

论股东提案权制度的完善

黄耀锋

宁波大学, 浙江 宁波

收稿日期: 2021年11月2日; 录用日期: 2021年11月19日; 发布日期: 2021年11月29日

摘要

我国《公司法》第102条规定了股东提案权制度, 但究其实貌, 该制度在具体内部细则的建构和实施标准的明确上缺乏详细的规定, 此种制度缺漏对我国公司实务中股东正常行使提案权造成了一定的困难。从比较法的视野来看, 日本和美国的提案权制度都经历了较长的发展时间, 并在各自实践的基础上形成了相应的制度规范结构。探究二者的立法经验, 可以为我国股东提案权制度完善提供有益参考。我国应当从股东提案权行使条件、董事会审查义务以及股东提案权救济制度三个方面着手, 对我国的股东提案权制度进行调整, 以明确公司机构的相应职权, 进而完善对股东权利的保护。

关键词

股东提案权, 提案审查, 提案权救济

On the Improvement of the System of Shareholders' Proposal Rights

Yaofeng Huang

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Nov. 2nd, 2021; accepted: Nov. 19th, 2021; published: Nov. 29th, 2021

Abstract

Article 102 of China's company law stipulates the system of shareholders' proposal rights, but in fact, the system lacks detailed provisions on the construction of specific internal rules and the definition of implementation standards. This lack of the system has caused some difficulties for shareholders to exercise their proposal rights normally in China's company practice. From the perspective of comparative law, the proposal rights system of Japan and the United States has experienced a long development time, and formed the corresponding system normative structure on the basis of their respective practice. Exploring their legislative experience can provide a useful

reference for the improvement of the shareholders' proposal rights system in China. China should adjust the system of shareholders' proposal rights from three aspects: the exercise conditions of shareholders' proposal rights, the review obligation of the board of directors and the relief system of shareholders' proposal rights, so as to clarify the corresponding functions and powers of corporate institutions, and then improve the protection of shareholders' rights.

Keywords

Shareholders' Proposal Rights, Proposal Review, Proposal Rights Relief

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

股东提案权，意指符合法律规定的公司股东所具有的向股东大会提出自己议案的权利。基于这一权利，适格股东可以将自己的议案刊载在董事会递交给股东的委托书征集材料之中，以使其他股东了解自己提出的议案，并寻求其他股东的支持。就制度设计的预期目的来看，股东提案权制度可以帮助少数股东将议题加入公司议程，进而实现少数股东对公司经营决策的参与。股东提案权是现代公司法中保护股东权益的重要制度之一，其与委托书竞争共同构成现代公司法中股东在公司治理上扮演更加重要角色的手段[1]。

与制度设计的预期目的形成对照的是，在公司实务中，对于公司股东如何行使股东提案权始终存在争议。以“深圳市汇通正源股权投资基金合伙企业与深圳市兆新能源股份有限公司损害股东利益责任纠纷”一案为例，原告于2019年11月29日向被告董事会提交《关于向深圳市兆新能源股份有限公司增加2019年第五次临时股东大会临时议案的函》提请本次股东大会审议。被告董事会于2019年11月30日做出《第五届董事会第十七次会议决议》，拒绝将原告的四项临时议案提交股东大会审议。《深圳市兆新能源股份有限公司章程》中第53条规定：“公司召开股东大会，董事会、监事会以及单独或者合并持有公司3%以上股份的股东，有权向公司提出提案。”原告依据该章程规定向法院提起诉讼并请求判令撤销被告第五届董事会第十七次会议决议。但在审理过程中，何种条件属于构成股东行使提案权的要件，仍是本案争议的焦点。最终本案以一审原告撤诉而告终。

《中华人民共和国公司法》(下称《公司法》)第102条规定：“……单独或者合计持有公司百分之三以上股份的股东，可以在股东大会召开十日前提出临时提案并书面提交董事会；董事会应当在收到提案后二日内通知其他股东，并将该临时提案提交股东大会审议。临时提案的内容应当属于股东大会职权范围，并有明确议题和具体决议事项……”从条文的规定来看，我国现有制度只对股东行使提案权的程序做出了规定，但股东提案权行使的身份要件和董事会审查义务履行的相关事项规定并不明确，进而造成了实务中的认定难题。因此，重新审定股东提案权的规范意旨，并以此明确现有制度规定的问题，就成为完善我国股东提案权制度的前提和基础。

