

我国上市公司股东提案权制度的实证分析及完善路径

刘卫锋* 周甜**

摘要: 股东提案权制度是保障公司股东尤其是中小股东权利的一项基础性法律制度,这项制度使股东能够更加积极地参与公司治理活动,然而,现行法上采用了“宜粗不宜细”的立法策略,对股东提案权制度只作了笼统性的规定,受制于相关理论基础和法律规定的缺失,我国的股东提案权制度并没有发挥出其应有的制度功能,在实践中往往流于形式。鉴于此,通过对我国股东提案权制度进行实证分析,检视我国股东提案权在股东主体资格条件、提案排除规则和程序、争议解决和救济等方面存在的困境,再结合域外实践经验,对我国上市公司股东提案权制度提出完善建议。

关键词: 股东提案权 提案排除规则 救济制度

一、问题提出

现代公司中存在多方利益主体,股东提案权制度能够有效平衡公司高管与投资者利益、平衡大股东与中小股东利益,应对现代公司出现的一些新特点,起到了完善公司治理结构的作用。股东提案权制度最先在美国建立,我国在 2005 年《公司法》修改时才正式引入了股东提案权制度,在实践中还存在一些问题。

首先,该制度体现在我国《公司法》第 102 条第 2 款的规定,该条文的规定较为模糊,对提案权主体资格条件限定过严、提案程序要求不合理、缺乏救济制度等,导致该制度在实践中无法发挥应有的功能,截至 2019 年 5 月 29 日,笔者在 open law 以“股

* 西北政法大学民商法学院助理教授,法学博士。

** 西北大学法学院硕士研究生。

东提案权”为关键词,以与公司、证券、保险、票据等有关的民事纠纷为案由,搜索全部判决书,共有 479 份,文书判决时间统计情况如图 1 所示。而在这些案件中,实质涉及股东提案权制度的案件少之又少。在中国裁判文书网上,以“股东提案权”为关键词,检索到的案件只有 14 条。由此可见,股东提案权制度在实践中可操作性不强,并未发挥出应有的作用,并没有成为保障中小股东利益的有效途径,这与我国提案权制度仍不完善有很大关系。

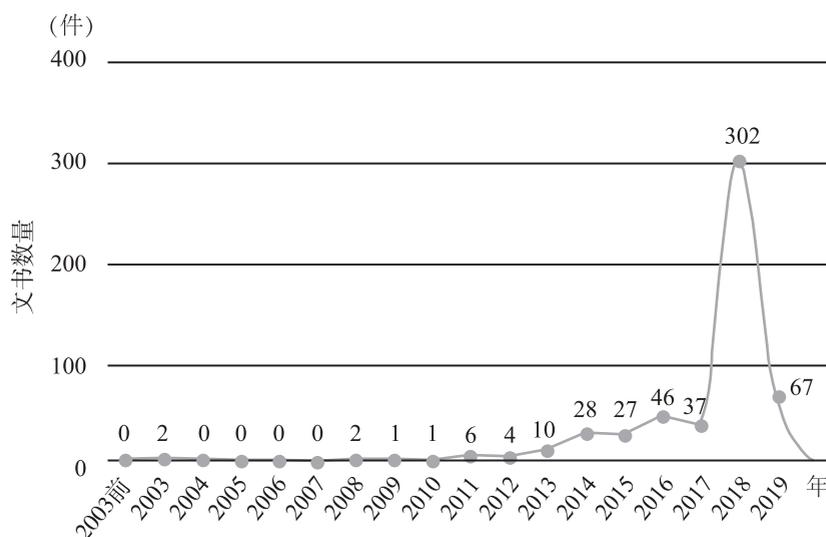


图 1 文书判决时间统计

其次,由于我国法律缺乏对提案内容的合理限制,缺乏提案排除规则,对提案数量也没有限制,导致时间中“垃圾提案”过多,不仅不能为公司治理提供有效提案,反而影响了公司的经营决策效率,甚至成为股东进行投机,操纵市场、谋取不法利益的工具。上市公司提案股东可能利用其提案权在参与公司治理的过程中会在证券市场产生附加影响的特性,将本用于公司治理的提案权转用于影响公司股价,以满足自身私人收益。2011年3月18日,凯诺科技(600398)小股东曾向公司股东大会提出高送转议案,提议公司向全体股东每10股送10股派现1元。2011年3月24日凯诺科技公告,该提议被列为股东大会临时提案。此后短短三天,凯诺科技股价暴涨。^① 鉴于我国证券市场投机性较强,提案股东与其他投资者之间存在严重的信息不对称现象,股东提案权滥用甚至引发内幕交易嫌疑问题值得警惕。

