

立法會參考資料摘要

法官及司法人員薪酬釐定制度 及 二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整的 暫行安排

引言

法官及司法人員薪酬釐定制度

在二零零八年五月二十日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**，**接納**司法人員薪俸及服務條件常務委員會¹(下稱“司法人員薪常會”)各項關於釐定法官及司法人員薪酬的架構和機制的主要建議—

- (a) 沒有必要立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪金；
- (b) 當局應在適當時候制定法例，設立固定常設撥款以支付法官及司法人員的薪金；
- (c) 法官及司法人員的薪酬應繼續由行政機關在考慮獨立諮詢機構的建議後訂定。該獨立諮詢機構的職能，應專注於法官及司法人員薪酬的事宜，而現時的司法人員薪常會應予擴大，以執行擬設獨立機構的職能；
- (d) 該獨立機構就法官及司法人員的薪酬提出建議時，應採取平衡處理的方式和考慮一籃子因素；此外，應採用透明的處事程序，並應公布其向行政機關提出的建議；

¹ 司法人員薪常會現由鄭維志先生，GBS, JP 擔任主席，委員包括范鴻齡議員，SBS, JP、馮國經博士，GBS、梁冰濂女士，SC 及蔡克剛先生，BBS, JP。在司法人員薪常會進行研究期間，梁定邦先生，SC, JP 是委員之一，其席位後由梁女士接替。

- (e) 該獨立機構應由七名非官方成員組成，當中包括一名執業律師和一名執業大律師，但不包括現職或退休法官；此外，應容許成員同時擔任其他公共組織²的成員；以及
- (f) 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。

2. 此外，司法人員薪常會建議司法機構應獲授權增加或刪減首長級司法職位。行政會議**建議**，行政長官**指令**這建議不予採納。

二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整

3. 在釐定法官及司法人員薪酬的新制度訂立之前，關於在二零零八年六月／七月到期進行的二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整，行政會議**建議**，行政長官**指令**：

- (a) 在考慮司法機構今年(及日後)的薪酬調整時，該等在二零零二至零三年度、二零零三至零四年度及二零零四至零五年度適用於公務員的減薪安排應對法官及司法人員永久無效；以及
- (b) 如高層及首長級公務員在二零零八至零九年度所獲的薪酬調整幅度，令公務員的薪酬高於對等職級的法官及司法人員³，則應調升法官及司法人員的薪酬，令他們的薪酬(以金額計算)與對等職級的公務員看齊。

理據

司法人員薪常會報告

4. 司法人員薪常會應行政長官的邀請，就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法，進行了一項研究。其間，也一併檢視了司法機構以梅師賢爵士⁴所擬備的顧問研究報告書(下稱“《梅師賢報告書》”)為基礎的各項建議。司法人員薪常會在研究《梅師賢報告書》(報告書建議載於附件 A)時，所循的原則是：任何用以

A

² 包括司法人員推薦委員會和三個負責公務員薪俸及服務條件的諮詢組織(即公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會、以及首長級薪俸及服務條件常務委員會)。

³ “法官”包括終審法院法官、上訴法庭法官、原訟法庭法官及區域法院法官。“司法人員”指裁判法院及審裁處的人員，以及高等法院和區域法院的司法常務官和聆案官。

⁴ 終審法院非常任法官及澳洲前首席法官。

釐定法官及司法人員薪酬的新制度，必須維護司法獨立的原則和形象。司法獨立的要素包括：任期保障、財政保障，以及司法機構體制獨立。釐定法官及司法人員薪酬的新制度，應為法官及司法人員提供財政保障，並須透過體制架構，把行政和立法機關的干預減至最低。司法人員薪常會的報告載於附件 B。

B

立法禁止削減法官及司法人員薪酬

5. 《梅師賢報告書》提出，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一項要素(梅師賢建議 1)。絕對禁止削減薪酬的理據主要在於：司法獨立是非常重要的，任何可能損害司法獨立的風險均應該消除，而且不應該讓法官承受與減薪相關連的問題所引致的政治壓力。

6. 司法人員薪常會同意有需要避免因減薪問題而對法官及司法人員造成政治壓力，但卻認為無須在現時採納這項建議。理由有兩方面：削減法官及司法人員的薪金必須立法才能實施，而司法人員薪常會的其他建議已大大確立司法獨立的原則。不過，司法人員薪常會也指出，假如社會各界廣泛支持有關建議，認為我們應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪金，則政府或適宜考慮應否在日後制定這項法例。

7. 當局贊同司法人員薪常會的觀點，認為沒有必要立法禁止削減法官及司法人員的薪金。當局同意，而且一如終審法院曾作出的裁決，只有透過立法才可以單方面決定削減公務員薪金(按此推論，削減法官及司法人員薪金也一樣)。此外，雖然普通法司法管轄區幾乎一律(透過憲法或一般法例)禁止削減法官及司法人員薪金，但事實上，不少國際司法文獻都承認，減薪如果是公共經濟措施一個重要部分，適用於所有從公帑支付薪金的人，則屬於上述一般規則的例外情況，可以允許執行。

法定的固定常設撥款

8. 《梅師賢報告書》建議制定條文使法官及司法人員的薪酬須從固定撥款中支付，因為持續的財政保障，是維護司法機構獨立性必不可少的體制安排(梅師賢建議 2)。司法人員薪常會支持提供法定的固定常設撥款以支付法官及司法人員的薪金。

9. 固定常設撥款的安排可以在體制上提供重要的保證，讓司法機構獲得財政保障。當局接納司法人員薪常會的建議，立法規定設立固定常設撥款，以支付法官及司法人員的薪金。

獨立諮詢機構

10. 《梅師賢報告書》建議，司法人員薪常會也認同，法官及司法人員的薪酬應由行政機關經考慮獨立機構作出的建議後訂定(梅師賢建議 3)。報告書又建議，這個獨立諮詢機構應只專注於法官及司法人員薪酬的事宜(梅師賢建議 5)。此外，這個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(梅師賢建議 9)。我們贊同這些建議。

11. 《梅師賢報告書》進一步建議，應立法設立這個獨立機構(梅師賢建議 4)。報告書建議，這個獨立機構的成員應由行政機關委任(梅師賢建議 6)。此外，這個機構應由五名成員組成，當中包括一名大律師和一名律師。報告書又建議，現職及退休的法官、在行政機關工作的人，以及立法機關的成員，均不符合資格出任成員，而且成員也應避免同時是該三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織⁵的成員。

12. 雖然司法人員薪常會同意這個機構的成員應由行政機關委任，但建議由七人(而非五人)組成，當中包括一名執業律師及一名執業大律師，此外，不應委任現職或退休的法官。司法人員薪常會建議容許成員同時擔任其他公共組織的成員，認為可以促進交流，集思廣益。這點與《梅師賢報告書》的建議有所不同。司法人員薪常會進一步建議，把司法人員薪常會擴大，以履行擬設法定機構的職能。此外，應由政府當局決定何時立法設立這個獨立機構。

13. 當局同意司法人員薪常會的看法，司法人員薪常會在擴大成員數目和職權範圍後，可執行擬設法定機構的職能。為提高透明度，我們贊成相關建議，即應該公布司法人員薪常會向行政長官提出的建議。我們認為在現階段沒有需要立法設立這個機構，待經擴大的司法人員薪常會運作一段時間，然後才作進一步的決定。

機制和方法

14. 《梅師賢報告書》認為，實際上不可能訂出一條用以釐定法官及司法人員薪酬的特定方程式，因為釐定薪酬最終還是一個判斷過程。報告書建議，該獨立機構須衡量一籃子因素，而這些因素應在法例訂明(梅師賢建議 7)。

15. 司法人員薪常會贊同《梅師賢報告書》這項建議的要點，但提醒不應過份仔細界定有關因素，並建議以“平衡處理”的方式考慮一籃子因素(與《梅師賢報告書》所列的因素相類似)。司法人員薪常會建議的一籃子因素包括下列各項—

⁵ 公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會，以及首長級薪俸及服務條件常務委員會。

- (a) 私營機構的薪酬水平及趨勢；
- (b) 法官與私人執業律師在職責、工作條件和工作量方面的比較；
- (c) 法官及司法人員所享有的福利和津貼；
- (d) 法官及司法人員的退休年齡和退休福利；
- (e) 司法機構招聘和挽留法官及司法人員的情況；
- (f) 以公營機構薪酬作為參考；
- (g) 生活費用的調整幅度；
- (h) 香港的整體經濟狀況；以及
- (i) 禁止離職後再在香港私人執業的規定。

16. 當局同意，司法人員薪常會應採納平衡處理的方式。參考一貫的公務員薪酬政策(根據這項政策，行政會議在決定薪酬調整幅度時，會考慮一籃子因素⁶)，當局建議除上述因素外，司法人員薪常會可同時考慮下列各項—

- (a) 海外的薪酬安排—因為司法機構也從海外司法管轄區招聘法官及司法人員，而海外司法管轄區是相關人力市場的一個重要部分；
- (b) 司法服務的特點—例如司法職位的任期保障、威信及聲望；以及
- (c) 政府的財政狀況—這是在考慮公務員薪酬調整時的一項相關因素。

我們會邀請經擴大的司法人員薪常會，在制訂擬議平衡處理方式的詳細方法時，研究把這些額外因素納入考慮之列。

17. 司法人員薪常會認為，應解除高層公務員薪金與法官及司法人員薪金在傳統上的非正式聯繫，以加強司法獨立的形象及在日後薪酬變動方面為法官及司法人員提供所需的保障和保證。由於現時的法官及司法人員在加入司法機構前，大多數是私人執業的，與從前多屬內部晉升或從政府法律機關招聘而來的情況不同，所以司法

⁶ 主要有六項因素：每年薪酬趨勢調查所得的薪酬趨勢淨指標、經濟狀況、生活費用的變動、政府的財政狀況、職方對薪酬調整的要求及員工士氣。

人員薪常會把私營機構的薪酬水平及趨勢列為重要的考慮因素。司法人員薪常會建議每隔三至五年進行一次基準研究，以確定法官及司法人員的薪金與私人法律執業者的收入在變動上是否保持大致相若。

18. 當局贊同司法人員薪常會的建議，定期進行一次基準研究。我們已準備在司法人員薪常會進一步審視基準研究所用的方法時，提供意見和協助。視乎結果，司法人員薪常會可以進一步考慮日後進行基準研究的頻密程度。

19. 值得注意的是，司法人員薪常會已清楚指出司法機構近年在招聘和挽留法官及司法人員方面，並沒有明顯的困難。司法人員薪常會的結論是，目前的薪酬福利條件，足以令司法機構招聘和挽留到具合適才幹的法律執業者出任各級司法職位。司法人員薪常會認為，日後在釐定法官及司法人員薪酬時，宜以現時與私人法律執業者相若的薪酬水平作為參考。

其他建議

20. 《梅師賢報告書》建議，而司法人員薪常會也贊同，工作表現獎金及生產力獎金不應納入法官及司法人員的薪酬之內(梅師賢建議 8)。當局認為這項建議沒有問題。

21. 另外，司法人員薪常會建議，應授權終審法院首席法官或司法機構政務長增加或刪減首長級的司法職位。若擬設處理法官及司法人員薪酬的獨立機構建議制訂任何規則和限制，他們應在這些規則和限制下增加或刪減有關職位。

22. 由於開設首長級職位和開設附連公務員職位的工作緊密關連，若採用不同的安排開設首長級司法職位及為其提供支援的相關公務員職位，會在實行上造成不必要的困難⁷。所以，行政長官會同行政會議決定不採納這項建議。

23. 另外，當局留意到，司法人員薪常會會密切留意法官及司法人員的附帶福利。我們會與司法人員薪常會合作處理這方面的問題。

⁷ 舉例來說，主要的人員編制建議(即開設首長級司法職位的建議)可能會取決於附連的公務員職位能否在資源分配工作獲得通過，如涉及首長級公務員職位，更須獲得立法會財務委員會通過，屆時情況會較為尷尬。

二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整的暫行安排

24. 有關二零零八至零九年度的公務員薪酬調整，行政長官會同行政會議後，將於六月初決定向公務員職方提出的薪酬調整方案，然後再於一星期後決定公務員的最終薪酬調整幅度。我們需要差不多同時為法官及司法人員進行同樣工作。由於我們不可能趕及在本年度訂立用以釐定法官及司法人員薪酬的新制度，因此我們需要考慮一項暫行安排。

25. 行政長官會同行政會議決定，在考慮司法機構今年及日後的薪酬調整時，該等在二零零二至零三年度、二零零三至零四年度及二零零四至零五年度適用於公務員的減薪安排應對法官及司法人員永久無效。行政長官會同行政會議亦決定，在考慮二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整時，如高層及首長級公務員在二零零八至零九年度所獲的薪酬調整幅度，令公務員的薪酬高於對等職級的法官及司法人員，則應調升法官及司法人員的薪酬，令他們的薪酬(以金額計算)與對等職級的公務員看齊。

建議的影響

26. 我們的建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對於生產力、環境、經濟或可持續發展沒有影響。

27. 就訂立新制度以釐定法官及司法人員的薪酬而言，這項建議本身不會對財政造成影響。在現階段評論司法人員薪常會在新制度之下可能建議的改革會否帶來重大財政影響，實在言之過早。至於二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整的暫行安排，這建議的財政影響會與公務員薪酬調整一併考慮。

28. 組建新制度的建議對公務員人手不會有影響。公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處會以現有的人手及資源提供協助。在現階段評估新制度的實際運作是否需要額外人手和資源，也是言之過早。如證實確有這方面的需要，我們會通過既定的資源編配程序處理。

公眾諮詢

29. 司法人員薪常會的研究獨立進行，不曾諮詢公眾。立法會司法及法律事務委員會曾討論《梅師賢報告書》，並對報告書的建議大致表示支持。立法會公務員及資助機構員工事務委員會也知悉司法人員薪常會應邀研究《梅師賢報告書》。

宣傳安排

30. 我們會把當局就司法人員薪常會報告所作出的決定，以及二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整的暫行安排，告知司法機構及司法人員薪常會。我們會在立法會司法及法律事務委員會定於二零零八年五月二十六日的會議上簡介有關事宜。我們會發出新聞稿，屆時會有發言人回應查詢。

查詢

31. 如對本摘要有任何疑問，可致電2810 3946 聯絡助理行政署長尤建中先生。

政務司司長辦公室
行政署
二零零八年五月二十日

法官及司法人員薪酬釐定制度
及
二零零八至零九年度法官及司法人員薪酬調整的
暫行安排

附件

- | | |
|------|--|
| 附件 A | 梅師賢爵士《法官及司法人員薪酬釐定制度顧問研究報告書》摘要 |
| 附件 B | 司法人員薪俸及服務條件常務委員會《釐定香港法官及司法人員薪酬的合適架構、機制及方法研究報告》 |

梅師賢爵士《法官及司法人員薪酬釐定制度顧問研究報告書》摘要

第六章

建議

6.1 本章列出本人的建議以供香港的司法機構考慮。本人認為，這些建議順應及合乎第二章所介紹的香港法官及司法人員薪酬制度的發展趨勢，而且完全符合第三章所討論的司法獨立原則。

6.2 本人在參考第四章討論的其他司法管轄區採用各種不同的法官薪酬訂定制度時所累積的經驗後作出這些建議。這些建議亦反映聯合王國的薪酬檢討委員會和澳大利亞（聯邦）薪酬審裁處對一些問題的最新看法。

建議 1：

應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬。

6.3 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。本報告書研究範圍內的其他司法管轄區均絕對禁止削減法官的薪酬，只有加拿大例外。除英格蘭及威爾士、美國、澳大利亞、新西蘭及新加坡之外，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。

