



<https://jhr.ui.ac.ir/?lang=en>

Journal of Historical Researches

E-ISSN: 2476-3306

Document Type: Research Paper

Vol. 16, Issue 3, No.63, Autumn 2024

Received: 19/06/2024

Accepted: 24/09/2024

Labor Law or Government Regulations: An Analysis of the Context Leading to the Regulating and Approving of Factory Act: 1931-1936

Mohammad Javad Abdollahi* 

Assistant Professor of History, National Library and Archives of Iran

m-abdollahi@nlai.ir

Abstract

The most comprehensive regulation that was approved between 1930 and 1942 to regulate labor relations in Iran was the Factory Act in 1936. Prior to 1930, government legislation and regulations pertaining to labor and social welfare were solely applicable to government employees. Between 1931 and 1936, only workers employed in road construction projects, railways, and those under the purview of the Industrial and Agricultural Administration were subject to minimal regulations regarding compensation for work-related accidents through provident funds. Workers employed in other sectors remained exempt from these regulations until 1936. However, with the approval of the Factory Act in 1936, all workers employed in institutions with more than ten employees became subject to these regulations. This study seeks to elucidate the underlying factors that necessitated the approval of the Factory Act in 1936. The central argument is that the successful experience of establishing provident funds in road authorities and railway construction companies, which provided minimal social services for workers at their own expense, thereby absolving employers of responsibility in such matters, led to the formulation of these regulations. Therefore, this study will initially provide an overview of the emergence of the industrial sector in Iran, followed by a review of the regulations passed between 1932 and 1936. Subsequently, the provisions of the Factory Act will be elucidated. Finally, an attempt will be made to expound on the necessity and aspect of regulating and approving it by highlighting the similarities and differences between the approved regulations of 1936 and previous ones.

Keywords: The First Pahlavi Era, Industries, the Factory Act, Workers, Work-related Accidents.

Introduction

Following the Constitutional Revolution, numerous demands were made for the reform of labor relations and the enactment of labor laws. However, until 1936, no labor laws or regulations were approved by the National Consultative Assembly or the Council of Ministers. The Iranian government argued that since economic and industrial issues had not developed in Iran to the same extent as in other countries, the regulation of labor relations was not appropriate for the current situation in the country. Nevertheless, in 1931, a decree by the Council of Ministers established a provident fund for workers engaged in road construction. The large number of workers employed in these road-building and railway projects made it necessary to provide such services, as without them, the execution of these projects would be practically impossible. Therefore, inspired by the employment regulations of the Anglo-Persian Oil Company, the Ministry of Roads approved a set of regulations in 1931 known as the 'Regulations for the Provident Funds of the Road Departments'. Although these regulations did not address many aspects of labor relations, they did meet two primary goals for workers:

* Corresponding author



compensating those injured on the job and providing health services during illness or work-related accidents. While this decree introduced government involvement in the regulation of labor relations for road workers, between 1931 and 1936, only workers engaged in road and railway construction projects and some government construction workers were subject to these minimal regulations for receiving compensation for work-related accidents. Workers in other sectors were not covered by these regulations until 1936. In this context, the Factory Act was approved in 1936, representing the most comprehensive set of labor relations regulations enacted in Iran up to that time.

Given this background, this study seeks to explain the factors that led to the approval of the Factory Act in 1936. Our primary hypothesis is that the integration of two significant government experiences during this period—namely, the establishment of provident funds and the experience of municipalities in regulating health conditions in urban areas—laid the groundwork for the drafting and approval of the Factory Act.

Materials and Methods

The present study employs the method of meta-synthesis. This approach emphasizes the integration of the results from several different but related qualitative studies. The existence of gaps, ambiguities, lack of precision, or scattered findings in these studies on a specific topic creates the opportunity for using this method. By bringing together, reviewing, critiquing, and utilizing certain findings from these studies, along with incorporating new data, the aim is to offer a new interpretation of the subject under discussion. Regarding the literature on this subject, it is worth noting that the Factory Act has been the subject of various interpretations. However, two common features can be found in these interpretations. First, the Factory Act is considered the first "labor law" enacted in Iran to regulate the relations between workers and employers. Second, given the characteristics of labor law, these interpretations have concluded that the regulations remained largely unimplemented. In contrast to such interpretations, this study seeks to demonstrate, based on the experience of provident funds and the actions of municipalities between 1931 and 1936, the mechanisms through which these regulations were approved and implemented.

Research Findings

The research findings indicate that the groundwork for the approval of the Factory Act Industrial in 1936 was initially provided by the experience of establishing provident funds in the road departments and the railway construction companies. These funds, by providing minimal social services to workers at their own expense, absolved employers of responsibility. On the other hand, during this period, municipalities were responsible for ensuring the health conditions of urban areas, and in coordination with factory managers, they provided minimal sanitary conditions in such environments.

Discussion of Results and Conclusion

In conclusion, based on the research findings, it can be stated that the two government experiences in the 1920s and 1930s, and their integration, paved the way for the drafting and approval of the Factory Act, which regulated labor relations around the provident funds in a way that, consistent with the government's claims about industrial relations, absolved employers of responsibility. Consequently, the provisions of the regulations concerning labor relations were not intended to remain on paper but were designed to prevent the emergence of workers' demands for fairer labor relations. However, the failure to distinguish between governmental regulations and labor laws, and the different logic of providing social services by the government before and after September 1941, led to misinterpretations of these regulations. In any case, such regulations could not substitute for labor laws, establish just labor relations, or resolve disputes between workers and employers, which became one of the major conflicts in the country during the 1940s—a topic that requires separate research.

قانون کار یا آیین‌نامه‌ای دولتی؛ تحلیلی در باب زمینه‌های تنظیم و تصویب نظامنامه کارخانجات و

مؤسسات صنعتی: ۱۳۰۹-۱۳۱۵ ه.ش

محمدجواد عبدالمهی* ، استادیار تاریخ، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران

m-abdollahi@nlai.ir

چکیده

جامع‌ترین مقرراتی که در حداثی سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ برای تنظیم روابط کار در ایران به تصویب رسید، نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی در سال ۱۳۱۵ بود. تا سال ۱۳۰۹، قوانین و مقررات دولت در حوزه کار و تأمین اجتماعی، فقط کارمندان دولت را شامل می‌شد. در حداثی سال‌های ۱۳۰۹ تا ۱۳۱۵، نیز، تنها کارگران شاغل در طرح‌های راه‌سازی و راه‌آهن و برخی کارگران تابع اداره کل صناعت و فلاح، مشمول مقررات حداثی در زمینه دریافت غرامت برای جبران حوادث ناشی از کار، در قالب صندوق‌های احتیاط شدند؛ اما با تصویب نظامنامه کارخانجات در سال ۱۳۱۵، تمام کارگران شاغل در کشور مشمول این مقررات شدند که در مؤسساتی با بیش از ده نفر کارگر مشغول به کار بودند. نوشته حاضر، با استفاده از روش بازترکیب‌گری و با بهره‌بردن از اسناد منتشرنشده آرشیوی، به دنبال پاسخ به این پرسش است که چه زمینه‌هایی موجب تصویب نظامنامه مؤسسات و کارخانجات صنعتی در سال ۱۳۱۵ شد؟ مدعای ما در نوشته حاضر این است که تلفیق دو تجربه مهم دولت در این دوره، زمینه را برای تدوین و تصویب نظامنامه کارخانجات فراهم کرد. نخست، نظامنامه کارخانجات تلاشی برای به سامان کردن روابط کاری در این دوره، در قالب سازوکار صندوق‌های احتیاط ادارات طرق بود که براساس آن تمام هزینه خدمات اجتماعی پر دوش عملیات قرار می‌گرفت و کارفرمایان و دولت جز در مواردی بسیار کلی، از هرگونه مسئولیتی مبرا بودند و دیگری تجربه بلدیه‌ها در تنظیم امور صحتی و بهداشتی مناطق شهری بود که در آن با هماهنگی مدیران کارخانجات، شرایط بهداشتی چنین محیط‌هایی، تنظیم می‌شد. بر این اساس، هدف مقاله حاضر زمینه‌یابی تصویب نظامنامه‌ای است که تا سال ۱۳۲۰ به مبنای ارائه خدمات اجتماعی به گروه‌های مختلف عملیات ایرانی بود.

واژه‌های کلیدی: پهلوی اول، صنایع، نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی، کارگران، صندوق‌های احتیاط.



۱. مقدمه

با پیروزی جنبش مشروطیت، درخواست‌های متعددی برای اصلاح روابط کار و تصویب قانون کار طرح شد. با این حال، تا سال ۱۳۱۵، هیچ‌گاه قانون یا مقررات کاری در مجلس شورای ملی یا هیئت دولت به تصویب نرسید. دولت ایران تا آن سال مدعی بود که چون هنوز در ایران مسائل اقتصادی و صنعتی و کارخانجات مثل دیگر کشورهای دنیا بسط و توسعه پیدا نکرده است، تنظیم روابط کار موافق وضعیت کنونی کشور نیست. در نبود قانون کار، مبنای استفاده از کار مزدی، قراردادهای خصوصی، یعنی اجیرنامه‌هایی بود که میان کارفرما و کارگر بسته می‌شد. این قراردادها فاقد جنبه‌های حمایتی مدنظر در حقوق کار بود. در این زمان، چنین حمایت‌هایی فقط کارمندان دولت را شامل می‌شد. با این حال در سال ۱۳۰۹، بر طبق تصویب‌نامه‌ای از هیئت وزراء، صندوق احتیاطی برای عملیات مشغول به کار در ساخت طرق و شوارع تشکیل شد. کثرت عملیات مشغول به کار در طرح‌های راه‌سازی و ساخت راه‌آهن، موجب شد که ارائه این گونه خدمات ضرورت پیدا کند؛ زیرا بدون چنین خدماتی، عملاً اجرای این طرح‌ها متوقف می‌شد. محل این فعالیت‌ها در بیرون از شهرها قرار داشت و مجریان طرح نمی‌توانستند از امکانات بهداشتی بلدی‌ها، به‌عنوان تنها امکانات بهداشتی موجود استفاده کنند. از این رو، وزارت طرق بر طبق تصویب‌نامه سال ۱۳۰۹ و با الهام‌گیری از نظامات استخدام شرکت نفت ایران و انگلیس و البته حذف برخی مواد مهم آن، در سال ۱۳۱۰ نظامنامه‌ای را با عنوان نظامنامه صندوق احتیاط ادارات طرق به تصویب رساند. هرچند در نظامنامه این صندوق‌ها به بسیاری از وجوهی توجهی نشده بود که روابط کار را تنظیم می‌کرد، اما دو مورد عمده

از اهداف عملیات 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. هرچند این تصویب‌نامه پای دولت را به تنظیم روابط کار عملیات طرق باز کرد، اما در حداثی سال‌های ۱۳۰۹ تا ۱۳۱۵، تنها کارگران شاغل در طرح‌های راه‌سازی و راه‌آهن و برخی کارگران ساختمانی دولت مشمول این مقررات حداقلی در زمینه دریافت غرامت برای جبران حوادث ناشی از کار شدند. کارگران شاغل در بخش‌های دیگر تا سال ۱۳۱۵، مشمول این مقررات نمی‌شدند. در چنین فضایی، در سال ۱۳۱۵، نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی به تصویب رسید که تا آن زمان جامع‌ترین مقرراتی بود که برای تنظیم روابط کار در ایران به تصویب رسیده بود.

