظمی از اعتراض کارگران راه‌سازی قزوین)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۳۱۴۱۳-۲۳۰ (قوانین و لوایح کار و تأمین اجتماعی)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۲۳۵۹-۲۴۰ (گزارش نحوه فوت کارگران و پرداخت حقوق و خسارات وراثت و نظامنامه استخدام شرکت نفت ایران و انگلیس)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۲۳۸۲۴-۲۴۰ (نظامنامه صندوق احتیاط ادارات طرق؛ وزارت طرق و شوارع)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۲۹۹۸۸-۲۴۰ (وزارت راه و فعالیت‌های جاری آن)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۳۸۰۶۲-۲۴۰ (قانون مالیات راه و الغای عوارض مالیات‌های بلدی)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۵۵۲۹۶/۲۴۰ (تصویب‌نامه کسر حقوق مستخدمین وزارت طرق)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۹۴۰۳۱-۲۴۰، (رونوشت تصویب‌نامه هیئت وزراء در مورد نظامنامه کارخانجات و موسسات صنعتی، بیمه کارگران و کارکنان از اتفاقات حاصله در موقع کار)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۳۰۳۴۴-۲۶۴ (تشکیلات و سازمان بیمه‌های اجتماعی در ایران)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۴۵۴۶-۲۹۳، (نظامنامه کارخانجات و موسسات صنعتی: شرایط تأسیس، بهداشت، وضعیت ساختمان، حقوق کارگران و غیره)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۲۶۰۶۸-۳۱۰، (رسیدگی وزارت پیشه و هنر به شکایت کارگران کارخانه ریسندهی کاشان نسبت به کسر از حقوق آن‌ها به موجب آیین‌نامه کارخانه‌ها و بنگاه‌های صنعتی جهت پرداخت پاداش به کارگران مصدوم)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۳۴۷۲۲-۳۱۰ (تعیین ایام تعطیلی کارگران و کارکنان راه‌سازی)

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

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۵۶۰۹۰-۳۱۰ (تصویبنامه تأسیس صندوق احتیاط کارگران و کارکنان راه آهن دولتی ایران)

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (آرشیو ملی)، سند شماره ۵۳۰-۳۳۰، (تقاضای کمک مالی به بازماندگان متوفی اداره بندر پهلوی در نتیجه خارج شدن واگون از روی ریل)

مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه (آرشیو وزارت خارجه)، سند شماره ۱۶-۱۴/۲/۸/۱۳۱۳ ش

مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه (آرشیو وزارت خارجه)، سند شماره ۱۷-۱۳/۱/۸/۱۳۱۹ ش

Clawson, Patrick (1993), Knitting Iran together: the land transport revolution, 1920-1940, *Iranian Studies*, 26:3-4, 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.