



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۶، صفحات ۱۴۹-۱۲۵

تأسیس سیاست‌های تأمین اجتماعی در ایران (۱۲۸۵-۱۳۲۰)

مجید وحید^۱

استادیار علوم سیاسی دانشگاه تهران

امیر لطفی

دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۶/۹/۲ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۱/۲)

چکیده

این مقاله در پی فهم منطق تأسیس و تحول سیاست‌های تأمین اجتماعی در حوزه بیمه درمان و بازتأمین در ایران از پس از انقلاب مشروطه تا پایان سلطنت رضاشاه پهلوی است. سعی ما بر این است که با نگاهی تاریخی چگونگی ورود سیاست‌های تأمین اجتماعی به دستور کار دولت را دریابیم. نقطه ثقل توجه ما در این نوشتار دولت (state) و اراده آگاهانه آن در ایجاد یک سیاست (policy) است که در قالب اسناد، قوانین و آیین‌نامه‌ها و... تجلی یافته و به حل یک مشکل عمومی مبادرت می‌کند. از این رو از یک سو به بررسی قوانین و مقررات در حوزه مورد نظر می‌پردازیم و از سوی دیگر نقش نیروهای مختلف سیاسی، اجتماعی را در ایجاد و تغییر این سیاست‌ها مورد واکاوی قرار می‌دهیم.

واژگان کلیدی: تأمین اجتماعی، بیمه، سیاست، دولت، مجلس

مقدمه

تأمین اجتماعی به معنای اقدام دولت در حمایت از اقشار مردم در شرایط سخت به‌مانند بیماری، پیری و ازکارافتادگی از اواخر قرن نوزدهم در آلمان و سپس سایر کشورهای جهان به‌تدریج ایجاد شد و توسعه پیدا کرد. در ایران نیز پس از مشروطه به‌تدریج نظر ارکان مختلف حکومت به سیاست‌های تأمین اجتماعی جلب شد و قوانین و آیین‌نامه‌هایی در خصوص مستمری بازماندگان کارمندان دولت و سپس مستمری بازنشستگی برای ارتشیان و کارمندان وضع و اجرا شد. مقررات بیمه‌های درمان و ازکارافتادگی کارگران نیز برای اولین بار در زمان سلطنت رضاشاه ایجاد شدند. فهم عوامل و زمینه‌های ایجاد سیاست‌های تأمین اجتماعی از مشروطه به بعد موضوعی است که در این تحقیق به آن پرداخته شده است. این‌که چرا و چگونه اندیشه تأمین اجتماعی وارد فضای فکری مردم و تصمیم‌گیران شده است و تغییر و تحولات سیاست‌های تأمین اجتماعی در بازه موردنظر به چه صورت بوده، هدف این تحقیق را شکل می‌دهد.

روش ما در این تحقیق بر مبنای رهیافتی نسبتاً نو به نام جامعه‌شناسی-تاریخ اقدام عمومی است. این رهیافت نگاهی اصولاً تاریخی به موضوع پژوهش دارد، ولی درعین حال از روش‌های جامعه‌شناسی نیز به‌خوبی بهره می‌برد. از ویژگی‌های روش‌شناسی این رهیافت توجه ویژه به قواعد روش جامعه‌شناسی، البته با دوری از روش‌های اثبات‌گرا و مدعی کشف قانون و نیز توجه به منطقی تجربی و استقرایی است (پر و پله، نشر مرکز، در دست چاپ). بهره‌گیری از روش‌های تاریخ‌نگاری کلاسیک، مانند توجه دقیق به منابع و استفاده هر چه بیشتر از آنها و سعی در ارتباط میان آنها، پرهیز از نابهنگامی تاریخی^۱، توجه ویژه به ارجاع دهی و اثبات نظر بر اساس امور واقعی و شناخت با توجه به علائم و آثار از دیگر ویژگی‌های این رهیافت است. روش استقرایی در فرآیند تحقیق از دیگر ویژگی‌های اصلی و عمده در رهیافت جامعه‌شناسی-تاریخ اقدام عمومی است. بر این اساس تکیه ما در فرآیند تحقیق به منابع، آثار و رویدادهای تاریخی موضوع مورد مطالعه است. در این روش در همان ابتدا فرضیه‌ای قطعی ارائه نمی‌شود، بلکه محقق در طول تحقیق و با تحلیل و بررسی موضوع تحقیق اندک‌اندک و با کشف و شهود به فرضیه دست می‌یابد.

چارچوب تحلیل:

ادبیات اندکی در رابطه با قرار گرفتن یک مشکل عمومی در دستور کار سیاست‌گذاری (Agenda Setting) وجود دارد که آنها نیز در بسیاری وجوه با یکدیگر مشترک‌اند. برای مثال،

1- Anachronism

جان کینگدان^۱ از منظر افراد و گروه‌های مؤثر برقرار گرفتن مشکل در دستور کار عمومی آنها را به دودسته بازیگران درون حکومت و بازیگران بیرون حکومت تقسیم کرده است که بازیگران درون حکومت شامل دستگاه مدیریت (رئیس‌جمهور، کارمندان اداره اجرایی و منصوبین سیاسی رئیس‌جمهور در وزارتخانه‌ها)، کارمندان دولتی و اعضای مجلس هستند. بازیگران بیرون از حکومت نیز شامل گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان، رسانه و افکار عمومی هستند که به‌زعم کینگدان هرکدام میزان نفوذ معینی را در شرایط مختلف برای جلب‌توجه دولت به یک سیاست خاص دارا هستند (kingdon, 2014: 21).

راجر کب^۲ و همکارانش نیز سه مدل «ابتکار از خارج»، مدل «بسیج» و مدل «دسترسی از داخل» را در رابطه با نحوه قرار گرفتن یک مشکل در دستور کار عمومی طراحی کرده‌اند (وحید، ۱۳۸۳: ۳۰ و ۲۹).

در مدل ابتکار از خارج که تقریباً مشابه مدل بازیگران خارج از حکومت کینگدان است، گروه‌های خارج از حکومت مثل احزاب و گروه‌های فشار خواسته خود را با جلب افکار عمومی در جامعه پررنگ ساخته و از این طریق سعی در وارد نمودن موضوع موردنظر خود در دستور کار دولت دارند. در مدل بسیج تصمیم‌گیران و افراد و گروه‌های درون حکومت ابتکار عمل را در دست دارند و تلاش می‌کنند موضوعی را که نیاز به حمایت‌های وسیع در سطح جامعه دارد، به‌عنوان یک مشکل عمومی مطرح کنند و با کسب حمایت مردمی آن موضوع را در برنامه‌های تصمیم‌گیری خود قرار دهند. در مدل دسترسی از داخل نیز افراد درون حکومت در پی قرار دادن موضوعی در دستور کار حکومت‌اند، ولی به علت ماهیت موضوع مایل نیستند سروصدا و توجه افکار عمومی و رسانه‌ها به موضوع جلب می‌شود و سعی می‌کنند مشکل موردنظر خود را در سکوت و به‌صورت پنهانی در دستور کار حکومت قرار دهند.

فیلیپ گارو^۳ نیز بر مبنای کار راجر کب مدل‌های پنج‌گانه‌ای را بر اساس متغیرهایی چون نقش گروه‌های سازمان‌دهی شده حول خواسته‌ها یا منافع خاص، وجود یا عدم وجود تقاضاهای اجتماعی، وجود یا عدم وجود تعارضات عمومی و پدیده‌های بسیج، استراتژی رجوع به افکار عمومی، نقش عرضه سیاسی، به‌کارگیری رسانه‌ها برای افزایش تأثیر و رسایی مشکل و بُعد واقعه‌ای مربوط به حوادث و تصادفات که مشکل را در انتظار قرار می‌دهد طراحی کرده است (وحید، ۱۳۸۳: ۹۸-۹۰). بر این اساس پنج مدل «بسیج»، «عرضه سیاسی»، «استفاده از رسانه‌ها»، «پیش‌دستی در عمل» و مدل «عمل خاموش کورپوراتیستی» با توجه به استفاده هرکدام از مدل‌ها از یک یا تعدادی از متغیرهای مذکور معرفی شده که امکانات مناسبی

1- John kingdon

2- Roger cobb

3- Philip garraud

را برای تحلیل شرایط موضوع تحقیق در بازه زمانی موردنظر ما در اختیار ما قرار می‌دهد. البته مشخص است که مدل‌های مذکور به صورت نوع آرمانی^۱ برای فهم میزان اثرگذاری متغیرهای مختلف بر دستور کار عمومی تعریف شده‌اند و ممکن است در شرایط واقعی ترکیبی از دو یا چند نوع از این مدل‌ها برای شناخت و تحلیل قرار گرفتن یک مشکل در دستور کار عمومی به کار آید.

در مدل «بسیج» گروه‌های سازمان‌دهی شده به مانند گروه‌های صنفی یا حرفه‌ای با تاکتیک‌های مختلف به مانند اعتصاب و اعتراض و تظاهرات در پی جلب توجه افکار عمومی، احزاب و رسانه‌ها هستند تا از این طریق نظر دولتمردان و تصمیم‌گیران عرصه عمومی را به خواسته‌های خود جلب کنند. در مدل «عرضه سیاسی» ابتکار عمل در دست سازمان‌های سیاسی، مانند احزاب و گروه‌های ذی نفوذ است که سعی می‌کنند منافع خاص خود را به عنوان یک تقاضای اجتماعی در سطح جامعه مطرح کنند و با بهره‌گیری از رسانه‌ها و تهییج مردم اعتبار سیاسی خود را افزایش داده و به کسب رأی پردازند. در مدل «استفاده از رسانه‌ها» این وسایل ارتباط جمعی هستند که نقش محوری را در پررنگ کردن یک موضوع خاص بر عهده دارند و سعی می‌کنند تا موضوعی را در کانون توجه افکار عمومی قرار داده و از این طریق توجه تصمیم‌گیران را به موضوعی خاص جلب کنند. مدل «پیش‌دستی در عمل» نشانگر اقدام بازیگران دولت برای رفع یک مشکل است پیش از آنکه سایر بازیگران فعال در عرصه عمومی که منافعی با آن موضوع گره‌خورده به طرح آن در جامعه پردازند. پیش‌دستی دولت در عمل باعث می‌شود که فشار سیاسی بر دولت وارد نشود و اعتبار آن در عرصه عمومی حفظ شود. در نهایت «مدل عمل خاموش کورپوراتیستی» بیانگر شیوه عمل لابی‌هاست که سعی می‌کنند بدون جلب توجه رسانه‌ها و افکار عمومی خواسته خود را در سکوت و به صورت پنهانی در دستور کار دولت قرار دهند.