با توجه به این مقدمات، در این نوشته سعی می‌شود این موضوع تبیین شود که چه زمینه‌هایی موجب تصویب نظامنامه مؤسسات و کارخانجات صنعتی در سال ۱۳۱۵ شد؟ فرضیه اصلی ما در این تحقیق، این است که تلفیق دو تجربه مهم دولت در این دوره، زمینه را برای تدوین و تصویب نظامنامه کارخانجات فراهم کرد. نخست، نظامنامه کارخانجات تلاشی برای به سامان کردن روابط کاری در این دوره در قالب سازوکار صندوق‌های احتیاط ادارات طرق بود که براساس آن تمام هزینه خدمات اجتماعی بر دوش عملیات قرار می‌گرفت و کارفرمایان و دولت جز در موارد بسیار کلی، از هرگونه مسئولیتی مبرا بودند و دیگری تجربه بلدی‌ها در تنظیم امور صحتی و بهداشتی مناطق شهری که در آن با هماهنگی مدیران کارخانجات، شرایط بهداشتی چنین محیط‌هایی تنظیم می‌شد.

شایان ذکر است که در نوشته حاضر، از روش بازترکیب‌گری (meta-synthesis) استفاده می‌شود. در

این روش بر تلفیق نتایج تعدادی مطالعات کیفی مختلف، اما مرتبط به هم تأکید می‌شود. وجود شکاف، دوپهل بودن، دقیق نبودن یا پراکنده بودن نتایج این پژوهش‌ها بر یک موضوع مشخص، زمینه را برای استفاده از این روش فراهم می‌کند؛ به این نحو که با کنار هم گذاشتن، بررسی، نقد و استفاده از برخی یافته‌های آنها و نیز بهره‌بردن از داده‌ها جدید، تلاش می‌شود تفسیر جدیدی از موضوع بحث‌شده ارائه شود (قاسمی، ۱۴۰۰، ص. ۴۷۷). درباره پیشینه پژوهش این موضوع هم باید گفت که نظامنامه کارخانجات، موضوع تفسیرهای متفاوتی بوده است. با وجود این، دو ویژگی مشترک در این تفسیرها یافت می‌شود. نخست اینکه این پژوهش‌ها کار خود را با یک پیش‌فرض اشتباه آغاز کرده‌اند. اینکه نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی، نخستین «قانون کاری» است که در ایران برای تنظیم روابط کارگر و کارفرما به تصویب رسیده است (احمدزاده نودیجه و منصوربخت، ۱۳۹۸، ص. ۲۷؛ Elwell – Sutton, 1941, p. 2). در گام بعدی با توجه به مشخصه‌هایی که قانون کار دارد، آنها به این نتیجه رسیده‌اند که این مقررات روی کاغذ مانده و اجرا نشده است (فلور، ۱۳۷۱ الف، ص. ۱۲۲؛ لاجوردی، ۱۳۶۹، ص. ۴۳؛ الول ساتن، ۱۳۷۲، ص. ۱۱۵). در اینجا برخلاف چنین تفاسیری، سعی می‌شود با تکیه بر تجربه صندوق‌های احتیاط و اقدامات بلدیه‌ها در حد فاصل سال‌های ۱۳۰۹ تا ۱۳۱۵، سازوکار تصویب و اجرایی شدن این نظامنامه نشان داده شود.

۲. پیدایش بخش صنعت و ضرورت حمایت در برابر حوادث ناشی از کار

از دهه‌های آغازین سده چهاردهم شمسی، پیوسته بر نقش آن در اقتصاد افزوده می‌شد و به تدریج، دولت

به اصلی‌ترین کارگزار اقتصادی ایران بدل شد. این نقش پررنگ دولت در اقتصاد، از ضعف صاحبان سرمایه در ایران، برای گذار اقتصاد کشور به سرمایه‌داری ناشی می‌شد. چنین شرایطی موجب شد از آغاز سده چهاردهم، دولت انجام بسیاری از امور لازم را برای گذار اقتصاد کشور به سرمایه‌داری به عهده گیرد (سوداگر، ۱۳۵۷، ص. ۴۲). پیدایش بخش صنعت هم در ایران چند سال بعد، یعنی تقریباً در حوالی سال‌های ۱۳۰۹ آغاز شد و به‌ویژه در بین سال‌های ۱۷-۱۳۱۱، گسترش بیشتری پیدا کرد. در ابتدا دولت پهلوی از طریق اعمال سیاست‌های گمرکی، انحصار، حق امتیاز نفت و صدور مواد اولیه، درصد تأمین هزینه‌های خود بود، اما در اواخر دهه ۱۳۰۰ و با وقوع بحران اقتصادی ۱۹۲۹، کسب این درآمدها با مشکل مواجه شد. وقوع بحران، ابتدا درآمدهای حاصل از نفت و سپس دیگر درآمدهای دولت را با کاهش چشمگیری مواجه کرد؛ برای مثال، حق‌السهم ایران از یک میلیون و دویست و هشتاد و هشت هزار لیره در سال ۱۳۰۹ به ۳۰۷ هزار لیره در سال ۱۳۱۱ کاهش یافت (شجاعی دیوکلانی، ۱۳۹۸، ص. ۱۸۲). در چنین شرایطی دولت ناچار شد برای تأمین هزینه‌های مورد نیاز خود، راه‌حل‌های جدیدی پیدا کند. به نظر می‌رسد تلاش برای ایجاد بخش صنعت به‌واسطه راهبرد جایگزینی واردات، یکی از راه‌حل‌ها و سیاست‌های اقتصادی حکومت بود که در واکنش به مشکل ناشی از این بحران اتخاذ شد (شجاعی دیوکلانی، ۱۳۹۸، ص. ۱۶۵-۱۶۶). همچنین وقوع رکود بزرگ در کشورهای غربی که پایین آمدن قیمت کالاهای سرمایه‌ای را به دنبال داشت، مسیر را برای ایجاد بخش صنعت در این دوره هموارتر کرد (آبراهامیان، ۱۳۸۴، ص. ۱۸۲). به این ترتیب، دولت چندین کارخانه تأسیس کرد که بیشترشان، کالاهای

بدیل کالاهای وارداتی را تولید می‌کردند. تا آغاز جنگ دوم جهانی، تعداد این صنایع به حدود ۳۰ کارخانه دولتی و دویست کارخانه صنعتی خصوصی رسیده بود (هانسن، ۱۳۵۴، ص. ۲۱-۲۲).

یکی از آثار این سیاست‌های صنعتی، افزایش تعداد کارگران مزدبگیر بود. درباره میزان نیروی کار شاغل در بخش صنعت در این دوره، آمار دقیقی به‌ویژه به تفکیک سال در دست نیست. با این حال ذکر برخی آمارها، چشم‌انداز کلی به ما ارائه می‌دهد. در سال‌های پایانی دوره پهلوی اول، با احتساب کارگران شاغل در صنایع روستایی و صنایع قالیبافی و نیز کارگران شاغل در ساخت راه و راه‌آهن، تعداد نیروی کار شاغل در صنعت، به چیزی حدود ۵۲۰ هزار نفر می‌رسیده است (فلور، ۱۳۷۱، ص. ۴۳). برخی برآوردهای دیگر نیز نشان می‌دهد شمار مزدبگیریانی که در کارخانه‌های بزرگ مدرن کار می‌کردند، از کمتر از هزار نفر در سال ۱۳۰۴، به بیش از پنجاه هزار نفر در سال ۱۳۲۰ رسیده بود (آبراهامیان، ۱۳۸۴، ص. ۱۸۳).

یکی از آثار دیگر، ایجاد نهادهایی به‌منظور مدیریت این مؤسسات بود. با شروع فعالیت‌های صنعتی در سال ۱۳۱۰، اداره مستقلی به نام «اداره کل صنعت» به‌منظور رسیدگی به امور کارخانه‌ها تشکیل شد. این اداره در سال ۱۳۱۱ با اداره کل فلاحات ادغام شد. با افزایش شمار کارخانه‌ها در سال ۱۳۱۴، این اداره از اداره فلاحات جدا شد و به اداره کل صنعت و معادن تغییر یافت. در سال ۱۳۱۶ نیز، این اداره به وزارت صنایع و معادن تبدیل شد و عنوان آن در سال ۱۳۱۸ به وزارت پیشه و هنر تغییر یافت (بهنام، ۱۳۸۷، ص. ۲۰). در مراحل اولیه صنعتی‌سازی، در نبود قوانین و مقررات مربوط به کار و بازرسی‌های فنی و بهداشتی جدی از کارخانجات و مؤسسات صنعتی،

میزان حوادث ناشی از کار در این مؤسسات بالا بود (اکبری، ۱۳۹۵، ص. ۶۳). طبیعی است که با افزایش تعداد واحدهای صنعتی در این سال‌ها، در ایران هم پای حمایت در برابر حوادث ناشی از کار به میان آید.