2. 法律规范不足引发的认定难题

股东提案权作为一项具体法律制度，要求权利主体主动行使该项权利，以实现制度规范的预设目的。而基于这一基本特征以及《公司法》对程序性的强调，权利主体行使权利必须以法律的现有规定为据，

这意味着当现有规定存在缺漏时，权利主体行使权利就可能受到阻碍。现有法律制度的症候，恰以法律规范供给不足作为其核心表现。

2.1. 股东提案权行使的条件不明确

第一，可行使提案权的股东的身份要件不明确。就制度设计而言，如果关于提案主体资格的规定不科学、不合理，势必就会影响到股东提案权制度的运行乃至存在价值[2]。实务中对于股东提案权行使主体存在的问题有二：一是有权行使提案权的股东在所持有股份比例上，该以何种标准进行确定；二是是否应当将根据股东持有股份的时间作为股东行使提案权的条件有待确定。

就前者而言，我国《公司法》、《上市公司章程指引》和《上市公司股东大会规则》中规定单独或者合并持有公司3%以上股份的股东，有权向公司提出提案，但现实中大量公司的股东持股比例无法达到3%，甚至在一些大规模的上市公司中，大量存在前十大股东中的部分股东不满足持股比例达到3%的情形。相应门槛设置过高，使得中小股东难以通过股东提案权制度行使其权利。

就后者来看，对于行使股东提案权的股东持股时间的限制条件，我国现有法律并没有相关规定，这使得现实中刚成为公司股东且满足了持股比例条件的股东就有权向公司提出议案。就现实情况来看，这种规定漏洞造成了一定的投机空间，如公司的其他竞争者可借此进入公司并向公司恶意提出议案，进而干扰公司的股东大会议程乃至公司的正常经营。有鉴于此，实务中存在部分公司董事会以股东持股时间过短为由，拒绝向股东大会提交股东议案，进而造成诉讼争议。

第二，我国相关法律对于股东提案权行使过程的规范条件也不明确。《公司法》中仅规定临时提案的内容应当属于股东大会职权范围，并有明确议题和具体决议事项。可见我国法律对于提案的内容只有原则性的规定，而无具体规范的约束。现实中，究竟何种问题属于股东大会职权范围，而何种问题又不属于，相应判断的标准由谁来制定，法律并未就此做出详细规定，这一立法空白造成了实务中的判断困难。各国公司法一般规定，股东在行使提案权时通常无须说明该提案的合理性或必要性，这虽然有利于股东行使权利，但也可能使得股东提案权被滥用，导致“垃圾提案”满天飞，公司经营的效率也因此大受影响[3]。

第三，对于公司股东提案的文本字数、股东可在一个阶段内提出的提案个数，我国法律也缺乏相关规定。如果股东在同一时间提出了大量的议案，抑或在提案连篇累牍，篇幅狭长，公司董事会是否有权利据此拒绝向股东大会提交类似议案，仍有待学理上的进一步探讨。

2.2. 董事会审查义务的范围不明确

如果单纯从上文所提到的《公司法》第102条的规定内容来看，董事会对于公司股东所提交的议案并不存在所谓的审查义务，更没有拒绝将议案提交股东大会的权利，但是该条款对提案的内容进行了原则上的限制，那么当股东提案的内容不属于股东大会职权范围时，或者内容中不存在明确议题和具体决议事项时，董事会当然应该负有将该提案预先排除在股东大会审议范围之外的义务。由此可见，对于董事会是否具有审查义务，我国《公司法》的规定模棱两可，在实务中造成了董事会工作的矛盾。