مهاجران قفقاز و ورود اندیشه‌های سوسیال‌دموکراسی به ایران

شکست‌های ایران از روسیه سرآغاز نفوذ سیاسی و اقتصادی غرب در ایران بود؛ نفوذی همه‌جانبه که ابتدا با تصرف ایالات شمالی ایران در قفقاز و گرجستان از سوی روسیه آغاز شد و سپس با ورود انگلستان در مناسبات استعماری و گسترش دامنه فتوحات استعماری آن کشور تا هندوستان، ایران نیز به عنوان منطقه‌ای حساس و راه دسترسی انگلیس به هندوستان مورد توجه قرار گرفت. به تدریج از سال ۱۲۳۰ (۱۸۵۰ میلادی) اقتصاد ایران از حالت انزوا نسبت به اقتصاد جهانی بیرون آمد و وارد دادوستد با بازارهای جهانی شد. به مرور زمان سرمایه

1- Ideal type

گذران روسی و انگلیسی به سرمایه‌گذاری در ایران پرداختند. روس‌ها در این میان ابتدا به تجارت مشغول شدند و سپس در صنعت، کشاورزی و ارتباطات سرمایه‌گذاری کردند، درحالی‌که انگلیسی‌ها بیشتر بر روی امور بانکی و تجاری و ارتباطات متمرکز شدند و تنها سرمایه‌گذاری شاخص صنعتی آنها صنایع نفت جنوب بود (اشرف، ۱۳۵۹: ۵۰). سرمایه‌گذاری کشورهای غربی در ایران از چند جهت بر اقتصاد ایران اثرگذار بود. یکی از بارزترین تأثیرات آن ورود کالاهای ارزان‌قیمت و متنوع سایر کشورها به ایران بود که موجب ورشکستگی صنایع دستی و پیشه‌وری شد، زیرا این کالاها قدرت رقابت با کالاهای خارجی را نداشتند. سرمایه‌های خارجی جلوی رشد رقبای بومی را گرفت و موجب ورشکستگی کارخانه‌های نوپای ایرانی شد. به‌علاوه تولید صنایع دستی در شهرها و محصولات کشاورزی در روستاها از بین رفت و این امر موجب بیکاری هزاران نفر از کارگران شهرها و روستاها شد. مجموع این عوامل موجب شد تا کارگران بیکار شوند در هر دو بخش روستایی و شهری در جست‌وجوی کار دست به مهاجرت به کشورهای همسایه بزنند. دهقانان و پیشه‌وران فلاکت‌زده ایران به کشورهای مختلفی از آسیای میانه، قفقاز و باکو گرفته تا بغداد و هندوستان و زنگبار و هرات و مسقط و کراچی و ترکیه حتی امریکا مهاجرت کردند ولی بیش‌ترین میزان مهاجرت به ایالت‌های جنوبی روسیه، به‌ویژه قفقاز و باکو بود که سرمایه‌داری در آنجا در حال تکوین بود. با اطمینان می‌توان فرض کرد که از آغاز حرکت مهاجرت در دهه ۱۲۳۰ تا شروع جنگ جهانی اول تقریباً ۵۰۰ هزار نفر از ایرانیان در آسیای میانه برای همیشه ساکن شدند (شاکری، ۱۳۸۴: ۱۲۱).

در دهه ۱۲۶۰ حضور کارگران ایرانی در قفقاز بسیار چشمگیر بود و سالانه ده‌ها هزار نفر از ایران به قفقاز مهاجرت می‌کردند. بیشتر مهاجران را کارگران ایالت‌های شمالی کشور تشکیل می‌دادند که همسایه ایالت‌های تازه صنعتی شده روسیه بودند. آمار و اطلاعات دقیقی از میزان مهاجرت به روسیه در دست نیست، ولی همین اطلاعات ناقص نشان‌دهنده مهاجرت چند ده‌هزارنفری به روسیه است. به گفته عیسوی می‌توان تخمین زد که در سال ۱۲۸۴ (۱۹۰۵ میلادی) ایرانیانی که به روسیه مهاجرت کرده‌اند، کمتر از ۳۰۰ هزار نفر نبوده‌اند (عیسوی، ۱۳۶۲: ۷۶ و ۷۵). این کارگران در ابتدا به‌هیچ‌عنوان از مبارزات کارگران در اروپا و حق‌و حقوقی که کارگران برای شرایط کار عادلانه و منصفانه همراه با حفظ ایمنی و شرایط بهداشتی و حداقل ساعات کار، دستمزد مکفی، تعطیلات و بیمه و مستمری در پی آن بودند مطلع نبودند. ولی مهاجرت عده زیادی از کارگران به ناحیه قفقاز و کار در آن نواحی رفته‌رفته آنها را با مبارزات کارگری و افکار و اندیشه‌های جدید به‌مانند عدالت، آزادی و قانون آشنا ساخت. آنچه موجب شده بود قفقاز به محیط مناسبی برای مبارزات سیاسی و کارگری تبدیل

شود، وجود انبوه عظیم کارگران در صنایع نفت و دیگر صنایع تازه تأسیس در این منطقه بود. چند سال قبل از آن حزب سوسیال‌دموکرات روسیه در سال ۱۲۷۷ (۱۸۹۷ میلادی) تأسیس شده بود؛ این حزب که مخالف حکومت تزاری و حامی کارگران بود، به شدت در نواحی کارگری مورد استقبال کارگران بود و به سازمان‌دهی کارگران در مقابل حکومت و کارفرمایان برای اعتصاب و تظاهرات برای کسب شرایط کاری بهتر می‌پرداخت. چند سال بعد در سال ۱۲۸۳ حزب همت در باکو تأسیس شد که قدیمی‌ترین حزب سوسیال‌دموکرات مسلمانان قفقاز به شمار می‌رفت و با حزب سوسیال‌دموکرات روسیه نزدیکی داشت. بنیان‌گذار حزب نریمان نریمانوف بود و محمدامین رسول‌زاده نیز از اعضای برجسته حزب محسوب می‌شد.

تشکیل کمیته اجتماعیون عامیون قفقاز

در سال ۱۲۸۴ کمیته سوسیال‌دموکرات یا اجتماعیون عامیون ایران در باکو شکل گرفت. در این کمیته که با حزب همت همکاری می‌کرد، علاوه بر کارگران ایرانی بخش‌های مختلف صنعتی در باکو برخی از اصناف و پیشه‌وران و تجار نیز حضور داشتند. همان‌گونه که قبلاً ذکر شد تعداد کارگران ایرانی در شهر باکو بسیار زیاد بود و این امر زمینه مناسبی را برای شکل‌گیری اتحادیه کارگری ایجاد می‌کرد. کارگران ایرانی به تدریج با تشکلهای و شیوه‌های مبارزه کارگری در قفقاز آشنا شدند و کمیته اجتماعیون عامیون را در آنجا تشکیل دادند. این اتفاقات مقارن با جنبش مشروطه‌خواهی در ایران بود. به گفته کسروی «زیان ناتوانی دولت ایران را آنان (مهاجران قفقازی) بیشتر درمی‌یافتند و این بود چون آگاهی از جنبش مشروطه و برپا گردیدن داری الشوری به ایشان رسید، بیش از دیگران شاد گردیدند و به یاد خانه و خویشان افتاده و به بازگشتن امیدمند شدند» (کسروی، ۱۳۹۱: ۲۳۹). همین بازگشت کارگران ایرانی شاغل در قفقاز به وطن از دلایل اصلی ترویج افکار جدید و آگاه شدن کارگران ایرانی از مبارزات کارگری در قفقاز بود. تشکیلات کمیته اجتماعیون عامیون به تدریج گسترش پیدا کرد و شعبه‌هایی در تهران، مشهد، رشت، انزلی، تبریز و اصفهان تأسیس کرد. حیدر خان عمواوغلی شعبه اجتماعیون عامیون را در تهران اداره می‌کرد و اداره شعبه تبریز کمیته اجتماعیون عامیون را که چند تن از بازرگانان بنیان‌نهاد بودند، بر عهده علی مسیو بود.

برخی فرقه اجتماعیون عامیون ایران را دارای استقلال فکری و عملی از حزب همت باکو و نیز حزب سوسیال‌دموکرات قفقاز می‌دانند و معتقدند این فرقه تنها پیرو اندیشه‌های سوسیال‌دموکرات‌ها نبوده بلکه از اندیشه‌های روشنفکران مشروطه، مانند میرزا ملکم خان، تالوف، آخوندزاده و میرزا آقاخان کرمانی نیز تأثیر پذیرفته است (یزدانی، ۱۳۸۵: ۱۶۴-۱۵۱). این فرقه در ایران دارای «هیئت مدهشه» یا گروه ترور بود و به احتمال زیاد در ترور امین

السلطان و محمدعلی شاه و چند قتل دیگر دست داشت. در «انتباه نامه فرقه اجتماعیون عامیون ایران» که پس از امضای فرمان مشروطه منتشر شده است، از مردم ایران شامل «فقرا»، «اهالی کاسبه»، «زراعتکاران»، «اهل دهاتیان» که تقریباً همگی از قشر کارگر ایران محسوب می‌شدند، خواسته شده با هم متحد شوند و علیه استبداد مبارزه کنند. در این انتباه نامه آمده که «ماها از ظلم اولیای دولت فرار نموده و به صولجات قفقازیه پناهنده شده‌ایم [ولی] آه و ناله ملت ایران ما را در روسیه هم نگذاشت به درد خود مبتلا شویم، از این زندگی پنج‌روزه دست شسته، هم‌قسم شدیم دست اتحاد به یکدیگر داده و حاضر شدیم که جان در راه ملک و ملت فدا کنیم» (ناظم الاسلام کرمانی، ۱۳۹۲: ۵۲۲-۵۱۹).

در نظام‌نامه تجدیدنظر شده فرقه که در سال ۱۲۸۶ در مشهد منتشر شد، هم به اصول دموکراسی سیاسی چون دولت ملی و لزوم وجود مجلس و آزادی بیان و قلم اشاره شده و هم اصول دموکراسی اجتماعی، چون حق اعتصاب کارگران، محدود بودن ساعات کار، تقسیم اراضی، مالیات مستقیم ثروت، تعلیمات اجباری مجانی در سراسر مملکت و برای همه افراد و ایجاد قشون ملی از طریق نظام اجباری موردتوجه قرار گرفته است (آدمیت، ۱۳۶۳: ۵۹). با اینکه روش این فرقه بر مبنای ترور و ایجاد رعب و وحشت در میان مخالفان مشروطه بود، ولی آنچه برای ما مهم است، توجه این فرقه به طبقه کارگر و حمایت از حقوق آنهاست. پراکنده شدن این افکار در حمایت از حقوق کارگر در سرتاسر کشور بر آگاهی قشر کارگر در ایران در اوایل مشروطه افزود.