۳. شکل‌گیری صندوق احتیاط کارخانجات و تصویب نظامنامه کارخانجات

در کشورهای غربی، گسترش جامعه صنعتی جدید، ضرورت توجه اجتماعی به حقوق کار، به‌ویژه حوادث ناشی از کار را به شکل گسترده‌ای در آن کشورها مطرح کرد. تا پیش از انقلاب صنعتی، بیشتر پژوهش‌ها بر نقش همیاری‌های اصناف در مقابله با پیشامدهایی تأکید کرده‌اند که در جریان کار رخ می‌داد (Hellwege, 2020, p. 20). اما با از بین رفتن اصناف در جریان انقلاب صنعتی، ایجاد اشکال جدید حمایتی در این زمینه ضرورت پیدا کرد. بیمه کارگران در قبال حوادث ناشی از کار، در قالب صندوق‌های احتیاط، پذیرفته‌ترین صورت تأمین اجتماعی در این دوران بود. در این ترتیب حقوقی کارگران و کارفرمایان آنها، حق بیمه‌ها را به‌طور منظم به یک صندوق مرکزی می‌پرداختند و حق بیمه‌های مذکور، در حساب جداگانه‌ای نگهداری می‌شد. صندوق احتیاط نیز در وقت بروز حوادث ناشی از کار، هزینه‌های آن را مطابق تعرفه‌های خود تأمین می‌کرد (اکبری، ۱۳۸۲، ص. ۱۷۰). برخی پژوهش‌ها نشان می‌دهند که در جامعه پیشاسرمایه‌داری ایران نیز، اصناف کارکرد مشابهی داشته‌اند (برای نمونه، نک: زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۸). بنابراین در این دوران عموماً مقولات حمایتی در حیطه نهادهای مدنی قرار داشت و دولت کمتر به این عرصه وارد می‌شد. با این حال، دولت نسبت به رسیدگی به بعضی از آسیب‌دیدگان اجتماعی مسئولیت داشت؛ برای مثال،

تأسیس صندوق احتیاط وزارت طرق به دست آمد، موجب شد تا در شهریور ۱۳۱۲، مقررات مربوط به آن طی تصویب‌نامه‌ای، به کارگران و مستخدمان کتراتی و روزمزد مؤسسات صنعتی تابع اداره کل صنعت و فلاحت تسری یابد (ساکما، ۱۳۸۴: ۳۱۰).

با این حال حتی تا سال ۱۳۱۵، چنین مقررات حداقلی، کارگران و عملجاتی را شامل نمی‌شد که در مؤسسات صنعتی رو به گسترش بخش خصوصی مشغول به فعالیت بودند. با نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی در سال ۱۳۱۵ بود که روابط مزبور از این شکل خارج شد و جنبه عمومی و اجتماعی پیدا کرد. در این سال اداره کل صنعت و معادن در زمانی که امان‌الله جهانبانی ریاست این نهاد را بر عهده داشت، در کمیسیونی مرکب از مدیران ادارات صنعت و معادن و برخی رؤسای کارخانه‌های دولتی، آیین‌نامه‌ای مشتمل بر ۶۹ ماده به نام اساسنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی تهیه و تدوین شد (معمدی، ۱۳۵۴، ص. ۳۳، ۲۲۲). یک کارشناس سازمان بین‌المللی کار هم، در تهیه پیش‌نویس این مقررات به اداره کل صنعت و معادن کمک می‌کرد (Djamalzadeh, 1951, p. 187). به هر روی، برحسب پیشنهاد اداره کل صنعت و معادن نظامنامه کارخانجات، در ۹ فصل، ۶۹ ماده و ۱۱ تبصره، در جلسه ۱۹ مرداد ماه ۱۳۱۵ هیئت وزرا به تصویب رسید.

۴. روابط کار بر پایه مواد نظامنامه کارخانجات

نظامنامه فوق، علاوه بر تعیین شرایط تأسیس و ساختمان کارخانه، قواعدی درباره وظایف کارفرمایان و کارگران، ایمنی و بهداشت کارگاه‌ها، تشکیل پست‌های امدادی و صندوق احتیاط برای معالجه و پرداخت غرامت به آسیب دیدگان را شامل می‌شد. عناوین فصول این نظامنامه، به ترتیب زیر عبارت‌اند

چنانچه نیروی کار در دستگاه حکومتی اشتغال داشت، جبران خسارت عرفاً بر عهده دولت بود. البته باید توجه داشت چنین اقدامات حمایتی در عصر پیش از مشروطیت، با توجه به ویژگی‌های دیوانسالاری در آن دوره رویه مشخصی نداشت (اکبری، ۱۳۸۲، ص. ۱۸۰). این رویه در عصر پس از مشروطه هم ادامه داشت، اما همچنان صورت و ترتیب مشخصی نداشت؛ به این ترتیب که در بودجه وزارتخانه‌ها، مقداری اعتبار با عنوان مخارج غیرمترقبه تعریف می‌شد و در جریان انجام خدمات دولتی، به افراد حادثه‌دیده مبلغی از این محل پرداخت می‌شد (ساکما، ۱۳۳۰-۵۳۰).

افزایش فعالیت‌های صنعتی در ایران، در سال‌های پایانی دهه ۱۳۰۰ و آغاز دهه ۱۳۱۰، موجب گسترش چنین مواردی شد. این موضوع در مواد ۲۰ و ۲۱ قانون متمم بودجه سال ۱۳۱۱ مصوب ۲۸ اسفندماه ۱۳۱۰ دیده می‌شود (هرمزی و همکاران، ۱۳۸۷، ص. ۱۴). بر طبق این مواد، وزارت مالیه مجاز بود به عمله و مزدورانی که در حین اشتغال به امور ساختمانی دولتی دچار صدمات بدنی می‌شدند، از محل اعتبار مربوطه به موضوع اشتغال آنان، در وجه آنها و در صورت فوت در وجه وراثت آنان، مبلغی را به‌عنوان خسارت پرداخت کند (ساکما، ۱۳۰۳-۲۶۴؛ نیرنوری، ۱۳۲۶، ص. ۲۷)؛ اما گسترش صنایع در این سال‌ها، رویه‌های نظام‌مندتری را در این باره ایجاب می‌کرد.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، مشکلات پیش‌روی اجرای طرح‌های راه‌سازی موجب شد تا در اسفند ۱۳۰۹، طرق صندوق احتیاطی برای عملجات تشکیل شود. البته با این تفاوت مهم که تمام هزینه‌های این صندوق، از مزد خود عملجات مشغول به کار کسر می‌شد و اختیار آنها به‌صورت متمرکز در اختیار خود دولت بود (ساکما، ۱۳۳۸-۲۴۰). تجربیاتی که از

۴-۲. وظایف کارفرمایان و کارگران

در فصل چهارم با عنوان «تکالیف صاحب کار» که مواد ۳۲ تا ۴۳ نظامنامه را شامل می‌شود، وظایف کارفرمایان مشخص شده است. بخشی از مواد این فصل راجع به وظایف این مؤسسات نسبت به اداره کل صنعت و معادن است. اما در ارتباط با کارگران، مهم‌ترین ماده این فصل، ماده ۳۶ آن بود که به مرخصی استعلاجی مزدوران مربوط می‌شد: «در موقعی که یکی از اعضای کارخانه مریض و یا مجروح بشود و قادر به کارکردن نباشد، صاحب کارخانه به تناسب حال شخص مزدور مریض مدت کار او را تخفیف می‌دهد و در صورتی که به موجب تصدیق طبیب صحی، محتاج به مرخصی باشد، تا خاتمه معالجه» باید به او مرخصی داده می‌شد. ماده ۴۳ نیز میزان مجازات تخلف از این مواد را مشخص می‌کرد که محکومیت از سه الی هفت روز حبس و یا سی الی پنجاه ریال غرامت و یا هر دو مجازات بود (ساکما، ۱۰-۱۲).

در فصل پنجم نیز با عنوان «در تکالیف مزدوران»، وظایف کارگران مشخص شده بود. این فصل مواد ۴۴ تا ۴۷ را شامل می‌شود: ماده ۴۴ مزدوران را مکلف می‌کرد که «باید همیشه تعلیمات و دستورات صحی و انتظامی و فنی مقامات صلاحیت‌دار را اطاعت نمایند و در صورت تخلف به یک الی پنج روز حبس و یا پنج الی پنجاه ریال غرامت» محکوم می‌شد. دو ماده بعدی به نحوه جریمه مزدوران مربوط می‌شد. بر طبق ماده ۴۵، «در موردی که مزدور خودداری از کار و انجام وظیفه نماید، صاحب کار می‌تواند به نسبت ساعاتی که در انجام وظیفه از طرف مزدور کوتاهی و خودداری شده، از مزد او کسر بگذارد». براساس ماده ۴۶ هم، «چنانچه در نتیجه سهل‌انگاری و بی‌مبالاتی مزدور، ضرری متوجه صاحب کارخانه بشود، صاحب کارخانه می‌تواند

از: «در شرایط تأسیس کارخانه، در ساختمان مؤسسات صنعتی و کارخانجات، در حفظ‌الصحه، تکالیف صاحب کار، در تکالیف مزدوران، در پاداش مزدوران، در تفتیش و نظارت اداره کل صنعت و معادن، در مقررات مختلفه و در قلمرو نظامنامه» (ساکما، ۴۵۴۶-۲۹۳). در زیر به مفاد فصول مهم آن اشاره می‌شود تا به تصویر کلی از روابط کار بر پایه نظامنامه کارخانجات دست پیدا کنیم.

