

论股东的诉权——以提案权引发的讨论

张 铭

宁波大学, 浙江 宁波
Email: zm33404@163.com

收稿日期: 2021年2月28日; 录用日期: 2021年3月12日; 发布日期: 2021年3月31日

摘 要

股东提案权是共益权, 保障了股东参与公司事务的合法权益, 但是在过去为了促进中小股东投资法律大力保护股东提案权, 如今股东提案权权限过大引发了更多的社会问题, 如何平衡股东提案权和董事会拒绝审议权对于股东提案合理化有很大的意义。本文以对比域外先进立法经验, 结合我国股东提案权的不足之处进行探讨, 通过明确适格股东行使提案权, 建立董事会审查提案机制, 完善股东提案被排除后的救济途径, 在维护中小股东参与公司事务的条件下, 在一定程度上避免董事会专权, 促进公司经营管理的合理化, 实现市场经济快速发展。

关键词

股东提案权, 制度化, 救济

On Shareholders' Right of Action from the Perspective of Proposal Right

Ming Zhang

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: zm33404@163.com

Received: Feb. 28th, 2021; accepted: Mar. 12th, 2021; published: Mar. 31st, 2021

Abstract

Shareholders' proposal right is the right of common interests, which protects the legitimate rights and interests of shareholders to participate in the company's affairs. However, in the past, in order to promote the investment of small and medium-sized shareholders, the law vigorously protected the shareholders' proposal right. Now, the excessive authority of shareholders' proposal right has

caused more social problems. How to balance the shareholders' proposal right and the board's refusal to review right is of great significance for the rationalization of shareholders' proposal. Based on the comparison of foreign advanced legislative experience, combined with the shortcomings of shareholders' proposal right in our country, this paper discusses how to avoid the monopoly of the board of directors to a certain extent and promote the development of the company's operation and management by making it clear that qualified shareholders exercise the proposal right, establishing the review mechanism of the board of directors, improving the relief channels after the shareholders' proposal is excluded, and maintaining the participation of small and medium shareholders in the company's affairs Rationalization to achieve rapid economic development.

Keywords

Shareholders' Proposal Right, Systematize, Solution

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. 股东提案权制度及相关概念的界定

1.1. 股东提案的概念

股东提案权制度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]。

股东提案权是固有权，是股东权的重要内容之一。股东作为公司的出资人，出资与参与权利是相连的，若是仅允许出资，不赋予权利，只会打消投资的热度。股东提案权是少数股东权，要求股东在行使提案权时需要有一定的条件，基于滥用防止及公司事务处理之方便等政策考虑，避免提案的泛滥无[2]。股东提案权是共益权，若是股东在出资后只能被动的接受公司经营结果，无法保障股东的正当权益，对于公司发展毫无益处，中小股东的权益很可能因大股东的决策而被迫削减。赋予股东提案权的意义不在于股东提案是否能在股东大会中获得支持并通过，其意义在于“股东对于公司经营者判断所提出质疑之程度，同时经营者捍卫自己立场之过程也”[3]。

1.2. 股东提案权的价值

从股东与股东的关系上，这是股东之间提出对公司治理的观点，彼此互相沟通互相理解的有效途径。股东的个人提案是激励股东参与公司管理的具体活动，不仅是喊口号，更是落到实处，有利于股东平等的发表意见，表达自己观点，积极保障自身合法权益。

从股东和公司的关系上，股东在发出提案的参与公司事务的过程中，可能会受到董事会的拒绝审议权限制，此时股东可以要求其说明缘由，这在发表观点的同时，也是与公司进行信息的交互，保障了股东的知情权。股东提案也是对公司经营提出意见的途径，股东与公司的权力制衡，保障公司的正常经营。

1.3. 股东提案权的制度弊端

公司成本方面，在股东向公司提案的过程中产生的费用由公司承担，故股东并不用承担提案成本，

因《公司法》并未对提案内容有所规定，这也造成了股东可能不论议案质量而大量提出议案，在交由股东大会审议的过程中产生大量的印刷等成本费用和处理议案的时间成本。若是股东提起的议案质量较低且量大很可能大大提高公司成本。

公司管理效率方面，大多公司都交由职业经理人管理，若是允许大量股东提案，很可能对管理阶层造成一定影响，这就不利于职业经理人仅以客观事实做出第一判断，很可能受限于股东影响，加重其行动压力，从而降低公司管理效率。

2. 域内域外相关规定

股东提案权从制度价值和制度弊端的角度进行分析可知，制度一定有优点也一定有缺点，存在的合理性已经进行分析，不能仅仅以为部分缺点而直接否认该制度，可以借鉴域外相关规定，应考虑采用合适的方式避免弊端的放大，同时保留其优势。