اعتراضات و اعتصابات کارگران و شکل‌گیری تشکل‌های کارگری

با وقوع انقلاب مشروطه ورود اندیشه‌های سوسیال دموکراسی به ایران زمینه برای آگاهی کارگران و تلاش آنها برای وضع زندگی بهتر ایجاد شده بود. این امر موجب به وجود آمدن تشکل‌های کارگری و شکل‌گیری اعتراضات و اعتصابات کارگران در برابر کارفرمایان شد. هم کارگران مستقل و هم کارمندان دولت (مانند کارمندان تلگراف) که البته تعداد آنها به نسبت سایر کارگران اندک بود، در این اعتصابات شرکت داشتند. با فضای باز به وجود آمده که پس از فروریختن نظم پیشین و از بین رفتن سلطنت مطلقه ایجاد شده بود، کارگران نیز مانند سایر اقشار مردم این فرصت را یافتند تا به بیان خواسته‌های خود بپردازند. با اینکه تجاوزات روسیه و انگلیس به ایران و وقوع جنگ جهانی اول در این سال‌ها موجب رکود فعالیت‌های کارگری و نیز اختلال در تشکیل مجلس و کابینه‌ها شده بود، ولی با این حال جنبش‌های کارگری تا به سلطنت رسیدن رضاشاه توانستند حداقل از حالت یک قشر ناتوان و ضعیف که همواره نادیده گرفته شده و مورد ظلم قرار می‌گرفتند، خارج شوند و جرئت ابراز وجود در برابر کارفرمایان را پیدا کنند.

اولین اعتصاب ثبت شده متشکل کارگران برای احقاق حقوق خود در آبان و آذر سال ۱۲۸۵ یعنی چند ماه پس از امضای فرمان مشروطه از سوی ماهیگیران شیلات شمال انجام شد. آنها که برای کارخانه‌های «لیانازوف» روسی کار می‌کردند خواستار افزایش دستمزدشان بودند. به گفته آدمیت (۱۳۶۳: ۲۱). شرکت اندکی دستمزد ماهیگیران را افزایش داد که مورد موافقت آنها قرار نگرفت و پس از روی کار آمدن محمدعلی شاه و استبداد صغیر خواسته آنان که قرار بود توسط مجلس پیگیری شود به بوته فراموشی سپرده شد.

کمی بعد در اسفند همان سال کارمندان تلگراف در تبریز که در استخدام دولت بودند، برای افزایش دستمزد و پرداخت مستمری مادام‌العمر به میزان نصف دستمزد ماهیانه دست به اعتصاب زدند. می‌توان گفت این اولین درخواست کارمندان در باب دریافت حقوق بازنشستگی از دولت محسوب می‌شود.

اعتصاب بعدی متعلق به کارگران کارخانه برق امین الضرب بود که خواستار این شدند که مانند کارمندان دولت در روزهای تعطیل حقوق دریافت کنند، همچنین آنها از کارفرمایان درخواست لباس کار کردند، چون کارگران در حین کار لباسشان پاره می‌شد و آنها مجبور بودند در طول سال چندین دست لباس برای خود تهیه کنند. درخواست دیگر ارائه گواهی حسن اخلاق در هنگام انفصال از کار بود. خواسته دیگر ایجاد صندوقی برای بهداشت و تأمین کارگران بود. آنها می‌گفتند که در سراسر جهان معمول است که هرگاه برای کارگری در حین کار اتفاقی رخ دهد تا هنگام بهبود یافتن حقوق خود را دریافت کند و در صورت مردن به زن و فرزند او مقرری پرداخت شود. در این روزهای اعتصاب شهر از برق محروم ماند ولی مشخص نیست که اعتصاب به نتیجه‌ای رسیده باشد (فلور، ۱۳۷۱: ۱۶).

در سال ۱۲۸۷ در اوج مبارزه مشروطه خواهان در تبریز با عوامل محمدعلی شاه، ۱۵۰ کارگر چند کارخانه چرم‌سازی با حمایت سوسیال دموکرات‌ها دست به اعتصاب زدند. از مهم‌ترین خواسته‌های آنها افزایش دستمزد، تأمین وضعیت بهداشتی محیط کار، تأمین مراقبت پزشکی از سوی کارفرما در مدت بیماری کارگر و پرداخت نیمی از دستمزدهای مقرر در مدت بیماری بود. سوسیال‌دموکرات‌ها این اعتصاب را با استفاده از تجارب کارگران روسیه برنامه‌ریزی کردند (محمودی و سعیدی، ۱۳۸۱: ۱۱۶).

علاوه بر این اعتصابات کارگری که مقارن با انقلاب مشروطیت در نقاط مختلف کشور به‌ویژه در تبریز و تهران رخ داد، نخستین اتحادیه کارگری نیز در سال ۱۲۸۵ و در میان بخشی از کارگران شهری تهران یعنی کارگران چاپخانه‌ها شکل گرفت. به عقیده فلور نفوذ عقاید

سوسیال‌دموکراسی در میان بخش‌های خاص از کارگران شهری باعث شکل‌گیری نخستین اتحادیه کارگری در میان کارگران چاپخانه‌ها شد (فلور، ۱۳۷۱: ۱۳).

پس از سقوط محمدعلی شاه، اتحادیه کارگران چاپ برای آگاه نمودن عموم مردم از مواضع و دیدگاه‌هایشان نشریه «اتفاق کارگران» را به چاپ رساندند که اولین شماره آن در تیر ۱۲۸۹ منتشر شد. در اولین شماره اتفاق کارگران «مطالبات و تقاضاهای اجتماع کارگران طهران از صاحبان مطبعه» مطرح شد که در آن علاوه بر اشاره به حداکثر ۹ ساعت کار روزانه و حداقل حقوق و تعطیلی یک روز در هفته مطالباتی در رابطه با حمایت از کارگر در زمان بیماری و در هنگام نقص عضو فوت کارگر بیان شده است. از آن جمله اینکه «در صورتی که کارگری در موقع کار مجروح یا معیوب شود تا مدتی که معالجه شود (حداکثر سه ماه) باید حقوق خود را دریافت دارد.» یا «در صورتی که عضوی از اعضای کارگری در موقع کار معیوب شود به تصدیق اطبا میزان خسارت وارده تعیین شده حق الخسارت به او داده خواهد شد» (روزنامه اتفاق کارگران، ۱۲۸۹: شماره یک، به نقل از محمودی و سعیدی، صص ۱۲۲-۱۲۰).

قانون وظایف (۱۲۸۷)

در چنین اوضاع و احوالی بود که مجلس اول که پس از امضای فرمان مشروطه برای اولین بار در تاریخ ایران تشکیل شده بود، قانونی را در خصوص پرداخت مستمری به بازماندگان ارباب دیوانی (کارمند دولت) به تصویب رساند. می‌توان گفت این اولین قانونی است که در رابطه با تأمین اجتماعی در مجالس ایران پس از مشروطه به تصویب رسیده و دولت رسماً مستمری بازماندگان کارمندان دولت را برعهده گرفته است. قانون وظایف شامل ۱۰ ماده بود که در آن به میزان مستمری و شرایط دریافت آن اشاره می‌کرد. طبق این قانون «وظیفه مرسوم^۱ است که به ارباب حقوق دیوانی از هر قبیل» داده می‌شود. بر این اساس بایستی «نصف بلاکسر مرسوم متوفی تا مدت ۱۵ سال» به ورثه او پرداخت شود. همچنین در این قانون ورثه متوفی شامل فرزندان، همسر و پدر و مادری که در کفالت متوفی باشند تعیین شده بود (قانون وظایف، ۱۲۸۷). نکته دیگر اینکه این قانون تنها به کارمندان دولت اختصاص داشت و شامل کارگران نمی‌شد.

قانون وظایف در اوج اعتراضات و اعتصابات کارگری و نیز دعوی مشروطه خواهان و مشروعه خواهان به تصویب رسید. اعتصابات کارگران شیلات شمال، کارمندان تلگراف،

۱- منظور از مرسوم همان حقوقی است که قبلاً به فرد پرداخت می‌شد.

کارگران کارخانه برق، کارگران چاپخانه‌ها و کارگران کارخانه چرم‌سازی همگی بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۲۸۷ روی داد و در همه آنها درخواست خدمات تأمین اجتماعی وجود داشت، بنابراین می‌توان تصویب این قانون را نشانگر آگاهی مجلس از وجود چنین خواستی در جامعه عنوان کرد، ولی به توب بستن شدن مجلس مجال بیشتری را برای رسیدگی به وضعیت رفاهی مردم به‌خصوص کارگران باقی نگذاشت.

مجالس دوم و سوم

مجالس دوم و سوم هم به سرنوشت مجلس اول دچار شدند و هر دو پیش از موعد قانونی منحل شدند. مجلس دوم که پس از فتح تهران و خلع محمدعلی شاه آغاز به کار کرده بود به دو حزب دموکرات و اعتدالیون تقسیم شد. دموکرات‌ها وارث فرقه اجتماعیون عامیون (سوسیال دموکرات) بودند و با وجود آنها در مجلس انتظار می‌رفت که قوانینی در حمایت از وضعیت کار و رفاه کارگران به تصویب برسد. رهبری حزب دموکرات را در مجلس تقی‌زاده بر عهده داشت و سلیمان میرزا اسکندری، محمد تربیت و محمدرضا مساوات از دیگر نمایندگان برجسته حزب در داخل مجلس بودند. رسول‌زاده نیز که پس از انقلاب روسیه از رهبران منشویک‌ها شد مغز متفکر حزب دموکرات در بیرون مجلس بود. در رساله‌ای به نام «اصول دموکراسی» که به «قلم یک نفر دموکرات» احتمالاً در سال ۱۲۸۸ نوشته شده، به خواسته‌های کارگران، مثل به رسمیت شناختن اعتصاب، حداکثر ۱۰ ساعت کار در شبانه‌روز، ممنوعیت کار برای کودکان زیر ۱۴ سال، تعطیلی یک روز در هفته و رسیدگی به وضعیت بهداشتی کارگاه‌ها و کارخانه‌ها اشاره شده است (بهار، ۱۳۵۷: ۹). ولی حزب اعتدالیون نیز که بیشتر اعیان و رجال و علما عضو آن بودند رویه محافظه‌کارانه داشت و برنامه‌هایی چون تقویت سلطنت مشروطه، حفظ مذهب، حمایت از خانواده، مالکیت خصوصی و حقوق اساسی، ترویج روح همکاری میان مردم از طریق آموزه‌های دینی، کمک مالی به طبقه متوسط به‌ویژه سرمایه‌داران جزء و بازاریان و اجرای شریعت و دفاع از جامعه در برابر تروریسم آنارشیست‌ها، الحاد دموکرات‌ها و ماتریالیسم مارکسیست‌ها را در دستور کار داشت (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۱۳۳). با این ترکیب مجلس بعید بود قانونی به نفع رفاه طبقه کارگر و دهقان به تصویب برسد. تنها قانون مربوط به تأمین اجتماعی که در این مجلس به تصویب رسید «متمم قانون وظایف» است که در ۱۷ اردیبهشت ۱۲۸۹ به تصویب رسید. این قانون تغییر مهمی در قانون پیشین نداده و در آن فقط میزان و نحوه تقسیم حقوق دیوانی فرد متوفی با جزئیات بیشتری ذکر شده است (متمم قانون وظایف، ۱۲۸۹). از همین‌جا می‌توان به تضاد دو حزب موجود در مجلس پی برد. در واقع نیز مجلس دوم محل برخورد و درگیری‌های این دو

حزب تبدیل شد و این درگیری با ترور آیت‌الله بهبهانی به بیرون از مجلس نیز کشیده شد. در نهایت با اشغال جنوب ایران توسط انگلیس در مهرماه ۱۲۹۰ و اشغال شمال ایران توسط روس‌ها و اتمام حجت آنها در آبان ۱۲۹۰ به دولت ایران که خواستار اخراج مورگان شوستر مستشار مالی امریکایی از ایران بودند، مجلس شورای ملی از ترس اشغال تهران در دی ۱۲۹۰ منحل شد. در این سال‌ها که کشور در اشغال روس و انگلیس بود، بسیاری از دسته‌ها و گروه‌ها و کمیته‌ها یا از بین رفتند یا در رکود به سر می‌بردند. از اعتصابات و تشکل‌های کارگری نیز خبری نبود. مجلس تعطیل بود و کابینه‌ها نیز در نهایت ضعف قرار داشته و به سرعت تغییر می‌کردند، عملاً تلاشی برای قانون‌گذاری و سروسامان دادن به وضعیت کشور امکان‌پذیر نبود.

