

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1968/06-07(06)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

為2006年5月28日會議擬備的背景資料簡介

司法機構的財政預算安排及資源

目的

本文件旨在述明事務委員會過往就司法機構的財政預算安排及資源和相關事項所作的討論。

背景

"法官及司法人員薪酬釐定制度"顧問研究報告書

2. 於2002年5月，司法機構委託梅師賢爵士進行一項顧問研究，以期探討如何訂定一套合適的制度，以釐定香港法官及司法人員的薪酬，並作出建議。在"法官及司法人員薪酬釐定制度"顧問研究報告書於2003年2月完成後，終審法院首席法官成立了一個工作小組，由15位來自各級別法院的法官組成，負責提供意見及就此事諮詢所有法官。

3. 於2003年4月23日，鑒於工作小組的意見獲得絕大多數法官支持，終審法院首席法官根據工作小組的意見，代司法機構向行政長官建議採納梅師賢爵士在顧問研究報告書中所提出的建議和意見，作為釐定香港法官及司法人員薪酬的合適制度。顧問研究報告書的建議和意見摘要載於**附錄I**。

4. 事務委員會於2003年5月26日的會議上就顧問研究報告書的部分建議進行初步討論。政府當局告知事務委員會，鑒於司法機構的建議提出若干原則問題，須小心研究，當局對有關建議仍未有固定立場。事務委員會同意在適當時候跟進此事。

司法機構的財政預算安排及資源

5. 在2002-2003年度，各政策局局長均須在2003-2004年度，按計劃就現有及新設或經改善的服務，節省經營開支1.8%，並由2004-2005至2006-2007年度，每年再節省1%。

6. 終審法院首席法官於2003、2004及2005年的法律年度開啟典禮上，均在致詞中提及司法機構的緊縮預算。終審法院首席法官於2005年2月17日的致詞中重申，雖然面對緊縮預算，但司法質素必須維持，決不可絲毫受損。然而，長期面對緊縮預算，各級法院的案件輪候時間均無可避免地會有所延長。當輪候時間達到不可接受的程度，司法機構須提出增撥資源的要求，而政府當局及立法機關亦須予以解決。

7. 司法機構的財政預算安排及資源此課題最先在2003年2月24日的事務委員會會議上討論，其後在2003至2006年間多次會議上均有跟進。

8. 在討論的過程中，事務委員會亦考慮了立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於2003年11月擬備，有關"海外司法機構的財政預算安排"的研究報告(RP02/03-04號文件)。該報告探討美國、英國和加拿大的財政預算安排，並將之與香港司法機構的財政預算安排作比較。

事務委員會的討論

事務委員會的關注事項／建議

9. 事務委員會委員提出下列意見——

- (a) 司法機構的財政預算安排應獲得更佳保障，以確保司法獨立不會受到行政影響，司法機構亦須得到足夠資源以履行司法工作，避免不當延誤；
- (b) 當局應檢討為司法機構訂定須達致的節約目標，以及在每年資源分配中釐定司法機構的核准撥款等安排；及
- (c) 雖然《基本法》第六十二(四)條規定，政府編制並提出財政預算、決算，但根據《基本法》，政府當局有空間讓司法機構有更大自由度及自主權編制本身的財政預算。

10. 事務委員會於2005年5月23日的會議上同意要求政府當局及司法機構政務處考慮下列建議 ——

司法機構的財政預算安排及資源

- (a) 政府當局不應單方面將對政策局及部門設定的節約目標加諸司法機構，而應諮詢司法機構，何種節約目標可配合其妥善履行司法工作所需；
- (b) 司法機構應有自主權，可根據如現有資源、預計需求、工作量及員工薪酬等客觀準則，編製本身的財政預算。委員指出，在美國，分配予各法院的大多數撥款按公式釐定，而這些公

式由司法機構制定，作為釐定司法機構工作量及資源需求的客觀方法；

- (c) 政府當局應正式以司法機構的財政預算建議通常不會被削減作為常規的規則；

法官及司法人員的薪酬

- (d) 應按梅師賢爵士在顧問研究報告書中提出的建議，立法保障司法人員的薪酬，使之與在憲制中給予司法獨立重要地位的其他司法管轄區看齊；及
- (e) 政府當局應適當時考慮成立綜合基金，以應付司法機構的指定資源需求，如支付司法人員薪酬等。委員認為，持續保障司法人員的薪酬是維護司法獨立所必不可少的。委員指出，在英國，司法人員薪酬由綜合基金支付，而該基金無須經國會核准，亦不受政府任何撥款過程或財政預算法例規限。