6.4 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。絕對禁止削減薪酬的理據是，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。

6.5 在加拿大，削減法官的薪酬不是絕對禁止的（見 3.46 段）。只要事先將法官的薪酬事宜交由獨立機構考慮，加拿大便可容許削減法官的薪酬。有關減薪措施必須是整體經濟措施的一部份，使全體或部份從公帑支付薪酬的人也得減薪，或必須是針對省級法官這一類別人士的措施之一部份。在這方面，加拿大的做法與很多司法管轄區廣泛接納絕對禁止削減薪酬是維護司法獨立的保障是不相符的。另外，雖然獨立機構的建議沒有約束力，但行政機關如不接納建議時必須

在理性基礎上提出支持其決定的理據。要證明理由充分是不容易的，尤以單單針對法官這一類別的人士來削減薪酬時更甚。有關考慮“理性驗證標準”時所適用的原則或準則並不明確。這亦是加拿大做法的另一基本缺點。

6.6 1995 年，亞太法協地區的司法機構首腦，包括香港當時的首席按察司簽署了《亞太法協地區有關司法獨立原則的北京聲明》，該聲明規定禁止削減法官的薪酬，但如符合某些條件便可削減，而這些條件比加拿大的較為嚴格。該聲明的第 31 條訂明：

“法官必須獲取足夠的薪酬及享有恰當的服務條件。於法官在職期間，不應對其薪酬及服務條件作不利於他們的更改，但若這些更改是公共措施的一部份，且一視同仁地實行，並獲有關法院的法官或他們的大多數同意，則不受此限。”（斜體為後加）

6.7 由此看來，北京聲明預期某類別法院大多數法官所持的意見會對其餘少數法官構成約束力。北京聲明中所定的條件如被引用的話，這可以令同一司法管轄區內不同審級的法院出現不同的減薪情況。這是極不理想的。

6.8 然而，反對北京聲明所訂之條件的主要理由是，如果引用這條件的話，這便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。

6.9 對非絕對禁止減薪，或對容許法官放棄禁止減薪保障的建議，上述反對理由同樣適用。

6.10 香港應採納絕對禁止削減薪酬的做法。這可全面保障司法獨立，而且亦不會有上述其他做法所出現的弊端。相比其他司法管轄區如加拿大、澳大利亞及美國，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，因為這些司法管轄區的法官於退休後可以返回法律界執業，但香港

的法官卻不可以（見第 2.19-2.20 段）。香港的法官犧牲了較高薪酬加入司法機構工作，因此比這些司法管轄區的法官更依賴司法工作所得的報酬。

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。

6.11 在香港，法官的薪酬並非從固定法定撥款中支付。他們的薪酬是從每年根據《撥款條例》所撥的款項中支付。

6.12 在聯合王國、澳大利亞、加拿大、新西蘭及新加坡這些地方，規定法官的薪酬須從固定法定撥款支付，以持續保障他們的薪酬，這是維護法官的獨立性必不可少的。

6.13 在香港，現時沒有法例規定法官及司法人員的薪酬須從政府的一般收入中撥款支付。這是現行法官及司法人員薪酬制度的重大不足之處。（見第 3.30-3.31 段）。

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。

6.14 適當的法官及司法人員薪酬評估制度必須尊重(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。

6.15 行政機關與司法機關直接商討法官及司法人員薪酬這做法不符合司法獨立原則。基於這理由，可取的做法是由獨立機構在行政機關訂定法官及司法人員薪酬前作出建議，供行政機關考慮。但若由獨立機構對薪酬問題作出決定（而不只是建議）這便會僭越立法和行政機關的職責。

6.16 因此，法官及司法人員的薪酬應由為上述目的而設立的獨立機構作出建議，再經行政機關考慮後訂定。

6.17 行政機關之後會要求立法機關通過所需的額外撥款。額外撥款一經通過後，法定的固定撥款便應有足夠的款項支付新訂的法官及司法人員薪酬。這項安排與《基本法》相符。根據《基本法》，行政機關負責編制及提出財政預算，而審核和通過財政預算及公共開支的權力屬於立法機關：《基本法》第六十二條第(四)項及第七十三條。

6.18 這個建議模式在聯合王國一直行之有效，而且是建基於香港既有的法律傳統，實較其他模式優勝。

建議 4：

應立法就設立獨立機構作出規定。

6.19 雖然聯合王國的檢討委員會是藉行政機關的決定而非由國會立法設立，但建議中的獨立機構應由法例界定其職能及權力。採納這種處理方法的原因有多個：

- (1) 以法例為基礎可增強機構的獨立性；
- (2) 以法例為基礎可使人更加覺得這機構是固定和長期的；
- (3) 法例會賦予機構適當的權力；以及
- (4) 法例會界定機構的職能及權力，使其職能及權力具透明度。

6.20 獨立機構應有權處理法官及司法人員薪酬各方面的事宜。機構在其認為適當的情況下，亦應有權委託專業機構進行調查、職位評值分析、學術研究，以及提交報告（例如像聯合王國的司法小組委員會所委託進行的調查研究一樣），並有權諮詢有關人士或團體和進行一般的諮詢。

建議 5：

獨立機構應只專注於法官及司法人員的薪酬事宜。

6.21 應設立由專家組成的組織專門處理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的人士，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（見建議 8）。

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。

6.22 正如在很多司法管轄區（如澳大利亞聯邦、新南威爾士州、維多利亞州、新西蘭及聯合王國）的情況一樣，獨立機構的成員應由行政機關委任。這與香港委任法官及司法人員的做法一致。負責法官及司法人員的委任事宜的獨立委員會，即司法官員推薦委員會（藉香港法例第 92 章設立）的成員，除當然委員外，均由行政長官委任。

6.23 為使獨立機構有效運作，機構成員不需要很多，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私營機構的情況，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。

鑑於建議 5（即獨立機構應專注於處理法官及司法人員的薪酬事宜）所考慮的原因，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。

6.24 下列人士不符合資格出任成員：

- (1) 法官及退休法官。他們不應被委任為成員，以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，這對維持公眾信心是很重要的。
- (2) 在行政機關工作的人¹。他們不應被委任為成員，因為行政機關會收到並考慮由獨立機構向其作出的建議。
- (3) 立法機關的成員。他們不應被委任為成員，因為他們須考慮有關法官及司法人員薪酬的額外撥款建議。這些撥款建議是行政機關經考慮獨立機構的建議並作出決定後向立法機關提出的。

6.25 獨立機構成員的任期應固定為 2 或 3 年，並可再被委任。

6.26 一經委任後，成員在任期間只可被行政機關以條例所指明的理由，諸如破產及被裁定刑事罪罪名成立將其免職。

¹ 所有行政機關聘用的公務員均包括在內。

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。

6.27 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，而最終還是一個考慮多項因素後作出決定的判斷過程。至於如何衡量各考慮因素便屬獨立機構的工作。

6.28 法例應列明相關的考慮因素。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。

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。

6.29 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。在新加坡，司法機關便採用薪效掛鈎的獎金制度，由首席法官負責決定最高法院法官的獎金（見第 4.95 及 4.96 段）。

6.30 本報告書研究範圍內的其他司法管轄區都沒有將薪酬與法官的工作表現掛鈎。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，也因同一理由被薪酬檢討委員會及薪酬審裁處（聯邦）所否決（見第 5.15，5.33-5.35 段）。

6.31 反對於法官及司法人員中實行薪效掛鈎的理由有兩個。首先，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覺得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。其次，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。

6.32 由於法官及司法人員沒有支取表現酬金，這便產生先前所述的問題（第 5.15 段），就是如何恰當地維持法官及司法人員的薪酬與收取表現酬金（但酬金不計入退休金福利的基本薪酬內）的高級公務人員及其他人士之薪酬的對比關係。要解決這問題，可將法官例如高等法院法官的職能等同某類別的高級官員的職能，這便可把兩者的基本薪酬視為一樣，然後在高等法院法官的基本薪酬之上加上該類別高級官員所收取的表現酬金的中位數。除此之外，還可研究其他解決方法，但這問題要由獨立機構考慮。

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。

6.33 獨立機構應採用透明的處事程序。這對維持公眾對其工作的信心至為重要。事事保密不但啓人疑竇，更會招惹批評。司法機關亦應支持公開的程序。正如很多司法管轄區一樣，獨立機構應邀請有關人士提交意見書並進行諮詢以協助其工作。

6.34 為符合透明的原則，獨立機構應積極考慮將收到的意見書或意見書的摘要公開，向行政機關作出建議的報告書亦應公開。

司法人員薪俸及服務條件 常務委員會

釐定香港法官及司法人員薪酬的
合適架構、機制和方法研究報告

二零零五年十一月

目錄

	頁數
報告摘要	i
章	
1 引言	1
2 就《梅師賢報告書》所述的司法機構建議作出的考慮	5
3 釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法	17
鳴謝	27
附件	
A 《梅師賢報告書》的建議	
B 司法人員薪俸及服務條件常務委員會成員名單	
C 司法人員薪俸及服務條件常務委員會原來及經修訂的職權範圍	
D 行政長官辦公室二零零四年一月二十日來函	
E 陳弘毅教授就釐定和調整法官及司法人員薪酬而撰寫的顧問研究報告書	

報告摘要

引言

1. 司法人員薪俸及服務條件常務委員會（司法人員薪常會）應行政長官的邀請，就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法進行研究，並就應否接納司法機構根據《梅師賢報告書》提交的建議，向當局提供意見。

2. 研究分兩階段進行。第一階段集中討論《梅師賢報告書》，第二階段則就釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法擬訂框架。為協助進行有關研究，我們分別委託陳弘毅教授和 Hay Group 進行顧問研究。在作出建議時，我們已考慮《梅師賢報告書》的觀點和建議，以及顧問所提交的研究報告。此外，我們亦考慮終審法院最近就公務員減薪一事所作的判決，以及知悉立法會司法及法律事務委員會對《梅師賢報告書》和司法機構財政預算安排的意見。

《梅師賢報告書》所述的司法機構建議

司法獨立

3. 司法獨立具有舉足輕重的地位，這亦是本報告的立論基礎。司法獨立的要素包括任期保障、財政保障和體制獨立。我們認為，任何用以釐定本港法官及司法人員薪金的制度，必須充分突顯本港社會對確保司法獨立的承擔。

4. 我們的結論是，在全面且一視同仁，而市民也普遍認為合理的情況下削減法官及司法人員薪金，即使理論上司法獨立未見受到威脅，但要制訂完全不會被政治化的程序，而法官們亦不會遭受任何實際或可察覺的政治或社會壓力，也絕不容易。我們**建議**，暫時把法官及司法人員薪酬凍結在現時的水平，待新的組織架構、機制和方法釐定，而新基準又在該架構內確立之後，始行檢討。

《梅師賢報告書》的建議

5. 我們審慎研究過《梅師賢報告書》的建議(見附件 A)後，原則上同意建議 2 至 9。

6. 關於建議 1，即應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬，我們相信，香港特別行政區須提倡不得在法官在任期間對其薪金作出不利調整的原則。不過，由於減薪須立法才能實施，而我們的建議會有助確立司法獨立的原則，我們並不認為現時必須採納建議 1。假如這項建議獲得社會各界廣泛支持，當局或可考慮是否在日後制定有關法例。

釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法

架構

獨立機構

7. 我們**建議**應由一獨立機構，以公平和具透明度的方法，就法官及司法人員薪酬釐定和調整事宜提供意見。機構應由七名非官方人士組成（包括兩名執業律師），並交錯安排其任期。當局應在適當時候以立法方式設立該機構。現有的司法人員薪常會可繼續運作，而同時增添成員和訂立更詳細的職權範圍，並在適當時候，通過立法轉為法定機構。

固定常設撥款

8. 司法獨立的其中一個基本特點是財政自主。我們**建議**，政府應在適當時機考慮仿效其他司法管轄區的類似做法，為法官及司法人員的薪酬設立固定常設撥款。

9. 我們進一步**建議**，在日後擬訂的規則和限制下，授權首席法官或司法機構政務長，開設首長級的司法人員職位。行政長官仍有權根據司法人員推薦委員會的建議委任司法人員。

機制

與公務員的比較

10. 鑑於過去幾年出現的新情況，我們認為不應及不能維持法官及司法人員薪酬制度與公務員薪酬制度之間長久以來的聯繫。當局應藉此機會，把法官及司法人員薪酬與公務員薪酬脫鉤。

與私營機構的比較

11. 法官及司法人員的薪酬和私人法律執業者的薪酬是可以互相比較的，但在作出比較之前，必須了解私人執業律師與法官及司法人員在職責、工作條件和薪酬制度方面的差異。

平衡處理

12. 我們**建議**，應綜合考慮一籃子因素（包括但不限於私營機構和公營機構的薪酬），以平衡的方法處理法官及司法人員的薪酬問題。應予考慮的一籃子因素包括：

- (a) 私營機構的薪酬水平及趨勢；
- (b) 法官與私人執業律師在職責、工作條件和工作量方面的比較；
- (c) 法官及司法人員所享有的福利和津貼；
- (d) 法官及司法人員的退休年齡和退休福利；
- (e) 司法機構招聘和挽留法官及司法人員的情況；
- (f) 以公營機構薪酬作為參考；
- (g) 生活費用的調整幅度；

(h) 香港的整體經濟狀況；以及

(i) 禁止離職後再在香港私人執業的規定。

13. 我們進一步**建議**設立機制，蒐集和分析有關私人法律執業者收入的資料作為參考。為此應每隔三至五年進行一次基準研究，藉以確定法官及司法人員薪酬與私人法律執業者的收入在變動上是否保持大致相若。在兩次研究之間應按年進行檢討，以確定是否需要及如何就法官及司法人員薪酬作出調整。

方法

14. 我們**建議**，司法人員薪常會或日後成立的獨立法定機構可考慮在蒐集私營機構收入的資料時，徵詢司法機構和法律專業的意見。採用的方法可以包括進行調查，以及蒐集有關資深大律師和法官及司法人員職位申請人的收入資料。

未來路向

15. 我們會在二零零五年最後一季着手進行試驗基準調查。

第一章

引言

（本章載述是項研究的緣起始末。是項研究乃關於釐定香港法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法。）

背景

1.1 司法人員薪俸及服務條件常務委員會（司法人員薪常會）於一九八七年十二月成立。司法人員薪常會的成立，既是肯定司法機構的獨立地位，也顧及法官和司法人員的薪酬及服務條件須與公務員分開處理這一情況。實際上，在二零零四年一月之前，司法人員薪常會的成員與首長級薪俸及服務條件常務委員會並無不同。一直以來，法官及司法人員的薪酬都與公務員掛鈎，亦從沒有進行過基準研究。至二零零二年十月為止，法官及司法人員每年的薪酬調整幅度，都與公務員高層薪金級別一致。

1.2 隨着新的主要官員問責制在二零零二年七月推出、以立法方式削減公務員薪酬，加上公務員薪酬制度或會引入薪效掛鈎機制，法官及司法人員的薪酬及其調整機制，還應否一如既往，與公務員保持緊密關係，實屬疑問。

1.3 鑑於司法機構地位獨立，當局已就建立新的架構和機制，以及制定更合適方法去釐定和調整司法人員薪酬及服務條件一事，與司法機構商議了好一段時間。在新制度定案之前，當局決定，公務員於二零零二年十月一日、二零零四年一月一日和二零零五年一月一日的減薪安排和有關的法例規定，均不適用於法官及司法人員。待新架構確立後，才會進行內部評估，以決定公務員的減薪措施是否也適用於法官及司法人員；若然，則應在何時生效。