مجلس سوم پس از سه سال فترت در آذر ۱۲۹۳ افتتاح شد و مستوفی‌الممالک مأمور تشکیل کابینه شد. در برنامه ارائه‌شده مستوفی‌الممالک به مجلس در بند ششم آن «پیشنهاد لایحه قانونی حقوق تقاعدی» (حقوق بازنشستگی) آورده شده است که با تزلزل کابینه‌ها و تغییر پی‌درپی نخست‌وزیران در این مجلس لایحه سرانجامی پیدا نکرد (مجلس شورای ملی، ۱۲۹۳). مجلس سوم در حالی کار خود را آغاز کرد که جنگ جهانی اول آغاز شده و شمال و جنوب کشور در اشغال روس و انگلیس بود. مجلس سوم یک سال بیشتر دوام نیاورد و در آبان ۱۲۹۴ منحل شد و مجلس چهارم نیز تا شش سال بعد تشکیل نشد. آنچه ایران را در این سال‌های جنگ جهانی اول از خطر تجزیه نجات داد، انقلاب روسیه در سال ۱۲۹۶ (۱۹۱۷ میلادی) به دست بلشویک‌ها بود. این انقلاب باعث شد که نیروهای روسیه از شمال ایران خارج شوند و انگلیس به تنها بازیگر خارجی تأثیرگذار در ایران تبدیل شود. با اتمام جنگ جهانی اول و خروج روس‌ها از ایران انگلیس از فرصت به‌دست‌آمده استفاده کرد و قرارداد ۱۹۱۹ را در زمان رئیس‌الوزرای وثوق‌الدوله با ایران منعقد کرد که در صورت اجرایی شدن، تمام اختیارات نظامی و مالی ایران به مستشاران انگلیسی واگذار می‌شد.

کودتای ۱۲۹۹ و فعالیت مجدد احزاب و اتحادیه‌های کارگری

در چنین شرایط اسفناکی بود که کودتای ۱۲۹۹ در کشور به رهبری سید ضیاء‌الدین طباطبایی و رضاخان در کشور روی داد و ایران را وارد مرحله جدیدی از تاریخ سیاسی خود نمود. سید ضیاء در همان روز اول کودتا و حتی پیش از دیدار با شاه در اعلامیه‌ای برنامه‌های خود را اعلام کرد که شامل تجدید سازمان عدلیه بر مبنای عدل و انصاف، بهبود وضع کارگران و دهقانان، افزایش مدارس و بهره‌مند شدن همگان از نعمت تعلیم و تربیت، اختصاص وجوه

بیشتر برای پیشبرد صنعت و تجارت، برنامه‌ای برای عمران تهران و شهرستان‌ها و دوستی با همه دول و لغو قرارداد ۱۹۱۹ می‌شد (غنی، ۱۳۷۷: ۲۲۵). این برای اولین بار بود که موضوع کارگران در رئوس برنامه یک رئیس‌الوزرا قرار می‌گرفت. سید ضیا در ۸ اسفند اعلامیه‌ای صادر کرد که در بخشی از آن آمده: «...محو و انهدام مفت خواری و مبانی امنیت و رفاه و استفاده کارگران از مشقت خویش اولین وظیفه من خواهد بود...لازم است قیمت زحمت و مشقت کارگران و دهقانان سنجیده گشته و دوره فلاکت و دوره بدبختی آنان خاتمه یابد» (عاقلی، ۱۳۹۴: ۵۰۴). همچنین در اردیبهشت ۱۳۰۰ برنامه‌های دیگری توسط سید ضیا اعلام شد که قرار بود به وسیله «اداره امور خیریه بلدیة تهران» اجرایی شود. این اقدامات به جز در زمینه بهداشت عمومی و حمایت از مصرف‌کننده شامل اقداماتی در زمینه مبارزه با بیکاری و تأسیس شورای کار (برای پیدا کردن کار برای کارگران بیکار ماهر و ناماهر) بود. علاوه بر آن دولت باید در هنگام تنگدستی کارگران را یاری داده و از حقوق آن‌ها به مانند تعطیلی هفتگی و ساعات کار دفاع کند (فلور، ۱۳۷۱: ۱۰۹). توجه سید ضیا به موضوعات کارگری را می‌توان علاوه بر افزایش تعداد کارگران در این زمان به کوشش‌های کارگران و تلاش‌های آنها در جهت احقاق حقوق خود پس از مشروطه نسبت داد. این تلاش‌ها و تشکلهای کارگری باعث شد که موضوع کارگران مورد توجه حکومت قرار گیرد.

از سوی دیگر با اتمام اشغال کشور توسط قوای بیگانه و باز شدن نسبی فضای سیاسی کشور اتحادیه‌های کارگری مجدداً وارد صحنه سیاسی شدند و شروع به منسجم نمودن کارگران برای مبارزه و فعالیت برای کسب حقوق خود کردند. با اینکه کارگران پس از انقلاب مشروطه با کمک احزاب و گروه‌های سوسیالیستی تلاش و کوشش فراوانی برای کسب حداقل حقوق خود انجام داده بودند ولی به خاطر وضعیت خاص کشور و ضعف مجلس و کابینه‌ها هنوز موفقیتی در وادار کردن حکومت به تصویب و اعمال سیاست‌هایی برای رفاه بیشتر خود به دست نیاورده بودند. به همین علت در فضای جدید به وجود آمده پس از جنگ جهانی دوم آنها دوباره فعال شدند. در نیمه دوم سال ۱۳۰۰ به مدیریت سید محمد دهگان شورای مرکزی اتحادیه‌های کارگران شکل گرفت و به مرور ۹ اتحادیه به آن پیوستند که عبارت بودند از اتحادیه کارکنان چاپ، نانویان، کفاشان، دلاکان، داروسازان، کارگران ساختمانی، خیاطان، نساجان و کارکنان شهرداری. اتحادیه کارکنان پست و تلگراف و اتحادیه معلمان نیز بعداً به شورا پیوستند (محمودی و سعیدی، ۱۳۸۱: ۱۴۲).

همچنین در دی‌ماه ۱۳۰۰ شورای مرکزی اتحادیه کارگران روزنامه «حقیقت» را منتشر کرد. این روزنامه خود را «اجتماعی و طرفدار رنجبران و اتحادیه کارگران» معرفی می‌کرد. علاوه بر این روزنامه حقیقت با حمایت از کارگران خواسته‌های آنها را در روزنامه منعکس می‌کرد.

آن جمله این روزنامه در شماره ۷۰ خود خواستار تدوین قانونی در رابطه با تعیین روابط کارگر و کارفرما شد (روزنامه حقیقت، ۱۳۰۱، به نقل از محمودی و سعیدی، صص ۱۸۰ و ۱۷۹).

از جمله گروه‌های سیاسی دیگر که مقارن با قدرت گرفتن رضاخان از حقوق کارگران صحبت می‌کرد، حزب کمونیست بود. در برنامه‌های این حزب به‌طور مشخص قسمتی به مطالبات کارگران و اتحادیه‌های آنان اختصاص داشت که برخی از مهم‌ترین آنها عبارت بودند از: هشت ساعت شدن مدت کار کارگران در هر روز، منع کار شبانه برای نسوان، منع کار برای اطفال کوچک‌تر از ۱۴ سال، مرخصی با مواجب برای زنان آبستن در مدت چهار هفته پیش و چهار هفته پس از وضع حمل، ذی‌حق بودن اتحادیه‌ها در عقد قراردادهای دسته‌جمعی با صاحب‌کاران، وضع میزان متوسط مزد توسط اتحادیه‌ها، سالی دو هفته مرخصی با مواجب برای کارگران و مستخدمینی که بیش از شش ماه در مؤسسه خدمت کرده باشند و تأمین منازل موافق حفظ‌الصحه برای کارگران در معادن نفت، شیلات و صنایع دیگر (شاکری، ۱۳۵۸: ۱۰۸-۱۰۳). حزب کمونیست سعی می‌کرد با دیگر اتحادیه‌های کارگری فعال در سراسر کشور ارتباط برقرار کند و آنها را برای مبارزه در راه احقاق حقوق خود متحد سازد ولی اکثر این اتحادیه‌ها با به سلطنت رسیدن رضاشاه بسته و اعضای آن در صورت اعتراض و اعتصاب دستگیر و زندانی می‌شدند.

مجلس چهارم و توجه به مقررات کار و بیمه‌های اجتماعی

مجلس چهارم نیز هم‌زمان با اوج‌گیری قدرت رضاخان بعد از چند سال تعطیلی در تیرماه ۱۳۰۰ مجدداً آغاز به کار کرد. در مجلس چهارم دو حزب دیگر به وجود آمد؛ یکی سوسیالیست‌ها که اکثراً از اعضای حزب دموکرات قدیم بودند و سلیمان میرزا اسکندری و محمدصادق طباطبایی (فرزند مجتهد معروف طرفدار مشروطه) رهبران آن محسوب می‌شدند و اقلیت مجلس را در دست داشتند. آنها خواستار ملی شدن وسایل تولید، مرکزیت حکومت و حقوق اجتماعی برای کارگران بودند. سوسیالیست‌ها با اینکه حمایت از حقوق کارگران از برنامه‌های اصلی‌شان بود ولی به دلیل در دست نداشتن اکثریت در مجلس کاری از پیش نبردند. گروه دیگر اعتدالیون یا اصلاح‌طلبان بودند که تجار و بازاریان و روحانیون از آنها پشتیبانی می‌کردند و اکثریت را در دست داشتند. البته به گفته بهار این اقلیت و اکثریت چون بر پایه مسلک و مرام نبود گاهی به هم می‌خورد و عده‌ای از این حزب با عده دیگر ائتلاف می‌کردند و دولتی را می‌انداختند یا دولتی دیگر بر سرکار می‌آوردند (بهار، ۱۳۵۷: ۱۳۱).