^① 参见《凯诺科技:人为操纵股价 精心设局拉高出货》,载新浪财经网:<http://finance.sina.com.cn/stock/s/20110410/11549663805.shtml>,最后访问日期:2019年7月15日。

最后,提案权制度的不完善在实践中也引发出新问题。2017年年初,广西慧球科技“1001”项提案时间引发热议,其实是董事会成员为了争夺公司控制权,意图利用这些奇葩提案延缓临时股东大会召开。^①虽然这一事件表面上和股东的提案权无关,但实质上正是由于董事会滥用提案权损害了股东的提案权。公司股东的提案可能因为董事会的股东大会提案过多的原因被忽视,无法得到股东大会的有效审议。2017年5月12日,中国证监会对广西慧球科技股份有限公司及有关董事会成员作出处罚决定书,但其中并未有丝毫涉及股东提案权这一方面,这说明,在实践中,我国股东提案权制度已经出现了新问题。

二、股东提案权制度功能

(一)平衡股东与公司经营管理层利益

随着公司经营活动趋于高度复杂化和专业化,现代公司的显著特征是所有权与经营控制权分离。公司股东作为投资者享有公司的所有权,但并不参与公司的经营管理,而是由股东大会选举董事会,由董事会聘任高级管理人员对公司进行管理。公司机关制度由股东大会中心主义向董事会中心主义变迁。^②从公司治理结构上来看,股东大会名义上仍然是公司的最高权力机关,但公司的运营的支配者和控制者是管理层。股东大会中待表决的议题大多由董事会提交,体现董事会的意志和利益。同时,由于证券市场高度发达,股票发行高度分散化,由此导致了公司股东集中持股比例的大幅下降。在股份高度分散的情况下,股东及股东大会权限的弱化使公司董事会更容易把持公司的经营权。万科董事长王石与股东宝能系之争显示出现代公司管理高层与公司股东之间的利益冲突。

平衡公司所有者与经营者之间的权利利益成为现代公司治理制度改善的一大目标。股东提案权是股东维护自身利益的重要途径。在以往,股东会议有权对有关公司重大事项作出决议,但通常都是被动的,因为议案都是董事会提前准备好的,股东无法决定决议的内容,只能在会议上作出表决,这就极有可能导致董事会垄断公司经营决策权,逐渐使股东大会成为“橡皮图章”。但在提案权制度下,股东通过股东提案

^① 参见《ST 慧球“1001 项议案”动机曝光 鲜言或承担多种法律责任》,载新浪财经网:<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-05-22/doc-ifyfkkmc9976261.shtml>,最后访问日期:2019年7月15日。

^② 参见肖金锋:《上市公司股东提案权制度研究》,载郭锋主编:《证券法律评论》(2014年卷),中国法制出版社2015年版,第234~245页。

权的行使,有机会参与公司业务的经营决策,能够积极参与公司治理,调和股东和经营者之间的利益关系,并在一定程度上避免董事会专权。^①在美国著名的“人权医学委员会诉美国证监会案”(“Medical Committee for human rights v. SEC”)中,上述法院即宣称,“股东提案权的首要目的是保证股东能够行使其权利以实现其作为公司所有者对公司重要决策的控制……股东提案权有助于国会在1934年证券交易法中所提倡的股东民主”。^②

(二) 平衡大股东与中小股东利益

股份公司具有极强的资合性性质,股东对公司经营决策的影响力取决于其所持公司股份。因此,中小股东在公司经营管理中的话语权十分微弱,他们在股东大会中只能对董事会所定议题进行表决,公司的意志体现的是大股东的意志,中小股东利益难以得到保护。

而股东提案权制度有助于保护中小股东的利益。赋予股东提案权使中小股东可以在公司经营管理中发表自己的建议和意见,维护自身利益,避免公司大股东垄断公司经营。

在资本多数决原则下,赋予股东提案权可以使中小股东有机会参与公司经营管理,为中小股东提供表达自身诉求的有效途径,平衡大股东与中小股东之间利益失衡。因此,股东提案权能平衡公司各方主体的利益,实现公司组织的稳定。