۴-۱. ایمنی و بهداشت کارگاه‌ها و تشکیل پست‌های امدادی

در فصل سوم نظامنامه کارخانجات با عنوان «در حفظ‌الصحه»، که مواد ۱۱ تا ۳۱ نظامنامه را شامل می‌شود، به موضوعات بهداشتی در کارگاه‌های صنعتی توجه شده است. این فصل درباره اموری است که به هنگام تأسیس کارخانه و نصب ماشین و تعیین محل سکونت مزدوران، حفظ صحت مزدوران و اعضای کارخانه را تأمین می‌کرد. مهم‌ترین ماده این فصل، ماده سی‌ام بود که برخی کارخانه‌ها را به ایجاد پست امدادی ملزم می‌کرد. بر طبق این ماده در کارخانه‌هایی که اداره کل صنعت و معادن لازم می‌دانست، باید صاحب کار پست امدادی ایجاد می‌کرد که «یک یا دو اطاق برای معالجه فوری مزدورانی که موقع کار مریض یا مجروح می‌شوند، داشته باشد ... که در موقع لزوم بتواند مرضی و یا مجروحین کارخانه را معالجه نماید». اما آنچه اجرای چنین مقرراتی را مشکل می‌کرد، ماده سی و یکم نظامنامه بود. بر طبق این ماده، تخلف از مقررات این فصل تنها مستلزم محکومیت از دو الی پنج روز حبس و یا غرامت از ۲۰ الی ۵۰ ریال بود (ساکما، ۵-۹).

معادل خسارت وارده از مزدور به وسیله مقامات صالحه مطالبه نماید» و براساس تبصره‌ای از همین ماده، «اگر عمل بی‌مبالاتی مزدور جرم تشخیص شود، مزدور جزائاً نیز تعقیب خواهد شد». ماده ۴۷ هم مزدوران را از تشکیل اتحادیه بازمی‌داشت و اگر معلوم می‌شد برخلاف این مقررات رفتار کرده است، «علاوه بر آنکه در مقابل صاحب کار مسئول خسارات وارد می‌باشد، به ۵ الی ۷ روز حبس و یا ۴۰ الی ۵۰ ریال غرامت» و در صورتی که «عمل متضمن جرم عمومی باشد»، به مجازات مقرر برای جرم مزبور محکوم می‌شد (ساکما، ۱۲-۱۳).

۴-۳ تشکیل صندوق‌های احتیاط

سازوکار پرداخت غرامت به کارگران بابت حوادث ناشی از کار، در فصل ششم با عنوان «در پاداش مزدوران» پیش‌بینی شده بود. این فصل مهم‌ترین فصل نظامنامه بود، مواد ۴۸ تا ۵۶ نظامنامه را شامل می‌شد و نحوه تشکیل صندوق‌های احتیاط را در کارخانجات و مؤسسات صنعتی مشخص می‌کرد. براساس ماده ۴۸، صاحب کار باید از اجرت روزمزد عملجات روزی ۵ دینار و از اجرت مزدوران دیگر صدی ۲ کسر و همه ماهه وجوه مزبور را به نام صندوق احتیاط و صرفه‌جویی به بانک ملی ایران، به حسابی که به نام صندوق احتیاط آن کارخانه باز می‌شد، واریز می‌کرد. ماده ۴۹ نحوه مصرف این وجوه را مشخص می‌کرد. بر طبق این ماده، وجوه کسرشده منحصراً باید به مصارف ذیل رسید: ۱ - مراقبت صحی مزدوران و معالجه کسانی که در نتیجه ایفای وظیفه مریض و یا مجروح می‌شدند؛ ۲- پاداش به افراد آسیب‌دیده در جریان حوادث ناشی از کار؛ ۳ - پاداش به وراثت کسانی که در نتیجه ایفای وظیفه فوت می‌شدند. ماده ۵۰ هم پاداش نقدی مذکور را در

ماده ۴۹ مشخص می‌کرد. بر طبق این ماده افراد حادثه‌دیده، علاوه بر مخارج معالجه، مبلغی به آنها پاداش داده می‌شد که حداقل این مبلغ ۲/۵ درصد ۲ سال آخرین حقوق فرد حادثه‌دیده و حداکثر آن ۵۰ درصد ۲ سال آخرین حقوق آن فرد می‌شد و در صورت از کار افتاده شدن شخص، معادل دو سال آخرین حقوق به آنها داده می‌شد و حداکثر این مبلغ نباید از ۲۰۰۰۰ ریال تجاوز می‌کرد. ماده ۵۱ به مرخصی استعلاجی مزدوران مربوط می‌شد. بر طبق این ماده، به اشخاصی که برای اعاده صحت مزاج احتیاج به مدتی معالجه و استراحت داشتند، معادل نصف حقوق ایام معالجه و استراحت ایشان، پس از تنظیم صورت‌مجلس مذکور در ماده ۵۵ پرداخت می‌شد، ولی حداکثر این مدت نباید از دو ماه تجاوز می‌کرد. ماده ۵۳ هم نحوه پرداخت پاداش به وراثت افراد متوفی را مشخص می‌کرد. بر پایه این ماده، معادل دو سال آخرین حقوق شخص مقتول یا متوفی» به وراثت قانونی و اشخاص تحت کفالت آنها داده می‌شد (ساکما، ۱۳-۱۶).

ماده ۵۵ و ۵۶ نیز نحوه تنظیم صورت‌مجلس مربوط به وقوع حوادث را مشخص می‌کرد. بر طبق ماده ۵۵، این صورت‌مجلس باید به امضا و تصدیق سرمزدور و مباشر قسمت و صاحب کارخانه و یا مؤسسه و طبیب صحی و یا طبیب معتمد محلی تنظیم و در مرکز به اداره کل صنعت و معادن و در ولایات و ایالات به شهرداری یا حکام تسلیم می‌شد. بر طبق ماده ۵۶، رسیدگی به صورت‌مجلس‌های مذکور در بالا و تشخیص استحقاق کسی که تقاضای پاداش می‌کرد، موکول به نظر کمیسیون بود که از سه نفر تشکیل می‌شد: «الف- در مرکز از نماینده اداره کل صنعت و معادن صاحب کار و یک نفر از مزدوران به انتخاب اداره کل صنعت و معادن؛ ب- در ایالات

و ولایات و قصبات از نماینده اداره شهرداری و صاحب کار و یک نفر از مزدوران به انتخاب اداره شهرداری. پس از رسیدگی به این صورت مجلس‌ها در صورتی که کمیسیون، تقاضاکننده را مستحق پاداش تشخیص می‌داد، میزان پاداش را مطابق مقررات فوق تعیین و حواله آن را به عهده صندوق احتیاط، که در بانک ملی ایران بود، صادر می‌کرد و پس از امضای رئیس کارخانه و کسی که از طرف اداره کل صنعت و معادن به بانک معرفی شده بود، حواله آن را تسلیم مستحق یا مستحقان پاداش می‌کرد که آن را از بانک وصول کند (ساکما، ۱۷-۱۸). همان‌طور که دیده می‌شود، در اینجا با آنکه عملیات تمام منابع صندوق‌های احتیاط را تأمین می‌کردند، اما هیچ نقشی در اداره آن نداشتند.

درواقع بعد از تصویب نظامنامه در سال ۱۳۱۵ و به‌ویژه در سال‌های ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹ در دوره وزارت علی منصور در وزارت پیشه و هنر (معمدی، ۱۳۵۴، ص. ۲۲۲) صندوق‌های احتیاط که بر مبنای این نظامنامه تشکیل شد، معمولاً به‌صورت مستقل وظایف خود را در سطح واحد صنعتی یا استان انجام می‌دادند، ولی از سال ۱۳۱۸ وجوه صندوق‌های احتیاط به حساب مخصوصی در مرکز منتقل شد و کمک‌های مقرر در آیین‌نامه، به پیشنهاد کمیسیون سه نفری محل پس از تصویب کمیسیون مرکزی پرداخت می‌شد. تنها صندوق احتیاط کارخانجات اصفهان از این قاعده مستثنی و قرار شد وجوه صندوق احتیاط کارخانجات اصفهان، به شرط اینکه کارفرمایان تعهد کنند بیمارستانی برای استفاده کارگران بسازند، در حساب مربوطه باقی ماند (ساکما، ۳۰۳۴۴-۲۶۴).

۴-۴. نظارت بر کارخانجات

سازوکار نظارت بر کارخانجات در فصل هفتم با عنوان «در تفتیش و نظارت اداره کل صنعت و

معادن» تعبیه شده بود. این فصل مواد ۵۷ تا ۶۳ نظامنامه را شامل می‌شود. بر طبق مواد این فصل، نظارت در اجرای این مقررات به عهده اداره کل صنعت و معادن بود و بر طبق مواد این فصل، اداره صنعت کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی را در صورت انجام برخی تخلفات برای مدت معینی تعطیل می‌کند. بر طبق فصل هشتم هم که «در مقررات مختلفه» نام داشت و مواد ۶۴ تا ۶۷ نظامنامه را شامل می‌شود، نحوه تشکیل دفاتر ثبت مؤسسات صنعتی مشخص شده بود. بر طبق ماده ۶۴ در ولایات و ایالات، دفتری به نام دفتر ثبت مؤسسات صنعتی باید تأسیس می‌شد که در آن موضوعاتی همچون تابعیت و یا معافیت از این مقررات، شماره مزدوران، نوع بهره‌برداری، توانایی قوه محرکه و مواردی از این قبیل ثبت می‌شد. ماده ۶۵ محل دفتر مزبور را به شرح ذیل مشخص می‌کرد: ۱- در اداره کل صنعت و معادن برای تمام کشور؛ ۲- در اداره حکومتی ایالات و ولایات و قصبات برای ایالت و ولایت و قصبات حوزه خود و در فصل نهم نیز که «در قلمروی نظامنامه» داشت و آخرین فصل نظامنامه بود، دایره شمول نظامنامه تعیین شده بود. بر طبق ماده ۶۸ این فصل، این مقررات شامل مؤسسات زیر می‌شد: ۱- کلیه کارخانجات و مؤسسات صنعتی که بدون استعمال موتور لااقل ده تن مزدور به کار می‌گرفتند و لااقل یک تن از آنها هیجده سال تمام نداشت؛ ۲- کلیه کارخانجات و مؤسسات صنعتی که از موتور استفاده می‌کردند و لااقل پنج تن مزدور به کار گرفته بودند؛ ۳- کلیه کارخانجات و مؤسسات صنعتی که بدون استعمال موتور و یا نداشتن مزدور جوان، لااقل یازده تن مزدور در آنها کار می‌کردند؛ ۴- کلیه کارخانجات و مؤسساتی که تعداد مزدوران آن از میزان یادشده کمتر، ولی متضمن خطرات مخصوص برای صحت و حیات مزدوران بود (ساکما، ۱۸-۲۲).