1.4 二零零三年四月二十三日，終審法院首席法官向行政長官提交一份司法機構對法官及司法人員薪酬釐定的建議。建議乃根據由司法機構委託梅師賢爵士進行的顧問研究擬備。《梅師賢報告書》提出的九項建議，載於附件 A。

1.5 二零零三年年底，行政長官決定重組司法人員薪常會，並擴展其職權範圍以涵蓋以下方面：

“司法人員薪常會須在行政長官提出要求時，就有關司法人員薪俸及服務條件的制度、架構、方法和機制的事宜，向行政長官提供意見和建議。”

1.6 其後，我們在二零零三年十二月三十一日獲當局根據經修訂的職權範圍委任為新的司法人員薪常會成員，任期為兩年，由二零零四年一月一日起生效。司法人員薪常會現有成員名單載於附件 B，原來和經修訂的職權範圍則載於附件 C。司法人員薪常會繼續由公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處提供支援服務。

1.7 二零零四年一月二十日，行政長官致函司法人員薪常會主席，委託我們就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法進行獨立研究，並特別就應否接納司法機構根據其顧問報告書（即《梅師賢報告書》）提交的建議，向當局提供意見。行政長官辦公室主任的來函副本，載於附件 D。

研究

1.8 是項研究分兩階段進行。第一階段集中討論《梅師賢報告書》，第二階段則就釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法擬訂框架。

1.9 在進行第一階段研究時，我們認為須先研究其他司法管轄區在這方面的歷史沿革和現行做法，了解不同制度的特色，以及就《梅師賢報告書》載述的事項而言，不同制度的相對優點，以便向行政長官提供最佳的意見。為此，我們認為宜委託具備法律背景但又與本港法院沒有直接關係的學者進行顧問研究。該名顧問也必須熟悉本港情況和《基本法》。

1.10 二零零四年六月三日，我們委託香港大學法律系教授兼香港法律改革委員會及基本法委員會成員陳弘毅先生進行顧問研究。陳教授的研究範圍概要如下：

- (a) 研究和評論司法機構經考慮《梅師賢報告書》及該報告書中載述的各項提議後所提交的建議（包括當中的經驗數據、分析、提議等），並在有需要時，就下列事項進行補充研究：
 - (i) 其他司法管轄區在釐定和調整法官及司法人員薪酬和服務條件方面的制度和安排；
 - (ii) 其他司法管轄區所採用制度的利弊；
 - (iii) 在顧及與《基本法》的關係這個前提下，應如何為本港法官及司法人員制定合適的薪酬釐定和調整制度；
- (b) 研究國際一般採用的法官及司法人員薪酬釐定方法，以及《梅師賢報告書》內沒有直接論述的若干司法管轄區（包括屬大陸法系和新近制定憲法的司法管轄區）所採用的制度和安排；以及
- (c) 擬訂不同的方案，分陳利弊，供司法人員薪常會參考。

1.11 陳教授的研究涵蓋 70 多個國家，普通法系和大陸法系的司法管轄區均包括在內。有關的報告書（見附件 E）在二零零四年九月十九日提交本委員會。陳教授的研究，涵蓋全面，覃研深究，我們衷心致謝。研究結果顯示，各地所採用的處理方法，無不因應各自的憲法和財政體制，結合本身的經濟、社會和政治環境而制定。因此，司法人員薪常會時刻自我提醒，沒有一個地方的情況與本港完全相同，我們必須因應本港的獨特情況，尋求合適的處理方法。

1.12 我們在參考《梅師賢報告書》及陳教授的報告書後，研究了司法機構的建議。我們在全面衡量過海外經驗和本地情況後提出的意見和建議，撮述於第二章。

1.13 在展開第二階段研究前，我們向行政長官匯報了委員會的初步研究結果。行政長官辦公室回應時，着我們注意終審法院正處理有關公務員和其他指定公職人員減薪是否恰當的上訴案，並在向當局提交意見前，先斟酌終審法院的判決可能帶來的影響。

1.14 與此同時，我們全力展開第二階段的研究工作，並委託人力資源顧問 Hay Group 在參照海外地區的做法、香港情況和其他相關因素的情況下，為設計合適的架構、機制和方法，以釐定和調整法官及司法人員薪酬一事，提供意見。有關研究在二零零五年九月完成。經考慮陳教授的研究和 Hay Group 的報告所載的意見和建議後，我們就釐定法官及司法人員薪酬的新架構、機制和方法提出建議，詳情載於第三章。

1.15 在提出建議時，我們已考慮終審法院在二零零五年七月十三日所作判決的影響，以及知悉立法會司法及法律事務委員會對《梅師賢報告書》和司法機構財政預算安排的意見。

第二章

就《梅師賢報告書》所述的 司法機構建議作出的考慮

（本章申明司法人員薪常會對司法獨立的支持，並載錄委員對《梅師賢報告書》各項建議的意見。）

司法獨立

2.1 無論在任何社會，司法獨立都具有舉足輕重的地位，這亦是本報告的立論基礎。正如陳弘毅教授在其顧問研究中指出，以法治和保障人權作為法制和憲法基礎的現代國家，莫不重視司法獨立。¹這裏所說的獨立，既指獨立於政府行政和立法部門，也指獨立於其他機構、組織或社會力量。司法獨立讓法院得以通過對事實作出客觀判斷和正確引用法律，以公平公正的方式審理案件。²

2.2 司法人員薪常會認為司法獨立在本港社會具有舉足輕重的地位，相信政府與我們看法一致。司法獨立不但是現代社會的核心價值，也是每個社會長治久安、繁榮穩定的重要基石，這是大家的共同信念。事實上，《基本法》已就權力分立作出規定。司法獨立的原則和司法機構體制獨立在憲法中已明文確立，並且獲得本港各界的廣泛尊重。為使香港保持亞洲國際都會的地位，我們的司法制度必須繼續具備其他司法管轄區奉為典範的特質。

2.3 我們也認同顧問報告中所指有關司法獨立的必要條件：任期保障、財政保障，以及在直接影響其司法職能的行政事宜上司法機構的體制獨立。³

2.4 由此可見，《梅師賢報告書》的建議與這些重要原則是一致的。該等建議所依據的大前提是，香港須把司法獨

¹ 陳弘毅教授，《法官及司法人員薪酬的釐定和調整：顧問研究報告書》（《陳弘毅報告書》）（二零零四年九月），第一章，第 1.01 段。

² 出處同上，第一章，第 1.03 段。

³ 出處同上，第一章，第 1.10 段。

立奉爲圭臬。我們完全同意這個大前提。梅師賢法官和陳教授在各自的報告書中，剖析古往今來有關法官及司法人員薪酬這個議題的論辯，闡釋司法獨立的理念，精闢入微，若在此複述，略嫌冗贅，扼述其要，則有失真之弊，故就此略過。這些闡釋有助公眾就是否實施《梅師賢報告書》的建議展開討論。我們認爲，任何用以釐定本地法官及司法人員薪金的制度，必須充分突顯本港社會對確保司法機構獨立的承擔。

2.5 另一方面，我們也認同以下的前提：在一般情況下，法官及司法人員在任期間，其薪酬不應被削減，但這個一般原則在非常情況下也可有例外。舉例來說，在整體經濟不景期間，當其他由公帑支薪人員減薪時，法官及司法人員的薪酬亦可削減。此舉與陳教授報告書中論述的理論考慮因素、國際慣常做法和海外地區經驗一致。

2.6 這類減薪亦可由法官自發提出，以顯示公職人員（包括法官）有需要在經濟不景時與市民共渡時艱。正如我們的顧問陳教授指出，在經濟大蕭條期間，澳洲便有這樣的情況，較近期的例子則有日本和新加坡。⁴ 我們不知道在這些事例中，法官曾否承受無形壓力（在上述國家公然向法官施加政治壓力，是難以想像的），但我們假定，這些司法管轄區出現經濟不景，而市民的期望也顯而易見，減薪之舉極可能由法官自行提出。

2.7 因此，較恰當的問題並非減薪的做法是否有違司法獨立的原則，而是減薪究竟如何付諸實行。

2.8 按照陳教授報告書所作的詳細探討，我們得出同樣的結論：在全面且一視同仁，而市民也普遍認爲合理的情況下削減法官及司法人員薪金，即使理論上司法獨立未見受到威脅，但要制訂完全不會被政治化的程序，而法官們亦不會遭受任何實際或可察覺的政治或社會壓力，也絕不容易。

⁴ 見《陳弘毅報告書》第五章，第 5.04 段至第 5.05 段和第七章，第 7.15 段。

2.9 因此，我們的結論是，決定削減法官的薪金（或要求他們自願減薪）有潛在風險。我們**建議**暫時把法官及司法人員薪酬凍結在現時的水平，待新的架構、機制和方法釐定，而新基準又在該架構內確立之後，始行檢討。

立法禁止削減法官及司法人員薪酬

2.10 基於上述結論，我們現考慮應否立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬（即《梅師賢報告書》**建議 1**）。

2.11 我們留意到，法官在任期間薪酬不應受到不利調整這個原則，在普通法司法管轄區普遍被奉為對司法獨立的一種必要保障。⁵ 這個原則在很多憲法⁶ 中獲得確立；即使在部分憲法中沒有明文確立，這項原則也會被視為對保障司法獨立不可或缺的傳統。然而，一如所有原則，社會上一旦出現非常情況，原則的極限便要承受考驗，將來如是，過去亦然。我們在前文提過，即使在那些憲法上已明文規定絕對禁止削減法官薪金的司法管轄區內，法官在嚴峻的經濟困境下也自願減薪，與公職人員的同類減薪看齊。

2.12 假如出現這類減薪情況，我們接受梅師賢爵士的忠告，即制度若把同意減薪的責任加諸法官身上，法官也難免會承受政治壓力。法官提出自願減薪（正如在其他一些司法管轄區曾出現的情況）是一回事，公開呼籲法官自願減薪卻是另一回事。

2.13 避免對法官施加任何政治壓力，這點至為重要。加拿大曾經面對極大的經濟困難，外界期望包括法官在內的全體公職人員，透過訂立適用於全體公職人員的法例減薪，與市民共渡時艱。當時加拿大憲法並沒有明文規定禁止削減法官的薪金，有關如何處理法官薪金的問題，引起廣泛的法學研究。加拿大最高法院借首席法官 Lamer 的權威意見，⁷ 表達以下看法：雖然憲法容許透過立法，全面和一視同仁地削

⁵ 見《陳弘毅報告書》引述 Roberts-Wray 在 Commonwealth and Colonial Law 一書其中一段，第七章，第 7.04 段。

⁶ 見《陳弘毅報告書》第七章和《梅師賢報告書》第三章至第四章。

⁷ 見《陳弘毅報告書》第六章，第 6.08 段。

減薪金，但實施減薪的方法必須從長計議，以免對司法機構造成任何政治壓力。獨立的薪金委員會作為憲法上的“過濾器”，被視為必需的保障。其後，加拿大不單普遍以獨立薪金委員會的方式提供保障，同時也廣泛採用了“不追溯”原則（即薪金變化只適用於在某個指定日期後入職的人員，而在職人員則凍薪，待日後檢討時作正數對銷），以凍結在任法官薪金作為間接的減薪方法。⁸

2.14 此外，陳教授在其報告書第八章也提出具有說服力的論據，力陳只要香港現時的情況維持不變，⁹則仿效英國的模式立法，既不適用，亦無需要。

2.15 我們相信，雖然香港特別行政區（香港特區）憲制上並沒有訂明不得在法官在任期間對其薪金作出不利調整的原則，但鑑於這項原則對保障司法獨立極其重要，且在普通法國家廣為採納，因此，香港特區應在其一切公開的措施中，致力維護這項原則。不過，由於減薪必須立法才能實施，而我們的建議將有助確立司法獨立的原則，我們認為此時此刻並非必要採納建議 1。然而，我們知道這項建議在社會上獲得某程度的支持。假如這項建議獲得社會各界的廣泛支持，政府或可考慮是否在日後制定有關法例。

設立固定常設撥款以支付法官及司法人員的薪酬

2.16 談到設立固定常設撥款以支付法官及司法人員薪酬的建議（《梅師賢報告書》建議 2），我們明白，這與很多普通法司法管轄區的做法一致。這種做法不但見於以憲法明文規定禁止削減法官薪酬的國家（例如新加坡和澳洲），也見於沒有這種憲法規定的國家（例如英國和加拿大）。由此可見，是否以設立固定常設撥款作為立法保障法官及司法人員薪酬的方法，可與其他因素（例如禁止削減薪酬）分開考慮。這種做法可視為在體制上為司法機構人員提供重要的薪酬保障。

⁸ 見《陳弘毅報告書》第六章，第 6.22 段。

⁹ 出處同上，第八章，第 8.45 段。

2.17 以英國為例，我們注意到，法官的薪金是按照法例，由綜合基金撥付的，因而無須每年隨其他公共開支預算，經由國會就撥款事宜投票表決。《1981 年最高法院法》設定最高法院法官的數目，¹⁰ 並授予首席大法官調整薪金的權力，條件是調整後的數額不得少於該法例生效時支付予法官的薪金，此等薪金須從綜合基金撥付。¹¹ 這條法例維護累算權利的原則（即僱傭合約所訂的支薪權，除非憑藉另一條國會法令，否則不得削奪），以及法官任內的薪酬不應受到不利調整的原則。法例也設立固定常設撥款，以支付法官的薪金。不過，用以支付其他津貼的撥款須由國會提供，¹² 退休金則須按照《法官退休金法》支付。¹³

2.18 香港的財政安排則有所不同。香港法官的薪金並非由法例訂定。一如公務員，法官及司法人員的薪金在法律上是根據個別法官與當局之間的合約安排來釐定，每年按《撥款條例》和《公共財政條例》的撥款程序加以調整。現行撥款程序如下：

- (a) 司法職位薪津，連同司法機構的輔助人員和一般開支，由政府一般收入帳目總目 80 撥款支付。該帳目通過每年的撥款程序或根據《公共財政條例》第 8 條訂立的年中增撥程序取得撥款；
- (b) 司法人員職位先列入每年的預算之內，就相等於首長級公務員職級的職位而言，在立法會財務委員會轄下的人事編制小組委員會詳細審研司法機構政務長的建議後，按需要由立法會設立；就低於首長級公務員職級的職位（僅屬少數）而言，則由司法機構按獲授權力設立；以及
- (c) 適用的薪酬水平和服務條件，由政府根據司法人員薪俸及服務條件常務委員會的意見擬訂，而所需撥

¹⁰ 《1981 年最高法院法》第 2 條和第 4 條。

¹¹ 出處同上，第 12 條。

¹² 出處同上，第 12(6)條。

¹³ 出處同上，第 12(7)條。

款，則由立法機關循每年撥款或追加撥款程序批准。

2.19 我們認為，現在時機已至，有充分理據為支付法官及司法人員的薪金提供保障。法官經常須要裁決法例合法與否，人們在立法程序中尋求司法干預，亦是意料中事。有鑑於此，保障法官及司法人員的薪金，使之無須每年經過立法機關的撥款程序，實屬促進司法獨立的一大進步。因此，我們建議考慮在香港設立固定常設撥款，以支付法官及司法人員的薪酬。在作出有關決定過程中，我們完全明白，不論是本港的財政政策，還是公共財政管制制度，都沒有這類固定常設撥款。現時，政府開支和收入通常透過政府一般收入帳目作出預算和調撥。雖然另有八個基金¹⁴由立法會藉決議成立，用以持有政府的投資或為資本開支和政府貸款提供資金，但全不是用以支付公共經常開支。儘管如此，由於設立固定常設撥款有助突顯司法機構的獨立性及重要性，此舉值得考慮。