假设董事会拥有审查股东提案的义务，这一审查义务所要求的究竟是形式审查还是实质审查，也是需要进一步明确的事项。如果认为董事会的审查义务仅限于形式审查，那么对于不违反相关法律规定但又存在不合理内容的提案，董事会就无权拒绝提交股东大会审议，这一情况显然与法理相违背。如果认为董事会的审查义务要求进行实质审查，如何在肯定董事会进行审查的同时保护股东提案权的正常行使，这也需要法律做出相应的规定。

2.3. 股东提案权遭侵害的救济规范缺乏

一方面，我国《公司法》中并没有对股东的提案权遭受侵害时，股东可以在公司内部使用的救济手

段做出规定。根据《公司法》的规定，股东将在股东大会召开前十日提出临时议案，而董事会将在收到议案后的两日内进行通知和提交审议。在如此短的时间内，假设董事会拒绝提交，股东根本无法通过起诉来较为快速便捷地维护自身权利。如案例中的原告如果可以向公司内部机关寻求救济，则可以有效避免诉累。

另一方面，对于股东可以何种理由向法院提起诉讼也值得商榷。我国《公司法》第 22 条规定：“公司股东会或者股东大会、董事会的决议内容违反法律、行政法规的无效。股东会或者股东大会、董事会的会议召集程序、表决方式违反法律、行政法规或者公司章程，或者决议内容违反公司章程的，股东可以自决议做出之日起六十日内，请求人民法院撤销……”如前文案例所述，当董事会拒绝将股东的提案提交股东大会时，股东只能根据我国《公司法》第 22 条的规定，选择向法院起诉要求撤销董事会相关决议。对于相关的救济制度，显然我国法律的规定较为缺乏。

3. 比较法中的股东提案权制度

从横向的视野来看，我国的股东提案权制度系舶来品，因此探究比较法中的法律规定，对于完善股东提案权制度不可或失。具体来说，在大陆法系中，日本的股东提案权制度规定具有大陆法系的通常特点，而英美法系中，美国系股东提案权制度的来源，因此以二者的制度规定作为参考，可以为完善股东提案权制度提供助益。

3.1. 日本法的议案提出权制度

日本法对于股东提案权的制度表述为议题提出权和议案提出权，其规定主要集中在《日本公司法》的第 303、304、305 条。《日本公司法》第 303 条规定了股东提出议题的权利，第 304 条规定了股东在股东大会会议上提出议案的权利，第 305 条规定了股东大会召集之时，股东享有将欲提出的议案的要点通知其他股东的权利^[4]。如《日本公司法》第 303 第 2 款中提到：“在设董事会公司，以自六个月(公司章程的规定少于此期间的，为其期间)前持续持有全体股东表决权的百分之一(公司章程的规定低于此比例时，为其比例)以上表决权或三百个(公司章程的规定少于此数额时，为其个数)以上表决权的股东为限，可以向董事请求将一定事项作为股东大会的目的。”^[5]

根据日本股东提案权制度实施的一般经验，学界通说和判例通常对于股东提案的内容进行区分，并以此为基础给予股东不同的救济方式。股东提案权可分为议题提出权和议案提出权。前者又称为议题追加权，指股东在董事会提出的议题外请求追加其他议题的权利。后者是指股东向股东大会提出议案的权利，该权利的行使旨在修正或反对公司的提案，故同样存在修改提案权或反对提案权的称谓。

3.2. 美国法中的股东提案权制度

股东提案权制度最早来源于美国法，相较于我国的制度，美国建立的相关规则更显完善。如对于行使提案权的股东的主体资格条件，在美国《委托书规则 14a-8(b)》中规定：“提案股东必须持续一年以上持有公司 1% 或者市值 2000 美元以上的有表决权的证券，并在股东大会期间持续持有。”对于提案的排除范围，美国《委托书规则 14a-8(i)》中规定了 13 项排除事由。美国股东提案适当议题范围采取负面清单的立法模式，即详细列举了股东提案排除事由，只要股东提案议题落入负面清单范围，就会被排除。美国 SEC Rule 14a-8 对股东提案规定了一系列实质性和程序性条件，如果提案股东不能满足这些要求，则公司管理层可以拒绝将这些提案记载在公司的委托书征集材料中^[6]。而对于文本字数，美国《委托书规则 14a-8(c)》规定，公司的股东仅能在每次的股东大会中提交一件提案，同时，内容的字数也被限制在 500 字以内。倘若提案不符合上述要求，董事会有义务在收到该提案的 14 日内书面提醒提案股东，股东