اهمیت نظامنامه در این بود که در آن بر طبق مواد مندرج در فصل ششم آن، که تا سال ۱۳۲۲ مورد عمل بود، برای حمایت از کارگران نوعی بیمه اجباری تدارک دیده شده و هر کارگاهی موظف بود صندوقی به نام صندوق احتیاط برای کارگران تشکیل دهد (نیرنوری، ۱۳۲۶، ص. ۲۸). اجرای آیین‌نامه کارخانجات هم به عهده نمایندگان اداره کل صنعت و معادن بود و در نقاطی که وزارت نامبرده نمایندگی نداشت، فرمانداری‌ها مأمور اجرای آن بودند (معمدی، ۱۳۵۴، ص. ۳۴). با این حال همان‌طور که قبلاً گفته شد، بیشتر محققان بر این اعتقادند که این نظامنامه نخستین قانون کاری بوده است که در ایران به تصویب رسیده و از سوی دیگر این مقررات، روی کاغذ مانده و اجرایی نشده است. در زیر، صحت و سقم این باور بررسی می‌شود.

۵. نظامنامه کارخانجات: قانون کار یا آیین‌نامه‌ای دولتی؟

در شروع بحث، تفاوت نظامنامه با قانون را باید در نظر گرفت. قانون از جهت اعتبار و تشریفات صدور با نظامنامه‌ها و مقررات اداری تفاوت بسیار دارد. نخست اینکه از حیث تشریفات وضع، قانون ناشی از قوه مقننه است و شرایط تصویب آن را قانون اساسی معین می‌کند، ولی نظامنامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های اداری از طرف قوه مجریه وضع می‌شوند؛ دوم اینکه قانون، حاکم بر تمام مردم و سازمان‌های دولتی است و اگر مطابق تشریفات مقرر در قانون اساسی تصویب شود، هیچ مرجعی حق الغای آن را ندارد و فقط قوه مقننه با وضع قانون دیگری، آن را نسخ می‌کند؛ اما اعتبار تصمیم‌های قوه مجریه محدود به مفاد قوانین است و در صورتی اعتبار دارد که مخالف مصوبات مجلس نباشد. مهم‌تر

از همه، نظامنامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های اداری قوه مجریه را پای‌بند نمی‌کند؛ زیرا مقام تصویب‌کننده یا مقام بالاتر با گرفتن تصمیم تازه‌ای، آن را نسخ می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰، ص. ۱۳۰-۱۳۱). چند سال پس از اجرایی‌شدن نظامنامه کارخانجات، بخشی‌هایی از خود دولت متوجه مشکلات حقوقی این نظامنامه شده بودند. وزارت دارایی در گزارشی که در سال ۱۳۱۹ ه.ش در این باره تهیه کرد، با بیان دلایل زیر نشان داد که چرا نظامنامه کارخانجات و به‌ویژه فصل ششم آن، صورت قانونی نداشت. نخست اینکه به موجب اصل ۹۹ متمم قانون اساسی، «غیر از مواقعی که قانون صراحتاً مستثنا می‌دارد به هیچ عنوان از اهالی چیزی مطالبه نمی‌شود، مگر به اسم مالیات مملکتی و ایالتی و ولایتی و بلدی». در صورتی که بر طبق ماده ۴۸ آیین‌نامه مزبور، باید همه ماهه صدی یک از اجرت کارکنان کارخانه‌ها کسر می‌شد و دیگر اینکه به موجب اصل دوازدهم متمم قانون اساسی، «حکم و اجرای هیچ مجازاتی نمی‌شود، مگر به موجب قانون» و حال آنکه در ماده ۵۶ آیین‌نامه، جزای نقدی سنگینی برای کارگران تعیین شده بود. نویسنده این گزارش چنین نتیجه می‌گرفت که با توجه به ترقیات صنعتی کشور به‌جای تدوین چنین نظامنامه‌هایی، باید بر مبنای مجموعه قوانینی (Code du travail) که در دیگر کشورهای متمدن وجود داشت، قوانین خاصی برای بنگاه‌های صنعتی و به‌طور کلی هر شکل از کار وضع می‌شد (ساکما، ۱۰۲۲۲۷-۲۴۰). با توجه به این نکات، بدیهی است که نظامنامه کارخانجات، قانون کار نامیده نمی‌شود، اما محققان عموماً این نظامنامه را نخستین قانون کار تعبیر کرده‌اند.

دو دلیل عمده، موجب چنین خطایی شده است: نخستین دلیل، در ترجمه اشتباه فقراتی از کتاب الول

ساتن (Elwell - Sutton) یافت می‌شود. در حالی که در متن کتاب *ایران مدرن* (۱۹۴۱) الول ساتن، هیچ اشاره‌ای به تصویب این قانون در مجلس شورای ملی نشده است، مترجم چنین عبارتی را به متن اضافه کرده است: «وضع کارگران طبق قانون کار که در ماه اوت سال ۱۹۳۶ به تصویب مجلس شورای ملی ایران رسید، بهبودی یافت. این قانون اولین قانونی بود که دولت ایران برای بهبود اوضاع کارگران از مجلس شورای ملی گذراند» (الول ساتن، ۱۳۴۴، ص. ۲۹۳-۲۹۴). نگاهی به اصل انگلیسی کتاب نشان می‌دهد عبارت مدنظر ساتن، چنین بوده است: «شرایط کار به واسطه نظامنامه کارخانجات مرداد ۱۳۱۶- نخستین مقررات کار کشور- بسیار بهبود یافته است» (Elwell 1941, p. 107-108). در پژوهش‌های بعدی، به این ترجمه اشتباه استناد شده است (احمدزاده نودیجه و منصوربخت، ۱۳۹۸، ص. ۲۷).

از طرف دیگر، با توجه به بی‌میلی دولت در تهیه قانون کار و لزوم تصویب قانون کار در مجلس، چنین اشتباهی درباره نظامنامه کارخانجات، به برجسته‌کردن نقش سازمان بین‌المللی کار در وضع این نظامنامه انجامیده است. با اینکه جمالزاده، به‌عنوان نماینده سازمان بین‌المللی کار در ایران، به‌صراحت به مشاوره یکی از کارشناسان آن سازمان در تهیه این نظامنامه اشاره می‌کند، ولی از تأثیر فشار سازمان بین‌المللی کار و تسلیم‌شدن دولت ایران در برابر این فشارها برای وضع نظامنامه کارخانجات هیچ صحبتی نمی‌کند (Djmalzadeh, 1951, p. 187). چیزی که به تقویت این پیش‌فرض در ذهن برخی محققان کمک کرده است، مرادوات سازمان بین‌المللی کار با دولت ایران از اواخر دوره قاجاریه تا پایان شهریور ۱۳۲۰ است. این مرادوات موجب شده است تا گمان شود نظامنامه مصوب ۱۳۱۵ متنی بوده است که تلاش داشته است

تا مصوبات سازمان بین‌المللی کار را اجرایی کند. اما نگاهی به ساز و کار سازمان بین‌المللی کار، اشتباه چنین فرضی را نشان می‌دهد. باید توجه داشت که به موجب مفاد بند ۱ ماده ۱۹ اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، مصوبه‌های این سازمان به دو شکل الزام‌آور (مقاوله نامه/قرارداد) و غیرالزام‌آور (توصیه‌نامه) به تصویب می‌رسید (حاتمی، ۱۴۰۰، ص. ۲۴). با این حال، حتی در صورت تصویب قوانینی به‌عنوان مقاوله و قرارداد، اعضای سازمان بر طبق ماده ۴۰۵ عهدنامه ورسای، تنها موظف بودند در فاصله زمانی یک تا حداکثر یک سال و نیم پس از طرح و تصویب این قانون، آن را به مراجع قانون‌گذاری کشور خود ارائه دهند. این قوانین تنها در صورتی ضمانت اجرایی می‌یافت که به تصویب مراجع قانون‌گذار داخلی هر کشور عضو رسیده باشد (دفتر بین‌المللی کار، ۱۳۱۱، به نقل از حاتمی، ۱۴۰۰، ص. ۲۴).

اما در نظامنامه، به بسیاری از مواد مورد توجه سازمان بین‌المللی کار، همچون تعطیلی یک روز در هفته، ممنوعیت کار کودکان و ... توجه نشده است. درواقع تا زمان تصویب نظامنامه کارخانجات، ۵۳ قرارداد و ۴۸ توصیه‌نامه در کنفرانس عمومی سازمان بین‌المللی کار تصویب شده بود که در ایران تا آن زمان، تقریباً هیچ‌یک از این قراردادهای و توصیه‌نامه‌ها در مجلس شورای ملی طرح نشده بود (استادوخ، ۱۳۱۶/۸/۱۱/۶ ش). در سال‌های بعد از تصویب نظامنامه هم، تغییری در این وضعیت انجام نشد (ساکما، ۲۴۸/۶۷۲). بنابراین نظامنامه کارخانجات حاصل تلاش فشارهای سازمان بین‌المللی کار بر دولت ایران نیست.

مهم‌تر از این، باید به دلیل دوم توجه کرد. سیر گسترش خدمات اجتماعی نشان می‌دهد که دو تبار،

و به تبع آن دو نوع عقلانیت، نظام تأمین اجتماعی در ایران را هدایت کرده است. گروه هدف اولین حرکت که در دهه ۱۳۰۰ آغاز شد، مقامات رسمی دولتی بودند که با هدف کشورسازی انجام شد. دومین حرکت از دهه ۱۳۲۰ آغاز شد و گروه‌های هدف آن بنگاه‌های بزرگ بودند. این حرکت دوم در پاسخ به آثار صنعتی شدن، بعضی فشارهای خارجی و از همه مهم‌تر دفع تهدیدات ناشی از شورش‌های چپ‌گراهای رادیکال و اعتراض طبقه کارگر شکل گرفت (شایق، ۱۳۸۴، ص. ۸۹). تصویب قانون کار در سال ۱۳۲۸ ه.ش، حاصل این حرکت دوم در دهه ۱۳۲۰ است. با توجه به سرکوب تجدد ریززانه در این سال‌ها، طبیعی بود که قانون کار نمی‌توانست در این زمان تهیه و اجرایی شود.