2.20 從海外地區的經驗可見，固定常設撥款只用於支付薪金，並不包括屬於整套薪酬福利條件的津貼部分。在香港，由於法官可選擇以津貼或實物形式享用某些福利（例如房屋福利），要把有關需求納入固定常設撥款，既有困難，也實屬不宜。

2.21 我們相信，推行一項替代安排，可及早改善目前情況。我們亦知道，公務員、法官及司法人員的退休金是根據法例由政府一般收入撥出的，因而受到保障。¹⁵由於有這項保障，所以每年開支雖然要經由每年撥款程序，由政府一般收入帳目總目 120 退休金項下撥款支付，但立法機關對撥款的影響有限，因為所需款項代表該年預算的現金流量，而獲撥款項並無現金支出限額，亦即因應實際需要，該年內可追加撥款。換言之，立法機關不能基於政治或節流的考慮，限制這項撥款的實際開支。

¹⁴ 該八個基金為：基本工程儲備基金、資本投資基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金、貸款基金、獎券基金，以及公務員退休金儲備基金。

¹⁵ 《退休金條例》第 4 條和《退休金利益(司法人員)條例》第 5 條。

2.22 我們認為，考慮在政府一般收入另設項目，用以撥付法官及司法人員薪酬，同樣可以達到設立固定常設撥款的效果。用以支付法官及司法人員薪金的實際經常撥款，可繼續由政府一般收入帳目撥出。這樣的話，撥款基本上是對來年現金流量的預算，開支不會因撥款額而受到限制，因此，依循撥款程序只是例行手續。

2.23 根據現行做法，當局如要開設相等於首長級公務員職級的司法職位，便須尋求立法會財務委員會的批准。我們認為就現行做法進行檢討，有其好處。我們建議，在日後制定的某些規則和限制下，終審法院首席法官或司法機構政務長可獲授權增刪司法職位，並應按專責處理法官及司法人員薪金及服務條件事宜的獨立機構的意見，行使這項權力。這種安排並非新創，類似做法已在房屋委員會（在其行政機關房屋署開設相對於公務員職位的房屋委員會職位）、立法會行政管理委員會及申訴專員公署推行。

釐定法官及司法人員的薪酬

2.24 《梅師賢報告書》**建議 3** 提出，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。此舉既顧及司法獨立與行政機關編製和提交公帑開支預算的責任，也兼顧到立法機關審核和通過財政預算及公共開支的責任。既然政府與司法機關直接商討法官及司法人員薪酬的做法並不符合司法獨立原則，可取的做法就是由一個獨立機構向行政長官提出建議。¹⁶

2.25 我們非常贊同由一個獨立機構就法官及司法人員薪酬事宜提供意見。這個機構應獨立於行政或立法機關。由於現行的做法已是由政府編製和提交財政預算，然後交由立法機關審批，實施《梅師賢報告書》的建議應無實際困難。我們支持這項建議。

¹⁶ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.15 段。

法定機構

2.26 《梅師賢報告書》**建議 4** 提出，應立法就設立獨立機構作出規定。這個機構在其認為適當的情況下，應有權委託專業機構進行調查、職位評值分析、學術研究，以及提交報告，並有權諮詢有關人士或團體。¹⁷

2.27 我們認為，由獨立機構以公平明確的方法，就法官及司法人員的薪酬釐定和調整事宜提出建議，乃保障司法獨立的最佳辦法。在適當時候以立法方式設立有關機構，可以彰顯社會對司法獨立的重視。

2.28 我們贊同建議 4 的基本原則，同時亦認為由司法人員薪常會就法官及司法人員薪酬事宜提供意見的現行制度運作良好。正如陳教授在其報告書中指出，與外地一些曾經引起不滿、政治爭議，甚至訴訟的制度相比，香港的法官及司法人員薪酬制度，顯然一直行之有效。¹⁸ 因此，何時立法應由政府決定。

2.29 話雖如此，我們相信，在立法把現有的司法人員薪常會轉為法定機構，交錯安排成員的任期之前，盡快考慮實施下文各段所述，對法定或非法定獨立機構一概適用的建議，不乏好處。

獨立機構的職能

2.30 《梅師賢報告書》**建議 5** 指，獨立機構應只專注於法官及司法人員的薪酬事宜，¹⁹ 這點我們同意。

2.31 根據陳教授報告書中的論據，設立類似英國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處，以及新西蘭高級人員薪金委員會的“非專門”組織，不乏好處，因為該組織除處理法官及司法人員的薪酬外，還同時就高級公務員、部長及國會議員的薪金提出建議或作出決定。然而，我們認

¹⁷ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.20 段。

¹⁸ 見《陳弘毅報告書》第八章，第 8.06 段。

¹⁹ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.21 段。

為，獨立機構的職能應只限於專責處理法官及司法人員的薪酬事宜，否則，無助於彰顯香港的司法獨立。無論如何，我們並不認為法官及司法人員薪金應該與公務員薪酬掛鈎。

獨立機構的成員

2.32 《梅師賢報告書》**建議 6** 提出，獨立機構的成員應由行政機關委任。報告書建議該獨立機構由五人組成，並建議法例應訂立關於成員的規定，例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、成員的任期和在何種情況下成員可被免職等。²⁰

2.33 我們詳細討論過成員方面的建議，特別是執業律師應否出任成員這點。根據陳教授的論述，Winterton 教授在論及擬設的澳洲聯邦法官和省級法官薪酬審裁處時曾建議，須出庭工作的執業律師，不管是大律師還是律師，最好列為不合資格出任成員。Winterton 教授並沒有言明箇中原因。據陳教授的詮釋，假如代表當事人出庭論辯的執業律師也有權決定法官薪酬，則司法獨立或人們對司法獨立的觀感或會蒙受負面影響。²¹

2.34 另一方面，陳教授亦指出，假如該獨立機構有較多成員，上述憂慮或可減少。²² 從司法人員推薦委員會的經驗可見，執業律師出任成員有其好處，儘管他們不應佔委員會的大多數。該委員會負責就填補司法職位空缺、司法人員所提出有關服務條件的申述等事宜，向行政長官提出建議。獲委任為委員會成員的執業律師，一向由香港大律師公會和香港律師會推薦，這項安排一直行之有效。此外，也可考慮委任一名持有律師執業證書的全職學者擔任成員。

2.35 無論如何，為了消除任何不必要的憂慮，我們建議把獨立機構的成員數目增至七名，任期的長短可容後決定，但任期須交錯安排，以便新舊交替，定期注入新血和新思維。

²⁰ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.23 段。

²¹ 見《陳弘毅報告書》第八章，第 8.36 段。

²² 出處同上，第八章，第 8.36 段。

2.36 最後，《梅師賢報告書》建議，不應容許獨立機構的成員同時擔任評估公務員薪酬的任何其他組織的成員，我們認為這個建議無助於實際工作。我們認同陳教授的意見，即從香港、英國、澳洲及新西蘭的經驗來看，這項安排並無任何不善之處。相反，成員有若干重疊有利交流啓發。這類成員通常擁有豐富的商業和公共服務經驗，這些經驗對薪金釐定過程有所幫助，反之亦然。因此，雙重或多重身分的成員有助集思廣益。香港的經驗顯示，這類成員大多給人公平獨立的印象，以捍衛公眾利益爲己任，而不是處處維護某些由公帑支薪人士的利益。

方法

2.37 《梅師賢報告書》**建議 7** 提出，雖然不可能訂出一條釐定法官及司法人員薪酬的方程式，但有些因素還是應該在條例中訂明。報告書列出十個相關因素，包括需要維護司法獨立、維護司法機關在社會上的地位，以至公營及私營機構薪酬的比較等等。

2.38 我們原則上同意《梅師賢報告書》這項建議。並建議在立法之前，以當中所載的原則作爲該獨立機構的指引。不過，我們不贊成過分仔細地界定有關因素。第三章開列釐定法官及司法人員薪酬須予考慮的相關因素。

工作表現酬金及生產力獎金

2.39 《梅師賢報告書》**建議 8** 提到，在很多司法管轄區，愈來愈多公營機構效法私營機構，把工作表現酬金及生產力獎金納入薪酬之內。然而，這類酬金和獎金不應納入法官及司法人員的薪酬之內。

2.40 我們對此並無異議。我們明白，薪效掛鉤是公務員體制改革措施之一，但此項措施尚未在公務員隊伍實施。

釐定薪金程序的透明度

2.41 《梅師賢報告書》最後一項建議（即**建議 9**），提出獨立機構的處事程序應具透明度，並須把其向行政機關作出建議的報告書公布周知。我們完全同意這項建議。香港市民無不期望政府在管治和執行司法工作的各方面均具透明度。

第三章

釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法

（本章闡述司法人員薪常會就釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法提出的建議。）

3.1 二零零四年一月二十日，行政長官致函司法人員薪常會，要求司法人員薪常會就應否接納司法機構根據《梅師賢報告書》提交的建議一事，提出意見。我們已在上一章論述司法人員薪常會的建議。信中，行政長官也要求司法人員薪常會就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法，提出建議。兩者息息相關，互為表裏。為求完整，雖然部分建議已於前文論述，我們仍不厭其詳，在本章一一縷述。我們已根據陳教授和 Hay Group 的研究所得和建議，並因應海外經驗和本地情況，擬就有關建議。

架構

獨立機構

3.2 擬議的架構將以就法官及司法人員薪酬提供意見的獨立機構為核心。我們的建議如下：

- (a) 獨立機構應專責處理與法官及司法人員的架構、薪酬和服務條件有關的事宜。這機構除可因應司法機構的獨特情況作出獨立的判斷外，亦可採用其他公職人員或不適用的機制和程序。
- (b) 如上文第 2.26 至 2.29 段所述，當局應以立法方式，在適當時候成立該獨立機構。此舉不單可加強機構的地位，亦可彰顯香港對保障司法獨立的重視。此外，在法例內訂明有關機制，更可提高機構的透明度。但在制定有關法例前，應視乎本報告的意見，全面採納《梅師賢報告書》就該獨立機構的體制特點所作的建議。

- (c) 該機構應屬諮詢性質。釐定法官及司法人員薪酬的權力，仍歸屬香港特別行政區行政長官。該機構應按照其職權範圍和在適當時制定的法例，履行職務和行使權力。該機構提出的建議和行政長官就此所作的決定，須公布周知。
- (d) 獨立機構應由七名非官方人士組成，當中包括一名執業律師和一名執業大律師。為免出現任何實際或被認為涉及利益衝突的情況，不應委任在職或已退休的法官為獨立機構的成員。
- (e) 成員的任期應交錯安排，以便新舊交替，定期注入新血和新思維。
- (f) 獨立機構的若干成員應獲准出任其他公共機構（包括司法人員推薦委員會、各個公務員薪俸及服務條件諮詢組織等）的成員，以促進交流，集思廣益。

3.3 要落實以上建議，政府可增加現有司法人員薪常會的成員數目，並根據本報告的建議頒布更詳盡的職權範圍，在適當時候通過立法，把司法人員薪常會轉為法定機構。

3.4 新成立的獨立機構，職能應大致沿襲司法人員薪常會，主要職責是確保法官及司法人員的薪酬足以吸引並挽留具合適才幹的法律專業人員，擔任司法機構各級職位。獨立機構就薪俸及服務條件事宜向政府提出意見時，必須顧及以下因素：

- (a) 必須維持獨立司法機構的至高誠信；
- (b) 吸引和挽留具合適才幹的人才；
- (c) 香港的整體經濟狀況；
- (d) 與私營機構法律專業人員的薪金相比具競爭力；
- (e) 以公營機構的薪酬作為參考；

- (f) 司法機構與公私營機構薪酬結構（包括福利和津貼）的差異；以及
- (g) 各個司法職位相對責任的輕重。

3.5 我們亦檢討了該機構所需的秘書處支援，以協助執行職務和保持機構的獨立性。我們相信，現時支援司法人員薪常會的聯合秘書處可繼續為該獨立機構提供支援服務。我們所得的經驗是，聯合秘書處確能同時為若干相關的諮詢機構提供支援服務，而無損於這些機構的獨立性和各自的特性。

固定常設撥款

3.6 司法獨立的其中一個基本特點是財政自主。正如上文第 2.16 至 2.23 段所述，我們**建議**，在適當時，政府應考慮仿效如英國等其他司法管轄區的類似做法，為法官及司法人員的薪酬設立固定常設撥款，藉以為司法獨立增添保障。政府須與司法機構緊密合作，制定相關和各方都可以接受的適當規範及安排。

3.7 此外，我們進一步**建議**，在日後擬訂的規則和限制下，由立法機關進一步賦予首席法官或司法機構政務長權力，開設首長級司法人員職位。這與某些獨立機構（如申訴專員公署等）的財政安排一致。司法人員薪常會或新設的獨立機構可以繼續在這方面擔當諮詢角色。值得注意的是，行政長官仍有權根據司法人員推薦委員會的建議委任司法人員。

3.8 提高司法機構自主權的同時，也必須提高其問責性。司法機構既受公帑資助，市民自然期望該機構在行使司法職能時，繼續恪守審慎理財的原則。我們注意到，過去幾年，司法機構在無損司法質素的情況下，協力與各公營部門厲行各種節約措施，減省公共開支。一如行政機關，司法機構致力通過重整工序、重組架構和重訂次序，配合緊絀的預算。在把開設司法人員職位的權力進一步賦予司法機構的同時，當局須考慮應否在相關文件內增設保障條款，訂明有關

權限。司法機構會一如其他公共機構，繼續受到審計署的監察。

機制

與公務員的比較

3.9 關於本港法官及司法人員的薪酬制度，《梅師賢報告書》第二章言之甚詳。現行制度的特點之一，是高級公務員薪金與法官及司法人員薪金非正式“掛鉤”。這種掛鉤的做法，陳教授已在其報告書第八章（特別是第 8.04 段至第 8.07 段）詳加闡陳，在此不再贅言。

3.10 然而，在過去幾年出現了三種新的情況，即二零零二年七月政府推行問責制、以立法方式削減公務員薪酬，以及公務員薪酬制度可能引入薪效掛鉤等，都令人對於法官及司法人員薪酬制度與公務員薪酬制度之間長久以來的聯繫，應否或能否維持不變，產生疑問。

3.11 經審慎考慮後，我們建議（見第二章），公務員減薪的安排，不應適用於法官及司法人員。事實上，我們認為，應藉此機會，把法官及司法人員薪酬與公務員薪酬脫鉤。當局應就釐定法官及司法人員薪酬確立新的機制，以免再度出現在現行制度下法官及司法人員因沒有跟隨公務員減薪而引起爭議的情況。

3.12 在考慮脫鉤一事時，我們深知這建議可能會引發有關法官及司法人員與私營機構薪酬比較的其他問題，此點容後再談。有人指公務員的支薪點可作為釐定法官及司法人員薪酬的有用參考，我們也曾就這個觀點反覆討論。陳教授在其研究報告中也指出，與公務員薪酬維持某種非正式掛鉤，有助避免把事情政治化，而且不會令人覺得法官在有關制度下受到歧視或優待。