(三) 公司的社会责任

股东提案权诞生之初,提案主要聚焦于公司内部事务,如管理层的薪酬、分红派息、股份回购等。但自1970年以后,在各大公司尤其是跨国公司股东大会中,有关人权、环境保护、种族歧视、商业道德、消费者权益保护等公共议案逐步增多,这些公共议案公司对政策拟定及营运展开产生了重大影响。与此相适应,国际上掀起了上市公司披露社会责任报告的潮流。股东提案权制度对公司践行社会责任发挥了重要的推动作用。

^① 参见汤春来:《公司正义的制度认证与创新》,载《法律科学》2003年第3期。

^② 伍坚:《股东提案权制度:美国的立法与启示》,载《证券市场导报》2012年第1期。

三、我国上市公司股东提案权制度的实证分析

(一)上市公司股东会会议资料披露

由于在裁判文书网中关于股东提案权过少,而股东大会会议资料是上市公司披露事项之一,因此,本文试图通过上市公司关于股东大会会议资料的披露来考察我国股东提案权制度在实践中的问题。截至2019年6月30日,在深圳证券交易所网站,以“股东提案”为关键词,检索到上市公司披露信息共414条。本文以2018年1月1日至2019年6月30日的51条数据为样本进行分析。

1. 提案股东持股份额分析

根据我国《公司法》的规定,有资格提案的是单独或合计持有公司3%以上股份的股东。根据上市公司在证交所网站披露的信息,在51条数据中,其中有19位提案股东是公司控股股东,有5位是公司第一大股东,有4位股东的持股份额占50%以上,有27位股东的持股份额占10%以上,有50项提案是由1名股东单独提出,只有1项提案是由2名股东合并提出。

2. 提案审查情况分析

我国《公司法》并没有规定股东提案的审查制度以及排除规则。在审查方面,根据所披露的内容,在51条数据中,只有一条股东提案未经审查,其余50条股东提案都受到审查。在审查主体中,有44条提案是由董事会召开会议进行审议;有2条提案是由独立董事发表意见;有1条提案先经董事会、监事会审核通过,再由独立董事发表意见;有4条提案是先经董事会审议通过,并有独立董事发表意见。

在提案排除方面,在51条提案中,有4条提案被排除,47条提案被通过。在被排除的提案中,有2条提案是因为未在股东大会召开前10日提出,有1条提案是因为文件不完备,有1条是因为不符合公司经营管理现状。在47条被通过的提案中,有1条未经审查;有44条审核条件是提案股东持股份额、提案内容是否属于股东大会职权范围、提案程序是否符合法律及章程规定;有2条除审核上述内容外,还将是否损害其他股东利益作为审核条件,这一审核是由独立董事发表意见的,这2条提案内容与提名董事会候选人、监事会候选人、独立董事候选人有关。

3. 提案救济情况分析

我国《公司法》并未规定提案权救济制度。在上述被排除的4项提案中,因提案

程序也就是提案时间不符合法律规定而被排除的 2 项提案,该上市公司表明会将股东提案交由后续股东大会审议;因文件不符合而被排除的提案,该上市公司表明股东完善相关文件后会对提案进行审议;因不符合公司经营管理现状而被排除的提案,上市公司并未表明该股东有救济程序。

(二)上市公司章程

在深圳证券交易所网站查询到的上市公司章程中,随机选择 100 份对公司章程中规定的股东提案权进行分析。

在 100 份公司章程中,全部规定了股东提案权,并且存在共性。在股东资格方面要求单独或合并持股 3% 以上;在提案内容方面要求与法律、法规和章程不相抵触,并属于公司经营范围和股东大会职责范围;在形式上要求以书面形式提出;在程序上要求在股东大会召开 10 日前提出;在性质上,股东提案均属于临时提案。除这些共性规定外,有 6 份公司章程作出了特殊要求。

1. 对提案股东资格的特别要求

远程电缆股份有限公司要求单独或者合并持有公司 3% (不含投票代理权) 以上股份的股东有权提出提案。广西柳工机械股份有限公司章程规定,单独或者合并持有公司股份 15% 以上股东有权向股东大会提名董事候选人及非职工代表担任的监事候选人。