政府當局的回應

11. 於2005年7月的事務委員會會議上，政府當局對事務委員會有關財政預算安排的建議的回應如下——

- (a) 政府當局同意實施經修訂的財政預算安排，即在訂立政府的財政預算目標前，徵詢司法機構其對整體資源的需求；
- (b) 政府當局並不同意訂定硬性規定，禁止削減司法機構財政預算撥款，因為政府當局考慮到整體的經濟緊絀狀況，不能排除調低司法機構撥款的需要；及
- (c) 給予司法機構的撥款是政府整體開支的一部分，每年須經立法會批核，另外亦須由立法會財務委員會或財政司司長根據《公共財政條例》(第2章)審批。政府當局認為沒有必要成立無須通過立法會撥款程序的獨立基金，以應付司法機構的資源需求。

12. 對於司法機構的提議採納梅師賢爵士顧問研究報告書中提出的建議和意見，政府當局表示，當時的行政長官於2004年1月要求一個獨立組織(司法人員薪俸及服務條件常務委員會("常務委員會"))就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制及方法向他作出建議，尤其就應否接納司法機構根據上述報告書所作的建議提供意見。常務委員會尚未向行政長官提交報告。

經修訂的財政預算安排

13. 2006年3月27日的會議上，政府當局向委員簡介司法機構對擬定司法機構2006-2007年度預算草案的修訂安排，並告知事務委員會

- (a) 根據經修訂的財政預算安排，司法機構在2005年8月政府當局為司法機構編製運作開支撥款封套之前，已向政府當局提交了2006-2007年度的財政需求。司法機構2006-2007年度預算草案會提供足夠資源，供司法機構實施措施縮短各級法院的輪候時間；
- (b) 司法機構認為經修訂的財政預算安排運作暢順；及
- (c) 政府當局會將經修訂安排定為日後編製預算案的常規做法。

14. 事務委員會重申，司法機構應有自主權，可根據一些客觀準則或既定公式來編製其預算。司法機構政務處及政府當局表示，任何符合《基本法》規定的建議，他們均對之持開放態度。然而，由於經修訂的財政預算安排剛剛實施並且運作暢順，他們會繼續密切監察情況，然後才考慮有否需要採取其他措施。事務委員會要求他們考慮是否仍有空間改善司法機構的財政預算安排，並在2007-2008年度會期向事務委員會匯報。

最新情況

15. 事務委員會將於2007年5月28日的下次會議上跟進有關事項，包括事務委員會於上文第10(b)、(d)及(e)段提出的建議。

有關文件

16. **附錄**載有相關文件一覽表，方便委員查閱。該等文件可於立法會網站取覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年5月25日

**顧問報告(第六章)所載
建議和意見的摘要**

(1) **建議 1：應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬。**

藉憲法或立法禁止削減法官及司法人員薪酬是司法獨立所必不可少的。澳大利亞、新西蘭、新加坡、英格蘭及威爾士和美國均是絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的。另外，其他絕對禁止削減法官薪酬的主要司法管轄區（具普通法傳統或特色的）還包括印度、愛爾蘭、馬來西亞、菲律賓和南非。這些主要司法管轄區均絕對禁止削減法官薪酬，意味着此舉已被廣泛接納為維護司法獨立的保障，其理據是，司法獨立這原則既是如此基本，就必須避免出現任何可能會損害司法獨立的情況。

香港有更充分的理據去絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬。在香港，由於區域法院及更高審級的法院法官於退休後被禁止返回法律界執業，故此他們較那些沒有禁止法官於退休後重返法律界執業的司法管轄區的法官，更依賴司法工作所得的報酬。

至於非絕對禁止減薪，例如當有關法院的大多數法官同意減薪，或法官放棄禁止減薪的保障時便可減薪，這些做法同樣不可接受，主要理由是這會在法官中間引起一場爭論，導致他們兩極分化。他們對這問題的分歧和爭論會損害法官的凝聚力和士氣，而這兩個元素是司法機關能得以有效運作所必須的。此外，這些爭論也會令行政和司法機關的關係變得緊張或使這種緊張關係進一步惡化，同時令司法機關變得政治化。（見第 6.3 至 6.10 段）。