۱-۵ سازوکار اجرای نظامنامه

در نظر نگرفتن تمایز این دو جریان در گسترش خدمات اجتماعی هم، موجب تفسیرهای زمان‌پیشانه‌ای از نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی می‌شود. به این ترتیب که بر پایه ویژگی‌های که قوانین کار دارند، نظامنامه کارخانجات خوانش و تفسیر می‌شود. چنین خوانشی خود را در بحث اجرای نظامنامه نشان می‌دهد. در نظر نگرفتن تمایزهای بالا، به این انجامیده است که محققان در بررسی این نظامنامه، عموماً بر اجرایی نشدن و روی کاغذ ماندن آن تمرکز کرده‌اند؛ برای مثال، به زعم فلور، اجرانشدن قانون به آن سبب بود که حکومت اداره بازرسی تأسیس نکرد و جریمه‌هایی که از کارفرمایان متخلف گرفته می‌شد، بسیار ناچیز بود (فلور، ۱۳۷۱ الف، ص. ۱۲۲). جریمه نقدی کارفرمایان از ۲۰ تا ۷۰ ریال بود که معادل دستمزد هفت روز یک کارگر عادی می‌شد. حال آنکه

کارگران ممکن بود از یک تا ۵ روز زندانی شوند و یا مبلغی بین ۵ تا ۵۰ ریال جریمه شوند که برابر با نصف دستمزد ماهانه یک کارگر بود (لاجوردی، ۱۳۶۹، ص. ۴۳). ازجمله دلایل دیگری که فلور (۱۳۷۱ الف) ذکر می‌کند، این است که «خود کارفرمایان مسئول اجرای بخشی از آن قانون بودند، می‌توانستند دستمزد کارگران را کاهش دهند، کارگران جریمه و زندانی شوند و همه کارها بنا به خواست کارفرما انجام می‌گرفت». لاجوردی (۱۳۶۹) نیز با تکرار دلایل فلور (۱۳۷۱ الف) در زمینه نامکفی بودن جرایم کارفرمایان، معتقد است که دلیل روی کاغذ ماندن این مقررات در این بود که «کارگران قدرتی نداشتند که اجرای آنها را خواستار شوند. کارگران نه می‌توانستند مأموران رسمی را به قدرت آرای خود از کار برکنار کنند و نه می‌توانستند دست به اعتصاب بزنند».

حال اگر تبار نخست ارائه خدمات اجتماعی را در ایران، مبنای تفسیر نظامنامه قرار دهیم، دیگر نمی‌توان این‌گونه با صراحت از اجرایی نشدن این مقررات سخن گفت. اسناد به جا مانده نیز چنین تفسیری را تأیید می‌کنند. بررسی این اسناد نشان می‌دهد نظامنامه کارخانجات حاصل تلفیق دو تجربه مهم دولت در این دوره بود. در گام اول، نظامنامه کارخانجات تلاشی برای به سامان کردن روابط کاری در این دوره، در قالب صندوق‌های احتیاط بود. باید توجه داشت که در قالب صندوق‌های احتیاط، تمام هزینه خدمات اجتماعی بر دوش عملجات قرار می‌گرفت و کارفرمایان و دولت جز در موارد بسیار کلی، از هرگونه مسئولیتی مبرا بودند. در چنین بستری از سال ۱۳۱۰، این سازوکار به تدریج از ادارات طرق 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. درواقع چنین سازوکاری موجب می‌شد تا به‌رغم بی‌میلی دولت در این دوره، برای قانونمندکردن روابط کار، از تشکیل صندوق‌های احتیاط حمایت کند. باید توجه داشت که چنین سازوکاری در بیمه‌های اجتماعی بی‌سابقه بود؛ زیرا در اروپا در چنین مواردی براساس قانون مسئولیت مدنی یا براساس سازوکار شرکت‌های بیمه، دست کم بخشی از هزینه‌ها به عهده کارفرما بود. از سوی دیگر، در حالی که دولت هیچ‌گونه نقشی در تأمین هزینه‌های مذکور نداشت، عملاً تمام تصمیم‌گیری درباره پرداخت‌ها به‌طور انحصاری در اختیار عالی‌ترین مقام اداری در دولت بود (اکبری، ۱۳۸۲، ص. ۱۸۳).

تجربه دوم به سابقه بلدی‌ها در تنظیم امور صحت مناطق شهری بازمی‌گشت. براساس قانون بلدی‌ها در سال ۱۳۲۵ ه.ق و نسخه اصلاح‌شده آن در سال ۱۳۰۹ و نظامنامه‌ای که بر پایه این قانون تصویب شده بود، «مراقبت در امور صحت حوزه بلدی ... و اهتمام در اجرای تعلیمات و شرایط صحت در کارخانجات»، بر عهده بلدی‌ها بود (ساکما، ۸۴۷۵-۲۹۰). در این دوره نظامنامه‌های صحت مختلفی برای مؤسسات مختلف از کارخانجات لیموناد و صابون‌سازی گرفته تا حمام‌های عمومی تهیه شد که هدف از آنها تأمین حداقلی شرایط بهداشتی در چنین محیط‌هایی بود. در حوزه صنعت، ازجمله امور مهمی که بلدی‌ها بر آن نظارت می‌کردند، تعیین پزشک مخصوص و ایجاد پست‌های امدادی در کارخانه‌ها بود (ساکما، ۳۸-۲۹۱). مقایسه این نظامنامه‌ها و بندهای مختلف نظامنامه کارخانجات، جز مواد مربوط به تشکیل صندوق‌های احتیاط، نشان از شباهت آنها به همدیگر دارد. استمرار منطق این نظامنامه‌های بلدی در انتخاب پزشکان کارخانه‌ها دیده می‌شود. تا پیش از تصویب نظامنامه، بلدی‌ها پزشکان کارخانه‌های خود را

ازطریق مشورت با رؤسای کارخانه‌ها تعیین می‌کردند. نظامنامه کارخانجات با منع دخالت کارگران در چنین اموری، به این رویه جنبه حقوقی داد؛ برای نمونه، در تاریخ ۱۳۱۷/۹/۲۷ با دعوت فرمانداری اصفهان، جلسه‌ای مرکب از رؤسای کارخانجات آن شهر، فرماندار و مدیرکل بهداشتی و بازرس وزارت پیشه و هنر به‌منظور مذاکره و تبادل نظر درباره اجرای ماده ۳۰ آیین‌نامه کارخانجات تشکیل شد و در آن تصویب شد که ۳ نفر پزشک و ۱۲ نفر پرستار برای اداره امور بهداشتی کارخانجات تعیین شود. با وجود نارضایتی اداره پیشه و هنر آن شهرستان از وضعیت بهداشتی برخی کارخانجات، در انتخاب پزشکان از اداره پیشه و هنر آن شهرستان نشد و آنها به پیشنهاد صاحبان کارخانه تعیین شدند (ساکما، ۳۲۸۴-۲۹۱). اهمیت این موضوع در این بود که با چنین سازوکاری، کارفرمایان با استخدام پزشکان منسوب به خود، از تأمین شرایط بهداشتی کارخانه‌ها طفره می‌رفتند (صدیق، ۱۳۲۵، ص. ۱۶).

بنابراین با توجه به تمامی این نکات، حال نگاهی دوباره به نظامنامه نشان می‌دهد که این آیین‌نامه، حول شکل‌گیری صندوق‌های احتیاط در ادارات طرق و راه‌آهن و برخی صنایع دولتی و تجربه بلدی‌ها در تنظیم امور بهداشتی شهری شکل گرفته است. چنین نگاهی به نظامنامه کارخانجات، به نتایج متفاوتی درباره اجرایی‌شدن یا نشدن آن می‌انجامد. اگر این دو فراز بالا را محور نظامنامه بدانیم، شواهد نیز نشان از اجرایی‌شدن این سازوکارها دارد. درواقع برخلاف ادعای پژوهش‌های قبلی، در تشکیلات اداره کل صنعت و معادن هم اداره‌ای به نام بازرسی کل وجود داشت. شواهد به جای مانده نشان می‌دهد بازرسان این اداره، بر اجرای نظامنامه نظارت داشتند. مهم‌ترین وظیفه آنها بررسی ماده ۶۸ آیین‌نامه بود و اینکه آیا

کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی که به فعالیت مشغول بودند، مشمول این نظامنامه می‌شدند یا نه (ساکما، ۲۴۸-۲۱۱). مورد دیگر اینکه این بازرسان به تناسب جمعیت کارخانه، تعداد پزشکان و پرستاران و پست‌های امدادی برای اداره امور بهداری کارخانجات را تعیین می‌کردند (ساکما، ۳۲۸۴-۲۹۱). در پیگیری‌های وزارت صنعت و معادن درباره اجرای نظامنامه کارخانجات، چنین خوانشی از این آیین‌نامه به صراحت تأیید می‌شود؛ برای مثال، وزارت صنعت و معادن در اردیبهشت‌ماه ۱۳۱۷، طی بخشنامه‌ای خواهان اجرای نظامنامه شد. آنچه این وزارتخانه در این بخشنامه استسفار می‌کرد و بر اهمیت اجرای آن تأکید خاصی داشت، اجرای مفاد ماده ۴۸ مربوط به کسور احتیاط کارگران بود (ساکما، ۱۱۲۸۴-۲۹۳). تنها مورد اجرانشدن نظامنامه کارخانجات به شرکت نفت ایران و انگلیس برمی‌گردد (الول ساتن، ۱۳۷۲، ص. ۱۱۴-۱۱۵). قاعدتاً شرکت نفت جنوب نیز مشمول این آیین‌نامه می‌شد، اما با توجه به استقلال عملی که شرکت نفت در مناطق جنوبی کشور داشت، چنین واکنشی طبیعی بود.

