

بررسی نظام‌نامه‌ها در تاریخ تعلیم و تربیت قسمت (۱)

● نازیلا ناظمی*

اشاره

این مقاله به معرفی دو نظام‌نامه درباره آموزش معلمان می‌پردازد. نظام‌نامه‌ها در واقع همان آیین‌نامه‌ها و قوانین مربوط به بخش‌های مختلف نظام آموزشی است که بررسی آن‌ها ما را با دیدگاه‌های سیاست‌گذاران و زمینه‌های اجتماعی آن دوران آشنا می‌سازد. پیش از پرداختن به متن نظام‌نامه‌ها، سخنی درباره مفهوم و پیشینه نظام‌نامه‌ها در ایران ارائه می‌شود. پس از آن هم مختصری درباره چگونگی تشکیل وزارت معارف و لزوم تربیت معلمان برای پیشبرد مقاصد آموزشی سخن خواهیم گفت. نظام‌نامه‌هایی که در ذیل خواهد آمد عبارت‌اند از: «نظام‌نامه دارالمعلمین مرکزی»، «قانون تربیت معلم و نظام‌نامه قانونی اجرای آن».

نگاهی به پیدایش نظام‌نامه در ایران

«نظام‌نامه» در فرهنگ‌نامه‌ها «مقررات و آیین‌نامه مشخص‌کننده انتظامات داخلی هر دستگاه» تعریف شده است. این تعریف ناظر بر گردش امور جاریه و اختصاصی در هر دستگاه دولتی و عمومی است و امروزه آن را بخش‌نامه و دستورالعمل سازمانی و وزارتی اطلاق می‌کنند. علاوه بر آن، باید اذعان داشت که، باتوجه به مفاد قوانین مختلف به‌ویژه در دوره‌های اولیه مجلس شورا، «نظام‌نامه» را دستورالعمل‌های اجرایی و عملیاتی برای «اجرای قوانین» تعریف کرده‌اند. وزارتخانه یا سازمان ذیربط شیوه‌نامه و دستورالعمل را برای اجرا و برقرار کردن یا در اصطلاح «پیاده کردن» صحیح و آسان قانون به‌صورت کارشناسی یا لحاظ کردن و تعیین جزئیات تهیه می‌کردند. همچنین علی‌الاطلاق در متن قانون، مرجع و مقام «تصویب‌کننده» آن «دستورالعمل اجرایی» معین می‌شد که معمولاً وزیر یا عالی‌ترین مقام دستگاه دولتی و عمومی یا هیئت وزرا یا حتی در مواردی شخص پادشاه بود. آیا می‌شود تاریخ دقیقی برای پیدایی نظام‌نامه و استفاده آن‌ها تعیین کرد؟

* پژوهشگر اسناد و تاریخ معاصر nazilanazemi90@gmail.com

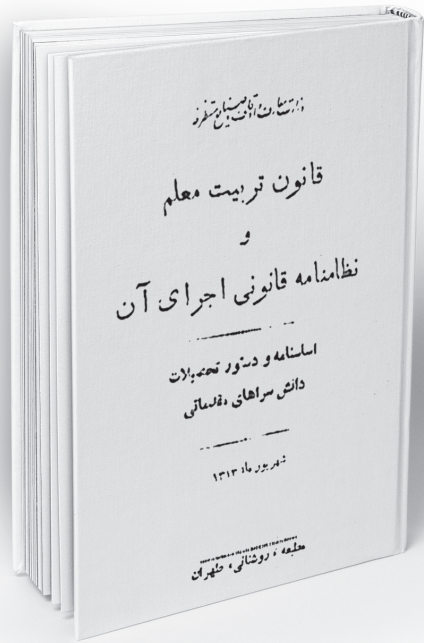
از مکتوبات تاریخی چنین استنباط می‌شود که «نظام‌نامه» را شیوه‌نامه اجرایی اختصاصی دانسته‌اند که مربوط به مجموعه‌ای تشکیلاتی در کشور اعم از گردش امور یا وظایف ارجاعی به مأموران، به فرمان شاه یا صدراعظم و دربار و وزیر یا حتی در مواردی «مقاوله‌نامه‌های حقوقی و اجرایی» فی‌مابین دول و ممالک نیز است. به این ترتیب، شاید بسیاری محققان دوران صفویه و به‌صورت گسترده‌تر دوره قاجار را آغاز استفاده از این قانون‌نامه‌های داخلی بدانند. شاید به‌لحاظ تقسیم‌بندی‌های حکومتی و تنوع نهادهای اجرایی چنین باشد، اما با نگاهی دقیق‌تر به تاریخ می‌توان نمونه‌هایی، شاید نه به این نام، اما کم و بیش مشابهی یافت.

