

民国时期故宫博物院理事会制度启示

王伟华

摘要：博物馆属于非营利组织范畴，其理事会也属于非营利组织理事会，博物馆理事会目的是确保博物馆接受公众信托（Public Trust）保管好其资源为公众服务，并在实现目标过程中维持健康状态。民国时期的故宫博物院最高治理机构情况可分三个阶段论述，不同阶段的理事会（或董事会）所起的作用各异。而给我们的启示可归纳为四点：1. 理事会是博物馆最高治理机构，议决博物馆的重要事项。2. 理事会制度设计应注意避免利益冲突，理事会成员至少不能既是裁判员又当运动员。3. 博物馆理事会职位应是无给职，没有给养报酬，以确保其成员来自有余力阶层，确保理事会成员承担公众信托之责时不是为了一己之利。4. 理事会制度修订应与时俱进，以确保其完善和因时制宜。

关键词：治理 董事会 理事会 公共信托

理事会（Board^[1] of Trustees）或董事会（Board of Directors）指的是由3个或以上理（董）事所组成的多头管理组织，依照集体负责形式履行领导决策权力，是组织内部最高权力机构。理事会职能表现在内、外两个方面，对内包括决定着组织愿景，确定宗旨，制定政策，规划战略，遴选、任免、监督、评估理事和高级管理层、审核工作和财政预结算报告，充当组织内部冲突的仲裁者；对外包括筹款，发展合作伙伴，提升组织公共形象，维护与外部社会组织（政府、企业、其他非营利机构）及公众的良好关系。理（董）事会从内到外的治理，以确保组织发展不至于出现大的偏差，达到防范各种大风险的目的。

非营利组织理事会或董事会来源于企业的董事会，在非营利组织中起着类似企业董事会作用的机构可能被称为理事会或董事会。非营利组织和企业有着显著的差异，企业的出资人也是企业发展的直接受益人，而非营利组织存在所有者缺位，其出资人和直接受益者不同。非营利组织获利是手段，利润不能在组织内（不论组织内的人是否是组织的出资人）分配，只能投入在组织所提供的社会服务中，利润的直接受益者是公众。在非营利性组织治理架构中，多数情况下理（董）事长和执行官是分开的（理事长不受薪，而执行官受薪）以避免权力过分集中带来太大的风险。

博物馆属于非营利组织范畴，其出资人可能是政府、企业或别的机构甚至个人，但其直接受益者是非特定的公众。在博物馆这样的非营利组织中，集体负责的最高权力机构一般多称为理事会（或董事会），其目的就是要保证博物馆接受公众信托（Public Trust）保管好其资源为公众服务，并在实现自身目标过程中维持健康状态。

民国时期的博物馆在组织结构上试图学习欧美博物馆，故宫博物院也不例外。民国时期故宫博物院最高治理机构的情况大致可分3个阶段论述：第一阶段（1925年10月-1928年10月）即故宫首次向公众开放至北伐战争结束后这个时期，其最高权力机构称董事会，成员21人，由“清室善后委员会”^[2]公推，李煜瀛（石曾）董事兼任理事长。第二阶段，北伐战争结束至易培基（寅村）下台（1928年-1933年），成立第一届理事会，37名成员，首批27名成员由国民政府任命，第二批成员由首批成员组成的理事会公推，理事长李煜瀛，