之后可以对其进行修改和补正。除此之外，对于股东行使提案权的条件等问题，美国委托书规则都做出了相应的规定。

特别值得一提的是，美国委托书规则中所规定的“无异议函”规则。这项规则要求董事会在排除股东提案后应当向美国证券交易委员会进行通报，美国证券交易委员会对此存在审查权限，在认为董事会的排除行为合理时就会出具无异议函，而当董事会的排除行为存在问题时，美国证券交易委员会会有命令、警告甚至向法院强制起诉的权限。因此，可以说美国的法律制度将证券交易委员会也部分纳入到了股东行使提案权的流程中来，对股东的提案权行使起到强有力的保障作用。

3.3. 比较法的制度启示

总体而言，日本公司法在规定股东议案提出权的同时，也对股东提出议案的条件做出了相对性的限制。相较于我国《公司法》中的规定，《日本公司法》的规定则更加详实一些，尤其是对于行使议案提出权的股东主体，《日本公司法》做出了对应的身份限制规定。但是《日本公司法》并未对提案内容和文本做出限制性规定，这也是《日本公司法》相对不足的地方。

美国法中的股东提案权制度建立在委托书规则的基础之上。相较中国而言，美国的提案权制度已经形成了缜密而完善的体系。尽管美国立法的规则基础与我国不同，实践规则与我国差异，但其制度建构的基本精神乃至部分的制度规定对于我国股东提案权制度完善都有重要的参考意义。

不同国家对于股东行使提案权资格的各种限制，体现出不同国家在限制股东滥用提案权和保护股东权利之间进行平衡的基本态度。我国在按照自有的法律实践基础建构符合实际需要的法律制度时，应当对比较法中的学理和实务经验采取开放包容的态度，积极吸收比较法的有益成果，以完善我国的法律制度。

4. 股东提案权制度重构的分析进路

股东提案权作为公司股东的基本权利，其制度的完善与否关系到公司股东的基本权利行使。基于上文的论述，应当从股东提案权行使条件、董事会审查义务、股东提案权救济制度三个方面着手，具体完善我国的股东提案权制度的实施细则，并综合构建满足目的需求的法律制度。

4.1. 股东提案权行使条件之确认

《公司法》中对股东提案权行使主体身份的明确应当从两方面进行。一方面，应当适当下调对提案权行使主体的持股比例要求。另一方面，应当对提案权行使主体的持股时间做出限制性的规定。具体来说，我国《公司法》第 152 条中规定了公司决议可撤销的情形，对于可提起诉讼的股东主体身份被设定为有限责任公司的股东、股份有限公司连续一百八十日以上单独或者合计持有公司百分之一以上股份的股东。在股东提案权制度的重构过程中，可以移植该规定，对行使股东提案权的主体做出相同的限制。

为了避免股东在同一阶段提出大量议案或者议案字数过多造成董事会审核的困难，《公司法》中可以对股东提交议案的文本的相应限制性规定。基于公司自治的立法基础，公司股东也可以在公司章程中对此做出更加细节性的规定。

除此之外，股东提案权作为股东固有的权利，故其权利的行使受到法律的约束，^[7]为了避免股东提案权遭到滥用，应当对股东提案权所指向的内容进行限制性的规定。具体来说，《公司法》可以对股东大会的职权范围作列举性的规定，并赋予公司章程作灵活规定的空间，而股东可以根据相应法律或章程的规定来建构提案内容。