بیاید کمی بیشتر به عقب برگردیم. در میان چندین هزار لوح گلی به‌دست‌آمده در تخت‌جمشید و شوش الواحی وجود دارد که مشخص‌کننده وظایف نهادهای سیاسی و اجتماعی تا وظایف کارگران، سرکارگران و معماران سازنده تخت‌جمشید و چگونگی دریافت حقوق آنان است.

بعدها در دوره اشکانیان با تشکیل اولین مجلس قانونگذاری در ایران (مجلس مهستان) وجود قانون‌نامه‌هایی الزامی بود که می‌توانستند برای مثال، وظایف نمایندگان، تعداد اعضا یا نحوه انتخاب آنان و وظایف دیگر نهادها را مشخص کنند. همچنین در دوره ساسانیان می‌توان نمونه‌هایی از این قبیل قوانین را در لابه‌لای آثار باقی‌مانده از آن دوران یافت. هر چند نزدیک به دوازده قرن خیری از مجلس شورا و قانونگذاری در ایران نبود، اما این به معنای نبود قانون‌نامه‌ها یا نظام‌نامه‌ها نیست.

حقیقت این است که در پی صدور فرمان مشروطیت و آوان برپایی مجلس بیشتر با این واژه (نظام‌نامه) روبرو می‌شویم. در واقع، هر چیزی که اساس و بنیان یک «نهاد قانونی» را ترسیم می‌کرد و تشکیل می‌داد با نام «نظام‌نامه» می‌شناختند. کما اینکه می‌بینیم در میان عموم و حتی خواص مصطلح و شایع بود که جمعی از اصحاب و زعما و روشنفکران و آگاهان، از قبیل حسن مشیرالدوله، صنیع‌الدوله، مهدی‌قلی‌خان مخبرالسلطنه، در مدرسه نظام مشغول تدوین و تنظیم «نظام‌نامه مجلس» اند! که منظور از نظام‌نامه همان «قانون اساسی» بوده که در بعضی مکتوبات تاریخی از آن به «آیین‌نامه داخلی مجلس» نیز یاد شده است.

این نوشته‌ها نشان می‌دهد که ظاهراً تفاوت روشن و دقیقی بین فرمان شاه به‌عنوان دستور حکومتی یا قانون به‌عنوان مصوبه مجلس یا آیین‌نامه وزارتی و دولتی به‌عنوان شیوه‌نامه‌های عملیاتی و اجرایی نبوده و نظام‌نامه متفاوت از همه آن موارد بوده است.



منظور از نظام‌نامه همان «قانون اساسی» بوده که در بعضی مکتوبات تاریخی از آن به «آیین‌نامه داخلی مجلس» نیز یاد شده است

با استمرار کار مجلس شورای قانونگذاری معلوم شد که همه جزئیات و دستورالعمل‌ها را نمی‌توان در متن قانون آورد و باید قانون مشعر بر «اساس و بنیان» باشد و به دستورالعملی جزئی‌تر، دقیق‌تر و به اصطلاح امروز کارشناسی شده نیاز است که آن را منوط به «تعیین و تصویب» دستگاه و وزارت زیربط و ذیصلاح بداند. با رجوع به متن اکثر قریب به اتفاق قوانین ملاحظه می‌شود که وزارتخانه و وزیر نیز مرجع تعیین‌کننده و تصویب‌کننده نظام‌نامه یا آیین‌نامه شناخته می‌شدند، اما در مواردی مناسب اهمیتی را که برای آن دستورالعمل و شیوه‌نامه‌های اجرایی قائل می‌شدند مرجع تصویب‌کننده آن مقررات نظام‌نامه و آیین‌نامه‌های می‌توانست شخص پادشاه یا هیئت وزراء را هم شامل شود.