3.13 儘管如此，我們所得的結論是，在釐定法官及司法人員薪酬時以公務員薪酬作為參考，雖然不乏好處，但是兩者的薪酬不宜掛鉤。把法官及司法人員薪酬與公務員薪酬脫

鈎，不但可以加強司法獨立的形象，也可在日後薪酬變動方面為法官及司法人員提供所需的保障和保證。

3.14 我們作出以上結論時也考慮到，與公務員直接比較的做法已欠缺理據，因為：

- (a) 現時，法官及司法人員在加入司法機構前，大多數是私人執業的，與從前多屬內部晉升或從政府法律機關招聘而來的情況不同；
- (b) 法官並沒有參與政府與公務員工會和員工協會之間確立已久的集體談判機制；以及
- (c) 區域法院和高等法院的法官須放棄於離開司法機構後在本港私人執業的權利，獲行政長官批准者除外。不過，行政長官從未作出這類批准。就終審法院法官而言，法例已另有明文規定，絕對禁止終審法院法官於離開司法機構後在本港私人執業（即不論是否獲得行政長官批准，一概禁止）。

3.15 最近，終審法院裁定，立法削減公務員薪酬的做法與《基本法》的有關係文（包括第一百條）相符。值得注意的是，與法官及司法人員薪酬有關的《基本法》第九十三條，與第一百條（即有關公務員薪酬的條文）的情況，極為相近。從表面看來，以立法方式削減法官及司法人員薪酬，做法與削減公務員薪酬如出一轍，應不會牴觸《基本法》。不過，鑑於我們認為法官及司法人員的薪酬應與公務員脫鈎，因此，我們**建議**，公務員的減薪安排不應自動適用於法官及司法人員。此外，我們亦**建議**，法官及司法人員的薪酬應凍結在現時水平，日後在檢討法官及司法人員薪酬時，須把近年的公務員薪酬趨勢與其他相關因素一併考慮在內。

3.16 我們亦探討了凍薪安排是否只適用於現職法官及司法人員的問題。由於在職法官及司法人員為數不多，近年又鮮有新血加入，加上維繫司法人員精誠團結至為重要，我們認為，無論何時，法官均應按同一套薪級表支薪。換言之，新入職者亦會按入職時適用於在職法官的薪級表支薪。

與私營機構的比較

3.17 雖然法官及司法人員與私人法律執業者的薪酬可作比較，可是，這個方法也有一些問題。法官及司法人員的職責和工作條件與私人法律執業者有所不同。此外，法官及司法人員的薪酬制度以穩定漸進為本，但私人法律執業者的收入卻相去懸殊，視乎個人專長、執業範疇、經濟氣候和供求情況而定。以高收入的律師來說，收入最豐厚的，遠高於法官，但是他們的工作與司法工作有別，根本無法直接比較。與較低收入的私人法律執業者相比，也未必完全合適，因為法官及司法人員並不是從這羣執業者中招攬。因此，儘管司法機構會從私營機構招聘人員，而私營機構薪酬理應成為釐定法官及司法人員薪酬的相關因素之一，但是在作出比較之前，必須了解兩者的差異。

3.18 撇開從私營機構蒐集數據是否相關和準確的問題不談，鑑於私營機構薪酬每每因應市場趨勢而波動，起伏較大，不宜作為調整法官及司法人員薪酬的依據。我們認為，社會人士也不願看到一個不穩定的法官及司法人員的薪酬制度。不論在原則上或實際上，私營機構薪酬都不能作為釐定法官及司法人員薪酬的唯一基準。

平衡處理

3.19 考慮上述利弊後，我們**建議**，應綜合考慮一籃子因素（包括但不限於私營機構和公營機構的薪酬），以平衡的方法處理法官及司法人員的薪酬問題。

3.20 在提出新方法時，我們深知，司法機構近年在招聘和挽留法官方面，並沒有明顯困難。事實上，司法機構在吸引私人法律執業者擔任高級法官方面，卓見成效。目前，37位原訟法庭或以上級別法院的法官中，有30位（即81%）在加入司法機構時擔任區域法院或以上級別法院法官。鑑於司法機構現時的薪酬條件足以招聘和挽留具合適才幹的法律執業者擔任各級法官，我們認為日後在釐定法官及司法人員薪酬時，宜以現時的相若薪酬水平作為參考。

3.21 現提出**建議**如下：

- (a) 司法人員薪常會或其繼任組織就法官及司法人員的薪酬水平提出建議時，應考慮一籃子因素，包括：
 - (i) 私營機構的薪酬水平及趨勢；
 - (ii) 法官與私人執業律師在職責、工作條件和工作量方面的比較；
 - (iii) 法官及司法人員所享有的福利和津貼；
 - (iv) 法官及司法人員的退休年齡和退休福利；
 - (v) 司法機構招聘和挽留法官及司法人員的情況；
 - (vi) 以公營機構薪酬作為參考；
 - (vii) 生活費用的調整幅度；
 - (viii) 香港的整體經濟狀況；以及
 - (ix) 禁止離職後再在香港私人執業的規定。
- (b) 設立機制，蒐集和分析有關私人法律執業者收入的資料，藉以確定法官及司法人員薪酬與私人法律執業者的收入在變動上是否保持大致相若。為此應每隔三至五年進行一次基準研究，並且應該盡快進行試驗調查，以確定現時的法官及司法人員薪酬與私人法律執業者收入之間的對比關係，作為日後薪酬比較的依據。在日後進行基準研究時，會蒐集數據以確定兩者之間的對比關係是否隨着時間而擴大或縮小。下文第 3.24 至 3.26 段會論述基準調查的建議方法。
- (c) 在兩次基準研究之間應按年進行檢討，以確定是否需要及如何就法官及司法人員薪酬作出調整。檢討

時應參考政府、專業團體和私營機構的現成薪酬趨勢資料。

司法機構內的薪酬對比關係

3.22 法官及司法人員之間的薪酬對比關係反映各自不同的地位、職責和經驗水平。有關情況必須時加檢討，而司法機構則最適合主事這項工作。

附帶福利

3.23 除薪金外，法官還享有各項附帶福利和津貼。我們認為不必即時作出調整，但會繼續檢討有關情況。

方法

3.24 在顧問的協助下，我們研究了進行私營機構收入基準研究的不同方法。我們**建議**，司法人員薪常會或日後成立的獨立法定機構可考慮在蒐集私營機構收入的資料時，徵詢司法機構和法律專業的意見。可採用的方法包括進行調查，以及蒐集有關資深大律師和法官及司法人員職位申請人的收入資料。

3.25 從私營機構蒐集所得的資料，可反映法官及司法人員薪酬和私人法律執業者收入之間的大致對比關係，也可顯示私人法律執業者收入的整體趨勢。與私人法律執業者收入作比較的對象，會以裁判官、區域法院法官和原訟法庭法官這三個司法機構招聘職級為主，其他職級的法官及司法人員的薪酬則按內部薪酬對比關係釐定。

3.26 有關私人法律執業者收入的資料，不會轉化為確切數字，用以釐定法官及司法人員的薪酬水平。定期進行基準調查和整編相關資料，可有系統地記錄某些指定法官及司法人員職位和對應的私人法律專業職位之間在薪酬對比關係上的變動。所得資料有助司法人員薪常會或其繼任機構掌握私人法律執業者的薪酬趨勢，以便考慮應否及如何調整法官及司法人員的薪酬。

未來路向

3.27 我們會在二零零五年最後一季着手進行試驗基準調查。

鳴謝

在研究過程中，承蒙多位人士鼎力協助，提供寶貴資料和意見。在此，謹向香港大律師公會主席戴啓思先生、香港律師會會長羅志力先生和秘書長穆士賢先生，以及稅務局致謝。我們也要感謝香港大學陳弘毅教授，他的研究深入細緻，提交的報告書全面涵蓋委員會須予探討的問題，資料詳盡，內容充實。

雖然研究工作由委員會獨立進行，但也多蒙首席法官和司法機構政務長的襄助，謹致謝忱。

在委員會討論和擬備報告期間，公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處前任秘書長李立新先生（任期至二零零四年十一月二十日）、前署理秘書長袁貞爾先生（署任期為二零零四年十一月二十一日至二零零五年二月二十七日），以及現任秘書長李美嫦女士（二零零五年二月二十八日到任）多方協助，我們也要在這裏表示衷心的感謝。

鄭維志

主席 鄭維志

馮國經

委員 馮國經

范鴻齡

委員 范鴻齡

梁定邦

委員 梁定邦

蔡克剛

委員 蔡克剛

附 件

《梅師賢報告書》的建議

1. 應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬。
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。
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。
4. 應立法就設立獨立機構作出規定。
5. 獨立機構應只專注於法官及司法人員的薪酬事宜。
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。
7. 條例應訂明評估方法，亦即獨立機構須考慮的各種因素。
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。
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。

司法人員薪俸及服務條件常務委員會成員名單

主席：

鄭維志先生，GBS，JP

委員：

馮國經博士，GBS

范鴻齡先生，SBS，JP

梁定邦先生，SC，JP

蔡克剛先生，JP

司法人員薪俸及服務條件常務委員會 原來的職權範圍（二零零四年一月一日前）

- I. 委員會經常檢討司法人員的結構（即等級數目）、每個職級的適當薪額和司法人員的其他服務條件，並向香港特別行政區行政長官提出建議；以及
- II. 委員會如認為有必要時，可進行全面檢討。全面檢討應以司法機構的現有內部結構為基準，並不涉及增設司法人員職位的問題。然而，倘若委員會發覺有不妥之處，可向終審法院首席法官提供意見。

司法人員薪俸及服務條件常務委員會 現時的職權範圍（由二零零四年一月一日起生效）

- I. 委員會須經常檢討司法人員的結構（即等級數目、每個職級的適當薪額和服務條件），以及其他相關事宜，並向香港特別行政區行政長官提出建議。
- II. 委員會認為有必要時，可就上文第 I 段所述事宜，進行全面檢討。全面檢討應以司法機構的現有內部結構為基準，並不涉及增設司法人員職位的問題。然而，委員會假如發覺有不妥之處，可向終審法院首席法官提供意見。
- III. 委員會須在行政長官提出要求時，就有關司法人員薪俸及服務條件的制度、架構、方法和機制等事宜，向行政長官提供意見和建議。

(譯本)

附件 D

司法人員薪俸及服務條件常務委員會主席
鄭維志先生

鄭主席：

行政長官委託我代筆，請司法人員薪常會進行研究，探討釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法，然後向他提出建議。貴會在進行研究時，務請全面探討司法機構根據其顧問研究報告書提出的建議，然後就應否接納有關建議向行政長官提供意見。

——
(不予
附載)

有關是次研究的背景資料摘要，連同行政長官就有關事宜給終審法院首席法官的信件夾附於後，以供參閱。

行政長官希望在本年十月底或之前接獲貴會提交的建議。

公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處秘書長會與你聯絡，商討研究工作的安排。

行政長官辦公室主任林煥光

二零零四年一月二十日

法官及司法人員薪酬的釐定和調整：
顧問研究報告書

陳弘毅
二零零四年九月

目錄

	頁數
摘要	i
序言及鳴謝	1
章	
一 一般理論考慮因素	5
二 相關的國際慣常做法	17
三 英國的經驗	27
四 美國的經驗	45
五 澳洲的經驗	53
六 加拿大的經驗	59
七 其他國家和司法管轄區	71
八 香港的未來路向	83

摘要

第一章：司法獨立必須由客觀條件或體制上的保證加以保障，使法官在作出裁決時既能夠也被認為公正無私和獨立。司法獨立的必要條件包括任期保障、財政保障，以及在直接影響其司法職能的行政事宜上的體制獨立。財政保障是重要的，因為“能主宰一個人的生計，便能主宰他的意志”。要有財政保障，法官薪酬就必須不受行政或 / 及立法機關隨意控制；行政或 / 及立法機關不得擁有不受約束的酌情權，任意更改法官薪酬。再者，應給予足夠薪酬以便招聘資歷良好的人才加入司法機構工作，並盡量減少他們因受誘惑而貪污的機會。一般來說，法官薪酬不應在他們任職期間予以削減。然而，假如削減法官薪酬是政府整體公共經濟措施（所有由公帑支薪的人士須一律減薪）的一部分，上述一般原則便可能不適用。在此情況下，究竟司法獨立會不會受到威脅或被合理地認為受到威脅，實屬疑問。

第二章：“獨立無私的審裁機關”的概念，曾在多份國際人權基本文獻¹中提述。可是，“獨立的”審裁機關的涵義，這些文獻並未詳加闡釋。自一九八零年代初開始，多份試圖闡釋司法獨立概念的文獻，獲得多個國際組織採納。雖然這些文獻無一具有法律約束力，但卻甚有說服力。關於財政保障作為司法獨立的體制保障之一這點，這些文獻普遍規定，法官薪酬（包括薪金及退休金）應定於足夠的水平，與法官的社會地位相稱，並應受法律保障。部分文獻並建議，法官薪金應定期檢討，並隨持續上升的物價水平而調整。有關不削減法官薪酬的問題，本章探討的十份文獻中，有四份²支持不得減薪的制約原則（該制約條文為不得減薪一般原則的例外情況，即削減法官薪酬的措施，是削減政府開支的整體公共經濟措施的連貫部分）。另外四份文獻³並沒有提及削減或不削減法官薪酬的問題。另外兩份文獻⁴則規定不得削減法官薪酬而不附制約條文。

第三章：英格蘭在憲法上維護司法獨立的歷史，通常追溯至《1701 年王位繼承法》和《1760 年法官委任及薪金法》。前者為法官的任期提供保障，確保他們在任內不會遭隨意撤職；後者則被部分人視作不得削減法官薪酬

¹ 該等文獻包括《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權與基本自由公約》。

² 該四份文獻為《關於司法機構獨立的錫拉丘茲原則草案》、《國際律師協會司法獨立最低標準守則》、《世界司法獨立宣言》、《亞太法協地區有關司法機構獨立原則的北京聲明》。《北京聲明》增訂一項條件，如引用例外情況，便須同時符合該條件，即減薪須得到法官同意。

³ 該四份文獻為《關於司法機構獨立的東京原則》、《關於司法機構獨立的基本原則》（經聯合國大會通過）、歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R（94）12 號建議，以及《歐洲法官法憲章》。

⁴ 該兩份文獻為《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）和《世界法官憲章》。

的法律依據。不過，在十九世紀，法官的確實薪額由法例訂定，自此之後，再不需要《1760 年法官委任及薪金法》，而該法也在一八七九年進行的法律修改工作中廢除。在大蕭條期間，國會頒布《1931 年國家經濟法》。政府根據該法，按照其他公務員的減薪幅度削減法官的薪酬。法官反對這項減薪措施，他們的薪金最終在一九三五年回復至原來水平。自一九六五年起，國會開始授權行政機關釐定法官的薪酬（而非由國會立法釐定法官薪酬）。一九六五至一九七三年期間，法官的薪酬由樞密院頒令訂定（須經國會議決通過）。在一九七三年之後，首席大法官獲有關法例授權，在公務員事務大臣同意（後來改為由財政部同意）的情況下，調整法官的薪酬，但只可增加而不得削減。不過，根據 *Halsbury* 在 *Laws of England* 一書中所述，法官的薪金仍可透過國會立法削減。自最高級人員薪金檢討委員會（其後改稱高級人員薪金檢討委員會）在一九七一年成立以來，英國用以釐定法官薪酬的制度一直行之有效。

