

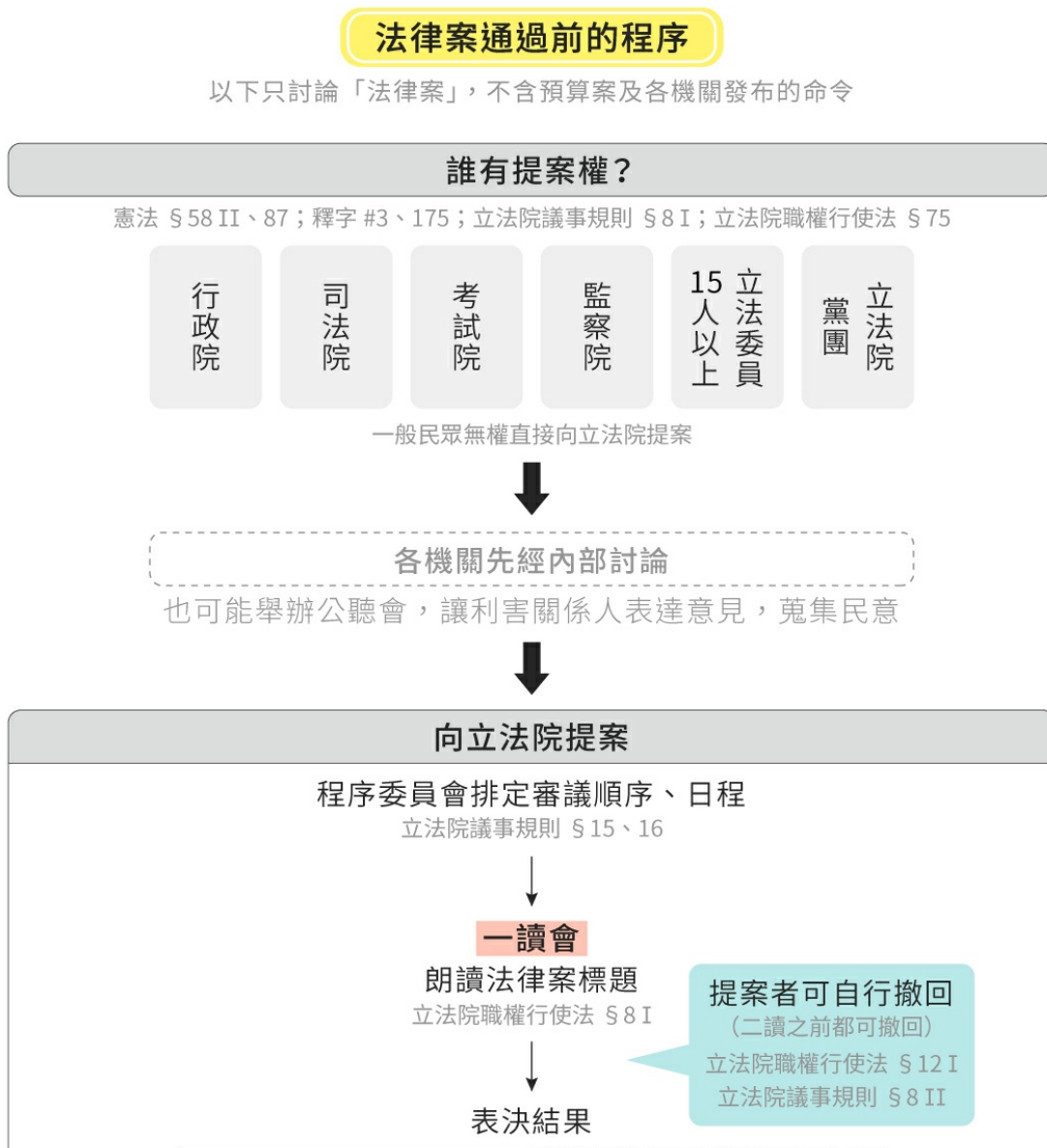
誰可以提出法律案？法律在三讀通過，總統公布前，要經過什麼程序？

文:黃蓮瑛（認證法律人）、陳婉榕（認證法律人）· 法律入門 · 2025-05-21

本文

法務部於2020年9月公告「科技偵查法」草案^[1]，因內容提及檢察官、警察有權以GPS衛星定位、入侵手機通訊軟體等方式辦案，引起各界就隱私權保障與犯罪偵查效率兩者如何求取平衡，展開熱烈討論。到底一部法律要真正地具有效力，需要經過什麼樣的程序呢？