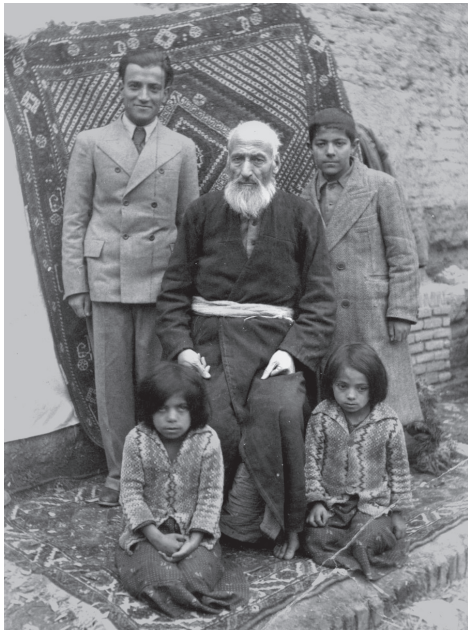
من باب نمونه جالب است که بدانیم اولین قانون مصوب ۱۲۹۰/۲/۲۱ شمسی در مجلس دوم ثبت اسناد (و نه املاک) راجع به کیفیت ثبت و درج و به اصطلاح رسمیت‌بخشی اسناد تنظیمی عادی یا محاضر شرع علما (با الصاق تمبر بر اصل سند برای حق‌الثبت به قرار ۸۰۰/۱ در منقول و ۶۰۰/۱ در غیرمنقول) در دفاتر مخصوصه‌ای، با نام «دفاتر مباشرت ثبت»، مکتوب می‌شد و به لحاظ اهمیت خاصه‌ای که به گمان قانونگذاران در کاهش دعاوی و کسر مراجعات به عدلیه داشت دستورالعمل اجرایی را، حتی در قطع و اندازه‌دفا تر مربوط و تعداد ستون‌ها و اینکه دارای چه ملاحظاتی باشد، به «شخص پادشاه» محول می‌کرد. بعداً در قانون ثبت اسناد و املاک ۱۳۰۲ و ۱۳۱۰ شمسی این اختیار به وزیر عدلیه محول شد. در کل باید گفت که این شیوه‌نامه‌های اجرایی و عملیاتی مرتبط با نحوه‌ی اجرایی قانون یا شیوه‌ی دستورالعمل‌های مربوط به کم‌وکیف و ترتیبات و چگونگی شکل‌گیری و بنیان نهادن دستگاه‌های دولتی و عمومی با واژه‌های گوناگون نظام‌نامه، آیین‌نامه، دستورالعمل یا شیوه‌نامه نامیده می‌شد و تا چند دهه بعد از برپایی مجلس تمایزی میان آن‌ها وجود نداشت.

رشدی‌ده در جوانی

شایان ذکر است، در قوانین مصوب مجلس در دوره اولیه عمدتاً جزئیات اجرایی و عملیاتی به اندازه‌ی هزینه‌ایاب و ذهاب فلان محقق و خبره (کارشناس) هم در متن قانون می‌آمد و به مرور رویه‌ی ارجاع جزئیات به آیین‌نامه و نظام‌نامه رایج می‌شد.

جالب است اشاره کنیم که در تبیین و تشریح «عدم تمایز معنایی و شکلی» میان واژه‌های «نظام‌نامه» و «آیین‌نامه» و غیرهما که در قانون دفاتر اسناد رسمی خرداد ۱۳۱۶ که دومین قانون اختصاصی دفترخانه‌ها بعد از اولین قانون در بهمن ۱۳۰۷ بود (که طی آن دفاتر به سه درجه تقسیم شدند و براساس اهمیت و میزان معاملات می‌توانستند تنظیم سند نمایند) در جای‌جای قانون، تعیین جزئیات را به آیین‌نامه محول و مرجوع کردند، ولی بعد از تدوین و تصویب وزیر،





حاج میرزا حسن رشديه

عنوان آن را «نظام‌نامه» تغییر دادند یا بالعکس. این تغییر البته ادامه نیافت و در روند تغییرات بعدی در متن قوانین بیشتر با عنوان «آیین‌نامه» مواجهیم و واژه نظام‌نامه دیگر متروک می‌شود.