第四章：美國《憲法》的“報酬條款”明文規定，法官報酬在法官任職期間不得削減。在《憲法》草擬之時，James Madison 建議，為保障司法獨立，憲法也須禁止在法官任職期間增加其報酬，但該建議最終不獲採納。美國有一套“報酬條款”的案例法。“報酬條款”措詞清楚明白，不論當時情況如何，法官薪金的面額一概不得削減。然而，不隨通脹調整法官薪金，本身並沒有牴觸“報酬條款”。“報酬條款”的目的一直被詮釋為防止以財政手段打擊司法獨立。自一九七五年以來，規定聯邦法官、高級官員及國會議員薪金按生活費用調整的法例，一直存在。然而，當國會議員認為增加本身的薪金的做法不會受選民歡迎時，國會經常不批准作出調整，而聯邦司法機構的相關調整因與國會議員掛鉤，於是受到牽累。雖然《1989 年道德改革法》訂明設立委員會檢討聯邦法官、高級官員和國會議員的薪金，但實際上該委員會從未設立。美國聯邦法官顯然對薪金水平以及用以釐定和調整其薪金的制度大為不滿。

第五章：在澳洲，聯邦層面及部分省份均設有禁止削減法官薪酬的嚴格規定。不過，有關規定往往並非依法嚴加執行，處理上有若干彈性。在經濟大蕭條期間，舉國出現法官自願減薪的情況。另一些減薪例子如下：一八九五年維多利亞（適用於日後的新聘人員）、一九零三及一九二一年昆士蘭（適用於日後的首席法官）、一九八三年西澳洲（財政緊絀時自願減薪），以及一九八六年塔斯曼尼亞（透過立法暫時削減在職最高法院法官薪酬一年）。在聯邦層面及各省各區現時均設有薪酬審裁處。聯邦薪酬審裁處，以及新南威爾斯、西澳洲、南澳洲、塔斯曼尼亞、坎培拉和北部地區的薪酬審裁處，均屬“非專家”機關，負責處理法官及其他高級公職人員（例如高級公務員、部長、議會成員，以及法定職位人員）的薪金。維

多利亞及昆士蘭的薪酬審裁處則專責處理法官薪酬。該制度整體上看來行之有效，儘管當薪酬審裁處的建議不獲接納時偶有爭議。

第六章：加拿大《憲法》沒有就法官可以減薪或不可減薪的問題作出明文規定。大蕭條期間，國會在一九三二年通過國會立法削減公務員薪酬，但法例不適用於法官。面對公眾要求把減薪範圍擴大至司法機構的壓力，政府在減薪法例通過後不久，實施一套特別的《收入稅法》，向法官徵收額外的薪金稅，為期一年。一九九零年代，加拿大有幾個省份都出現關於法官減薪問題的訴訟。在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案中，加拿大最高法院就更改法官薪酬的法例作出綜合法律陳述。⁵ 根據是項裁決，有關設立法官薪酬釐定機制的指導原則，是要確保法院不受並被認為不受政府的行政或立法機關透過經濟操控進行的政治干預所影響，也確保釐定法官薪酬的過程不會流於政治化。因此，必須由一個獨立的法官報酬委員會在這方面擔當重要角色，在司法機構與政府其他部門之間居中調停，並充當機構之間的過濾器。一切有關削減、凍結或增加法官薪酬的建議，都須由這樣的委員會審研。委員會的建議無須具約束力，但假如政府決定不採納這些建議，便須準備向公眾提出理據，以支持其決定，如有需要，更須在法院提出理據。自 *Reference re Remuneration of Judges* 一案裁決以來，加拿大法院曾處理涉及有關法官薪酬決定的司法覆核個案，部分個案的申請人勝訴。有論者質疑，究竟把法官薪酬問題“非政治化”這個原來目的是否已經達到，又或加拿大的制度是否已在防止侵害司法獨立與避免司法機構“在機構層面假公濟私”這兩者之間取得適當平衡。加拿大的制度還有其他特色，包括因應生活費用自動調整法官薪金、法官薪金與高級公務員或副部長的薪金非正式掛鈎、從綜合收入基金撥款支付法官薪金、省級法官協會擔當積極角色，以及在更改法官服務條款方面採用“不追溯”的安排，都是值得注意的。

第七章：在為邁向自治和最終獨立的英國殖民地草擬憲法時，頗為常見的做法，是規定由綜合基金撥款支付法官薪酬（正如其他某些高級公職人員的薪金），並規定在法官任職期間，不得在薪金和其他的任職條款方面，作出對他們不利的更改。本章所述的 46 個英聯邦國家（不包括聯合王國）之中，19 個的憲法載有法官不得減薪的無例外條文；四個國家的憲法載有法官不得減薪的有例外條文（其中三個國家的例外條件乃有關同時適用於某些其他高級公職人員的減薪，另一個國家的例外條件是須得到法官的同意）；22 個國家沒有訂立法官不得減薪的憲法條文；一個國家（印度）屬特殊個案，其憲法沒有明文禁止削減法官薪金，但明確規定，在按憲法宣布的財政緊急時期，可推行法官減薪措施。

⁵ [1997 年] 3 SCR 3。

至於大陸法系國家（例如本章提及的法國、德國、意大利、奧地利、荷蘭、比利時、西班牙、葡萄牙、瑞典、挪威和芬蘭），一般做法看來是憲法並不處理法官減薪與否的問題。在部分大陸法系國家或地區（例如法國、南韓和台灣），似乎可在依法進行的紀律處分程序中，把減薪措施用作向個別法官施加的制裁。在德國，公務員和法官曾多次因財政預算緊縮而同時減薪，但該國聯邦憲法法院裁定，法官和公務員的薪金保持適當關係，並不牴觸司法獨立。

愛爾蘭、南非、菲律賓和日本的憲法均載有法官不得減薪的無例外條文，儘管在二零零二年，日本實際上曾在法官的同意下，通過國會法削減法官薪酬。（這宗個案與新加坡的個案相似。儘管已有不得減薪的憲法條文，但在二零零一年，新加坡仍在法官的同意下推行了減薪措施。）泰國、柬埔寨和東帝汶的憲法都沒有訂立法官不得減薪的條文。在以色列，關於司法機構的《基本法》載有法官不得減薪的有例外條文。在俄羅斯，憲法沒有關於法官不得減薪的規定，但《法官地位法》卻有此規定。在捷克共和國、斯洛伐克共和國和保加利亞，憲法都沒有規定法官不得減薪，但這三個司法管轄區的憲法法院都曾審理法官薪酬問題。一般來說，削減法官薪酬對司法獨立構成威脅這個問題（有別於法官薪酬是否足夠及是否需要增加的問題）看來並非“新近民主化國家”、“過渡期國家”和發展中國家的重大關注事項。與香港毗鄰的中國內地和澳門司法管轄區，憲法或法律都沒有明文規定不得削減法官的薪酬。

第八章：香港的情況有別於許多外國司法管轄區，法官及司法人員的薪金並非由法例訂定。一如公務員，法官及司法人員的薪金是根據個別法官與政府之間的合約安排來釐定，而不同級別的法官，其薪級每年由政府調整。相比來看，香港法官及司法人員薪酬釐定制度發展至今，其中一個重要特色，就是高級公務員與法官及司法人員在薪金方面的非正式“掛鈎”。在香港，一九八七年成立的司法人員薪俸及服務條件常務委員會，是負責就法官及司法人員的薪酬向政府提出意見的獨立非法定機構。二零零二年以前，這個機構就每年的法官及司法人員薪酬調整向政府提出建議，調整幅度與在公務員薪級表中屬同等薪點的公務員一致，這個做法行之多年。這個制度在二零零二年以前顯然行之有效。可是，在二零零二年之後出現的兩種新情況卻對現行制度造成衝擊。這兩種情況分別是主要官員問責制的推行（這表示就終審法院和上訴法庭法官而言，公務員薪級表與司法人員薪級表之間無法再找到對等薪點），以及在二零零二年起分期實施的公務員減薪（公務員減薪事件也引起應否相應削減法官及司法人員薪金的問題）。本章指出，第一種情況引起的問題屬技術性，可以輕易解決，但法官及司法人員薪酬應否削減的問題卻較為棘手。

《基本法》第一百條規定，公務人員的薪酬和服務條件在香港回歸後不得低於原來標準，而第九十三條也有類似的條文，保障法官及司法人員。就公務員而言，政府認為，只要公務員薪酬在削減後不低於緊接回歸之前的水平，便沒有違反《基本法》的規定。此外，至今數宗經原訟法庭審理的有關訴訟，公務員減薪的立法仍維持有效。因此，法官及司法人員減薪的做法，如果與公務員減薪一致，似乎便不會違反《基本法》第九十三條的規定。

接着的問題是，減薪是否有違司法獨立的原則。正如本報告書前面各章所述，如減薪安排適用於所有由公帑支薪的人員，一視同仁，而且是公共經濟措施的連貫部分，有關法官及司法人員減薪有損司法獨立的論據，便難以言之成理。不過，雖然在這種情況下原則上反對法官及司法人員減薪，理據可能並不充分，但在考慮香港應否實施減薪時，若干複雜問題須予顧及。這些問題與可採用什麼方法實施減薪有關。

鑑於香港法官（包括司法人員）的聘用條款和服務條件與公務員相若，加上政府承認必須立法才能削減在任公務員的薪金，因此，要削減香港在任法官及司法人員的薪金，同樣必須立法。二零零二年，儘管公務員工會反對，但政府仍立法削減公務員的薪金，結果引起政治上的爭議，更有公務員訴諸法律。考慮到《梅師賢報告書》和司法獨立的重要性，任何有關削減香港法官及司法人員薪酬的法案，都同樣有可能引起政治上的爭議。即使法案獲得通過，受影響的法官及司法人員也有可能以公務員提出過的理由（雖然原訟法庭裁定有關理由並不成立），以及以司法獨立的理由，提出訴訟，反對立法。這樣，法官便須對自己或同僚的薪金作出裁決，因而陷於尷尬的境況。基於上述考慮因素，削減香港在任法官的薪金並非明智之舉。

這即是說，就算《梅師賢報告書》提議立法絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的做法不獲接納，也不一定表示香港法官及司法人員的薪酬應予或將會削減。換言之，一個可能出現的情況是，既不立法禁止削減法官及司法人員的薪金，也不立法削減他們的薪金，而實際的結果是，法官及司法人員的薪金不會削減。

一個可以考慮的方案是，維持現行制度，即政府按照司法人員薪俸及服務條件常務委員會的建議，釐定法官及司法人員的薪酬。另一個方案是把司法委員會改為法定機構。第三個方案是成立獨立機構，這個機構以聯合王國高級人員薪金檢討委員會（UK Review Body on Senior Salaries）、澳洲聯邦薪酬審裁處（Australian Commonwealth Remuneration Tribunal）、澳洲大部分省和區的薪酬審裁機關，以及新西蘭高級人員薪金委員會（New

Zealand Higher Salaries Commission) 為藍本，權限不僅是檢討法官及司法人員的薪酬，還包括釐定高級公務員、主要官員、行政會議成員和立法會議員的薪金。這實際上是把現有的首長級薪俸及服務條件常務委員會、司法人員薪俸及服務條件常務委員會，以及香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會合併為一個機構。

本章指出，第三個方案值得詳細探討。不過，如認為這個方案至少在短期內並不可行，上述的第二個方案，即把現時的司法人員薪俸及服務條件常務委員會改為法定機構，值得加以考慮。在這方面，《梅師賢報告書》中有關成立獨立法定機構，處理法官及司法人員薪酬事宜的建議，都是值得支持的，但一如本章所述，以下兩方面的建議是否應予接納須作進一步研究：

- (a) 獨立機構的成員不應同時出任評定公務員薪酬的任何組織的成員；以及
- (b) 該機構的成員應包括一名大律師和一名律師，而在作出委任前，應諮詢大律師公會及律師會。

本章贊成《梅師賢報告書》所提出有關法官及司法人員薪酬須由固定常設撥款支付的建議，但對於報告書建議立法“禁止削減法官及司法人員薪酬”則有所保留。另一方面，正如上文所述，以削減公務員薪金的手法，立法削減法官及司法人員薪酬，並非明智之舉（也不宜透過行政措施削減法官及司法人員的薪金，政府必然已知道這樣做的合法性將引起質疑）。在任法官及司法人員的薪酬，因此可維持在現時的水平。

序言及鳴謝

關於本港法官及司法人員薪酬的釐定和調整事宜，司法機構曾提出建議（見下文提及的“《梅師賢報告書》”）。司法人員薪俸及服務條件常務委員會在研究有關建議並考慮《梅師賢報告書》所載建議的過程中，委託本人進行顧問研究。研究結果載於本報告書。

《梅師賢報告書》的全名為《法官及司法人員薪酬釐定制度顧問研究報告書》，是司法機構在二零零二年所委託的顧問進行研究後擬就的報告書，於二零零三年四月發表，作為司法機構向香港特別行政區（香港特區）政府提交的建議的主體部分。該報告書由梅師賢爵士（澳洲前首席法官、現任香港特區終審法院非常任法官）撰寫。

是項研究工作的目的，是檢討並評論司法機構根據《梅師賢報告書》及其所載建議而提出的建議。研究顧及以下因素：

- (a) 用以釐定和調整本港法官薪酬和服務條件的合適架構、機制和方法，應包含哪些元素；以及
- (b) 其他司法管轄區的法官薪金，究竟如何釐定及 / 或保障、如何受當前的社會經濟情況影響，以及受影響的程度如何。

更具體來說，我受託進行的工作，是研究並評論《梅師賢報告書》（包括所載的經驗數據、分析結果和建議），並在有需要時就下列各方面進行研究，以作補充：

- (a) 其他司法管轄區在釐定和調整法官及司法人員薪酬和服務條件方面的制度和安排，包括：
 - (1) 法官及司法人員薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構的歷史和基本原則；
 - (2) 法官及司法人員薪酬水平和薪酬調整釐定機制；
 - (3) 用以保障法官及司法人員薪酬的相關法例、架構或行政措施（如有的話）；以及
 - (4) 釐定和保障法官及司法人員薪酬的安排，如何受當前的社會經濟情況影響。

- (b) 其他司法管轄區所採用制度的利弊，包括成功和失敗的例證，以及從本港法官及司法人員薪酬制度的歷史和發展來看，其他司法管轄區所採用而香港可以仿行或借鑒的最佳安排；以及
- (c) 在顧及有關《基本法》的影響之下，本港用以釐定和調整法官及司法人員薪酬的制度，怎樣才算合適。

我的工作也包括研究有關法官及司法人員薪酬的國際慣常做法，以及《梅師賢報告書》沒有直接論述的若干司法管轄區（包括那些屬大陸法系和那些新近制定憲法的司法管轄區）所採用的制度和安排。

此外，我也受託擬訂不同方案，分陳利弊，供司法委員會參考，以便該會就此事進行討論。

因此，本報告書從《梅師賢報告書》及其所載建議入手。從二零零三年四月《梅師賢報告書》發表時，報章上有關討論該報告書的報道，以及立法會司法及法律事務委員會就此事進行的初步討論和收到的意見書來看，《梅師賢報告書》所載的建議中，有一些（特別是有關立法“絕對禁止削減法官及司法人員薪酬”的建議）可能較具爭議性。本報告書會較詳細地論述其中可能引起爭議的建議或有關資料，但也會就其他建議提供相關資料和意見。

是項研究工作，目的雖然是述評《梅師賢報告書》，但也會力求公平客觀。在研究工作過程中另外找到的資料（即《梅師賢報告書》沒有提及的資料），假如是傾向於支持《梅師賢報告書》所載建議的，我也會在本報告書內詳加闡述，並將之與那些可用以駁斥有關建議或其中部分的資料並列。

本報告書分為以下章節：

摘要

- 第一章：有關司法獨立和法官及司法人員薪酬的一般理論考慮因素；
- 第二章：相關的國際慣常做法；
- 第三章：英國的經驗；
- 第四章：美國的經驗；
- 第五章：澳洲的經驗；
- 第六章：加拿大的經驗；