院长易培基。第三阶段，马衡任院长至文物迁台（1934—1948年）。

1925年9月29日（民国14年9月29日）由“清室善后委员会”决议颁布故宫博物院《临时组织大纲》、《临时董事会组织章程》、《临时理事会章程》，《临时组织大纲》明文成立董事会和理事会，规定这些组织“另有章程和办事细则规定之”^[3]。这是故宫最早的内部治理机构，需注意的是，上文的1925年故宫临时理事会实质是执行管理机构，而董事会才是故宫的最高权力机构，两个委员会的章程条款可证之。《临时董事会组织章程》第一、三条照录如下“第一条本董事会协议全院重要事务，以董事二十一人组织之。”^[4]“第三条本董事会之职权如左：一、推举临时理事长及理事；二、审议全院预算、结算；三、保管院产；四、监察全院进行事项；五、决议理事会及各馆提出重要事项；六、筹备正式董事会及拟定正式董事会条例。”从第一条和第三条可知，临时董事会自故宫开幕（1925年10月10日即所谓双十节）便是故宫博物院最高权力机构。《临时理事会章程》第一条规定“本理事会执行全院事务，以理事九人组织之”。^[5]当时并未设置院长、副院长职位，上文的理事会等同于院务行政管理委员会。1926年3月18日即“三·一八”惨案后，段祺瑞执政府通缉故宫董事兼理事长李煜瀛、理事易培基，李、易二人因往东交民巷避难而失去行动自由，1926年3月26日故宫举行董、理事联席会议，讨论应付办法，后推卢永祥、庄蕴宽两位董事做维持员^[6]，后又遇直奉军阀混战，自1926年之后2年多时间里，故宫博物院董事会其实处于休眠状态。由于时局变幻，虽然该阶段的故宫董事会并未做出明显的成绩，但在故宫向公众开放之前就已颁文确定故宫组织大纲，明文确认最高权力机构及行政管理机构的职权，应该说为故宫博物院依法治理打下了初步基础。

北伐成功后的1928年10月5日，国民政府颁布《故宫博物院组织法》，组织法第一条规定故宫博物院直隶于国民政府，第十四条规定设理事会，决议一切重要事项，《理事会组织条例》另定之。^[7]10月8日公布《故宫博物院理事会组织条例》，至此，故宫博物院的最高权力机构名称由董事会易名理事会，其理事与之前的临时董事产生情形不同，临时董事由“清室善后委员会”公推，而第一批理事27人均由国民政府任命，依据《故宫博物院理事会组织

条例》第二条规定“本理事会设理事若干人，由国民政府任命之，但理事会成立以后，得由理事会公推之。”，此27名理事在南京开会，又推举10名理事，并推李煜瀛、张继（溥泉）、易培基为常务理事，李煜瀛为理事长，易培基为院长，^[8]三位常务理事中张继、易培基均为故宫管理层，李宗侗（玄伯）——既是李煜瀛侄子也是易培基女婿——任故宫秘书长。如此组织架构，其时的理事会却是很难起到有效监督管理层的作用了，而且条例最后一条即第八条所言之“本《理事会议细则》另定之”，却迟迟未见踪影。从高级管理层吴瀛（景洲）和一线职员那志良对故宫的回忆文字可知，涉及人员关系、故宫物品处分、文物第一次南迁等诸问题上，由于张继和易培基的过节，引发许多争斗，最著名的便是历时数年之久，让故宫首任院长易培基被迫去职，最终抑郁而亡的“故宫盗宝案”。1933年易培基下台，马衡代任院长。本阶段的故宫理事会实际上处于失灵的状态，从“故宫盗宝案”的事件可以窥知。尽管“故宫盗宝案”的产生有政治的因素，但围绕所谓盗宝案的攻防展开，理事会作用明显缺失。理事会失灵的原因可归因于本阶段的理事会制度设计。《故宫博物院理事会组织条例》第三条规定“本理事会设理事长一人、常务理事三人至五人，由理事推选之。”第四条规定“博物院院长、副院长、内政部长、大学院院长为当然理事；博物院院长且为常务理事。”从上文我们知道，本阶段的故宫博物院理事会常务理事共3人，其中之一是理事长李煜瀛，另外两位竟然是故宫的行政管理层，易培基院长和张继馆长（故宫文献馆馆长）。理事会失灵的恶果之因在于理事会组织条例中第四条规定：院长、副院长为当然理事，院长且为常务理事。理事会条例中第一条规定“本理事会为故宫博物院议事及监督机关，决议及监督一切重要进行事项”，实际操作中，三人常务理事中的两人竟然是应受监督的执行管理者。换言之，裁判员既是裁判，又亲自上场当运动员，比赛如何演进可想而知，本阶段的故宫博物院理事会大多处于空转状态。