2. 对提案内容的特别要求

广西柳工机械股份有限公司章程规定,股东提出董事、监事候选人的,提案内容应当包括:提名人的姓名或名称、持有公司股份的数量、被提名候选人的名单、候选人的简历及基本情况等,提案应附所提名的候选人同意被提名的声明及章程要求的承诺书、提名人的有效身份证明和持股证明。

3. 对提案审核的特别要求

在审查主体方面,武汉高德红外股份有限公司以及潍柴动力股份有限公司、通源石油科技集团股份有限公司规定,董事会有权对股东提案进行审查,江苏哈工智能机器人股份有限公司章程规定,召集人有权对股东提案进行审查。

审查标准,是提案是否属于股东大会职权范围、是否有明确议题和具体决议事项、是否符合法律法规和章程的有关规定。其中,武汉高德红外股份有限公司、通源石油科技集团股份有限公司的章程还规定董事会还应当以公司和股东利益为行为准则,对股东提案进行审查。

在审查程序方面,潍柴动力股份有限公司章程规定,董事会应对股东提案进行审核,如果不符合标准,董事会可不将股东提案提交股东大会表决,但应当在该次股东大会上进行解释和说明。在董事会闭会期间,由公司董事长联合其他不少于2名董事组成临时审核委员会对股东临时提案进行审核。若临时审核委员会认为临时提案涉及事项重大,也可以召开临时董事会审议,该会议提前通知董事的时间可以少于2天。

4. 对救济程序的特别规定

潍柴动力股份有限公司的章程规定,提出临时提案的股东对董事会不将其提案列入股东大会会议程决定持有异议的,可以按照章程相关规定程序和要求另行召开临时股东大会。

四、国外股东提案权制度的实践

(一) 美国

根据美国《1934年证券交易法》第14条的授权,美国证券交易委员会制定了《委托书征集规则》,其中在14a中规定了股东提案规则。

第一,在提案主体资格方面,美国在股东持股数量和持股时间方面均作出了限制。根据美国《1934年证券交易法》14a-8之规定,提案股东必须持有公司1%或市值2000美元以上的有表决权的股票,并要求提案股东必须持续1年以上持有公司股份并在股东大会期间持续持有,股东应提交证据证明持股时间持续1年以上,并作出在股东大会期间继续持股的声明。

第二,在提案形式方面,委托书规则对提案的数量及字数均作出了规定。美国委托书规则14a-8(c)规定每位股东在每次股东大会上只能提交一件提案。此外,14a-8(d)规定,包括请求支持的说明在内,提案不得超过500字。

第三,在提案程序方面,委托书规则14a-8(e)(2)对提交提案的期限作出了详细规定。(1)若想将提案在年度股东大会表决,则提案提交的最后期限可参考上一年度确定提案提交的最后期限。如果上一年度没有举行定期股东大会或者今年的股东年会的召开时间与去年相差30天以上,则可以在公司所提交的季度报告中查询。(2)若想将提案在定期召开的年会中表决,则提案必须在上一年度公司向股东寄送表决权征集材料的同一时间的前120天送达公司管理层。若上一年度没有召开股东大会

会或者该年召开股东大会的日期已经与前一年年相差 30 天以上,则提交提案的日期应为公司开始印刷和邮寄其代理权材料之前的合理时间。(3) 如果向临时股东大会提案,则提交提案的日期应为公司开始印刷和邮寄其委托书征集材料之前的合理期间。

第四,在提案排除规则方面,美国委托书规则 14a-8(i) 详细列举了公司可以排除股东提案的 13 项情形:(1) 根据公司所在地法律(州法),该议题被认为“不适当”;(2) 一旦提案被执行,将会使公司违反州法、联邦法或外国法;(3) 提案违反了美国证券交易委员会制定的委托书征集规则;(4) 提案涉及个人恩怨或特别利益;(5) 提案涉及的营业低于上一会计年度公司总资产的 5%,并低于净利润与销售总额的 5%,并与公司营业没有重大关联;(6) 公司缺乏实施提案的权限;(7) 提案有关公司日常经营管理;(8) 提案涉及董事会或类似机构的选举;(9) 提案与公司将提交给同次股东大会的提案相冲突;(10) 公司已经实质上实施了提案;(11) 提案事项与其他股东的提案实质上重复,且公司已计划将其他股东的提案列入委托书征求材料中者。(12) 实质上相同的提案在过去 5 年内曾经被提出过 1 次,经表决后赞成票低于 3% 的;或提出过两次,经表决后赞成票低于 6% 的;或提出过 3 次,经表决后赞成票低于 10% 的,公司可在该提案最近提出的 3 年内排除与其相同的提案;(13) 提案涉及特定数额的股利分配。此外,委托书规则 14a-8(j) 还规定了公司排除股东提案的程序。公司若想排除股东提案,必须在表决代理权征集前 80 日向美国证券交易委员会提供股东提案副本并说明排除理由,经美国证券交易委员会出具“无异议函”后,公司才能排除股东提案。