اطلاعات ما درباره مواجهه خود کارگران با این صندوق‌ها بسیار محدود است. بر پایه اطلاعاتی پراکنده می‌دانیم که سازوکاری شبیه به صندوق‌های احتیاط به صورت عرفی در میان خود آنها وجود داشته است؛ به این ترتیب که هنگام وقوع حادثه برای یکی از کارگران، کارگران دیگر با جمع شدن دور یکدیگر و جمع‌آوری مقداری پول به شخص حادثه‌دیده کمک می‌کردند (نفیسی، ۱۳۶۳، ص. ۱۵-۱۶). با این حال، در اینجا برخلاف رویه رایج در کشورهای دیگر، یعنی پرداخت منظم حق بیمه‌ها از طرف کارگران و کارفرمایان، در حفاصل سال‌های ۱۳۰۹ تا ۱۳۲۰، تمام هزینه این صندوق‌ها را کارگران

و مزدبگیران پرداخت می‌کردند. درواقع این صندوق‌ها عملاً به نهادی تقلیل یافته بود که همیاری‌های عرفی کارگران را نهادمند کرده بود. شواهد پراکنده نشان از آن دارد که چنین رویه‌ای موجب ناخشنودی کارگران بوده است؛ برای مثال، کارگران کارخانه ریسندگی کاشان بلافاصله پس از وقایع شهریور ۱۳۲۰، طی عریضه‌ای به مجلس شورای ملی با ناعادلانه خواندن پرداخت غرامت کارگران حادثه‌دیده از محل دستمزد کارگران، تقاضا داشتند که پاداش مصدومان به عهده صاحب کاری باشد که از دسترنج کارگران بهره‌برداری و استفاده می‌کند (ساکما، ۲۶۰۶۸-۳۱۰).

گزارشی از شرکت سهامی بیمه ایران در سال ۱۳۱۶ درباره تعرفه خسارت صندوق‌های احتیاط به ما، دلیل اصلی نارضایتی کارگران از این صندوق‌ها را نشان می‌دهد. در مثالی که این گزارش آورده است، به خوبی به دلیل این امر پی برده می‌شود. همان‌طور که پیش‌تر آورده شد، هم در نظامنامه کارخانجات و هم در نظامنامه صندوق احتیاط ادارات طرق، برای از کار افتادن دائمی دو دست یا دو چشم، ۵۰ درصد دو سال حقوق پیش‌بینی شده بود، البته مشروط بر اینکه حقوق فرد از ۵ هزار ریال کمتر و از ۲۰ هزار ریال بیشتر نباشد. براساس این گزارش، در آن سال مزد معمولی روزانه شش ریال و سال کاری هم ۳۰۰ روز بوده است. بنابراین دو سال حقوق این کارگر سه هزار و شش صد ریال می‌شد و ۵۰ درصد آن هزار و هشت صد ریال. با توجه به اینکه چنین شخصی از کار افتاده بود، طبیعی است که چنین غرامتی برای گذران زندگی او کافی نبود و قطعاً خانواده او، در نبود کمک‌های دیگر، محکوم به گدایی بود (ساکما، ۹۴۰۳۱-۲۴۰).

حال در پرتوی این یافته‌ها، ادعا می‌شود که اجرانشدن نظامنامه، تفسیر دقیقی از سرنوشت آن

نیست. در واقع، مواد نظامنامه به دنبال تحمیل نظم از بالا بود که در آن منافع کارگران در نظر گرفته نشده بود و هدف از آن تنظیم امور کارخانه براساس خواست کارفرمایان و به هزینه کارگران بود. بر پایه چنین منطقی، نمی‌توان از اجرایی‌نشدن آن سخن گفت. مواردی همچون ناچیزبودن جرایم کارفرماها و زیادبودن جرایم کارگران، نه به منظور اجرایی‌نشدن نظامنامه، بلکه به جهت مقاومت در برابر چنین خواسته‌هایی بود که تدوین شده بود. به هر روی، اجرای این آیین‌نامه و مقررات صندوق‌های احتیاط تا زمان تصویب قانون «بیمه کارگران دولتی و غیر دولتی» در ۲۹ آبان ۱۳۲۲، که بیمه کارگران به شرکت بیمه ایران واگذار شد، ادامه داشت. در این قانون، برخلاف نظامنامه صندوق‌های احتیاط، یک سوم حق بیمه به عهده کارگر و بقیه به عهده صاحب کار بود (نیرنوری، ۱۳۲۶، ص. ۲۹).

نتیجه‌گیری

لازمه ایجاد صنایع جدید و افزایش تعداد کارگران، تدوین قوانین و مقرراتی بود که ضامن تأمین حقوق و بهبود وضعیت زندگی آنان باشد تا روابط دو طرف را بر مبنای عادلانه‌تری استوار کند. با این حال، در آستانه شهریور هزار و سیصد و بیست، ایران کشوری بود که همچنان فاقد چنین قوانین و مقرراتی بود و تقریباً هیچ‌یک از قوانین و مقررات بین‌المللی مربوط به کار را اجرا نمی‌کرد. دولت بر این اعتقاد بود که ترتیب کار و کارگر در ایران به کلی مخالف با وضع دیگر کشورها، به‌ویژه دولت‌های اروپایی است و اعتقاد داشت چون هنوز در ایران مسائل اقتصادی و صنعتی و کارخانجات مثل دیگر کشورهای دنیا بسط و توسعه پیدا نکرده است، تنظیم روابط کار موافق صرفه و احتیاجات و وضعیت کنونی کشور نیست. در

این میان، آنچه زمینه را برای تصویب نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی در سال ۱۳۱۵ فراهم کرد، در ابتدا تجربه تشکیل صندوق‌های احتیاط در ادارات طرق و شرکت‌های ساختمانی راه‌آهن بود. این صندوق‌ها، با تأمین حداقلی خدمات اجتماعی برای کارگران به هزینه خود آنها از کارفرماها سلب مسئولیت می‌کرد. از سوی دیگر، بلدیه‌ها در این دوره وظیفه تأمین امور صحتی و بهداشتی مناطق شهری را بر عهده داشتند و با هماهنگی مدیران کارخانجات، شرایط بهداشتی حداقلی را در چنین محیط‌هایی فراهم می‌کردند؛ از این رو، این دو تجربه دولت در دهه‌های ۱۳۰۰ و ۱۳۱۰ ه.ش و تلفیق آنها، زمینه را برای تنظیم و تصویب نظامنامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی فراهم کرد که حول محور صندوق‌های احتیاط به شکلی روابط کار را تنظیم و متناسب با ادعای دولت درباره روابط صنعتی، از کارفرما سلب مسئولیت می‌کرد. به این ترتیب، موادی از نظامنامه که به تنظیم روابط کار مربوط می‌شد، نه به منظور روی کاغذ ماندن آن، بلکه به منظور جلوگیری از شکل‌گیری خواسته‌های کارگران برای عادلانه‌تر شدن روابط کار تنظیم شده بودند. اما در نظر نگرفتن تمایز آیین‌نامه‌های دولتی با قوانین مربوط به کار و منطق متفاوت ارائه خدمات اجتماعی از سوی دولت، قبل و بعد از شهریور هزار و سیصد و بیست، موجب تفسیرهای اشتباه از این نظامنامه شده است. به هر روی، چنین نظامنامه‌هایی نمی‌توانستند به جای قوانین کار، روابط کار و اختلاف کارگران و کارفرمایان را بر مبنای عادلانه استوار کنند و به همین دلیل روابط کار و اختلاف کارگران و کارفرمایان به یکی از مناقشات عمده کشور در دهه بیست تبدیل شد، موضوعی که محتاج تحقیقی جداگانه است.

منابع

کتاب‌ها و مقالات

- احمدزاده نودیجه، حسین، و منصوربخت، قباد (۱۳۹۸). اداره بین‌المللی کار و نخستین قانون کار در ایران. گنجینه اسناد، ۲۹ (۴)، ۶-۴۰.
<https://doi.org/10.22034/ganj.2020.2395>
اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲). بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۱۳۸۵). مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
اکبری، محمدعلی (۱۳۹۵). رفاه اجتماعی در ایران معاصر. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
الول-ساتن، ال. پی (۱۳۴۴). رضاشاه کبیر یا ایران نو (ترجمه عبدالعظیم صبوری)، بی‌جا: بی‌نا.
الول-ساتن، ال. پی (۱۳۷۲). نفت ایران (رضا رئیس طوسی، مترجم). صابرین.
آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۴). ایران بین دو انقلاب: درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی معاصر ایران (احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتحی و لیلایی، مترجم). نشر نی.
بهنام، مهوش (۱۳۸۷). فهرست مستند اسامی نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی ایران (با همکاری آتوسا محمودیان، ویرایش سوم). پژوهشکده اطلاعات و مدارک علمی ایران.
حاتمی، زهرا (۱۴۰۰). کودکان کار در ایران: یک مطالعه سندشناختی از دوره معاصر. نشر خاموش.
زاهدی مازندرانی، محمدجواد (۱۳۷۸). نظام‌های سنتی تأمین اجتماعی در ایران. تأمین اجتماعی، ۱ (۳)، ۶۱-۲۴.
https://qjo.ssor.ir/article_51378.html
سوداگر، محمدرضا (۱۳۵۷). رشد روابط سرمایه‌داری در ایران (مرحله انتقالی) ۱۳۰۴-۴. نشر پازند.
شایق، سیروس (۱۳۸۴). توسعه بیمه‌های اجتماعی در ایران: شرایط فنی-مالی و دلایل سیاسی ۱۳۲۰-۱۳۳۹. فصلنامه گفت‌وگو، ۴۴ (۱)، ۸۷-۱۱۹.
<http://ensani.ir/fa/article/205514>
شجاعی دیوکلانی، سیدحسن (۱۳۹۸). توسعه نیافتگی و صنعتی‌سازی ایران عصر قاجار و پهلوی. تیسرا. صدیق، پرویز (۱۳۲۵). بهداشت کارگران. مجله کار، ۱ (۱)، ۱۶-۱۷.
فلور، ویلم (۱۳۷۱ الف). اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران: جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران (۶). توس.
فلور، ویلم (۱۳۷۱ ب). صنعتی‌شدن ایران و شورش شیخ احمد مدنی: جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران (۸). توس.
قاسمی، حمید (۱۴۰۰). مرجع پژوهش. اندیشه‌آرا.
کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. شرکت سهامی انتشار.
لاجوردی، حبیب (۱۳۶۹). اتحادیه‌های کارگری و خودکامگی در ایران (ضیا صدقی، مترجم). نشر نو.
معتمدی، فتح‌الله (۱۳۵۴). تاریخ و حقوق کار و تأمین اجتماعی در ایران از دوران صفویه تا زمان حاضر. مدرسه عالی کورش.
نفیسی، حبیب (۱۳۶۳). خاطرات حبیب نفیسی: طرح تاریخ شفاهی ایران مرکز مطالعات خاورمیانه دانشگاه هاروارد (ویرایش حبیب لاجوردی). مرکز مطالعات خاورمیانه، طرح تاریخ شفاهی ایران.
نیر نوری، حمید (۱۳۲۶). بیمه کارگران ایران. مجله کار، ۱۰ (۱ و ۱۱ و ۱۲)، ۲۷-۳۱.
هانسن، جان ر (۱۳۵۴). رشد و بنیان بخش صنعتی در ایران ۱۹۷۰-۱۹۶۰، اول نوامبر ۱۹۷۲ (با تجدیدنظر در ۲۹ نوامبر ۱۹۷۲). تحقیقات اقتصادی، ۳۳ (۳ و ۳۴)، ۱۹-۵۶.
<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/958707>