2.1. 美国的股东提案权制度

美国在过去将股东提案权的规定设置在证券交易法中，具体制度以委托书规则加以确定，股东可以根据规则，将提案交由董事会，董事会会将提案打印后邮寄至其他股东处，过程中产生的费用由公司全部承担。但也正是因为费用全部由公司承担，导致了股东提案的泛滥，故法律对提案权又进行了修改，细化了相关制度。

美国的股东提案权的规范确定了从提案股东资格根据、提案数量及字数限制根据、提案提交的截止时间、提案缺陷的处理、提案股东的出席根据、排除事由、排除提案的程序、救济这八个具体方面规则。笔者将这些具体规则区分为股东提案权的一般规定和股东提案权的排除事由及救济。

1) 股东提案权的一般规定

针对于提案的适格的主体，美国规定其限定为在提出提案前的一年内连续不间断的持有相当于市值2000美金及以上的或者公司1%及以上的已发行的在公司股东大会上有表决权的股票，并且在股东大会召开期间持续持有的股东。股东每人在每次股东大会上最多提交一个提案，提案及提案说明不得超过500字。限定提案的可提交数及提案书面字数，有利于避免提案权泛滥而引发的公司资源浪费。在股东提交提案的时间限制方面，在正常召集股东大会的情况下，提案的截止时间可以在前一年的委托书征集材料中发现，若有其他特殊情况还有相应规定。当出现提案主体不符合上述规定，公司进行提醒，然提案主体仍未修改，则排除其提案。提案的股东可以委托代表为出席股东大会并陈述其观点，无论股东是否出席，都应安排适格主体参会，并保障其合理进行相应程序。

2) 股东提案权的排除事由及救济

当股东符合提案主体资格，且依照提案程序进行提交后，公司针对以下情形可以排除其提案。第一，不符合州的法律，美国是以董事会中心主义为核心，部分提案不应由股东提出的；第二，违反美国法律，则公司可以将其进行排除，若是该提案遵守外国法律而违背美国法律，不能以此条款进行排除；第三，违反委托书规则，即受委托人在程序中发生重大错误或误导性陈述；第四，提案涉及个人或特殊利益，而非其他大多数股东的；第五，提案的相关性，如涉及问题利益关联较小(有具体规定)或公司的业务没有其他重大关系；第六，提案提出的问题公司无权处理；第七，因管理职能赋予公司董事会，提案不能涉及公司管理；第八，提案不能针对董事的选举等具体行为；第九，提案与公司现有提案冲突；第十，因公司已在实施提案内容，现提交的提案无实质性意义的；第十一，提案从实质上与其他提案重复；第十二，符合重新提交条件的；第十三，涉及股息的具体数额的[4]。排除提案的具体程序有详细规定，针对提案被排除的救济，证券交易委员会作为救济主体，听取公司和股东当事人对提案发表的说明，做出决

定。

以上的排除事由是为保护公司不受股东滥用委托书征集程序的影响，主要从提案内容、提案程序两方面防止滥用提案权，防止不适合的提案进入股东大会，加重股东大会的召集成本。通过确立股东提案排除事由，可以更明确股东和董事会的权利，既限制了股东不能随意提交议题，同时限制了董事会不能任意排除提案，保障了股东的权利，也维护的股东大会的召集秩序。

2.2. 日本的股东提案权制度

日本的股东提案权又称议题提案权，指的是股东在董事会提出的议题之外，可以在一定范围内有议题提出权；股东可以要求董事会将其所欲提出的议案的要领通知股东，而允许股东在公司所提出的议题中追加提案的内容，并要求董事会将股东所提的内容记载于召集的通知中，使得其他股东知道此提案分别有董事会的提案内容以及股东的提案内容。日本股东提案权制度主要分为提案股东的资格、提案的内容、提案程序、排除事由、公司违反的法律效果，笔者同样将这些具体规则区分为股东提案权的一般规定和股东提案权的排除事由及救济。

1) 股东提案权的一般规定

适格的股东要求具有连续6个月以上的时间持续持有公司1%的股东投票权或者300股的股东投票权的股东。若是公司章程对于持股比例和具体持股数量要求更低的，可以依照公司章程，对非公开发行的公司，可不受持股的持续时间限制。股东提案的内容限于股东大会有权决定的事项，且股东享有表决权的事项。关于提案的期限限制，股东应在股东大会召开之前的八周时间内向公司董事会提交提案，特殊情况依相应具体规定。日本的提案更准确的是是指议题和议案，议题是关于股东大会目的的事项，议案是与议题相关的具体决议案。议题议案的作用在于，在设有董事会的公司，在股东大会召集前，公司应将除与大会运营相关以外的议题通知股东，之后股东可以在股东大会提出针对该议题的议案，若是公司未通知议题，则股东不能再股东大会提出与之议题相应的议案。