一、法律案^[2]如何形成？誰有權提出法律案呢？（見圖1）



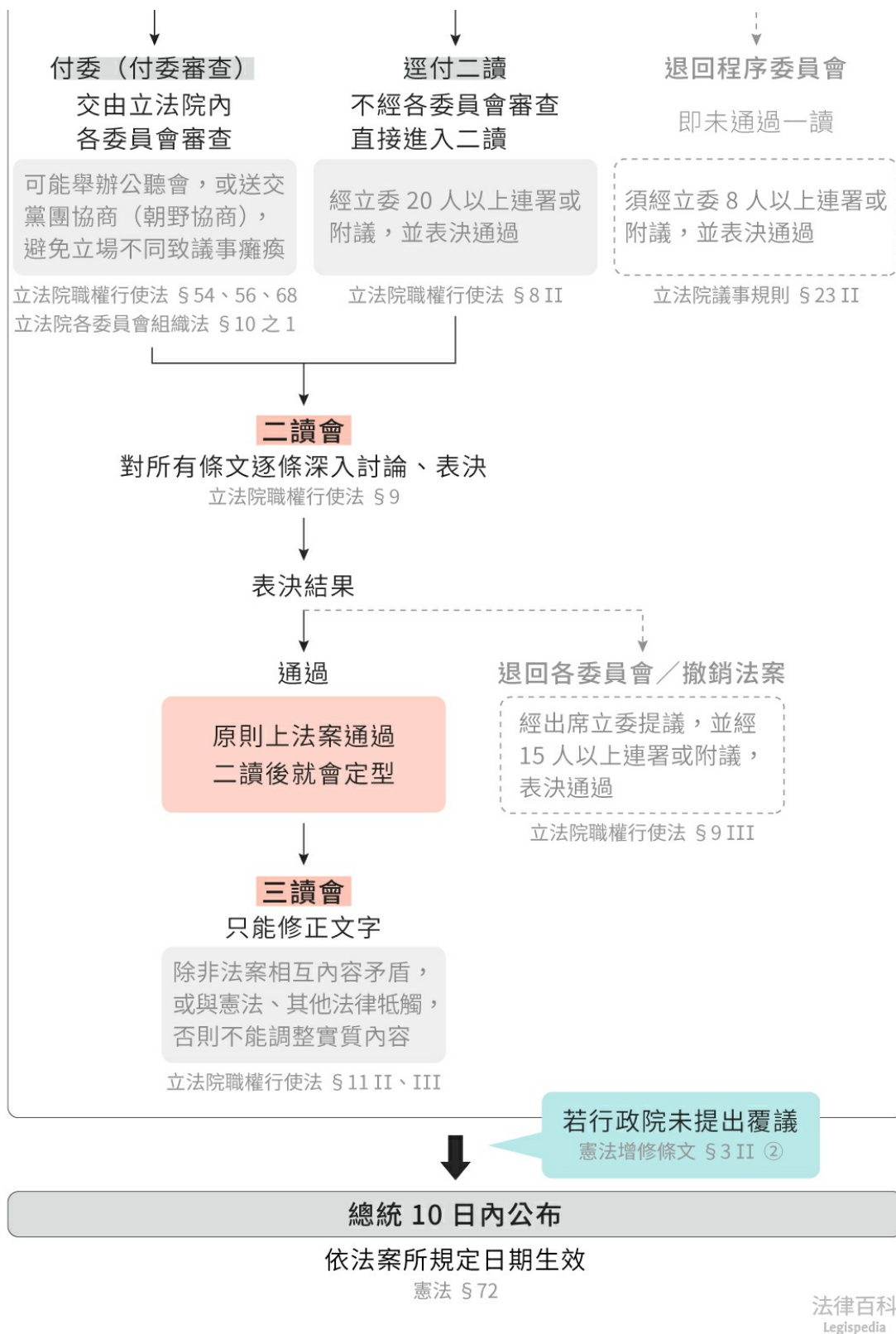


圖1 法律案通過前的程序

資料來源：黃蓮瑛、陳婉榕 / 繪圖：Yen

「提案」是立法的第一個步驟，有提案權的單位^[3]包括行政院^[4]、司法院^[5]、考試院^[6]、監察院^[7]、立法委員15人以上^[8]，以及符合立法院組織法規定^[9]的黨團^[10]。至於一般民眾沒有直接向立法院提出法律案的權限。

各機關在向立法院提出法律草案前，也必須先經過內部的討論程序。以行政院所提出的法律草案為例，行政院

所屬各個機關依各自職掌的業務範圍可以提出相關的法案，例如勞動部可提出與勞工、就業相關法案，文化部則可提出與藝術發展、文化交流相關的法案。行政院所屬各機關提出的法案會進入「行政院會議」^[11]討論，經行政院會議表決通過該法案後，法案才會送入立法院進行後續的審議^[12]。

二、法律案提出於立法院後會有什麼程序？誰會參加討論呢？

前面所說的各個提案機關向立法院提出法案後，法案會先進入「程序委員會」，由程序委員會排定法案的審議先後順序以及審議日程^[13]。

程序委員會之後就是大家所耳熟能詳的「三讀」程序。以下分別簡要介紹三讀程序的各個內容：

（一）一讀會

提案送入立法院會議中，經主席宣告請宣讀員朗讀法律案標題，就是一讀^[14]。第一讀會開始後，除非提案者撤回（二讀前都可以撤回）^[15]，依照會議表決有以下3種結果：

1. 付委