لزوم تربیت معلمان ماهر

نیاز به تعلیم و تربیت و آموزش کودکان در ابتدای دوره قاجار هرگز مانند امروز دل‌مشغولی اصلی خانواده‌ها نبود. روحانیان و علما معمولاً باسوادترین قشر جامعه محسوب می‌شدند. به همین سبب، در بیشتر شهرهای ایران وظیفه آموزش و تربیت کودکان و جوانان برعهده روحانیان و حوزه‌های علمیه بود. در کنار حوزه‌های علمیه نهاد سنتی و قدیمی دیگری وجود داشت که نه تنها طرف اعتماد مردم بود، بلکه پس از حوزه‌های علمیه بیشترین بار تعلیم و تربیت کودکان را از پیش از دوره صفویه بر دوش

می‌کشید. مکتب‌خانه‌ها هرچند از ساختار ساده‌ای برخوردار بودند، قواعد و مقررات خاص خود را برای تربیت و آموزش داشتند. این مکتب‌خانه‌ها که تا زمان تشکیل اولین مدارس جدید در دوره حکومت ناصرالدین شاه تنها مراجع فراگیری علم در دوره ابتدایی بودند از زمان تشکیل اولین مدرسه‌ها سیری نزولی یافتند و به تدریج از اهمیت آنان کاسته شد.

عصر صدارت میرزا تقی‌خان امیرکبیر فرصتی بود برای پرداختن به علم و دانش و حرکت به سوی تغییر و دگرگونی ساختار جامعه. امیرکبیر مدرسه دارالفنون را برای توسعه و تعمیق خودآگاهی اجتماعی و تحول ذهنی جامعه به سوی درک ضرورت‌های نوسازی و ایجاد پشتوانه داخلی برای تعلیم و گسترش دانش جدید پایه‌گذاری کرد. مدرسه‌ای که به علت ماهیت هدف‌ها، گستردگی وظایف و مسئولیت‌ها و تنوع و تعدد رشته‌ها و سطح آموزش آن بسی فراتر از «مدرسه» در عرف جامعه ایران و حتی در قیاس با ماهیت مدرسه در ممالک اروپایی بود. لاجرم باید آن را نخستین دانشگاه ایران و هسته اولیه و زیرساخت اولین دانشگاه کشور، یعنی دانشگاه تهران، محسوب داشت. همگام با تغییراتی که دارالفنون پرچمدار آن بود و براساس نیاز جامعه، تغییر نظام آموزشی و رویکرد به تعلیم و تربیت نوین موجبات تأسیس مدارس جدید را در سطوح مختلف تحصیلی فراهم آورد. قدم مهم بعدی در راه تعلیم و تربیت نوین را میرزا حسن رشديه برداشت. رشديه که خود در مدرسه تربیت‌معلم فرانسویان، در لبنان (بیروت)، روش‌های جدید و نوین آموزش الفبا و دوزس جدیدی مانند جغرافیا، تاریخ، هندسه و حساب را آموخته بود همانند امیرکبیر به این مهم پی برده بود که برای ارتقای دانش و پرورش جوانانی آینده‌ساز، گذشته از تأسیس مدرسه،

نیاز به افرادی آگاه و معلمانی دوره‌دیده و آشنا به علوم و دانش نوین است. شاید همین اندیشه و دیگر ملزومات تربیتی بود که در سال ۱۳۱۵ قمری منجر به تأسیس انجمن معارف به همت احتشام‌السلطنه، میرزا کریم‌خان سوادکوهی، سردار مکرم، میرزا یحیی دولت‌آبادی و میرزا حسن رشدیه شد. این اقدام کوتاه زمانی بعد منجر به تشکیل شورای عالی معارف شد؛ یعنی، نهادی که تلاش بسیار در یکسان کردن کتاب‌های درسی انجام داد و زمینه‌ساز تألیف پروگرام و نظام‌نامه‌ی شورای عالی معارف شد. هرچند واقعه‌ی مشروطه و پس از آن وقوع استبداد صغیر مانع از پیشرفت تعلیم و تربیت شد، با تشکیل مجلس دوم شاهد تلاش‌هایی در پایان دادن به آشفتگی‌های آموزشی برداشته شد و در نهایت در ۲۷ شعبان ۱۳۲۸ (برابر با ۱۱ شهریور ۱۲۸۹ ش) مجلس دوم قانون اداره وزارت «معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه» را تصویب کرد و رسیدگی به امور تمام مدارس و تعلیمات کشور را به این وزارتخانه سپرد. از این پس تغییرات در نظام آموزشی و تعلیم و تربیت سرعت گرفت. با این حال مسئله کمبود معلمان با تجربه به شدت احساس می‌شد. از این رو، در سال ۱۲۹۸ شمسی «دارالمعلمین مرکزی» با ریاست ابوالحسن فروغی برای تربیت معلمان تأسیس شد. در این مرکز محصلان، گذشته از راه و روش تعلیم و تربیت، باید دروسی در زمینه‌ی معرفه‌النفوس و منطق را نیز، که با دروس دبیرستان‌های متوسطه هماهنگ بود، فراگیرند. همچنین برای آنکه محصلان دارالمعلمین به صورت عملی با فنون دبیری آشنا شوند و تجربه کسب کنند یکی از مدارس ابتدایی نیز به دارالمعلمین ضمیمه شد تا برای محصلان آنجا امکان کسب تجارب تدریس نیز فراهم شود. حال برای آنکه دارالمعلمین مرکزی تبدیل به مرکز آموزش عالی شود می‌بایست استادانی مجرب و تحصیلکرده، که با چگونگی علمی و عملی تربیت معلمان آشنایی داشتند، برای تدریس در دارالمعلمین مرکزی به همکاری دعوت می‌شدند. برای اطلاع و آشنایی با این استادان، که هر کدام چهره‌ای برجسته در تاریخ فرهنگی و علمی ایران‌اند، نام برخی از آنان را در ذیل می‌آوریم.