- (2) 建議 2：制定條文使法官及司法人員的薪酬須從固定撥款中支付。

立法規定從固定撥款中支付，以持續保障法官的薪酬是維護法官的獨立性所必不可少的。沒有這種安排是現行制度的重大不足之處。

（見第 6.11 至 6.13 段）。

- (3) 建議 3：法官及司法人員的薪酬應由獨立機構作出建議，再經行政機關考慮後訂定。

行政機關然後會要求立法機關通過所需撥款。這樣的制度尊重(a)司法獨立和(b)行政機關編制和提交公帑支出預算的責任，以及立法機關審核和通過財政預算及公共開支的責任。這項安排與《基本法》相符，而且是建基於香港既有的法律傳統。

（見第 6.14 至 6.18 段）。

- (4) 建議 4：應立法就設立獨立機構作出規定。

以法例為基礎可增強機構的獨立性和使人更加覺得這機構是固定和長期的。此外，法例會賦予機構適當的權力，以及界定機構的職能及權力，使其職能及權力具透明度。

（見第 6.19 及 6.20 段）。

- (5) 建議 5：獨立機構應只專注於法官及司法人員的薪酬事宜。

理由是：(1)由專家組成的組織具備合適的專長及經驗評估該類別人士的薪酬；(2)法官有別於其他類別人士，評估他們薪酬的方法必然與適用於評估公營機構其他人士的薪酬方法有別；以及(3)訂定公營機構薪酬時可以考慮的因素如工作表現酬金及生產力獎金均不適用於評估法官及司法人員的薪酬。

（見第 6.21 段）。

- (6) 建議 6：獨立機構的成員應由行政機關委任。法例應訂立關於成員的規定，如某些成員須來自法律專業，某些須具備某種經驗和專長，哪些人不符合資格成為成員，成員的任期和將成員免職的理由等。

機構由 5 名成員組成便已足夠。

- (1) 主席應是一位在社會享有崇高地位的知名人士，具有公營機構的經驗更佳。
- (2) 成員應包括一名大律師和一名律師。他們了解法院工作及公營機構的情況，這對獨立機構會有所幫助。如司法官員推薦委員會一樣，應規定行政機關在委任大律師或律師為成員前，諮詢大律師公會及律師會。
- (3) 另外兩名成員中，其中一人應具備會計方面的經驗更佳。

成員的任期應固定為 2 或 3 年，而在他們在任期內只可以基於條例所指明的理由，如破產及被裁定刑事罪名成立才能將其免職。獨立機構的成員不應同時是評估公務員薪酬的任何組織的成員。獨立機構應設有獨立於行政及司法機關的秘書處。

下列人士不符合資格出任成員：

- (1) 法官及退休法官，因為要維持公眾信心，便應避免出現實際或可能出現的利益衝突，或讓人有利益衝突的感覺。
- (2) 在行政機關工作的人，因為行政機關須考慮由獨立機構作出的建議。
- (3) 立法機關的成員，因為他們須考慮固定撥款以外的撥款建議。

(見第 6.22 至 6.26 段)

- (7) 建議 7：條例應訂明評估方法，亦即獨立機構須考慮的各種因素。

現時沒有司法管轄區列明釐定法官及司法人員薪酬的方程式。實際上亦不可能訂出一條方程式，因為這種工作不是一門科學，最終還是一個考慮多項因素後作出決定的判斷過程。

鑑於其他司法管轄區的經驗，有關條例應列出下列因素：

- (1) 需要維持司法獨立；
 - (2) 需要維持司法機關在社會上的地位；
 - (3) 法官的招聘及留任；
 - (4) 工作量的轉變；
 - (5) 不同司法職位的對比關係；
 - (6) 公營及私營機構薪酬的比較；
 - (7) 法官及司法人員薪酬與政府主要官員及公務員薪酬大致的對比關係；
 - (8) 外圍經濟因素（例如工資及消費物價指數）；
 - (9) 一般經濟政策；以及
 - (10) 獨立機構認為相關的其他事宜。
- （見第 6.27 及 6.28 段）