第五,在提案权救济方面,美国采取行政和司法双重救济机制。美国证券交易委员会对股东提案争议享有司法审查权。对不适格的提案,证券交易委员会通知提案股东修改以符合委托书规则的要求,并告知提案股东如不修改提案,该提案将会被排除。公司排除股东提案必须获得证券交易委员会的“无异议函”,如果在未获得“无异议函”的情形下排除股东提案,证券交易委员会可以禁止该公司公布征集委托书,并要求公司董事会向公司股东重新发送含有该股东提案的委托书征集材料。如果股东或者公司不服证券交易委员会的行政决定,可以申请复核或者向法院提起诉讼。

(二) 日本

日本《公司法》第 303 条至第 305 条规定了股东提案权。其最大特点是,区分议题提案权、议案提案权与议案受领通知权,以及区分公司是否设置董事会以及是否公

开发行股份。^①

第一,在提案主体资格方面,对于议案提案权,只要股东享有公司一个表决权就可以在股东大会上提出议案。对议题提出权和议案受领通知权,未设置董事会的普通股份有限公司的股东只要享有公司一个表决权就可以在股东大会上提出议题;设置董事会的公司股东则要求单独或合并拥有总股东表决权1%以上或持有300个以上表决权。此外,日本《公司法》也对股东持股时间作出了限制。对议案权,对持股持续时间没有要求,但要求提案股东在股东大会召开期间继续持有股权。对议题权与议案受领通知权,如果是设置董事会的公众公司的股东,必须连续持有公司股权6个月以上,对设置董事会的非公众公司的股东,要求之前已持续6个月持有公司股权。

第二,在提案数量及字数上,日本并没有作出限制,导致在实践中股东滥用提案权,影响公司经营管理决策的效率。而这也成为日本公司法对提案权制度修改的趋势之一。

第三,在提案排除规则主要包括两项:一是提案不属于股东可以行使表决权的事项;二是议案违反法令或公司章程。日本《公司法》明确规定,由董事会对提案进行审核。

第四,在提案权行使程序方面,议题权需要提前6个月行使的权利,议案要领导通知权也需要提前8周行使,而议案提案权,是针对本次股东大会的议题在股东大会上当场提出的。

第五,在提案权救济制度方面,如果受到侵害的是议案提出权,通说认为股东大会在召集程序上存在瑕疵,股东可以请求法院撤销股东大会决议,这是一种司法救济。如果受到侵害的是议题提出权,通说和判例认为,此时不存在可以取消的股东大会决议,只可对董事处以行政罚款。

五、我国股东提案权的困境及实现路径

(一)我国提案权制度存在的困境

1. 提案股东资格条件的问题

首先,持股数量限制比例过高、持股标准过于僵化。如前文所述,很多国家为避

^① 参见梁上上、[日]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》,载《清华法学》2019年第2期。

免单一比例性标准过于僵化而兼采了比例性标准或绝对数标准。比如,美国、日本、韩国。但我国不区分公司规模、公开程度等因素规定了单一性标准,不符合实践发展的需要。此外,对很多上市公司来说,持股3%以上的股东已经算是公司大股东了,通常在董事会、监事会或高级管理人员会有自己的代表,从而对公司的经营决策施加相当的影响,股东提案权相对来说不是很重要。对广大中小股东来说,更加需要这一制度的保护,但这些股东很难从持股比例上达到要求。从上述对上市公司披露信息的分析来看,提案股东大多数属于大股东,中小股东的话语权和自身利益仍旧不能体现在股东大会上,我国的提案权制度实际上并未发挥应有的功能。