وضعیت بیماری کارگران کارخانه وطن، سند
شماره ۳۸-۲۹۱.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). وضعیت
بهداشتی کارخانه‌ها و اعزام پزشک و نظامنامه
کارخانجات و مؤسسات صنعتی، سند شماره
۳۲۸۴-۲۹۱.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). نظامنامه
کارخانجات و مؤسسات صنعتی، سند شماره
۴۵۴۶-۲۹۳.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). بخشنامه
وزارت صنعت و معادن در خصوص اجرای
نظامنامه کارخانجات ملی و ابلاغ نظامنامه مذکور
به کارخانه‌های واقع در یزد، سند شماره ۱۱۲۸۴-
۲۹۳.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما).
تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص
اجرائی شدن طرح صندوق احتیاط برای کارگران
روزمزد کارخانجات تابع اداره کل صنعت و
فلاحیت، سند شماره ۴۸۴۰۹-۳۱۰.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). رسیدگی
وزارت پیشه و هنر به شکایت کارگران کارخانه
ریسندگی کاشان نسبت به کسر از حقوق آنها به
موجب آیین‌نامه کارخانه‌ها و بنگاه‌های صنعتی،
سند شماره ۲۶۰۶۸-۳۱۰.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). تقاضای
کمک مالی به بازماندگان متوفی اداره بندر
پهلوی، سند شماره ۵۳۰-۳۳۰.

مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه
(استادوخ). گزارش دکتر قدیمی رئیس اداره
جامعه ملل راجع به وظایف دولت ایران نسبت به
دفتر بین‌المللی کار، سند شماره ۱۳۱۶/۸/۱۱/۶
ش.

هرمزی، فاطمه، حاجی‌ها، فاطمه، و حریریان، فروغ
(۱۳۸۷). سیر تطور مقررات و سازمان اجرایی
کار در ایران (زیر نظر دکتر محمدرضا سپهری).
مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

اسناد

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). نظامنامه
صندوق احتیاط ادارات طرق، سند شماره
۲۳۸۲۴-۲۴۰.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). گزارش
بانک کشاورزی و پیشه و هنر در مورد
قانونی نبودن آیین‌نامه کارخانه‌ها و بنگاه‌های
صنعتی، سند شماره ۱۰۲۲۲۷-۲۴۰.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما).
تصویب‌نامه هیئت‌وزرا در خصوص نظامنامه
کارخانجات و مؤسسات صنعتی و بیمه کارگران
از اتفاقات حاصله در موقع کار، سند شماره
۹۴۰۳۱-۲۴۰.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). گزارش
بازرسی کارخانه جعبه‌سازی و چاپخانه نویخت و
صورت‌برداری از امکانات و تجهیزات موجود در
آن کارخانه، سند شماره ۲۱۱-۲۴۸.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). تعیین
سن کاری کارگران در کارهای صنعتی، سند
شماره ۶۷۲-۲۴۸.

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

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). قانون و
نظامنامه بلدیة مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ مجلس
شورای ملی، سند شماره ۸۴۷۵-۲۹۰.

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما). گزارش

References

- Abrahamian, E. (2005). *Iran Between Two Revolutions*, (A. Gol Mohammadi & M. Ebrahim Fattahi valeili, Trans.). Ney. [In persian].
- Ahmadzadeh Nodijeh, H., & Mansourbakht, Gh. (2019). International Labor Office (ILO) and the First Labor Law in Iran. *Ganjine-ye Asnad*, 29(4), 6-40. <https://doi.org/10.22034/ganj.2020.2395> [In persian].
- Akbari, M. A. (2003). *Barrasi-ye Barnamehrizi-ye Dolati dar Howzeh-ye Ta'min-e Ejtema'i-ye Iran (1285-1320)*. Mo'asseseh 'Ali-ye Pajooresh-e Ta'min-e Ejtema'i. [In persian].
- Akbari, M. A. (2016). *Refah-e Ejtema'i dar Iran-e Mo'aser*. Mo'asseseh 'Ali-ye Pajooresh-e Ta'min-e Ejtema'i. [In persian].
- Behnam, M. (2008). *Fehrest-e Mostanad-e Asami-ye Nahadha, Sazmanha va Mo'assasat-e Dolati-ye Pajooreshkadeh Ettela'at va Madarek 'Elmi-ye Iran*. [In persian].
- Djamalzadeh, M. A (1951). An Outline of the Social and Economic Structure of Iran: II. *International Labour Review*, 63(2), 178-192. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/intlr63&div=23&id=&page=>
- Elwell - Sutton, L. P. (1941). *Modern Iran*. George Roultdedge.
- Elwell-Sutton, L.P. (1965). *Reza Shah-e Kabir ya Iran-e Now* (A. Sabouri, Trans.). n.p. [In persian].
- Elwell-Sutton, L.P. (1993). *Persian oil: A study in power politics* (R. Ra'is Tousi, Trans.). Saberain. [In persian].
- Floor, W. (1992a). *Etehadiehha-ye Kargari va Qanun-e Kar dar Iran, Jostareshayi az Tarikh-e Ejtemai-ye Iran* (6). Tous. [In persian].
- Floor, W. (1992b). *San'ati Shodan-e Iran va Shoreshe Sheikh Ahmad Madani, Jostareshayi az Tarikh-e Ejtemai-ye Iran* (8). Tous. [In persian].
- Ghasemi, H. (2021). *Marja'-ye Pajooresh*. Andisheh Ara. [In persian].
- Hansen, J. R. (1975). Growth and Foundation of the Industrial Sector in Iran 1960-1970, November 1, 1972 (revised November 29, 1972). *Economic Research*, (33, 34), 19-56. [In persian].
- Hatami, Z. (2021). *Koodakan-e Kar dar Iran: Yek Motale'e Sanadshenakhti az Dowreh-ye Mo'aser*. Khamosh. [In persian].
- Hellwege, Ph. (2020). *From Guild Welfare to Bismarck Care: Professional guilds and the origins of modern social security law and insurance law in Germany*. Duncker & Humblot GmbH.
- Hormozi, F., Hajiha, F., & Haririan, F. (2008). *Seir-e Tattvor-e Moqarrat va Sazman-e Ejra'i-ye Kar dar Iran*. Mo'asseseh Kar va Ta'min-e Ejtema'i. [In persian].
- Katouzian, N. (2011). *Moqaddameh-ye 'Elm-e Hoquq va Motale'eh dar Nezam-e Hoquqi-ye Iran*. Sherkat Sahami-ye Enteshar. [In persian].
- Lajevardi, H. (1990). *Etehadiehha-ye Kargari va Khodkamagi dar Iran* (Z. Sedqi, Trans.). Nashr-e Now. [In persian].
- Mo'tamedi, F. (1975). *Tarikh va Hoquq-e Kar va Ta'min-e Ejtemai dar Iran az Dowran-e Safaviyeh ta Zaman-e Hazer*. Madreseh 'Ali-ye Koreshe. [In persian].
- Nafisi, H. (1984). *Khaterat-e Habib Nafisi, edited by Habib Lajevardi, Tarh-e Tarikh-e Shafahi-ye Iran Markaz-e Motale'at-e Khavar-e Miyaneh Daneshgah-e Harvard*. Markaz-e Motale'at-e Khavar-e Miyaneh, Tarh-e Tarikh-e Shafahi-ye Iran. [In persian].
- Nayer Noori, H. (1947). Bimeh-ye Kargaran-e Iran. *Majaleh-ye Kar*, (10, 11, 12), 27-31. [In persian].
- Seddigh, P. (1946). *Behdasht-e Kargaran*. *Majaleh-ye Kar*, 1(1), 16-17. [In persian].
- Shayegh, S. (2005). Development of social insurance in Iran: Technical-financial conditions and political reasons, 1940-1950. *Goftogoo*, (44), 87-119. <http://ensani.ir/fa/article/205514> [In persian].
- Shoja'i Divkola'i, S. H. (2019). *Towseeh Nayaftagi va San'ati Sazi-ye Iran Asr-e Qajar va Pahlavi*. Tisa. [In persian].
- Soudagar, M. R. (1978). *Roshd-e Ravabet-e Sarmayeh-dari dar Iran (Marhale-ye Enteqali) 1304-40*. Pazand. [In persian].

Zahedi Mazandarani, M. J. (2000). Traditional social security systems in Iran. ***Social Security Journal***, 1(3), 24-61. https://qjo.ssor.ir/article_51378.html?lang=en [In persian].

Vezerat-e Omur-e Kharejeh (Estadokh). document number: 6/11/8/1316 A.H. [In persian].

Archival Document

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 240-23824. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 240-102227. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 240-94031. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 248-211. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 248-672. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 264-30344. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 290-8475. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 291-38. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 291-3284. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 293-4546. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 293-11284. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 310-48409. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 310-26068. [In persian].

Sazman-e Asnad va Ketabkhaneh-ye Melli-ye Iran (SAKMA). document number: 330-530. [In persian].

Markaz-e Asnad va Tarikh-e Diplomasi-ye