- (8) 建議 8：工作表現酬金及生產力獎金不應納入法官及司法人員的薪酬之內。

理由是：(1)這與司法獨立原則並不相符。在這制度下評定工作表現可導致或使人感覺是誘使法官及司法人員採用某種方式來處理案件，以儘量提高賺取酬

金的機會。(2)如何衡量法官及司法人員的工作表現來計算獎金或生產力酬金亦有困難。

雖然在很多司法管轄區，越來越多公營機構跟私人機構一樣將工作表現酬金及生產力獎金納入薪酬之內，但除新加坡外，其他司法管轄區都沒有將上述酬金及獎金納入法官和司法人員的薪酬之內。在聯合王國和澳大利亞，這建議為司法機關以不合適為理由強烈反對，也因同一理由被這兩個司法管轄區的檢討薪酬機構所否決。

(見第 6.29 至 6.31 段)

- (9) 建議 9：法定的獨立機構應採用透明的處事程序，亦應將其向行政機關作建議的報告書公布。

這對維持公眾對其工作的信心至為重要。

(見第 6.33 及 6.34 段)

司法機構的財政預算安排及資源

相關文件

會議	會議日期	文件／問題
司法及法律事務委員會	2003年2月24日	司法機構政務處就"司法機構的節約效益計劃"提供的文件 [立法會CB(2)1224/02-03(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1618/02-03號文件]
	2003年5月26日	有關"法官及司法人員的薪酬釐定制度"的司法機構新聞稿及顧問研究報告 [立會會CB(2)1871/02-03(01)號文件] 政府當局2003年5月20日的函件 [立法會CB(2)2181/02-03(03)號文件] 香港大律師公會2003年5月7日的函件 [立法會CB(2)2181/02-03(04)號文件] 香港律師會有關"法官及司法人員薪酬"的函件 [立法會CB(2)2231/02-03(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2889/02-03號文件]
	2003年11月24日	資料研究及圖書館服務部於擬備的"海外司法機構的財政預算安排"研究報告 [RP02/03-04號文件] 政府當局有關"司法機構的財政預算安排"的文件 [立法會CB(2)390/03-04(03)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)729/03-04號文件]
	--	政府當局有關"司法機構的財政預算安排"的文件 [立法會CB(2)1288/03-04(01)號文件]

會議	會議日期	文件／問題
立法會	2004年12月8日	有關吳靄儀議員就"裁判法院的關閉與合併"提出口頭質詢的會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2005年4月25日	<p>司法機構政務處就裁判法院的關閉與合併"所作的書面回應 [立法會CB(2)1271/04-05(01)號文件]</p> <p>有關"司法機構的節約措施、財政預算安排及各項費用和收費"的背景資料簡介 [立法會CB(2)1333/04-05(01)號文件]</p> <p>司法機構政務處有關"司法機構的財政預算安排"的文件 [立法會CB(2)1333/04-05(02)號文件]</p> <p>政府當局有關"開支預算及司法機構的收費"的文件 [立法會CB(2)1333/04-05(03)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2057/04-05號文件]</p>
	2005年5月23日	<p>有關"司法機構的財政預算安排"的背景資料簡介 [立法會CB(2)1621/04-05(03)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2232/04-05號文件]</p>
	2005年7月12日	<p>於2005年5月25日就司法機構的財政預算安排致財經事務及庫務局局長的函件 [立法會CB(2)2234/04-05(01)號文件]</p>
		<p>司法機構政務處於2005年7月5日就"司法機構的財政預算安排"發出的函件 [立法會CB(2)2234/04-05(02)號文件]</p> <p>政府當局所提供題為"就司法機構的財政預算安排提出的建議——政府當局的回應"的文件 [立法會CB(2)2234/04-05(03)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2621/04-05號文件]</p>

會議	會議日期	文件／問題
	2006年3月27日	<p>立法會秘書處就"司法機構的財政預算安排及資源"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1489/05-06(01)號文件]</p> <p>司法機構政務處於2006年3月20日就"司法機構的財政預算安排及資源問題"發出的函件 [立法會CB(2)1489/05-06(02)號文件]</p> <p>政府當局2006年3月20日的函件 [立法會CB(2)1489/05-06(03)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2048/05-06號文件]</p>