其次,缺乏持股时间的规定。提案权制度的目的在于让股东有效地参与公司治理,我国《公司法》并未对提案股东持股时间作出要求,而很多公司章程也并未对此作出特殊要求,使提案权制度有被部分股东利用从而谋取自身短期利益的倾向。例如,上市公司海润光伏(600401)原股东紫金电子、九润管业、杨某某于2015年1月23日(在法定业绩预告截止日期前的敏感时点),在事先未披露公司业绩亏损公告的情形下,提出向全体股东每10股转增20股的高送转利好提案,引发公司股价暴涨。^①上述三股东在提案后不到1周的时间内便大规模减持股份,其提案动机不是以通过股东大会决议为目的,而是利用股东提案权误导投资者,谋取自身利益。

2. 缺乏对提案数量及提案字数的限制

提案权设置的目的是平衡公司股东与管理层、大股东与中小股东之间的利益。但如果对股东提案数量不作限制,一方面,将会影响股东大会表决效率;另一方面,有的大股东将会利用自身优势地位提出过多提案,使小股东的提案得不到股东大会表决。虽然信息化发展可以节省股东提案产生的印刷费、邮寄费等,但过于冗长的提案会影响公司审核提案的效率,也会增加其他股东了解提案的时间成本。

3. 提案排除规则和审查制度不明确

在提案的排除规则方面,我国现行《公司法》只要求提案的内容属于股东大会职责范围并有明确和具体的决议事项,未规定提案排除的具体情形,也未规定明确的排除程序,也未规定提案的审查主体及审查原则。在实践中,提案权审查主体不统一,多由董事会进行审查,但在“中国农业生产资料集团公司与广州东凌国际投资股份有限公司公司决议效力确认纠纷案”中,法院认为,董事会应当对符合形式要件的提案

^① 参见《拟每10股转增20股海润光伏涨停——市场》,载上海证券报·中国证券网:http://stock.cnstock.com/stock/smk_gszbs/201501/3321460.htm,最后访问日期:2019年7月15日。

提交股东大会审议,并无权决定不予提交。^①

4. 缺乏提案救济制度

无救济则无权利,很多国家在股东提案权制度中规定了救济程序。美国采取行政和司法救济双重救济机制。在日本和韩国,学界通说和判例都区分股东提案的内容进而给予不同的救济方式。《加拿大商业公司法》赋予了法院事前介入的权力。根据该法第137条第8款、第9款的规定,对是否应将股东提案列入会议日程的争议,股东、公司或者利害关系人可以向法院起诉解决。

但目前我国股东提案权在此方面属于空白。如果股东的正当提案被董事会滥用权力排除,无法提请股东大会审议,那么被侵害的股东只能援引我国《公司法》第22条有关瑕疵股东大会决议无效或可撤销的规定。但该条款并非专门为股东提案权制度而设立,针对性不强,且这一救济措施的成本过高。

(二) 我国股东提案权制度的实现路径

1. 提案股东资格条件的完善

首先,由于上市公司和非上市公司经营规模、股权分散程度不同,因此,应当对提案权主体的限制有所区别,我国可以借鉴韩国模式。且对上市公司的持股比例要求应当适当降低。很多学者认为,我国应当兼采比例性标准和绝对性标准。但笔者认为,正是由于公司之间规模差异很大,如果规定具体数额,很难符合公司间的差异。就美国而言,2000美元的标准对小公司的股东来说或许很严格,但对大公司的股东来说,是很容易满足的。另外,由于货币价值本来就会波动,如果法律规定具体的持股市值,将难以适应经济变化。因此,笔者认为,对上市公司只规定比例性标准即可。

其次,应当增加持股时间的要求,避免股东利用提案权进行短期交易,误导投资者、谋取非法利益。

2. 对提案数量及提案字数作出限制

过于繁多的提案和过于冗长的提案将会影响公司效率,因此,我国应当对提案的数量和字数作出限制,在此方面可以借鉴美国的规定。拥有提案主体资格的股东每次只能提出一项提案,并将字数限制在500字以内,股东仅需简明扼要地说明提案内容,对提案正当性及合理性不应过度阐述。