در این مجلس در هفت آذر ۱۳۰۱ هنگام بحث بر سر لایحه اعطای حقوق امتیازی به برادران خوئی جهت ساختن کارخانه کبریت‌سازی در آذربایجان لایحه‌ای به تصویب رسید که در ماده ۱۰ این لایحه آمده بود: «هرگاه سوانحی به مستخدمین و کارگران وارد شود و ثابت گردد که نتیجه تقصیر یا غفلت صاحب‌امتیاز یا عدم رعایت نظامات و قوانین راجع به کارخانجات بوده ترمیم خسارات آنها بر عهده صاحب امتیاز است» (مجلس شورای ملی، ۱۳۰۱). بدین ترتیب طبق این قانون کارفرما مسئولیت جبران خسارت به کارگر در حین کار را بر عهده داشت. این قانون سنگ بنای بیمه حوادث حین کار در آینده محسوب می‌شد. البته برخی از نمایندگان با این لایحه مخالفت کردند، چون معتقد بودند باید قانونی عمومی برای حمایت از کارگران در تمام کارخانه‌ها به تصویب برسد. ولی درنهایت این لایحه در ۱۵ دی‌ماه ۱۳۰۱ به تصویب رسید.

یک ماه پس از نخست‌وزیری رضاخان در آبان سال ۱۳۰۲ حکومت ایران با پیشنهاد سازمان بین‌المللی کار که ایران یکی از نخستین اعضای آن بود و نیز تلاش‌های اسقف لیتن^۱ که از اعضای هیئت مبلغان انجمن کلیسای انگلیس در کرمان محسوب می‌شد، قوانین و مقرراتی را درباره صنعت قالی‌بافی در کرمان وضع کرد. از جمله این مقررات هشت ساعت کار روزانه، دریافت دستمزد در روزهای تعطیل، عدم به‌کارگیری پسران کمتر از هشت سال و دختران کمتر از ۱۸ سال، عدم استخدام مبتلایان به بیماری‌های مسری، استفاده از کارگاه‌های با تهویه هوای مناسب و میز و نیمکت‌های مناسب برای کارگران و بازدید ماهانه رئیس خدمت‌های عمومی بهداشتی اداره شهرداری از کارگاه‌ها بود (فلور، ۱۳۷۱: ۱۱۴). پلیس موظف بود بر اجرای این قوانین نظارت کند و متخلفان به جریمه مالی و حبس در زندان محکوم می‌شدند. به گفته فلور گزارش‌های کنسول انگلیس نشان می‌دهد که حکومت حکم به تسری این مقررات به سایر نقاط کشور را صادر نکرد، ولی با وجود این نیاز به کاربرد گسترده‌تر این مقررات را درک کرد و کمیسیونی را مأمور ساخت که مقررات جدیدی که عمومیت بیشتری داشته باشد و بتوان آنها را خارج از کرمان نیز به کار برد وضع کند (فلور، ۱۳۷۱: ۱۱۵).

قانون استخدام و ایجاد اولین بیمه بازنشستگی (۱۳۰۱)

قانون دیگری که در باب سیاست‌های تأمین اجتماعی در مجلس چهارم به تصویب رسید، مربوط به بیمه بازنشستگی کارمندان دولت بود. این برای اولین بار بود که مقررات مدون و جامعی برای بیمه بازنشستگی در کشور به تصویب می‌رسید. قوام که در سال ۱۳۰۱ مجدداً مأمور تشکیل کابینه شده بود، علاوه بر تدوین مقررات استخدام که به وضعیت اشتغال

کارمندان دولتی سروسامان می‌بخشید، مقررات بیمه بازنشستگی را نیز ذیل این قانون برای تصویب به مجلس ارائه کرد. نقش قوام در ایجاد قوانین کار و بیمه در طول چند دهه سیاست-ورزی او بی‌نظیر است. او علاوه بر بیمه بازنشستگی کارمندان دولت در سال ۱۳۰۱ دو دهه بعد نیز اولین قانون کار کشور و مقررات بیمه کارگران را در سال ۱۳۲۵ تهیه کرد و به اجرا گذاشت.

بر طبق مقررات بخش «تقاعد و وظایف» قانون استخدام فرد کارمند می‌توانست پس از ۳۰ سال خدمت و ۶۰ سال عمر یا داشتن ۵۵ سال عمر به شرطی که ۲۰ سال آن را متصدی شغل بوده باشد درخواست بازنشستگی نماید. میزان حقوق تقاعدی در این قانون یک‌شصتم حد وسط مقرری سه سال اخیر خدمت فرد ضرب در عدد سنوات خدمت تعیین شده بود. همچنین پس از فوت فرد چه قبل از سن بازنشستگی و چه بعد از آن بخشی از حقوق وی طبق ضوابطی به ورثه او پرداخت می‌شد. بدین ترتیب مقررات قانون وظایف با تعهدات بیشتر و مبتنی بر شرایط جدید در قانون جدید اعمال شد. در این قانون حق بیمه بازنشستگی و مستمری بازمانندگان شامل ۵ درصد از مقرری ماهیانه فرد تعیین شد (مجلس شورای ملی، ۱۳۰۱).

بدین ترتیب سازوکار مشخص و هماهنگی برای پرداخت حقوق بازنشستگی کارمندان و مستخدمین دولت و نیز مستمری بازمانندگان آنها پدید آمد. با وجود این در این مجلس حقوق تقاعد و مستمری و شهریه به صورت فردی یا برای چند نفر نیز برقرار شده است. برای مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

قانون برقراری ۶۰ تومان شهریه به عنوان تقاعد در حق امام‌الحکما (مجلس شورای ملی، ۱۳۰۱)؛

قانون برقراری ۳۴۱ تومان حقوق تقاعد درباره ۹ نفر صاحب منصب قدیمی وزارت جنگ (مجلس شورای ملی، ۷ آذر ۱۳۰۱)؛

قانون ۳۹۰ تومان اعتبار حقوق تقاعدی درباره ۱۶ نفر صاحب منصب قدیمی وزارت جنگ (مجلس شورای ملی، ۲۹ آذر ۱۳۰۱)؛

قانون برقراری حقوق تقاعد درباره عباس قلی خان منتظم الملک (مجلس شورای ملی، ۵ دی ۱۳۰۱)؛

قانون راجع به ۲۷ فقره حقوق تقاعد و حقوق مستخدمین متوفی (مجلس شورای ملی، ۲۲ اردیبهشت ۱۳۰۲).

ظاهراً مجلس توجه خاصی به حقوق و شهریه اعیان و اشراف و مستخدمان وزارت جنگ داشته است. دلیل این امر را می‌توان نفوذ این اشخاص در مجلس و نیز قدرت‌یابی رضاخان در وزارت جنگ دانست که نیازهای وزارتخانه متبوع او در مجلس به سرعت در دستور کار قرار

می‌گرفت. این‌گونه برقراری حقوق و مستمری برای شخصی خاص و نیز بازماندگان او در مجالس پیشین وجود داشت و یکی از دلایل تدوین قانون وظایف و سپس قانون استخدام را می‌توان تعمیم این‌گونه قوانین شخصی به تمام مستخدمان دولت عنوان کرد.

این موضوع گلایه سلیمان میرزا اسکندری رهبر حزب سوسیالیست‌ها در مجلس را در پی داشت. او در یکی از جلسات مجلس عنوان کرد: «تاکنون هیچ دیده نشده که یک دیناری حقوق تقاعدی در حق یک عائله فقیر بیچاره پریشان منظور و برقرار شود و چون فلان زارع و کارگر بدبخت دستش به مقامات عالیہ نمی‌رسد هیچ‌وقت پنج شاهی حقوق درباره‌اش منظور نمی‌شود» (مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۹۹، ۱۳۰۱). در یکی دیگر از جلسات مجلس چهارم هنگامی که سلیمان میرزا در دفاع از تنظیم روابط بین کارگر و کارفرما می‌گوید: «... ان شاء الله بنده چند چیز را یادآوری کنم... داشتن قانون استخدام برای ادارات و بالأخره داشتن یک قانون برای روابط بین کارگر و کارفرما تا تکلیف همه مردم درست شود و اسباب رفاه و آسایش عموم حاصل آید...» در میان حرف او سید یعقوب انوار در پاسخ می‌گوید: «هنوز در ایران کارگر نداریم و تمام کارفرما هستند ولی اگر خدا خواست و مملکت ما اهمیت پیدا کرد و باب تجارت و زراعت مفتوح و کارخانجاتی پیدا شد، آن‌وقت قانون روابط کارگر و کارفرما روی کار خواهد آمد؛ اما حالا نه کارگر داریم و نه کارخانه داریم و نه راه‌آهن داریم که کارگر داشته باشیم» (مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۶۰، ۱۳۰۱).

بنابراین می‌توان متوجه شد که موضوع کارگران آن‌چنان دارای اهمیت برای حزب اکثریت مجلس نبوده است. البته استدلال سید یعقوب انوار نیز با واکنش روزنامه حقیقت که مدافع حقوق کارگران بود، مواجه شد. روزنامه حقیقت در جواب سید یعقوب نوشت: «فقط در شهر تهران ۴۸ صنف کارگر موجود و شمار آنها بالغ بر ۵۰ هزار نفر است و اگر هر یک نفر کارگر را روی هم رفته سه نفر اهل بیت محسوب بداریم، بالغ بر ۱۵۰ هزار نفر می‌شود. آیا انکار وجود چنین توده عظیم دلیل بر بی‌اطلاعی شد؟» (روزنامه حقیقت، شماره ۱۲، ۱۳۰۰، به نقل از محمودی و سعیدی، ص ۱۶۵).

به‌واقع این‌گونه استدلال سید یعقوب انوار پذیرفتنی نبود. در مجلسی که برای حقوق بازنشستگی یک نفر در مجلس قانون گذرانده می‌شد، چگونه کارگران که تعدادشان به سرعت در حال افزایش بود شایسته تصویب قانونی برای تنظیم روابط کارگر و کارفرما نبودند؟ باید به این نکته توجه داشت که اکثریت مجلس چهارم در دست حزب اصلاح‌طلبان بود که روحانیون برجسته، تجار ثروتمند و اشراف زمین‌دار عضو آن بودند و عجیب نیست که موضوع کارگران موردتوجه آنها قرار نگرفته باشد.