1934年根据颁布的《国立北平故宫博物院暂行组织条例》重组理事会，1935年4月5日，故宫博物院理事会第二次会议通过了《国立北平故宫博物院理事会议事规则》新规定理事会全体大会每半年一次，常务理事每2个月一次。各种提案，应以开会前一个星期，寄交本会秘书，各项决议须有出席人

过半数之赞成，方得通过；本会会议记录，应于开会后一星期内，分送各理事和故宫博物院院长。1936年故宫组成第二届理事会，1942年组成第五届理事会。从现存的理事会会议记录看，故宫博物院理事会审议了1934—1936年，1942—1944年的财务状况，且在1934—1936年间，理事会通过博物馆业务规章制度如《国立北平故宫博物院办事总则》等等。1934年9月4日的第三次常务理事会议记录记载了常务理事王世杰关于将故宫物品送往英国参加伦敦中国艺术国际展览会提案的文本，1934年12月7—9日第四次常务理事会议记录显示通过了王世杰的故宫物品外展的临时提案，并规定了参展物品的选择标准。1942—1943年第五届理事会第一次与第二次大会记录披露了抗战时期故宫文物西进路线图和文物保管工作情况。文物西迁分三路：其一京湘段，精品80箱经湖南进贵州安顺华严洞存放；其二，京渝段，共9324箱，经长江水路经汉口到重庆，最终到达乐山县安谷乡，存放于7座祠庙中；其三，京陕段，共7286箱，经津浦线、陇海线到达宝鸡，后又运抵成都，终到达峨眉存放。三路西迁文物存放地点不一，情况各异，保管工作艰巨，然“所有库房警备保管皮藏诸务，均经缜密规划，严订章程，日臻完善，无虞疏失”^[9]。1948年11月，徐蚌会战（即淮海战役）开始后，故宫博物院、中央博物院的部分理事在故宫博物院翁文灏理事长家商讨文物迁台事宜，翁文灏先反对，后因王世杰、朱家骅、傅斯年等诸位理事坚持，翁理事长不再坚持，诸位理事决定先运600箱精品，后又经两院理事会商，又陆续运出3000余箱，最后两院迁台文物计故宫2972箱，中央博物院852箱，两院合计3824箱。^[10]

凡此种种显示此阶段的故宫博物院理事会自成立始，便严格行使监督、审议重大事项的权力，虽世事维艰，仍然肩负起保护南迁故宫文物的重任。抗战期间南迁文物西进，兵分三路，跋山涉水，竟无一疏失，管理层及一线工作人员对使命的忠诚和奉献功不可没，永远值得所有中国人的敬仰和感激，这是分工明确、各司其职的一群人合力的结果，以此同时，不能忽视的是故宫博物院理事会的审议、决策及监事会^[11]的监察等所起的保障作用。本阶段的故宫理事会肩负起全中国人的信任和重托，确实发挥了积极作用。

1934年2月制定并公布的《国立北平故宫博物院暂行组织条例》（16条）

为此后的故宫博物院理事会的功能发挥奠定了基础。该条例后又多次修正，1934年9月修正全文（10月2日公布，18条）；1936年10月部分修正（11月6日公布）；1938年7月立法院追认修正第十三条和第十四条（8月19日公布）；1947年9月修正《国立北平故宫博物院暂行组织条例》为《国立北平故宫博物院组织条例》（10月15日公布，19条）。关于院长的任命和职权，所有版本均在第七条规定，行文几乎一字不差即“国立北平故宫博物院置院长一人，简任^[12]。承行政院之命，并依理事会之议决，综理本院及所属各处馆事务。”院长为文官二等，由行政当局任命，院长行权也要依据理事会之议决。而理事会功能从1934年2月版至1938年7月版的条例中毫无二致地规定“国立北平故宫博物院办理左列事项，应经理事会议决。一、物品之保管及处置等事项。二、预算、决算及基金保管事项。三、专门委员会之设立事项。四、其他重要事项。前项议决事项，应呈报行政院并公告之。”，而到了1947年9月版中，理事会的功能增项为对院内中层管理人员的聘任议决，行文中还单列文物之保管。^[13]至于理事会设置规模、成员来源的条款照录如下：