將法案交由立法院內各個委員會進行審查^[16]（又稱「付委審查」）。

各委員會是針對法案進行實質討論跟修正的地方，各委員會為了審查議案，可以舉行公聽會，邀請政府人員及社會上有關係的人員出席委員會說明事實或發表意見，供委員參考^[17]。在草案送進立法院前的各階段，包括行政院所屬機關草擬法案時、草案進入行政院院會（或其他一級機關的院會）時，也都可以舉辦「公聽會」^[18]來蒐集資訊、聽取各方建言或交換意見。

對於較有爭議性的法案，各委員會還可決定是否將法案送交黨團協商^[19]（一般稱為「朝野協商」），以避免因委員立場的不同，導致議事癱瘓。

2. 逕付二讀

經20位以上立法委員連署或附議並表決通過後，直接進入二讀程序^[20]（又稱「逕付二讀」），也就是不用再經過委員會審查。

3. 退回程序委員會

除了付委、逕付二讀以外，出席的委員也可以提出「將法案退回程序委員會」的異議，如果有8人以上連署或附議，就可不經討論，直接交付表決^[21]；如果多數通過，就會把法律案退回程序委員會，也就是沒有通過一讀^[22]。

（二）二讀會

經各委員會審查後的法案以及「逕付二讀」的法案，會進入第二讀會^[23]。二讀會可以先就委員會做成的審查意見進行討論，如果有出席委員提議，並經15人以上連署或附議及表決後，可以決議將法案重新送回委員會，或撤銷法案^[24]。二讀會將由立法院全院對於法案的每一個條文進行深入的討論跟表決^[25]，法案在通過二讀後，最後的樣子原則上在這個階段就會定型了^[26]。