سلطنت رضاشاه

در زمان سلطنت رضاشاه اولین برنامه بیمه کارگران در سال ۱۳۰۹ و بیمه بازنشستگی ارتشیان در سال ۱۳۱۴ اجرایی شد. این اولین بار بود که برنامه‌ای برای بیمه کارگران در ایران به تصویب می‌رسید. بیمه کارگران و به‌طور کلی توجه به تأمین اجتماعی در طول دوره سلطنت رضاشاه را می‌توان در چارچوب کلی اقدامات رضاشاه در جهت ایجاد دولت مدرن و نیز تلاش‌های او و اطرافیانش در توسعه و پیشرفت کشور دانست. باینکه پس از مشروطه احزاب و تشکلهای کارگری تلاش‌ها و اعتراضات و اعتصابات فراوانی را برای بهبود وضعیت شغلی و زندگی خود انجام دادند، ولی هیچ‌یک از این اقدامات باعث نشد که قانونی در رابطه با بیمه کارگران به تصویب مجلس یا هیئت‌وزیران برسد. تنها در مورد بازنشستگی کارمندان دولت و مستمری بازماندگان آنها قوانینی در مجالس اول و چهارم تصویب شد. آشوب و درگیری‌های پس از مشروطه، تهدیدات و تجاوزات دولت‌های بیگانه، وقوع جنگ جهانی اول، ترکیب مجالس و تغییر پی‌درپی کابینه‌ها مجالی برای توجه و قانون‌گذاری در مورد تأمین اجتماعی آن‌هم برای کارگران باقی نمی‌گذاشت. با کودتای اسفند ۱۲۹۹ و ظاهر شدن رضاخان که به‌سرعت پله‌های ترقی را تا رسیدن به مقام سلطنت طی کرد، به‌تدریج آرامش در کشور حکمفرما شد و زمینه برای اقدامات و تصمیمات اساسی در حوزه‌های گوناگون مهیا شد. رضاخان پس از به سلطنت رسیدن نیز اقدامات اصلاحی خود را ادامه داد. تأمین نظم و امنیت در کشور و بسط حاکمیت دولت به تمام نواحی کشور و اصلاحات اقتصادی و اداری ظهور یک دولت مدرن را نوید می‌داد. این اصلاحات و تغییرات هم از حمایت توده مردم برخوردار بود و هم روشنفکران از آن پشتیبانی می‌کردند. «درحالی‌که برابری، آزادی‌خواهی و ملی‌گرایی رمانتیک الهام‌بخش نسل‌های اولیه روشنفکران در تلاش‌هایشان برای انجام تغییر و اصلاح در سرتاسر کشور بود، برای روشنفکران پس از جنگ جهانی اول - که بیشتر ایده دولت متمرکز مدرن ذهنشان را مشغول می‌کرد - اقتدارگرایی سیاسی و ملی‌گرایی زبانی و فرهنگی به نیروی ضروری و کارساز در تحقق آرزوهایشان تبدیل شد» (اتابکی و یان زورکر، ۱۳۸۵: ۱۳). به همین دلیل روشنفکران نیز از اقدامات اصلاحی رضاشاه حمایت کرده و در بسیاری از موارد یار و یاور وی در انجام اصلاحات موردنظر او بودند. می‌توان گفت «طرح‌های حکومت رضاشاه به‌طور اساسی به‌وسیله روشنفکران دوره مشروطه تدوین شده بود و مشروعیت خودش را نیز مدیون نخبگان سیاسی ملی‌گرا بود» (کرونین، ۱۳۸۵: ۲۱۷-۱۶۸). توجه به سیاست‌های تأمین اجتماعی و برقراری بیمه در حوزه درمان و بازنشستگی نیز از جمله موضوعاتی بود که نخبگان و روشنفکران اطراف رضاشاه لزوم برقراری آن را در راستای شکل‌گیری دولت مدرن ضروری می‌دانستند.

علی اکبر خان داور از نخبگان بسیار مؤثری بود که به رضاشاه در این مسیر کمک فراوانی کرد. او از عوامل کلیدی اصلاحات رضاشاه در عرصه‌های مختلف اقتصادی و قضایی بود و آرا و افکار او تأثیر زیادی بر انتخاب راهبردهای اجرایی رضاشاه داشت. او از بهمن ۱۳۰۰ روزنامه مرد آزاد را منتشر می‌کرد که در آن نظرات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خود را می‌نوشت. همین نوشته‌ها بود که توجه رضاشاه را به وی جلب کرد. نظریه اصلی او این بود که بازسازی اقتصادی ایران می‌باید نخستین ماده برنامه دولت باشد. ریشه‌کن کردن فقر و بالا بردن سطح زندگی باید بر سایر اصلاحات پیشی بگیرد. یکی از اولین اقدامات احداث راه‌آهن است تا روستاها و مناطق دورافتاده کشور با مراکز تجارت و جمعیت پیوند یابد، دهقان بتواند محصول خود را فروشد و کارگر بتواند مزد کافی دریافت کند (غنی، ۱۳۷۷: ۳۱۴-۳۱۳). داور به اصلاح از پایین و به‌طور کل به توده‌ها اعتماد نداشت و راه اصلاح را وجود رهبری مقتدر می‌دانست که در سایه او بتوان اصلاحات را پیش برد حتی به زور شلاق. او معتقد بود: «باید کسی را پیدا کرد که به ضرب شلاق ایران را تربیت کند، نسل هوچی را ور بیندازد، مردم را به کار وادارد و برای ایران راه‌آهن بکشد» (به نقل از کاوه بیات، ۱۳۷۲: ۱۳۳-۱۱۶).

داور همچنین حزب رادیکال را تأسیس کرد که اعضای آن همه افراد تحصیل کرده و متجدد بودند. در بیانیه حزب که در اردیبهشت ۱۳۰۲ منتشر شد برنامه‌های حزب اعلام شد که مهم‌ترین آنها عبارت بود از: احیای اقتصادی ایران از راه انقلاب صنعتی و کشاورزی، الغای کاپیتولاسیون، تصویب قوانینی در زمینه زراعت، صنعت و تجارت متناسب با اقتصاد پیشرفته، جدایی دین از سیاست و وضع قوانین کار که دولت را موظف دارد برای افراد سالم و توانا کار فراهم آورد و بیماران و ناتوانان را محافظت و نگهداری نماید (غنی، ۱۳۷۷: ۳۱۶). حفاظت و نگهداری از بیماران و ناتوانان که در برنامه‌های حزب رادیکال داور اعلام شد از شاخصه‌های دولت رفاه است که نمود آن در سیاست‌های بیمه‌ای تأمین اجتماعی آشکار می‌شود و داور از زمان نمایندگی در مجلس آن را مطرح کرده بود.

اقدامات حکومت در جهت ایجاد سازوکارهای دولت مدرن دارای پیامدهایی بود که به‌صورت غیرمستقیم موجب توجه حکومت به سیاست‌های تأمین اجتماعی شد. روند صنعتی شدن و ایجاد کارخانه‌های جدید در دهه ۱۳۱۰ موجب شد تا بر تعداد کارگران به‌سرعت افزوده شود. بیش از ۲۶۰ هزار کارگر در شاخه‌های متعدد صنعت و معدن، ساختمان و حمل‌ونقل و صنعت‌گری وجود داشت. حدود ۱۷۵ کارخانه در این دهه به وجود آمد که ۱۱۱ عدد از این کارخانه‌ها با حدود ۲۵ هزار کارگر متعلق به بخش خصوصی بود. تأسیس چندین کارخانه بزرگ شامل زرادخانه دولتی با ۲۳ هزار کارگر، کارخانه تنباکوی دولتی با ۳۳ هزار کارگر و چندین کارخانه نساجی هرکدام با ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ کارگر در اصفهان و تبریز سهم

کارگران را در بخش صنعت افزایش داد (اشرف و بنو عزیزی، ۱۳۷۲: ۱۲۶-۱۰۲). در سال‌های سلطنت رضاشاه ۲۵۰ میلیون دلار در راه‌آهن و ۲۶۰ میلیون دلار در صنایع سرمایه‌گذاری شد که نیمی از ۲۶۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خصوصی بود (عیسوی، ۱۳۶۲: ۵۹۸). همچنین ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل به‌ویژه ساخت راه‌آهن موجب شد، عده زیادی از کارگران برای تکمیل این پروژه ملی به کار مشغول شوند: «به‌رغم انتقاداتی که به این پروژه می‌شد به اجرا درآمدن آن ورود کالاهای سنگین کارخانه‌ای و صدور محصولات کشاورزی را تا حدود بسیار زیادی تسهیل کرد و درعین حال فرآیند احداث و نگهداری، باعث تربیت یک نیروی کار بومی شد که از مهارت‌های تازه و ارزشمندی برخوردار بود» (همبلی، ۱۳۷۱: ۳۴).

علاقه شخص رضاشاه از زمان وزارت جنگ به تربیت نیروی کار بومی در بخش‌های مختلف صنعتی نیز از جمله دیگر دلایلی بود که موجب در دستور کار قرار گرفتن مسائل رفاهی کارگران و به‌تبع آن ایجاد تأمین اجتماعی برای کارگران بود. گرهارد هارتمان، مهندسی آلمانی که در سال ۱۳۰۲ و در زمان وزارت جنگ سردار سپه برای رسیدگی به امور قورخانه (اسلحه‌سازی) و مدرن‌سازی آن استخدام شده بود از توجه ویژه سردار سپه به کارگران قورخانه و رسیدگی به وضعیت دستمزد و امور رفاهی آنها به‌خوبی یاد می‌کند (مجله کاوه، ۱۳۵۶: ۲۰۰-۱۲۹).

همان‌گونه که قبلاً عنوان شد، رضاشاه از زمان اوج‌گیری قدرتش در وزارت جنگ با هرگونه دسته و گروه و حزب و اعتصاب و اعتراض سازمان‌یافته مخالف بود و با آنها برخورد می‌کرد، از این‌رو در دوران سلطنت رضاشاه شاهد اعتراضات وسیع و اعتصابات مکرر در حوزه کارگری و سایر بخش‌ها نیستیم، با این‌حال کارگران پالایشگاه نفت آبادان در سال ۱۳۰۸ و در کارخانه پارچه‌بافی «وطن» اصفهان در سال ۱۳۱۰ دست به اعتصاب گسترده زده و خواسته‌های خود را مطرح کردند. در آبادان که چندین هزار کارگر ایرانی مشغول کار در صنایع نفت بودند، کارگران علاوه بر خواسته‌های صنفی و اعتراض به شرایط بد کاری خود از تبعیض و تحقیرهای سران و کارمندان عالی‌رتبه انگلیسی شرکت نفت نیز در رنج بودند. پیش از شروع این اعتصاب در زمستان ۱۳۰۷ اولین کنفرانس اتحادیه کارگران خوزستان برگزار شد. در ماده ۷ مرام‌نامه این کنفرانس وادار نمودن شرکت نفت به پرداخت بیمه بیکاری، پیری، حوادث و... پیش‌بینی شده بود (بیات و تفرشی، ۱۳۷۰: ۱۳۲).