عباس اقبال آشتیانی، دکتر ابوالقاسم بهرامی، حبیب‌الله ذوالفنون، غلامحسین رهنما، دکتر محمود شیمی، دکتر عیسی صدیق، فاضل تونی، عبدالعظیم قریب، مرتضی نجم‌آبادی، حسنعلی وزیری. به این ترتیب بود که تربیت معلم از نهادی متوسط به دانش سرا تبدیل شد و در ردیف تحصیلات عالی قرار گرفت و شاید بتوان گفت که راه برای آنچه اندیشه‌ی نهایی امیرکبیر و دیگر روشنفکران بود هموار شد.

نظام نامه‌ی دارالمعلمین مرکزی

این نظام‌نامه در جلسه‌ی چهارم و پنجم شورای عالی معارف در ۸ بخش و ۱۹ ماده در دی ماه ۱۳۰۲ به تصویب رسید. در انتهای نظام نامه آمده است: محسن سلیمانی (وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه). این نظام‌نامه در کتابخانه‌ی مرکزی و مرکز اسناد دانشگاه تهران موجود است.



عباس اقبال آشتیانی

برخی از مواد مهم نظام‌نامه:

- **مادهٔ اول:** دارالمعلمین مرکزی مدرسه‌ای است دولتی و مجانی برای تعلیمات متوسطه و دارالمعلمین‌های ابتدایی تربیت‌معلم و تهیهٔ معلم و اعضای اداره‌کننده تربیت می‌نماید و در تعداد مدارس عالیّه محسوب است.
- **مادهٔ سوم:** پروگرام دارالمعلمین مرکزی باید همیشه طوری ترتیب شود که پروگرام رسمی متوسطه را شامل باشد. به‌علاوه، در دورهٔ عالی، تحصیلات به سه شعبهٔ تخصصی منقسم می‌باشد. از این قرار:
۱. شعبهٔ ادبی، مشتمل بر ادبیات فارسی و عربی و فرانسه و تاریخ و جغرافی و فقه و منطق و تعلیمات مدنی و کلیات ثروت ملل و غیرها؛
 ۲. شعبهٔ ریاضی، مشتمل بر علوم ریاضی و متعلقات آن؛
 ۳. شعبهٔ طبیعی، متضمن فیزیک و شیمی و تاریخ طبیعی؛ تحصیلات، خاصهٔ دارالمعلمین برای متعلمین هر سه شعبه یکسان خواهد بود. علوم دینیّه و زبان فارسی و حسن خط در مواد متوسطه مورد توجه خاص خواهد بود.
- **مادهٔ ششم:** رئیس علاوه بر وظایف عادی ریاست حدود و وظایف ذیل را دارا می‌باشد:
۱. تهیه و پیشنهاد نظام‌نامه و پروگرام و بودجه تفصیلی و پیشنهاد جرح و تعدیل آن‌ها ...
 ۲. پیشنهاد معلمین و اعضای جدید و حفظ مصالح و منافع مدرسه؛
 ۳. رسیدگی به طرز تدریس معلمین و اوضاع اخلاقی مدرسه؛
 ۴. تصویب جزئیات مخارج و تغییراتی که منافی با بودجه نیست؛
 ۵. تصدی یک درس در دورهٔ عالی.
- **مادهٔ نوزدهم:** طرح بودجهٔ پیشنهادی دارالمعلمین مرکزی به توسط ریاست معارف و رئیس مدرسه تهیه می‌شود.