34年2月版，第十一条“国立北平故宫博物院设理事会，除内政部部长、教育部部长为当然理事外，置理事十七人至二十七人，为无给职，由行政院聘任之。”第十二条“理事会置理事长一人，常务理事四人至六人，均由理事会推举，呈报行政院备案。”第十三条

34年9月版，第十三条“国立北平故宫博物院设理事会，除内政部部长、教育部部长为当然理事外，置理事十七人至二十七人，为无给职，由行政院聘任之。前项理事除当然理事外，任期二年。”第十四条“理事会置理事长一人，常务理事四人至六人，均由理事会推举，呈报行政院备案。”

36年10月版，第十三条“国立北平故宫博物院设理事会，除内政部部长教育部部长为当然理事外，置理事二十五人至三十五人，为无给职，由行政院聘任之。前项理事除当然理事外，任期二年。”第十四条“理事会置理事长一人，常务理事六人至九人，均由理事会推举，呈报行政院备案。”

38年7月版，第十三条“国立北平故宫博物院设理事会，除内政部部长教育部部长为当然理事外，置理事二十五人至三十五人，为无给职，由行政院

聘任之。前项理事除当然理事外，任期二年。”第十四条“理事会置理事长一人，常务理事六人至九人，均由理事会推举，呈报行政院备案。”

47年9月版，第十四条“国立北平故宫博物院设理事会，以内政部部长教育部部长为当然理事，并置理事二十人至三十一人，由行政院聘任之，任期二年，为无给职。”第十五条“理事会置理事长一人，常务理事六人至九人，均由理事会推举，呈报行政院备案。”

从上文的条款可知，理事会成员由行政院聘任，为无给职（民国用语，即无给养报酬之职位），排除了故宫管理人员进入理事会的可能。

民国时期故宫博物院理事会延续至迁台后。其简要情况如下，1950年1月23日文在台北的故宫博物院和中央博物院的理事举行谈话会，除了商讨迁台文物保管事宜外，还商定因在台理事少不便行使职权，建议政府组建“两院”共同理事会，代行两理事会职权。并向政府推荐陈诚、吴国桢、董作宾等10位人选供考虑。谈话会记录呈报行政院，后又拟国立故宫中央博物院共同理事会组织规程草案，原有理事名单，建议增补名单一同呈报行政院。1950年6月7日，行政院会议决定吴敬恒（稚晖）等23名理事，1950年7月17日，两院共同理事会成立并召开第一次会议，推举李敬斋理事为理事长^[14]，王世杰等6人为常务理事，杭立武理事兼任秘书长。^[15]此后两院共同理事会有三次决议值得关注，第一是1951年1月25日理事会同意朱家骅理事清点文物的议案，决议办理抽查，成立清点委员会，此后4年每年都由清点委员会抽查并向理事会提交点查报告；第二是1953年9月3日召开临时理事会讨论并赞成文物赴美展览之事，并决议成立七人小组负责。第三是1963年就美国弗利尔美术馆（Freer Gallery of Art）高居翰（James Cahill）拍摄“两院”文物的建议（两份底片，一份存两院，一份存美国）做出决议，“一、存美国一份，应以限制，非经我方许可，不得印刷。二、我方有此照片之后，须计划出版印刷。三、我方所存底片，将在“两院”设立机构，妥善保管，并供国内外学术团体及个人研究参考之用。四、应请美方将美国各博物馆以往中国文物之照片之底片一份，赠与我方，作为交换。”1964年4月高居翰拍成的底片数实为5395张。^[16]1965年11月12日台北故宫开幕，故宫博物院理事会也正式推出历史舞台，

更名为“国立故宫博物院管理委员会”，理事诸君摇身变成委员，不仅行使决策、监督功能，还要参与具体事务，如院中收购文物，一定要经管委会诸位委员鉴定之后，才能做决定^[17]。