2) 股东提案权的排除事由及救济

日本有关股东提案权的相关规定设置在《公司法》中，具体如下：第一，提案应遵守法律及公司章程；第二，股东提出的提案应限于股东享有表决权的事项，超出范围的应排除；第三，提案与过去3年内提出过的且未获得10%以上赞成票的议案具有实质性相似的；第四，滥用股东提案权的情形。日本针对排除事由的规定相较美国而言更原则性，具体规则较少，程序的规定模糊，实务中适用具有一定困难。

日本与美国不同之处在于日本特有的议题和议案，议题是股东向公司提交的，议题之后由公司发送至各位股东，此时对公司的职责也有相应规定。公司失职将股东议案归类错误而造成股东大会召集程序中的瑕疵，股东可以提请撤销股东大会决议，但公司未将议题列入股东大会审议的，因未有决议，股东不能提请撤销，只能追求公司相应责任人员的责任。

3. 以理论及实务角度分析股东提案权之不足

3.1. 理论基础

1) 提案股东资格条件不合理

目前我国《公司法》与《股东大会规则》规定，并未规定限制“持股期间”。与域外法相比较，美国的提案股东适格条件可知，提出提案前的1年内连续不间断的持有相当于市值2000美金及以上的或者公司1%及以上的已发行的在公司股东大会上有表决权的股票。日本规定的是具有连续6个月以上的时间持续持有公司1%的股东投票权或者300股的股东投票权的股东。

从股东持股比例的角度，我国规定的持股比例要求较高，持有3%以上股权的已算大股东，而股东提

案权更多的是保障中小股东的权益，大股东对公司业务接触更多，或者大股东本身就职于该公司，要求3%以上的持股比例，阻碍了中小股东提案的机会，限制了中小股东合理提出诉求的可能性，也更容易打击中小股东的投资积极性。广大中小股东是股份有限公司的基石，但他们的股权较分散、占比较低，在实践中，他们的权益极易受到侵害。如果一个国家或地区中小股东的权益得不到有效保护，投资者的积极性自然就会受到挫伤，企业健康发展的基础、资本市场稳定持续的保障便受到破坏[5]。

从持股时间限制的角度，我国《公司法》并没有对提案股东持股时间作出明确的规定，这对于提案股东的限制大大减小，很可能引起提案质量低下以及股东投机炒股的可能性，短期投机炒股如股东完全可以在股权登记日后之后出售股票，再向公司提出恶意提案，借此实现操纵股价或干扰公司经营等目的[6]。新股东在未能全面了解公司日常运营及过往管理，很可能提出并不合理合适的提案，在保障这些提案进入股东大会的情形下，将大大提高公司召集股东大会的经济成本，并且可能浪费大量人力财力。另外，未设置持股时间，这一方面很可能引发股东投机炒股的可操作性，如海润光伏案是股东利用股东提案权进行误导性陈述，宁波联合案是股东短期持有股权达到提案资格后恶意行使提案权，从而达到操纵股票交易的目的，结果就是欺压中小股东的利益。有漏洞就一定会有新的损害发生，势必影响公司的长久发展，损害公司和股东的合法权益。

3.2. 实务案例

1) 提案审查制度不明确

股东提案权滥用很大的原因在于《公司法》第102条第2款的规定，只限制了提案内容应当属于股东大会职权范围，并未做其他说明。

我国在2006年废止的《上市公司章程指引》第59条规定，公司董事会应当以公司和股东的最大利益为行为准则，按照本节第58条的规定对股东大会提案进行审查。废止的是董事会审议股东提案的权利，已废止的《上市公司章程指引》第五十八条规定，股东大会提案内容与法律、法规和章程的规定不相抵触，并且属于公司经营范围和股东大会职责范围，应有明确议题和具体决议事项并以书面形式提交或送达董事会。很明显以上规定过于宽泛，赋予董事会的权利过大，故在2006年被废止。

实务案例中，大多以股东提案权为争议焦点的案件都是因提案主体提请更换董事长或其他高层人员，在提交过程中被当事人或利益相关人拒绝提交股东大会。如李黎等与北京金犇酒店管理有限公司等公司决议撤销纠纷((2019)京02民终13832号)，在没有明确地提案审查法律规定，出现了较多类似争议性案件。

2) 提案排除事由不明确

我国对于提案排除事由并无明确规定，只限制了提案内容应当属于股东大会职权范围，正因法律上规定过于模糊，很多董事会在接受和提交股东提案是为了自身利益，利用其职权拒绝股东提案，从而达到排除异己的目的，如许俊杰等与浙江益和电力科技信息有限公司公司决议撤销纠纷案件的争议点都在于股东对董事会拒绝其提案提交股东大会的理由不满，在没有明确的提案排除事由规范下，股东与董事会的摩擦不断上升。