4.2. 董事会审查义务之明确

我国《公司法中》应当明确规定董事会对股东所提交的议案具有审查的义务。一方面，从文本的角

度而言，应当适当放开董事会的审查范围，以对接上文中提到的提案的个数、提案字数等内容，而非仅就股东提案的内容做原则性上的审查。当提案字数过多或者提案过多时，董事会可以退回提案，要求股东进行补正后再行提交。另一方面，从内容的角度而言，《公司法》和公司章程可以做出一定的列举性规定。这有利于在一定程度上明确股东提案权的行使范围，并同时方便董事会履行审查义务。案例中董事会的拒绝提交行为实际并不存在具体的法律规范支持，这也是接下来立法亟待完善之处。

当董事会行使审查义务时，同样产生了对股东正常行使提案权产生侵害的可能，故同样有必要对董事会行使审查义务的边界进行规定。这就要求建立完善的董事会审查和股东提案排除制度，以便于在发挥该制度避免股东滥用提案权作用的基础上，将董事会行使审查义务的规范落到纸面，避免对股东权益造成侵害。具体来说，对于完全不符合《公司法》规定或其他法律，抑或违反公司章程的提案，董事会有权直接排除，而对于内容存在部分瑕疵，还可以进行补正的提案，也应当在法律中规定股东可采取补正。

4.3. 股东提案权救济制度之完善

当董事会行使审查义务侵害到股东的正常提案权行使时，监事会或不设监事会的公司中的监事作为公司中发挥监督职能的重要机构，有必要由法律赋予一定的权限来进行调整。规定公司内部救济手段的优势在于行使救济的速度较快，且成本较低。因而相较于起诉，公司内部救济更有利于股东的权利保护。当股东认为其提案遭到董事会排除涉及违反法律规定、违反章程规定或确实存在不合理之处时，可以向监事会提出异议，并向监事会主张对董事会决定进行审查。如果董事会决定确实存在问题的，监事会可以要求董事会撤回相应决定，并将议案提交股东大会审议。

司法救济作为股东权利保护的最后一道防线，是最为重要的救济途径^[8]。这一途径主要通过赋予股东诉权，并保证通过法院可以在股东起诉后介入相应案件来实现自身的功能。仅以现行法律规定来保障股东的起诉权，并不能满足股东权利救济的相应需求，其原因在于我国《公司法》第22条涉及公司决议可撤销的规定只适用包括内容违反公司章程或召集方式违法、表决程序违法、违规、违反章程的情形，对董事会未向股东大会提交临时议案的情形则并不涉及在内。

针对这一问题，可以在法律中规定股东可在行使提案权受到侵害时直接向法院提起提案权之诉，法院可因此取得对提案的审查权。当提案符合法律规定时，则将之纳入公司股东大会的讨论议程中；若提案存在问题，则法院可确认董事会的决议有效并驳回原告起诉；而当提案存在瑕疵时，法院可以建议当事人撤回起诉，在对相关提案进行补正后再向董事会提交议案。

5. 结语

我国《公司法》第102条虽然对股东提案权制度做出了规定，但在实务中仍然存在许多问题。参照比较法中的实际经验，应当从股东提案权行使条件、董事会审查义务和股东提案权救济制度三个方面着手，以重新构建我国的股东提案权制度。通过对于相关规范进行制度化构建，有利于明确公司机构的相应职权，进而实现对公司股东权利的有效保护。

参考文献

- [1] 刘连煜. 公司治理与社会责任[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 180.
- [2] 曾股志. 论我国股东提案权制度缺陷与完善[D]: [硕士学位论文]. 湖南: 湖南大学法律系, 2014.
- [3] 伍坚. 股东提案权制度若干问题研究[J]. 证券市场导报, 2008, 190(5): 16-19.
- [4] 梁上上, 加藤贵仁, 朱大明. 中日股东提案权的剖析与借鉴——一种精细化比较的尝试[J]. 清华法学, 2019, 13(2): 49-67.

- [5] 崔延花. 日本公司法典[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 143-144.
- [6] 刘胜军. 论我国上市公司股东提案权——以美国法为借鉴[J]. 河北法学, 2016, 34(9): 154-171.
- [7] 夏仁凯. 我国股东提案权制度研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学法律系, 2014.
- [8] 于苗苗. 股东提案权制度探究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学法律系, 2016.