民国时期故宫博物院理事会制度至少给我们四方面的启示。一、理事会是博物馆最高治理机构，馆内重要事项如物品保管处置、财政预结算和基金保管、专委会设立等均由理事会决议，人事上也有推举权或议决权，如故宫博物院开幕时的临时董事会及1928-1934年期间的理事会拥有推举最高行政管理者（理事长、院长）的权力；1934年后，故宫博物院院长为二等文官，行政当局任命，理事会只对其行使职权上有议决；1947年后的故宫博物院理事会对聘任中层管理者有议决权。理事会的存在和作用，能确保博物馆肩负起公众信托保管好其所拥有的资源并为公众提供服务。二、理事会制度设计应注意避免利益冲突，1934年前的故宫博物院理事会制度设计便是教训，管理人员进入理事会甚至占据常务理事的多数席位，这样的结果势必架空别的理事会成员，理事会制度的优越性不仅无法体现，还会给日后的治理和院务管理混乱埋下了隐患。理事会成员至少不能既是裁判员又当运动员。三、博物馆理事会之职位应是无给职，没有给养报酬。以确保其成员来自有余力的阶层，也确保理事会成员承担公众信托之责时不是为了一己之利。成员来源可由政府任命，也可民间推举。四、理事会制度的修订应与时俱进，以确保制度的完善和因时制宜。

（作者单位：北京大学赛克勒考古与艺术博物馆）

注释：

[1] “a group of persons having managerial, supervisory, investigatory, or advisory powers<board of directors><board of examiners>” [M/CD]. 《Merriam-Webster's 11th Collegiate Dictionary》 “board 4e(1)”

[2] 民国13年（1924）11月成立，李煜瀛（石曾）委员长及委员共15人组成。负责紫禁城等清室遗产收归国有事宜。

[3] 吴瀛《故宫尘梦录》，北京：紫禁城出版社，2005年5月第一版，91页

[4] 董事会21名成员由清室善后委员会公推，清室善后委员会委员李煜瀛（石曾）既是

故宫博物院的董事亦是理事长。

- [5] 吴瀛《故宫尘梦录》，北京：紫禁城出版社，2005年5月第一版，92页
- [6] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，7页
- [7] 吴瀛《故宫尘梦录》，北京：紫禁城出版社，2005年5月第一版，155页
- [8] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，41页
- [9] 庾向芳“一份珍贵的故宫博物院档案——上海博物馆藏故宫博物院与理事会议记录评述”载《图书馆工作与研究》2007年第4期（总第140期），67-69页
- [10] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，158-159页
- [11] 故宫博物院监事会成立于1934年。参见民国23年（1934）9月21日立法，10月2日公布之《国立北平故宫博物院暂行组织条例》第十一条“国立北平故宫博物院设监事会，置监事会十二人至十五人，为无给职，由国民政府聘任之。任期二年，监察本院及所属各处馆事务。”
- [12] 民国之官阶名称，辛亥革命后至解放前文官的第二等，在特任以下，荐任以上。
- [13] 参见民国36年（1947）9月25日立法，10月15日公布的《国立北平故宫博物院组织条例》第十六条“国立北平故宫博物院办理左列事项，应经理事会议决：一、馆长及处长之任用事项。二、文物之保管事项。三、物品之处置事项。四、预算决算及基金保管事项。五、专门委员会之设立事项。六、其他重要事项。前项议决应呈报行政院备案并公告之。”
- [14] 李敬斋后辞职，1952年6月，理事会期满改组，推举王云五做理事长，直到后来理事会解散。见那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，216页
- [15] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，176-177页
- [16] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，193-195页
- [17] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版，222页

参考文献：

- [1] Bowen, William G. The Board Book: An Insider's Guide for Directors and Trustees. New York: W. W. Norton & Company, 2008
- [2] Merritt, Elizabeth E. National Standards & Best Practices for U.S. Museums. Washington: AAM, 2008.
- [3] 那志良《我与故宫五十年》，安徽合肥：黄山书社，2008年1月第一版。
- [4] 吴瀛《故宫尘梦录》，北京：紫禁城出版社，2005年5月第一版。
- [5] 《国立北平故宫博物院暂行组织条例》1934年2月版、9月版，1936年10月版，1938年7月版。[EB/OL][2012-07-15][2012-07-28]<https://zh.wikisource.org/>
- [6] 《国立北平故宫博物院组织条例》1947年10月版。[EB/OL][2012-07-15][2012-07-28]<https://zh.wikisource.org/>