3) 股东提案权救济制度缺失

在股东合法的提案被董事会排除的情形下，股东的提案权受到侵犯，该股东可获得救济的途径只有依照《公司法》22条第2款关于瑕疵股东大会决议无效或可撤销的规定向法院提起诉讼。但是在该法条规定的瑕疵股东大会的构成要件，仅限于其决议内容违反法律、行政法规或者公司章程或会议召集程序、表决方式违反法律、行政法规或者公司章程。而股东提案很可能与瑕疵股东大会决议的构成要件并无关联，被侵权股东并不一定能通过该条获得救济，且决议撤销之诉成本极高，并不利于中小股东进行维权。

我国没有专门针对股东提案权的救济制度，缺乏救济的权利并不能发挥其真正的作用。

4. 我国股东提案权的完善

4.1. 完善提案股东的主体资格

《公司法》第102条第2款规定的享有股东提案权应持有公司3%以上股份，很明显对于持股比例要求过高，也正因如此，中小股东参与公司事务的可能性也大大降低，结合域外法的相关规定，如美国和日本规定的都是应持有1%以上公司股份，或是规定具体数额来确定持股比例。对于我国，将持股比例定为1%更为合适，鼓励中小股东参与公司事务，保障其合法权益。针对持股期限也应做具体说明，美国规定的是至少一年以上，日本规定的是6个月及以上，结合我国实际应限定在6个月及以上，避免了股东短期持股引起投机炒股等现象，也促使新股东更充分主动了解公司经营活动，提出更利于公司发展的有效提案。综上，在6个月中连续持有本公司已发表表决权股份总数1%以上的股东，或在6个月中连续持有本公司一万股以上有表决权股份的股东较为合适[7]。

4.2. 建立股东提案审查机制

在我国废止《上市公司章程指引》后，删除了董事会可审议股东提案的权利后，对于限制股东提案权并无相应机制，在大力保障股东提案权的同时也应做出限制。股东提案审查制度的建立，正是对股东提案及其权利行使的适当限制，是对股东提案价值及功能的纠正与扬弃[8]。将提案审查权利赋予董事会最为合适，董事会熟悉公司经营事务，对股东也有清晰认识，可以更好的审查股东提案的质量。而且对股东提案进行审查以确定其是否适合提交至股东大会进行审议，这是一个涉及到公司经营的判断，对于包括监事会在内的其他公司组织机关，其从制度设计和公司法法理的角度出发，都不具备这样的权限[9]。但是在赋予董事会审查提案的权利下，也应限制董事会的权利范围，日本对于提案排除事由是采取较模糊的原则性的规范，并没有有效限制董事会的权利，美国针对提案排除事由以具体的事项进行说明，从提案内容到提案程序都有所明确，实体审查与程序审查兼具，可以更好的审查股东提案的质量与适当性，避免股东提案质量低下而增加公司召集股东大会成本的可能性。

4.3. 完善股东提案权救济机制

目前股东针对合法提出的提案被排除只能依照关于瑕疵股东大会决议无效或可撤销的规定向法院提起诉讼。该条文并非股东提案被排除的救济，很难保证股东合法维权。日本股东提案权的救济是针对公司过错导致议题提交股东大会审议但并非原议题归类的，可提请撤销该决议，若公司过错导致议题并未提交股东大会审议且未形成决议的，只能追究公司相应责任人员的责任。相较而言，日本可借鉴的在于针对股东提案权有专门法条，可以更直接的保障股东合法权益。除司法救济外，应考虑行政救济。如在规规定情形下，股东可向行政机关寻求介入，行政主体以证监会较为合适。若证监会介入查证属实，则可要求股东大会延期召开，若是已经召开的采取合理的补救手段，针对董事会滥用提案审查权的应处以行政处罚。

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] 黄铭杰. 公司治理与资本市场法制之落实与革新[M]. 北京: 清华大学出版社, 2013: 8.
- [3] 林丽香. 股东提案权之法律问题研究[J]. 法政学报, 2006(20): 2.
- [4] 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): 158-159.

-
- [5] 石颖, 张晓文. 中小股东权益保护的现状、问题及对策建议[J]. 河南工程学院学报(社会科学版), 2020, 35(1): 13.
- [6] 伍坚. 股东提案权制度——美国的立法和启示[J]. 证券市场导报, 2012(1): 53.
<https://www.bbcyw.com/p-1673838.html>
- [7] 赵旭东. 新公司法制度设计[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 90.
- [8] 孙振亮. 股东提案审查制度研究[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2014, 27(1): 50.
- [9] 徐浩. 董事会对于股东提案的审查权探讨[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2012(2): 155.