قانون تربیت معلم و نظام‌نامهٔ قانونی اجرای آن

در صفحهٔ اول این دفتر آمده است: «قانون تربیت معلم و نظام‌نامهٔ قانونی اجرای آن» اساسنامه و دستور تحصیلات دانش‌سراهای مقدماتی، [چاپ] شهریور ماه ۱۳۱۳.

قانون تربیت معلم که دربردارندهٔ قانون تأسیس دانش‌سراهای مقدماتی و عالی است و «مشتمل بر هفده ماده است در جلسهٔ نوزدهم اسفند ماه ۱۳۱۲ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید. رئیس مجلس شورای ملی دادگر».

در مادهٔ اول قانون آمده است: «دولت مکلف است از اول فروردین ماه ۱۳۱۳ تا مدت پنج سال بیست و پنج باب دانش‌سرای مقدماتی و یک باب دانش‌سرای عالی دخترانه در طهران و در ولایات ... تأسیس نماید و دانش‌سرای عالی پسرانه را، که بر طبق قانون مصوب ۱۳۰۸ تأسیس شده است، تکمیل نماید ...». این ماده دارای یک تبصره است.

در آخرین ماده آمده است: «وزارت معارف برای اجرای این قانون نظام‌نامه‌های مخصوصی تدوین و پس از تصویب کمیسیون معارف مجلس شورای ملی به موقع اجرا می‌گذارد.»

در انتهای این نظام‌نامه آمده است: «این نظام‌نامه که مشتمل بر بیست ماده است در تاریخ هفتم امرداد ماه یکهزار و سیصد و سیزده شمسی به تصویب کمیسیون معارف مجلس شورای ملی رسیده و به موجب مادهٔ ۱۷ قانون اجازه تأسیس دانش‌سراهای مقدماتی و عالی مصوب ۱۹ اسفند ماه ۱۳۱۲ قابل اجرا است. رئیس مجلس شورای ملی دادگر.»

باز هم در ادامه دفتر اساسنامه و دستور تحصیلات دانش‌سراهای مقدماتی آمده است. این اساسنامه دارای ۱۷ ماده و ۷ تبصره است که سه شنبه ۶ شهریور ۱۳۱۳ در جلسهٔ رسمی ۲۸۲ شورای عالی معارف به تصویب رسید و منضم به دستور تحصیلات دانش‌سراهای مقدماتی است. در ادامه، متن این نظام‌نامه‌ها آورده خواهد شد. به دلیل مفصل بودن نظام‌نامه امکان چاپ آن مقدور نیست، اما اصل این دفتر در کتابخانهٔ مرکزی و مرکز اسناد دانشگاه تهران موجود است.

منابع

۱. احتشام، مرتضی (۱۳۵۷). ایران در زمان هخامنشیان، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
۲. دولت‌آبادی، یحیی (۱۳۶۲). حیات یحیی، تهران: انتشارات فردوسی و عطار.
۳. راهنمای دانشگاه تهران (بی‌تا). تهران: انتشارات ادارهٔ آموزش عالی و دبیرخانهٔ دانشگاه.
۴. رزمجو، شاهرخ (۱۳۸۴). «پرداخت‌های آیینی در گل‌نوشته‌های ایلامی باروی تخت‌جمشید»، نشریهٔ باستانشناسی، سال اول، ش ۱: ۶۷-۷۱.
۵. سالنامهٔ دانش‌سرای عالی (بی‌تا)، ۱۳۱۳-۱۳۱۴، تهران: مطبعهٔ روشنایی.
۶. صورت مذاکرات مجلس دوره دوم تقنینیه (بی‌تا)، تهران: چاپخانهٔ مجلس.
۷. صورت مذاکرات مجلس دورهٔ دوم تقنینیه (بی‌تا)، تهران: چاپخانهٔ مجلس.
۸. محبوبی اردکانی، حسین (۱۳۷۰). تاریخ مؤسسات تمدنی جدید در ایران، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۹. مستوفی، عبدالله (۱۳۶۰). شرح زندگانی من: تاریخ اجتماعی و اداری دورهٔ قاجاریه، تهران: انتشارات زوار.
۱۰. وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه، سالنامهٔ ۱۳۰۸.
۱۱. وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه، سالنامهٔ ۱۳۱۱-۱۳۱۲، تاریخچهٔ معارف ایران.