（三）三讀會

第三讀會為最終「定稿」階段，除非發現法案內容相互矛盾，或跟憲法、其他法律牴觸外，在三讀會只能修正法案中的文字，不能再調整實質內容^[27]。在三讀會的最後，會對整部法案進行表決^[28]，通過後就完成了「三讀」程序，接著就可送交總統及行政院，如果行政院沒有提出「覆議」^[29]，總統收到後10日內會公布，並依該法案所規定的日期生效。

三、一般民眾如何關心法案的審議情形呢？

如果民眾關心法案的審議進度，可以到「立法動態資訊網法案追蹤平台」瞭解目前立法院中各個法案的審議進度。除此之外，「立法院議事及發言系統」也同樣可以查詢法案提案情形以及法案的審議進度，並且可以看到立法委員於各個會議中的發言記錄，也可以瞭解各委員會針對各法案舉辦公聽會的資訊。

喜歡看電視的民眾，也可以透過「國會頻道^[30]」1台及2台觀賞各委員會會議以及黨團協商會議的直播，一起掌握國會脈動。

四、結論

法律對於人民權利影響重大，一部法律的形成功需要各個機關的協力合作，如果能加上民眾的參與、關心及監督，也會讓法律的內容更完善、顧及更多方的權利。前言所提到的「科技偵查法」是由法務部提案，但因各方共識尚未凝聚，後來並未進入立法程序。未來在法律形成的前階段，民眾就可以透過上面所提到的管道關心法案的動向，適時表達意見，讓法案可以朝好的方向發展，而不會成為惡法來侵害人民權利。

註腳

[1] 法務部法檢字第10904527940號公告（2020/9/8）。

[2] 此處所討論的僅止於與人民權利較相關的「法律」位階規定，各機關所發布的「命令」（包括法規命令、行政規則）因制定程序不同，不在本篇的討論範圍中。

[3] 此處所討論的是法律案，如果是「預算案」的話只有行政院可以提出。

[4] 中華民國憲法第58條第2項：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒

嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」

[5] [司法院釋字第175號解釋](#)：「司法院為國家最高司法機關，基於五權分治彼此相維之憲政體制，就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法律案。」

[6] [中華民國憲法第87條](#)：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。」

[7] [司法院釋字第3號解釋](#)：「……監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，實與憲法之精神相符。」

[8] [立法院議事規則第8條](#)第1項：「立法委員提出之法律案，應有十五人以上之連署；其他提案，除另有規定外，應有十人以上之連署。」

[9] [立法院組織法第33條](#)第1項、第2項：「

I 每屆立法委員選舉當選席次達三席且席次較多之五個政黨得各組成黨團；席次相同時，以抽籤決定組成之。立法委員依其所屬政黨參加黨團。每一政黨以組成一黨團為限；每一黨團至少須維持三人以上。

II 未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團。黨團未達五個時，得合組四人以上之政團；依第四項將名單送交人事處之政團，以席次較多者優先組成，黨（政）團總數合計以五個為限。」

[10] [立法院職權行使法第75條](#)：「符合立法院組織法第三十三條規定之黨團，除憲法另有規定外，得以黨團名義提案，不受本法有關連署或附議人數之限制。」

[11] 行政院會議之參與人員包括行政院正副院長、各部會首長、政務委員及行政院人事行政總處、行政院主計總處、中央銀行首長。相關規定可參[行政院會議議事規則第2條](#)：「