^① (2018)粤0105民初761号。

3. 完善提案排除规则和审查制度

由于股东提案的质量决定了公司决议的效率。因此,应当建立提案排除规则及审查制度,明确审查主体和审查原则。

各国对提案排除规则的规定不一。在韩国,股东提案的内容不得违反法令或者公司章程。美国委托书规则 14a-8(i) 遂详细列举了公司可以排除股东提案的 13 项情形。由于美国采取“董事会中心主义”,很多权力是董事会享有的,股东无权对此提出提案。比如,首先,在美国,董事会享有公司日常经营管理的权力,股东大会不得介入一般性的管理事务,因此,股东提案如果与公司一般性管理事务相关将被排除;其次,在美国各州公司法中,利润分派属于董事会的权限,股东对此也无提案权;最后,董事提名权一般由董事会下属的提名委员会掌控,股东仅有同意权而无提案权。因此,提案排除规则是建立在美国特有的公司治理模式之中的,我国在建立提案排除规则时可以有选择性地借鉴。

对我国来说,应当区分一般提案与特殊提案。对一般提案来说,应当由董事会进行形式审查。首先,董事会是股东大会的召集者,由董事会审查股东提案能避免不必要的程序,避免影响公司经营决策效率。其次,董事会是公司日常经营主体,对股东提案的审查更具优势。对涉及董事会候选人、监事会候选人、独立董事候选人等事项的提案,应当还由监事会、独立董事发表意见。

4. 建立提案权救济制度

对提案权的救济,应当采取双重救济模式。首先,行政救济具有成本低、效率高的优点,很多国家都规定了行政救济模式。比如,在美国,如果公司不顾 SEC 的要求,拒绝将股东提案列入委托书征求材料,SEC 可以命令禁止公司征求委托书,并向公司股东重新寄送包含股东提案的征求材料。在股东大会召开前,可以命令会议延期召开;已经召开的,在股东大会决议施行前可以请求法院宣告决议无效,并命其重新召开股东大会。其次,在司法救济层面,如果股东提案遭到董事会否决,股东大会尚未召开,股东可以诉请法院将提案纳入股东大会待决议事项;如果股东大会已经召开,股东可以依据我国《公司法》第 22 条提起股东会决议撤销之诉。

5. 我国公司分类制度改革

我国《公司法》对提案权的规定是在第四章“股份有限公司的设立和组织机构”中,从体系上可以推出,我国法律中规定的提案权只适用于股份有限公司。在司法实践中,法官也排除了有限责任公司股东的提案权。比如,在“魏某某与北京京鲁伟业

科技发展有限公司等公司决议撤销纠纷案”一审的民事判决书中,法院认为,“从现行《公司法》的其他规定内容来看,作为股份有限公司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。由此看来,股东临时提案权的合法行使问题,仅系与股份有限公司依法召开股东大会的程序有关”。^① 但笔者认为,这种制度设计已经不符合实践发展需要。

首先,国外对公司分类的标准大多数是封闭性和公开性,而我国有限责任公司与股份有限公司的分类已经被许多学者所诟病,按照这种分类来决定提案权的适用范围显然是不合理的。从实践来看,很多国有企业和家族企业为了追求公司治理的灵活性,都是采用有限责任公司形式,对这些公司的中小股东来说,他们也需要提案权来避免公司经营权被大股东垄断,损害自身利益。而股份有限公司中有很多都是小规模、非上市公司,对这些公司来说,赋予股东提案权显然是没有必要的。其次,从比较法上来看,各国提案权制度的设计都是和公司分类有密切关系的。因此,我国借鉴其提案权制度的时候,必须考虑本国公司分类的现实,否则难以保证借鉴的制度在我国发挥价值。比如,日本根据议案权、议题权、议案受领权三种权利的不同特点和不同种类公司的特点来划分提案权的适用范围。议案权可以即时行使,不会影响公司经营效率,适用于所有公司;议题权、议案受领权适用于股份公司。而在股份有限公司中,普通的股份公司、设置董事会的公众公司、设置董事会的非公众公司对提案主体资格、持股时间的要求也是不同的。在美国,公司分为公众公司和闭锁公司,其股东提案权制度适用于公众公司。因此,提案权制度的完善靠借鉴别国的提案权制度是不够的,它是以公司分类为基础的。为了充分发挥提案权制度的价值,我国应当根据实践需要,改革公司分类制度,进而完善股东提案权制度。

^① (2014)海民初字第14841号。