حرکت کارگری مهم دیگر در این سال‌ها اعتصاب کارگران کارخانه وطن اصفهان در اردیبهشت ۱۳۱۰ است. ظاهراً فرقه کمونیست تشکیلات سری کارگری در این کارخانه بزرگ بخش خصوصی به وجود آورده بود. این کارخانه دارای ۴۵۰ تا ۵۰۰ کارگر بود و شرایط کاری سختی بر آن حکمفرما بود. کارگران خواهان اعمال شرایطی از جمله هشت ساعت کار روزانه، تأسیس

صندوق برای کمک به کارگرانی که در حین کار در کارخانه بیمار یا مصدوم می‌شوند و پرداخت همه هزینه‌های درمان کارگران از سوی کارخانه بودند. شرایط جدید دیگر اجازه بی‌توجهی به مسائل رفاهی کارگران را نمی‌داد. کارگران هم از حقوق خود آگاه بودند، هم تعدادشان بر اثر سیاست‌های صنعتی شدن کشور افزایش یافته بود و هم حکومت جدید به رهبری رضاشاه بدون بهبود وضعیت رفاهی کارگران نمی‌توانست سیاست‌های توسعه‌ای خود را ادامه دهد. از این رو سرانجام در سال ۱۳۰۹ اولین مقررات بیمه کارگران تدوین و به اجرا گذاشته شد.

صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع و اولین بیمه کارگران (۱۳۰۹)

ساخت راه‌آهن سراسری و ایجاد راه‌های شوسه که از آرزوهای دیرین مردم، نخبگان و شخص رضاشاه بود، موجب شده بود که نیاز به وزارتخانه‌ای مجزا برای حجم سنگین کارهای راه‌سازی و راه‌آهن احساس شود. از این رو، اداره کل طرق و شوارع وزارت فواید عامه خود تبدیل به وزارتخانه‌ای مستقل شد. در زمان وزارت کاظمی (مهدب الدوله) صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع تأسیس شد و هیئت‌وزیران نیز در اسفند ۱۳۰۹ مقرراتی را برای بیمه کارگران مشغول در وزارت طرق تصویب کرد. این برای اولین بار بود که پس از مشروطه موضوع بیمه کارگران به صورت عملی در دستور کار حکومت قرار می‌گرفت و سیاست تأمین اجتماعی در مورد کارگران اجرا می‌شد.

بر اساس تصویب‌نامه هیئت دولت از اول فروردین ۱۳۱۰ از مزد هر یک از کارگران روزی یک شاهی و از حقوق کلیه روزمزدها و کنتراهای هابی که در طرق کار می‌کردند، صدی دو کسر می‌گردید که جمعاً در حدود ۲ تا ۲/۵ درصد دستمزد کارگران بود. مبلغ کسر شده از حقوق کارگران فقط برای کمک به کارگرانی بود که حین کار دچار سانحه می‌شدند. در اصلاحیه سال ۱۳۱۰ به موارد مصرف مبالغ جمع‌آوری شده با جزئیات بیشتری اشاره شده بود. مراقبت صحی عمله و اعضای روزمزد و کنتراهای در صورتی که حین کار مجروح یا مریض شده باشند، اعطای پاداش نقدی به کسانی از طبقات مزبور که در نتیجه ایفای وظیفه دائماً از عضوی از اعضای بدن محروم و یا برای مدت عمر از کار بیفتند، اعطای پاداش به وراثت کسانی از طبقات مزبور که در نتیجه ایفای وظیفه در سر خدمت تلف شوند و پرداخت پاداش نقدی معادل سه سال آخرین حقوق به وراثت کارگر متوفی که حداکثر آن نمی‌بایست از ۲۰ هزار ریال تجاوز کند، از جمله موارد مصرف این صندوق بود (طالب، ۱۳۶۸: ۲۲۱). این مصوبه هیئت دولت در حدود یک سال اجرا شد ولی بر طبق بند ۲۰ متمم بودجه سال ۱۳۱۱ تغییراتی در آن ایجاد شد که هم شمول کارگران تحت پوشش را افزایش می‌داد و هم دولت خود هزینه بیمه کارگران را به عهده می‌گرفت (متمم بودجه سال ۱۳۱۱). بر این اساس مقرر شد هزینه بیمه

کارگران از محل اعتبار مربوط به موضوع اشتغال آنان پرداخت شود و کارگران تحت شمول این قانون نه فقط کارگران وزارت طرق بلکه تمام کارگرانی را که به امور ساختمانی دولتی و مشابه آن مشغول بودند، در برمی گرفت. همچنین بر اساس تصویب‌نامه دیگری در اوایل ۱۳۱۲ کارگران و مستخدمان کنتراتی و روزمزد دولتی که در کارخانه‌ها و بنگاه‌های صنعتی و معدنی مشغول بودند، مشمول مزایای صندوق وزارت طرق و شوارع قرار گرفتند.

صندوق احتیاط کارخانجات (۱۳۱۵)

اقدام دیگری که در این سال‌ها برای بهبود وضعیت بیمه کارگران صورت گرفت، تشکیل «صندوق احتیاط کارخانجات» بود. در مرداد ۱۳۱۵ اداره کل معادن، «نظام‌نامه کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی» را تهیه کرد و به تصویب هیئت‌وزیران رساند که در این نظام‌نامه شرایط احداث کارخانه وظایف و تکالیف کارفرما در زمینه استخدام کارگر و تأمین وسایل بهداشت و معالجه و کمک به کارگران حادثه‌دیده پیش‌بینی شده بود. در این آیین‌نامه صندوقی به نام «صندوق احتیاط کارخانجات» پیش‌بینی شده بود که بر اساس آن تمام کارخانجات و مؤسسات صنعتی در صورتی که حداقل ۱۰ تن کارگر در آن مشغول به کار بوده یا کارخانجاتی که موتور استعمال کنند و حداقل پنج تن کارگر در آن مشغول به کار باشند یا بدون استعمال موتور و نداشتن مزدور جوان لاقفل ۱۱ نفر در آن کار کنند، موظف بودند که از اجرت کارگران و سایر کارکنان اعم از متخصص و صنعتگر و کنتراتی و غیر کنتراتی صدی دو کم کرده و مبلغ مزبور را به صندوق احتیاط واریز کنند (طالب، ۱۳۶۸: ۲۲۴). در صورتی که کارگاه یا کارخانه‌ای شامل شرایط مذکور نبود، ولی به‌طورکلی کار در آن مکان متضمن خطرات مخصوص صحت و سلامت کارگران می‌شد، نیز مشمول مقررات صندوق احتیاط می‌گردید. بر طبق این آیین‌نامه صندوق احتیاط کارخانجات به کسانی که در نتیجه ایفای وظیفه از کارافتاده دائمی شده یا عضوی از بدنشان برای همیشه ناقص شود و نیز به وراثت کسانی که در نتیجه ایفای وظیفه فوت کنند، پاداش می‌داد و همچنین مراقبت بهداشتی از کارگرانی را که در حین ایفای وظیفه مجروح شوند به عهده می‌گرفت.

این قانون با اینکه برای اولین بار تسهیلات بسیار خوبی را در زمان خود در زمینه تأمین اجتماعی برای کارگران پیش‌بینی کرده بود ولی در عمل کارگران آن‌چنان از نتایج آن بهره‌مند نشدند. اجرا نشدن این قانون به علت عدم بازرسی دولت و عدم اثرگذاری جریمه برای کارفرمایان متخلف بود که سعی می‌کردند به ترفندهای مختلف از زیر بار قانون شانه خالی کنند. با وجود این، این قانون بهبودهایی در زمینه بهداشت کارگران به وجود آورد و مبنایی برای وضع قانون‌های بعدی در این زمینه قرار گرفت.

قانون تقاعد ارتش شاهنشاهی (۱۳۱۴)

به جز مقرراتی که در هیئت وزیران از سال ۱۳۰۹ تا ۱۳۱۵ در مورد بیمه درمان کارگران به تصویب رسید، در سال ۱۳۱۴ نیز قانونی درباره بیمه بازنشستگی در ارتش در مجلس دهم تصویب شد. تصویب قانونی رفاهی در مورد نظامیان و کارکنان ارتش امری دور از ذهن نبود؛ زیرا رضاشاه به ارتش بسیار اهمیت می داد و در واقع ارتش در کنار دربار و دستگاه بوروکراسی از ارکان قدرت وی محسوب می شدند. ظاهر شدن او در صحنه سیاسی ایران با کمک نظامیان قزاق وفادار به او صورت گرفت و این وفاداری به شخص رضاشاه در تمام مدت سلطنت او ادامه پیدا کرد. سرکوب شورش های متعدد در اقصی نقاط کشور به کمک ارتش انجام گرفت و این اقدامات کمک فراوانی به تثبیت قدرت رضاشاه نمود. در دورانی که رضاخان مسئولیت وزارت جنگ و سپس نخست وزیری را بر عهده داشت بر قدرت نظامیان افزوده شد و از اقتدار والیان و افراد غیرنظامی که در ولایات مختلف به کار گمارده می شدند کم شد (کرونین، ۱۳۷۳: ۱۶۲).

قانون تقاعد (بازنشستگی) ارتش به مانند بخش تقاعد قانون استخدام که در سال ۱۳۰۱ تصویب شده بود سازوکاری قانونی برای بازنشستگی نظامیان و کارکنان ارتش ایجاد می کرد. بر طبق ماده یک این قانون افسران نیروی دریایی، زمینی، هوایی و اداری و مستخدمین غیرنظامی هم ردیف و همچنین استواران و گروه بانان و هم ردیفان آنها می توانستند پس از ۲۰ سال خدمت بازنشسته شده و حقوق بازنشستگی دریافت کنند. در این قانون میزان حقوق بازنشستگی افسران و درجه داران و سایر افراد شاغل در ارتش بر مبنای سابقه و درجه آنها تعیین شده بود (مجلس شورای ملی، ۱۳۱۴).

بیمه ایران (۱۳۱۴)

پس از تأسیس بیمه ایران در سال ۱۳۱۴ که از سوی الکساندر آقایان و کمک های علی اکبر خان داور انجام شد، از سال ۱۳۱۸ برخی شرکت ها و مؤسسات خصوصی و دولتی به صورت داوطلبانه اقدام به بیمه کارگران و کارمندان خود در برابر حوادث ناشی از کار کردند. برای مثال، کارخانه تسلیحات ارتش تمام کارگران خود را نزد شرکت سهامی بیمه ایران در برابر خطرات ناشی از کار بیمه کرد. کمپانی اشکودا نیز اولین مؤسسه خصوصی بود که کارمندان و کارگران خود را بیمه کرد. بیمه به صورت عقد قرارداد بین شرکت سهامی بیمه ایران و کارفرمایان صورت می گرفت و از حقوق ماهیانه هر کارگر یا کارمند یک تا یک و نیم درصد کسر می شد و به شرکت بیمه پرداخت می شد. در مقابل شرکت بیمه در هنگام فوت یا نقص عضو دائمی و کلی معادل سه سال آخرین حقوق یا دستمزد کارگر به او یا بازماندگانش

پرداخت می‌کرد (طالب، ۱۳۶۸: ۲۲۵). این برای اولین بار بود که کارفرمایان بخش خصوصی نیز علاوه بر دولت در بیمه کارگران خود مشارکت می‌کردند. بدین ترتیب به تدریج سازوکارهای بیمه‌های تأمین اجتماعی به شکل امروزی آن شکل گرفت.