I 行政院會議出席人員如下：

一、行政院院長、副院長。

二、各部會首長。

三、政務委員。

四、行政院人事行政總處、行政院主計總處、中央銀行首長。

II 行政院會議以院長為主席，院長因事不能出席時，由副院長代理之。院長、副院長均因事不能出席時，由出席者互推一人為主席。

III 第一項第二款及第四款之首長因事不能出席行政院會議時，由副首長代表。

IV 行政院秘書長及行政院發言人得列席行政院會議處理相關事務。」

[12] [行政院會議議事規則第4條](#)第1項第1款：「下列事項提出行政院會議議決之：一、依憲法須提出立法院之事項。」

[13] [立法院議事規則第15條](#)：「

I 本院會議審議政府提案與委員提案，性質相同者，得合併討論。

II 前項議案之排列，由程序委員會定之。」

[立法院議事規則第16條](#)：「議事日程由秘書長編擬，經程序委員會審定後付印；除有特殊情形外，至遲於開會前二日送達。」

[14] [立法院職權行使法第8條](#)第1項：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。」

[15]立法院職權行使法第12條第1項：「議案於完成二讀前，原提案者得經院會同意後撤回原案。」

立法院議事規則第8條第2項：「連署人不得發表反對原提案之意見；提案人撤回提案時，應先徵得連署人之同意。」

[16]立法院組織法第10條：「

Ⅰ 立法院依憲法第六十七條之規定，設下列委員會：

- 一、內政委員會。
- 二、外交及國防委員會。
- 三、經濟委員會。
- 四、財政委員會。
- 五、教育及文化委員會。
- 六、交通委員會。
- 七、司法及法制委員會。
- 八、社會福利及衛生環境委員會。

Ⅱ 立法院於必要時，得增設特種委員會。」

依立法院各委員會組織法第3條之1規定，每一位立法委員只能參加一個委員會，而各個委員會每年第一次會期會重新組成。

[17]例如司法及法制委員會曾經就前言提到的「科技偵查法」草案舉辦公聽會，詳細內容可參考立法院司法及法制委員會（2020），《「科技偵查手段引發人權爭議」公聽會報告》。

立法院職權行使法第54條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」

立法院職權行使法第56條：「

Ⅰ 公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。

Ⅱ 前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由各委員會決定之。

Ⅲ 應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」

[18]不僅止於立法過程，行政機關執行政策時有時也會利用公聽會來蒐集民意，例如土地的開發、捷運線的規劃等，都可能會舉辦公聽會讓利害關係人表達意見及想法。

[19]立法院各委員會組織法第10條之1：「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」

除委員會決定外，立法院院長也可以決定進行朝野協商，各黨團也可以向院長提出協商請求。參立法院職權行使法第68條：「

Ⅰ 為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。

Ⅱ 立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。

Ⅲ 各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。」

[20]立法院職權行使法第8條第2項：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。」

- [21]立法院議事規則第23條第2項：「報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提議，八人以上連署或附議，得提出異議，不經討論，逕付表決。如在場委員不足表決法定人數時，交程序委員會重新提出。」
- [22]何弘光（2020），〈立法程序法制與實務之研析〉，《國會季刊》，第48卷第4期，頁125。
- [23]立法院職權行使法第9條第1項：「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。」
- [24]立法院職權行使法第9條第3項：「第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，十五人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。」
- [25]立法院職權行使法第9條第2項：「第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。」
- [26]因為實質內容原則上在二讀會就已經定型，所以2019年間備受矚目的「同婚專法」，也出現尚未三讀通過，群眾們就已開始歡呼的情景。ETtoday新聞雲（2019），〈[同婚二讀通過可結婚登記 4萬人含淚相擁：台灣成為亞洲第一](#)〉。
- [27]立法院職權行使法第11條第2項：「第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。」
- [28]立法院職權行使法第11條第3項：「第三讀會，應將議案全案付表決。」
- [29]中華民國憲法增修條文第3條第2項第2款：「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：……二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」
- [30]除了可直接在[國會頻道網站](#)觀看外，其他觀看平台可參考立法院（n.d.），〈[國會頻道](#)〉。

延伸閱讀

楊舒婷（2024），〈法律經過立法院三讀通過後，就生效了嗎？怎麼判斷增修的法律什麼時候生效？〉。

張學昌（2022），〈什麼是立法理由？立法理由該怎麼查詢？〉。

標籤

📖 立法程序，立法院職權行使法，三讀，立法院，法案門檻