第七章： 其他國家和司法管轄區；

第八章： 香港的未來路向

我衷心感謝黃偉強先生（二零零四年法學學士）在這項研究工作中提供協助，蒐集了多方面的寶貴資料。我也感謝香港大學主圖書館和法律圖書館的同事為這項研究所需的資料作出跨館借閱安排。最後，我必須向司法人員薪俸及服務條件常務委員會秘書長李立新先生，JP 和他的同事致意，感謝他們向我提供了有關香港公務員隊伍、立法機關和司法機構的有用資料。

第一章 一般理論考慮因素

1.01 以法治和保障人權作為法制和憲法基礎的現代化國家，莫不重視司法機構獨立的原則。什麼是司法獨立？以下是常被引用的定義：

因此，我對司法獨立的定義是：法院能行使其憲法職能，不受任何人或機構（尤其是法院無權直接管控的政府行政部門）實際或表面干預，以及在憲法容許的範圍內，不受其實際或表面支配。¹

1.02 另有作者指出：²

獨立地位是法院的一大關鍵特質，因為法院能否權威地詮釋法例，取決於社會精英和公眾是否都認為法官判案公正無私。有人認為，實際上，沒有法院是真正獨立的；³ 也有人認為，獨立程度因法院而異。⁴ 司法獨立的最適切定義也許是法院“在某程度上享有不受一個或以上互相競爭的政府部門，或公司、工會或宗教組織等私人權力中心干涉的自由”。⁵ “體制獨立”一詞，往往與“在某程度上”連用，而所謂“程度”，則因時而異，因事而變。

¹ Guy Green 爵士（塔斯曼尼亞首席法官（Chief Justice of Tasmania）），“The Rationale and Some Aspects of Judicial Independence”，Australian Law Journal，第 59 期（1985 年）135，頁 135。該段文字在 *Valente v R* [1985] 2 SCR 673 一案判詞第 18 段（加拿大最高法院（Canadian Supreme Court））及 David Malcolm（西澳洲首席法官（Chief Justice of Western Australia））一九九八年九月十七日向西澳洲勞工律師協會（Western Australian Society of Labour Lawyers）演說文稿“*The Importance of the Independence of the Judiciary*”中也有引用。David Malcolm 的演說文稿，可在以下網址閱覽：<http://www.law.murdoch.edu.au/icjwa>。

² Mary L Volcansek, *Constitutional Politics in Italy*（London：Macmillan，2000），頁 7。

³ Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis*（Chicago：University of Chicago Press, 1981 年），頁 21；以及 J Mark Ramseyer, “The Puzzling (In)Dependence of Courts：A Comparative Approach”，*Journal of Legal Studies*，第 23 期（1994 年），頁 721。

⁴ Theodore L Becker, *Comparative Judicial Politics*（Chicago: Rand McNally, 1972 年），頁 167；William M Landes 及 Richard A Posner, “The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective”，*Journal of Law and Economics*，第 18 期（1975 年），頁 875；以及 Gerald N Rosenberg, “Judicial Independence and the Reality of Political Power”，*Review of Politics*，第 54 期（1992 年），頁 372。

⁵ John R Schmidhauser, “Introduction: The Impact of Political Change upon Law，Courts and Judicial Elites”，*International Political Science Review*，第 13 期（1992 年），頁 231。

1.03 因此，司法獨立的涵義，既指獨立於政府行政和立法部門，也指獨立於其他機構、組織或社會力量。⁶ 司法獨立讓法院得以通過對事實作出客觀判斷和正確引用法律，以公平公正的方式審理案件。上述引文提出的論點之一，就是司法獨立與公正無私的關係。有人這樣論述這兩個概念的分別：⁷

獨立與公正無私，往往只有細微分別。兩者最大的分別，看來在於審裁機關的地位問題（大多可以通過客觀測試予以確定），以及審裁機關成員（無論是否法律專業人員）的主觀態度。獨立的基本要素是不受國家行政權力機關的控制或統轄；而公正無私，則指所審理的事宜不涉及審裁機關成員的個人利益，而審裁機關成員對所審理的事宜也不存有任何形式的偏見。

1.04 一如上文第二段引文所說，如果司法獨立可視為程度上的問題，那麼司法獨立的程度如何量度？有人說有以下四種可行方法：⁸

- ❑ “法律學派”方法着眼於有關職位任命、任期保障及薪酬待遇的憲制條文；
- ❑ “行為學派”方法着眼於司法機構作出的決定，以及有關決定是否受行政機關或其他權力中心影響；
- ❑ “文化學派”方法分析法官本身及法律制度內其他人所評估的法官獨立程度；
- ❑ “職業學派”方法着眼於司法人員任命和晉升的決定因素。

⁶ Shimon Shetreet, *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary* (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1976 年)，頁 17 至 18。作者在書中指出，“人們一般認為，司法獨立是指在執行司法職能的過程中，不受行政或立法機關的干預。……在現今社會，大型企業日益壯大，確保司法機構不受商業或企業利益影響，至為重要。”

⁷ J E S Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights* (Oxford: Clarendon, 1987 年，第 2 版)，頁 171。作者對《歐洲人權與基本自由公約》(the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) 第六條有關“依法設立獨立公正的審裁機關”的規定作出評論。這段文字曾在加拿大最高法院 (Supreme Court of Canada) *Valente v R* [1985 年] 2 SCR 673 一案的判決書第 16 段引用。關於《歐洲人權公約》中有關“獨立公正的審裁機關”的規定，也可參考 *Bryan v United Kingdom* (1995 年) 21EHRR 342 一案。

⁸ Todd Foglesong, “The Dynamics of Judicial (In)dependence in Russia”, 載於 Peter H Russell 與 David M O’Brien 所主編的 *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World* (Charlottesville: University Press of Virginia)，第 4 章 (頁 62)，頁 68。

1.05 須留意的是，根據上文所述的“法律學派”方法，除了憲法或法定條文外，傳統習慣和公眾意見也是司法獨立的重要元素：⁹

成文法如沒有大眾和憲制安排的支持，便可能會被篡改以迎合政治需要，甚或公然置之不顧……de Smith 教授寫道：“在英國，司法機構的獨立並不憑藉正式的憲制保障和限制而存在，而是以一些成文法和普通法規則、憲制傳統和議會慣例作為根據，相輔相成，由專業傳統和公眾意見加以捍衛”。¹⁰ 首席大法官 Sankey 勳爵在國會發言時說：

“我國法官享有的獨立和崇高地位，憑藉的主要是一直與之伴隨的偉大傳統和源遠流長的習俗，而非任何成文法例。這為司法獨立提供了最佳保障，因為傳統不可廢除，但國會法令卻可以。”¹¹

1.06 有人認為司法獨立這個概念包含若干元素或層面：

- 個別法官的獨立相對於整個司法機構的獨立：前者“包含兩個主要元素，即實質獨立和個人獨立。實質獨立指在作出司法決定和執行其他公務時，每個法官只依法行事，而不受制於其他掌權者。個人獨立指法官的任期得到充分保障。”¹² 個別法官的獨立所可能包含的第三個層面，是內在獨立（對於外在獨立而言），¹³ 即是“法官獨立於司法機構內的上司和同僚”。¹⁴

⁹ Shetreet（見上文註 6），頁 392。該文章曾在加拿大最高法院 *Valente v R* [1985 年] 2 SCR 673 一案中討論過，當時也指出（在第 36 段）：“傳統習慣得到公眾意見支持，可有效制衡行政和立法措施，無疑是保障法院真正獨立的非常重要客觀條件。然而，有情況顯示傳統習慣本身不可視為足以保障司法獨立：有很多人要求明確立法或給予憲制保證，以確保能在更大程度上和更穩妥地保障司法獨立。”

¹⁰ S A de Smith, *Constitutional and Administrative Law*（1971 年第 1 版），頁 367。

¹¹ 《國會辯論報告》（上議院），卷 95，欄 124 至 125（1934 年 11 月 28 日）。

¹² Shimon Shetreet, “The Emerging Transnational Jurisprudence on Judicial Independence: The IBA Standards and Montreal Declaration”, 載於 Shetreet and Jules Deschenes 所主編的 *Judicial Independence: The Contemporary Debate*（Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985 年），第 33 章（頁 393），頁 398。

¹³ Luu Tien Dung, *Judicial Independence in Transitional Countries*（聯合國開發計劃署奧斯陸管治研究中心（Oslo Governance Centre），2003 年 1 月），www.undp.org/oslocentre，頁 11。另見 Bangalore Principles of Judicial Conduct（2002 年），載於 www.transparency.org/building_coalitions/codes。

¹⁴ Shetreet（見上文註 12），頁 399。

- 整個司法機構的獨立，亦稱為集體獨立或機構獨立。“集體司法獨立這個概念，包含了司法人員在更大程度上參與法院的中央管理的安排。”¹⁵ 加拿大最高法院曾進一步闡釋這個概念，詳見下文。

1.07 加拿大最高法院有關 *Valente v R*¹⁶ 一案的判詞，大概是解釋司法獨立和司法獨立保障制度特質的最權威和最全面的法院陳述。案中，法院須考慮，安大略省法院法官可否被視為《加拿大權利及自由憲章》第 11（d）條¹⁷所指的“獨立無私的審裁機關”。法院指出：

雖然獨立與公正無私明顯關係密切，但仍屬兩個截然不同的準則或要求。公正無私關乎審裁機關對某案件涉及的事和人所抱的心態或看法。安大略省首席法官 Howland 指出，所謂“公正無私”，即不存在實際或察而可知的偏見。在第 11（d）條中，“獨立”一詞反映或包含了司法獨立的傳統憲法準則。因此，“獨立”不僅代表實際執行司法職能時的心態或看法，更代表憑藉客觀條件或保障而存在的一種地位或與外界（尤其是政府行政機關）的關係。¹⁸

1.08 法院進而闡釋個人獨立和機構或集體獨立的概念：

一般人都認同，司法獨立同時牽涉個人和機構方面的關係：法官的個人獨立，在任期保障等方面反映出來；法官所主持的法院或審裁機關的機構獨立，在其與政府行政及立法機關的機構或行政關係中反映出來。……這兩個層面的司法獨立，關係在於個別法官可享有司法獨立的必要條件，但假如法官所主持的法院或審裁機關在執行職能的關鍵事宜上並非獨立於其他政府機關，則這名法官不能稱為獨立的審裁機關。¹⁹

¹⁵ 見上條註釋引文。

¹⁶ [1985 年]2 SCR 673。

¹⁷ 根據該憲章第 11（d）條，任何被控刑事罪行的人，除非經獨立公正的法庭通過公正平公開的審訊依法證明有罪，否則有權被假定無罪。

¹⁸ 判詞第 15 段。

¹⁹ 第 20 段。

1.09 法院這樣強調“司法獨立的客觀地位或關係”的重要性：“司法獨立的客觀地位或關係，是審裁機關有能力獨立行事並會獨立行事的保證。”²⁰ 因此，司法獨立的測試準則釐訂如下：

就《加拿大權利及自由憲章》第 11(d) 條而言，司法獨立的測試準則跟公正無私的測試準則相似，那就是審裁機關可否合理地被認為是獨立的。……因此，審裁機關必須被視為獨立公正，這也應包括在司法獨立的測試準則之內。不過，正如我曾提出，要看司法是否獨立，必須看審裁機關是否享有司法獨立的必要客觀條件或保障，而不是不管審裁機關是否享有這些條件或保障而只看審裁機關實際上會怎樣行事。²¹

1.10 最後，法院訂定了司法獨立的三項必要條件：任期保障、財政保障，以及“在直接影響司法職能的行政事宜上審裁機關的體制獨立”。²² 財政保障的“要素”“是法官的薪金和退休金須以法律加以保障，行政機關不得任意干涉，以致影響司法獨立”。²³ 加拿大最高法院在 *Reference re Remuneration of Judges*²⁴ 一案中，進一步闡釋了財政保障問題。《梅師賢報告書》²⁵ 也曾論述此案。案件中，法院確認司法獨立包括兩個層面（個人獨立和機構或集體獨立）和三個基本特質（任期保障、財政保障和行政獨立），並說明這三個基本特質都可各自分為個人層面和集體或機構層面。

1.11 為什麼財政保障是維持司法獨立的必要條件？美國立憲先驅 Alexander Hamilton 在《聯邦主義論文集》第 78 和 79 號中，對此所作的闡釋，最為著名。他同時論及較宏觀的問題，那就是在三權分立的政治制度裏法院的憲政地位。他指出：“司法機構無疑是三權分立制度中地位最脆弱的一環”，因為它對兵權或財權在握者都沒有影響力；沒有操控社會資源或財富的權力；也不能自決地作出任何決議。說它既沒有**力量**，也沒有**意志**，一點也不錯；它所能做的只是作出裁決；而其裁決最終也要借助行政機關才能落實。²⁶（**黑體**為原文所用）

²⁰ 判詞第 21 段。

²¹ 第 22 段。

²² 第 47 段。

²³ 第 40 段。

²⁴ [1997 年] 3 SCR 3。

²⁵ 見《梅師賢報告書》第三章。

²⁶ Isaac Kramnich 編訂，*The Federalist Papers* (Harmondsworth: Penguin Books, 1987 年，初版：1788 年)，頁 437。

1.12 因此，Hamilton 提出：“必須盡一切努力，確保[司法機構]有能力抵禦”由政府行政或立法機關可能作出的任何“攻擊”。²⁷ 他又特別提到：

由於人性使然，*能夠主宰一個人的生計，便能夠主宰他的意志*。倘若司法機構時常仰賴立法機關調撥財政資源，則永遠不能期望司法機構可真正完全獨立於立法機關。……因此，根據制憲會議所訂的方針，美國的法官“在*指明的時間*就其所提供的服務收取報酬，而這報酬在其任職期間不得*削減*。在考慮所有因素後，這是所能擬定的最恰當的規定。²⁸（斜體為原文所用）

1.13 關於保障法官薪酬對維持司法獨立的重要作用，在普通法地區近期的一些判詞中也有論及：

倘若行政機關可以通過擢升、加薪或發放獎金等形式給予或扣發利益，作為對軍事法庭的成員或軍法官所作行為的獎勵或懲罰，則不符合財政保障的要求。²⁹

司法獨立可能受到的威脅，不僅來自行政機關的干預，也來自法官因可能受行政機關的某種對待而有所求或有所懼，以致有意識或無意識地受到影響。³⁰

行政機關不能影響司法機構的裁判職能，而且要讓公眾看到確實沒有這種影響存在。對此的關注，根本上就是長久以來被視為維持司法獨立所不可或缺的財政保障要求。³¹

1.14 財政保障的概念，包括法官薪酬必須足以吸引具適當資歷的人士加入司法機構工作，以及把貪污的誘惑盡量減低。財政保障的另一要素，

²⁷ 見上條註釋引文。

²⁸ 出處同上，頁 443。

²⁹ *R v Ge'ne'reux* 一案[1992 年]1 SCR259；（1992 年）88 DLR（4th）110 頁 144 至 145，按加拿大首席法官 Lamer 所言。在這宗案件中，加拿大最高法院宣告軍事法庭就一名軍人所作的刑事定罪無效，理由是該軍事法庭不是憲章第 11（d）條所指的獨立公正的審裁機關。

³⁰ *Starrs v Ruxton* 一案[2000 年]SLT42；[2000 年]JC 208 頁 248，按 Reed 法官所言。在這宗案件中，蘇格蘭高等法院宣告暫委法官所作的裁決無效，理由是主審法庭不是獨立公正的審裁機關。