نتیجه‌گیری

در ایران، سیاست‌های تأمین اجتماعی عملاً بعد از انقلاب مشروطه شکل گرفته است. بنا بر یافته‌های این تحقیق، عامل اولیه ورود سیاست‌های تأمین اجتماعی به دستور کار دولت در پس از مشروطه هم‌زمانی ورود اندیشه‌های سوسیالیستی از طریق کارگران ایرانی شاغل در قفقاز و وقوع انقلاب مشروطه ایران بود. اعتراض، اعتصاب، اتحاد و آگاهی از حقوق سایر کارگران جهان، از جمله رهاوردهای کارگران مهاجر قفقاز بود که همراه خود به ایران آوردند. فضای به وجود آمده پس از انقلاب مشروطه و ظهور مفاهیمی چون آزادی، عدالت و حق‌طلبی موجب آزادی عمل و تقویت روحیه بسیاری از افسار مردم به‌ویژه کارگران در پیگیری حقوق خود و پدید آمدن اعتراضات و اعتصابات این قشر برای بهبود وضعیت رفاهی و معیشتی خود شد. مسائلی چون مراقبت‌های درمانی و بهداشتی و حقوق بیکاری و بازنشستگی یکی از درخواست‌های همیشگی کارگران و البته کارمندان در اعتصابات و تظاهرات خود از بعد از مشروطه تا پایان سلطنت رضاشاه بود. قانون وظایف و قانون استخدام تا پیش از سلطنت رضاشاه از جمله قوانین مرتبط با تأمین اجتماعی بودند که در مجلس در حق کارمندان به تصویب رسید. می‌توان گفت آنچه تا پیش از سلطنت رضاشاه موجب توجه دولت به سیاست‌های تأمین اجتماعی شد، فشار افکار عمومی از طریق اعتراضات و اعتصابات مردم به‌ویژه کارگران بود. احزابی به‌مانند حزب دموکرات، کمونیست و سوسیالیست از پس از مشروطه در داخل و خارج مجلس از حقوق کارگران حمایت می‌کردند. این‌گونه ورود سیاست‌های تأمین اجتماعی به دستور کار دولت تقریباً مطابق با مدل‌های «بسیج» و «عرضه سیاسی» فیلیپ گارو نیز مدل «ابتکار از خارج» راجر کب و همچنین مدل «بازیگران خارج از حکومت» کینگدان است.

پس از سلطنت رضاشاه با اینکه هم مجلس و هم قوه مجریه به لزوم توجه بیشتر به سیاست‌های تأمین اجتماعی واقف بودند، ولی فشار از خارج از سوی کارگران و احزاب و روزنامه‌ها روی دولت برای در دستور کار قرار دادن بیمه‌های اجتماعی وجود نداشت. علت این امر سرکوب و دستگیری احزاب و ممنوعیت هرگونه اعتراض و اعتصاب و قانون ممنوعیت تبلیغ هرگونه مرام اشتراکی بود. آنچه موجب توجه بیشتر دولت به بیمه کارگران و ارتشیان و کارمندان شد شکل‌گیری دولت مدرن از سوی رضاشاه و تبعات برنامه‌های اقتصادی

و عمرانی و صنعتی وی بود که موجب افزایش تعداد کارگران و ارتشیان و کارمندان دولت شد و این موضوع لزوم رسیدگی به وضعیت معیشتی این اقشار را دوچندان می‌کرد. مدل «پیش‌دستی در عمل» گارو و نیز اثرگذاری «بازیگران درون حکومت» که کینگدان به آن اشاره کرده، بهتر می‌تواند سرشت ورود سیاست‌های تأمین اجتماعی به دستور کار دولت پس از سلطنت رضاشاه را نشان دهد.

توجه شخص رضاشاه و نخبگان اطراف او به مانند علی‌اکبر خان داور به بهبود وضعیت رفاهی کارگران و ارتشیان نیز در دستور کار قرار گرفتن سیاست‌های تأمین اجتماعی بسیار مؤثر بود. در دوران سلطنت رضاشاه نقش حوزه عمومی در روند تصمیم‌گیری‌های موضوعات مرتبط با تأمین اجتماعی بسیار کمرنگ بود و خواسته‌های دربار و رضاشاه و اطرافیان او در دستور کار قرار گرفتن سیاست‌های تأمین اجتماعی بسیار تأثیرگذار بود. در دوران سلطنت رضاشاه بیمه درمان برای کارگران و بیمه بازنشستگی برای ارتشیان برقرار شد که سنگ بنای ایجاد بیمه‌های مدرن را در ایران شکل داد.

منابع

الف) فارسی

- ۱- آبراهامیان، پرواند، ۱۳۸۳، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- ۲- آدمیت، فریدون، ۱۳۶۳، فکر دموکراسی اجتماعی در نهضت مشروطیت، تهران، انتشارات پیام.
- ۳- اتابکی و یان زورکر، تورج و اریک، ۱۳۸۵، تجدد آمرانه، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران، نشر ققنوس.
- ۴- اشرف و بنوعزیزی، احمد و علی، ۱۳۷۲، طبقات اجتماعی در دوره پهلوی، ترجمه عماد افروغ، مجله راهبرد، شماره ۲.
- ۵- اشرف، احمد، ۱۳۵۹، موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران: دوران قاجاریه، تهران، انتشارات پیام.
- ۶- بهار، محمد تقی، ۱۳۵۷، تاریخ مختصر احزاب سیاسی، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- ۷- بیات و تفرشی، کاوه و مجید، ۱۳۷۰، خاطرات دوران سپری‌شده (خاطرات و اسناد یوسف افتخاری)، تهران، انتشارات فردوسی.
- ۸- بیات، کاوه، ۱۳۷۲، اندیشه سیاسی داور و تأسیس دولت مدرن در ایران، مجله گفتگو، شماره ۲.
- ۹- پر و پله، رنو و ژیل، جامعه‌شناسی تاریخ اقدام عمومی، ترجمه مجید وحید، نشر مرکز، در دست چاپ.
- ۱۰- شاکری، خسرو، ۱۳۸۴، پیشینه‌های اقتصادی- اجتماعی جنبش مشروطیت و انکشاف سوسیال دموکراسی، تهران، نشر اختران.
- ۱۱- شاکری، خسرو، ۱۳۵۸، اسناد تاریخی جنبش کارگری، سوسیال‌دموکراسی و کمونیستی ایران، تهران، نشر علم.
- ۱۲- طالب، مهدی، ۱۳۶۸، تأمین اجتماعی، مشهد، انتشارات بنیاد فرهنگی رضوی.
- ۱۳- عاقلی، باقر، ۱۳۹۴، روزشمار تاریخ ایران، تهران، نشر نامک، چاپ نهم.
- ۱۴- عیسوی، چارلز، ۱۳۶۲، تاریخ اقتصادی ایران، ترجمه یعقوب آژند، تهران، نشر گستره.
- ۱۵- غنی، سیروس، ۱۳۷۷، ایران، برآمدن رضاخان، برافتادن قاجار و نقش انگلیسی‌ها، ترجمه حسن کامشاد، تهران، نشر نیلوفر.

- ۱۶- فلور، ویلیام، ۱۳۷۱، اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران، ترجمه ابوالقاسم سری، تهران، انتشارات توس.
- ۱۷- قانون ۳۹۰ تومان اعتبار حقوق تقاعدی درباره ۱۶ نفر صاحب منصبان قدیمی وزارت جنگ، مصوب ۲۹ آذر ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی.
- ۱۸- قانون استخدام کشوری، مصوب ۲۲ آذر ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی.
- ۱۹- قانون امتیاز ایجاد کارخانه کبریت‌سازی آذربایجان، مصوب ۱۵ دی ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی.
- ۲۰- قانون برقراری ۳۴۱ تومان حقوق تقاعد درباره نه نفر صاحب منصبان قدیمی وزارت جنگ، مصوب ۷ آذر ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی.
- ۲۱- قانون برقراری ۶۰ تومان شهریه به عنوان تقاعد در حق امام الحکما، مصوب ۷ آذر ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی.
- ۲۲- قانون برقراری حقوق تقاعد درباره عباس قلی خان منتظم الملک، مصوب ۵ دی ۱۳۰۱، مجلس شورای ملی.
- ۲۳- قانون راجع به ۲۷ فقره حقوق تقاعد و حقوق مستخدمین متوفی، مصوب ۲۲ اردیبهشت ۱۳۰۲، مجلس شورای ملی.
- ۲۴- قانون راجع به تقاعد ارتش شاهنشاهی، مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۱۴، مجلس شورای ملی.
- ۲۵- قانون متمم بودجه یک‌ساله ۱۳۱۱ مملکتی، مصوب ۲۸ اسفندماه ۱۳۱۰، مجلس شورای ملی.
- ۲۶- قانون وظایف، مصوب یک اردیبهشت ۱۲۸۷، مجلس شورای ملی.
- ۲۷- کابینه آقای مستوفی‌الممالک، مصوب ۳۰ بهمن ۱۲۹۳، مجلس شورای ملی.
- ۲۸- کرمانی، ناظم الاسلام، ۱۳۹۲، تاریخ بیداری ایرانیان، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ دهم.
- ۲۹- کرونین، استفانی، ۱۳۸۵، تحول و دیکتاتوری در ایران، نظم نوین و مخالفانش، ترجمه فرشید نوروزی، مجله نامه تاریخ‌پژوهان، شماره ۷.
- ۳۰- کرونین، استفانی، ۱۳۹۳، ارتش، جامعه مدنی و دولت در ایران در تجدد آمرانه، تهران، انتشارات ققنوس.
- ۳۱- کسروی، احمد، ۱۳۹۱، تاریخ مشروطه ایران، تهران، نشر معاصر.
- ۳۲- متمم قانون وظایف، مصوب ۱۷ اردیبهشت ۱۲۸۹، مجلس شورای ملی.
- ۳۳- محمودی و سعیدی، جلیل و ناصر، ۱۳۸۱، شوق یک خیز بلند (نخستین اتحادیه‌های کارگری در ایران) (۱۳۲۰-۱۲۸۵)، تهران، نشر قطره.
- ۳۴- مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۹۹، دور چهارم، ۱۳ جوزا ۱۳۰۱.
- ۳۵- مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۶۰، دور چهارم، دو دلو ۱۳۰۰.
- ۳۶- وحید، مجید، ۱۳۸۳، سیاست‌گذاری عمومی، تهران، نشر میزان.
- ۳۷- همبلی، گاوین، ۱۳۷۱، سلسله پهلوی و نیروهای مذهبی به روایت تاریخ کمبریج، ترجمه عباس مخبر، تهران، انتشارات طرح نو.
- ۳۸- یزدانی، سهراب، ۱۳۸۵، درباره فرقه اجتماعیون عامیون ایران، فصلنامه علمی پژوهشی تاریخ، شماره ۳.

ب) انگلیسی