³¹ *North Australian Aboriginal Legal Aid Service Inc v Bradley*（2002 年）192 ALR 701，按 Drummond 法官（持不同意見）所言。在這宗案件中，澳洲聯邦法院以多數判決維持一名審裁官的委任仍屬有效。這名審裁官的委任受到質疑，論據是在委任該名審裁官時，其薪酬未有按法律規定通過有效的程序加以釐定。

是法官的薪酬不得由行政或立法機關任意調整。此舉是爲了避免法官可能受到影響（不管實際或看起來會出現這種情況），以致作出討好行政（或立法）機關的決定，或避免作出令這些機關不悅的決定，以便獲得更佳的薪酬，或避免薪酬遭削減。一如上文《聯邦主義論文集》的引文所述，美國憲法關於不得削減法官薪酬的規定，是要確保法官不會因作出不利於行政或立法機關的決定而可能招致薪酬遭受削減，在作出裁判的過程中受到影響。我認爲，正是基於這個原因，《梅師賢報告書》（第 3.4 段）這樣斷言：

直接地削減法官及司法人員薪酬是明顯地違反司法獨立原則。間接地削減亦是違反了這項原則。³²

1.15 對於法官薪酬與司法獨立之間的關係，受加拿大司法議會（Canadian Judicial Council）委託就加拿大司法獨立與問責問題進行研究的多倫多大學（University of Toronto）Martin Friedland 教授有以下的分析：

法官薪酬與司法獨立之間當然關係密切。……假如法官的薪酬是由政府隨意決定，則司法機構的法官便不會享有我們所要求的獨立性。假如個別甚至全體法官的薪酬都可由政府任意增減，則政府便會大有把持，可以隨意支配司法機構。……我們須關注的，不單是薪酬的釐定程序，還有薪酬的水平。……我們不希望法官面對誘惑會爲之心動，期望藉着偏袒一方或另一方，可以得到一些財政上的利益。……給予法官優厚薪酬的一個相當重要原因，當然是爲了羅致出色的法官。……財政上的保障愈大，法官便愈能保持獨立。因此，我認爲適度地給予較優渥的薪酬，實爲明智的社會投資。³³

1.16 近期一本全球司法獨立比較研究著作的編輯 Peter Russell 教授就同一問題提出意見：

假如個別法官的薪酬太低，以致容易墮入貪污陷阱或在工作上作出妥協，則法官的獨立性便會嚴重受損。……在較富裕的國家，存在的危險則是制度容許政治或司法機構隨

³² 《梅師賢報告書》沒有解釋這兩個論點背後的理據。有意見顯然認爲，這是因爲這兩個論點看來是有關立法的根據，或在一些司法管轄區已預先假定爲正確，因此必定是正確的。本研究的其中一個目的，就是探討這些論點的理據。

³³ Martin L. Friedland, *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*（加拿大法官協會，1995 年），頁 53 至 54、56。

意操控個別或全體法官的薪酬（包括退休金和其他福利）。當法官的薪酬和福利並非以規範化的方法按既定準則釐定，而是由發薪者隨意決定，他們便有可能受到不當的影響。³⁴

1.17 在削減法官及司法人員薪酬的問題上，Russell 教授有以下意見：

司法獨立並不表示法官的薪酬決不能削減。憑緊縮財政的政綱當選的政府，如推行公營機構減薪計劃，削減法官的薪酬，則無損於司法獨立。³⁵

1.18 耶路撒冷希伯來大學（Hebrew University of Jerusalem）Shimon Shetreet 教授對於這點顯然也有同感。Shimon Shetreet 教授是司法制度比較研究方面舉世知名的學者。³⁶ 他認為：

給予司法獨立憲法保障的一個重大原則，是訂立規則，禁止把對法官服務條件作出的不利更改施加於當時在任的法官。這樣的話，削減薪酬，無論是對直接報酬還是附屬於職位的財政利益（如退休金計劃的供款）作出不利於法官本人的更改，都屬於禁制範圍，修改退休年齡亦然。……當然，一定會有人問及，怎樣才算是“削減”薪酬或什麼是“不利的更改”。……一個廣為人所討論的議題是，假如國家推行整體經濟措施，對所有公職人員的服務條件作出不利的更改，法官在什麼程度上可獲豁免。關於這個問題，國際間普遍不贊成在推行此等整體措施時，法官可獲豁免。國際律師協會標準（IBA Standards）第 15（b）條和《蒙特利爾聲明》（Montreal Declaration）第 2.2（6）條容許削減法官薪酬，“作為整體公共經濟措施的連貫部分。”

有關的國際慣常做法會在下一章論述。

³⁴ Peter H Russell, “Toward a General Theory of Judicial Independence”, *Judicial Independence in the Age of Democracy*（見上文註 8）第 1 章，頁 18。

³⁵ 見上條註釋引文。斜體為後加。

³⁶ Shimon Shetreet, “Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges”, (Shetreet and Deschenes)（見上文註 12），第 52 章（頁 590）頁 622 至 623。斜體為後加。

1.19 Friedland 教授在上述受加拿大法官協會（Canadian Judicial Council）委託進行的研究中提出以下意見：

大部分的學術評論者都同意，[法官]的薪酬可予削減，作為由公帑支薪的所有人員整體減薪的一部分。至於這樣做是否明智，則是另一問題，因為此舉勢必引起司法機構與行政機關的衝突，從司法獨立的概念來看，絕非好事。³⁷

1.20 餘下來的問題，是這一派想法（即削減法官薪酬的安排，假如是整體公共經濟措施的連貫部分，例如在所有由公帑支付薪金的人士一律減薪的情況下，則無須視作有礙司法獨立）的理據基礎為何。如上文指出，司法機構不但必須保持獨立，也必須讓人們知其獨立。正如加拿大最高法院在 *Valente v R*³⁸ 一案中指出，要測試某項安排是否有違司法獨立，準則是“知情人士以實事求是和務實的態度來看有關事宜”，想法會如何。因此，若應用於我們現在考慮的問題，測試準則會是“對於作為整體公共經濟措施的一部分，且同樣適用於所有由公帑支付薪金的人，把法官薪酬削減的安排，理性的人（即以實事求是和務實的態度來看此事的知情人士）會否視之為有礙司法獨立。更具體來說，理性的人會否認為，法官會考慮到，經濟不景時在所有由公帑支付薪金的人（包括法官）須一律減薪的情況下，本身也要減薪這個可能，因而在判案時變得沒有那麼獨立，或變得更為關注政府對他們如何判決的看法？關於這個問題，Wayne Renke 教授的看法值得參考：

財政保障是司法獨立的必要條件，但決不能憑空作出考慮，而必須顧及其用意，即最終是要保障司法機構不受立法或行政機關的經濟手段所操控。假如經濟措施劃一適用於書記、秘書、經理、政府各職系和部門的人員，還有法官，那麼法官又怎可以被操控呢？……假如減薪措施只影響其他類別的公職人員而不及於法官，理性的人很可能會認為法官曾暗地裏多方游說。人們或會認為法官能免受影響，內裏或有秘密交易，又或他們秘密承諾會偏袒政府。³⁹

³⁷ Friedland（見上文註 33），頁 60 至 61。斜體為後加。

³⁸ 見上文註 1。

³⁹ Wayne Renke, “Invoking Independence: Judicial Independence as a No-Cut Wage Guarantee”, *Points of View*, 第 5 期（University of Alberta Centre for Constitutional Studies, 1995 年），頁 30、19; *Reference re Remuneration of Judges* [1997 年] 3 SCR 3，第 156、158 段以及 Friedland（見上文註 33），頁 58 至 59 均有引述。

1.21 因此，加拿大最高法院這樣說：

影響所有由公帑支薪的人士的減薪措施，同時適用於高級法院的法官，有助維繫司法獨立的觀感。這正正是因為法官沒有被區別出來，給予不同待遇。……假如情況倒轉過來，單單高級法院的法官遭減薪，則人們可能會認為是國會針對司法機構某種判案方式而施加的懲罰。⁴⁰

1.22 由此顯見，一個容許削減個別法官（而非法官職類）薪酬的制度，會有違司法獨立的原則。⁴¹ 一般來說，一個制度假如容許把減薪措施單單適用於司法機構人員，但不適用於其他由公帑支付薪金的人，也會有違司法獨立的原則。⁴² 在這樣的制度下，可能出現以下情況，或人們會言之成理地認為，法官為怕引起行政機關（或立法機關）不滿，令本身有減薪之虞，因而在判案時受到影響。然而，一個制度如果容許削減法官及司法人員薪酬，作為政府為節省開支而對所有由公帑支付薪金的人劃一實施減薪的整體經濟措施的一部分，則這樣的制度可否仍視作有違司法獨立，實屬疑問。至少，我在進行這項研究的過程中，沒有見到任何有理據的論點支持這個說法（即這樣的制度有違司法獨立）。這並不表示不會有其他合理理由反對在某種情況下（例如有需要吸引或挽留資歷良好的律師擔任法官，又或假如法官薪酬不足，會有滋長貪污風氣的危險）削減法官薪酬。⁴³

1.23 至少就案例法而言，究竟本章是否過分倚重加拿大的法學理論，或會令人置疑，但據我所知，關於司法獨立要有哪些要素，以及削減法官薪酬是否與司法獨立原則互相矛盾的問題，在美國、英國、澳洲和新西蘭等其他司法管轄區還沒有詳盡的司法陳述將之作為主題加以論析。由於早在一九八零、九零年代，加拿大法院曾實際處理這些問題，與其他國家相

⁴⁰ *Reference re Remuneration of Judges*（見上文註 39）中 the judgment of the majority 第 156 段。

⁴¹ 這個說法不適用於一些大陸法系國家。有些國家的憲法或法律容許削減個別法官的薪酬，作為依法採取的紀律處分行動。請參考下文第七章。

⁴² 可能會有例外情況，譬如在加拿大，只適用於法官職類的減薪措施，假如是由獨立的法官及司法人員薪酬委員會根據客觀準則而建議的，又或是由政府或立法機關根據一項在“簡單理性”測試的基礎上能在司法覆核中站得住腳的決定而實施的，則仍然可予執行。

⁴³ 減薪措施本身與減薪導致薪酬不足一事應分開來看。後者會增加法官受賄的可能，或導致人們認為他們可能會受賄。減薪措施本身（沒有導致薪酬不足）不會引起貪污問題，但會引起另一個問題，即會否令法官在判案時傾向於（或被認為傾向於）取悅有權削減法官及司法人員薪酬的支薪者，或避免引起其不滿。

比，加拿大的法學理論也許順理成章對我們研究此事有較大幫助。⁴⁴ 儘管如此，其他國家的相關經驗和法學理論仍會在以後的章節加以探討。

1.24 最後應當指出，實際上，與削減法官薪酬這個較少出現的問題相比，增加法官薪酬以緊隨通脹步伐，一直是許多國家的司法機構所面對較為迫切的問題。“保障或增加法官薪酬的問題（即使只關乎保證入職時釐定的薪金不會因通脹而折減）仍未解決，每隔一段時間便要再次面對。”⁴⁵

1.25 **本章摘要：**司法獨立必須由客觀條件或體制上的保證加以保障，使法官在作出裁決時既能夠也被認為公正無私和獨立。司法獨立的必要條件包括任期保障、財政保障和在直接影響其司法職能的行政事宜上的體制獨立。財政保障是重要的，因為“能主宰一個人的生計，便能主宰他的意志”。財政保障即法官薪酬不受行政或 / 及立法機關隨意控制；行政或 / 及立法機關不得擁有不受約束的酌情權，任意更改法官薪酬。再者，應給予足夠薪酬以便招聘資歷良好的人才加入司法機構工作，並盡量減少他們受誘惑而貪污的機會。一般來說，法官的薪酬不應在他們任職期間予以削減。然而，假如削減法官薪酬是政府整體公共經濟措施（所有由公帑支薪的人士須一律減薪）的一部分，上述一般原則便可能不適用。在此情況下，究竟司法獨立會不會受到威脅或被合理地認為受到威脅，實屬疑問。

⁴⁴ 加拿大 *Valente v R* [1985 年] 2 SCR 673 和 *R v Beauregard* [1986 年] 2 SCR 56 等案例，在澳洲有關法官及司法人員薪酬的主要著作內也被廣泛引述：George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia* (Melbourne: Australian Institute of Judicial Administration, 1995 年)，尤其是第 1 章。

⁴⁵ Francesca Zannotti, “The Judicialization of Judicial Salary Policy in Italy and the United States”, 載於 C Neal Tate 與 Torbjorn Vallinder 合編的 *The Global Expansion of Judicial Power* (New York: New York University Press, 1995 年)，第 11 章（頁 181），頁 184 至 185。

第二章 相關的國際慣常做法

2.01 “獨立無私的審裁機關”的概念，在多份國際人權基本文獻中已有提述。《世界人權宣言》第 10 條訂明：

人人完全平等地有權由一個獨立無私的審裁機關進行公平公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

《公民權利和政治權利國際公約》第 14（1）條中有類似規定：

任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定審裁法庭公正公開審問。

另外也可參考《歐洲人權與基本自由公約》第 6（1）條：

在判定某人的民事權利與義務或在判定對某人的任何刑事罪名時，人人都有權在合理的時間內受到依法設立而又獨立無私的審裁機關進行公平公開的審訊。

有關這項條文，歐洲人權法院認為：為確定某組織能否視為“獨立”，要考慮的因素包括委任該組織成員的方式、成員的任期、免受外界壓力的保障，以及該組織是否看來獨立。¹

2.02 “獨立的”審裁機關的涵義並未在上述國際文獻中界定。自一九八零年代初起，多份嘗試闡釋司法獨立概念的文獻，已為各個國際組織所採納。雖然這些文獻均無法律約束力，但卻有不同程度的說服力，視乎採納它們的人或組織的性質和地位，以及採納時的環境和引述或倚仗它們的程度而定。下文會介紹這些文獻，並會重點提述其中有關法官薪酬的條文。這些文獻將會順時序討論，雖則其權威性主要視乎上述提及的因素，而與其訂立時間的先後無關。

¹ *Bryan v United Kingdom*（1995 年） 21 EHRR 342 at 358，第 37 段。另見 *Judicial Independence: Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights*（London: Interights, 2003 年）。

(1) 《關於司法機構獨立的錫拉丘茲原則草案》（*Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary*）：²

一九八零年五月，聯合國經濟及社會理事會（Economic and Social Council of the United Nations）授權防止歧視和保護少數人士小組委員會（Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities）委託特別報告員——印度的 L M Singhvi 博士就司法機構和律師的獨立性撰寫報告。為協助 Singhvi 博士撰寫報告，國際刑事法協會（International Association of Penal Law）和國際法學家委員會於一九八一年五月在意大利錫拉丘茲舉行專家委員會（Committee of Experts）會議，就司法機構獨立草擬原則。與會者包括非洲、亞洲、美洲、東歐和西歐的法官和法學家。其後，《錫拉丘茲原則草案》於一九八一年八月提交防止歧視和保護少數人士小組委員會。

《錫拉丘茲原則草案》包含 32 項條文，大部分附有註釋，印在相關條文之下。有關法官薪酬的一條如下：

第 26 條：法官應為提供服務而定期獲得薪酬，數額與其身分相稱，在其任內不會削減。退休後，他們應獲得退休金，讓其可以獨立並合乎身分地生活。

[註：司法機構獨立的一個要素是，所定的薪金水平，應可使法官免受誘惑，無庸尋求其他入息來源。

在經濟困難時期，假如公職人員的薪金劃一削減，對司法人員也一視同仁，則可作別論，不減薪原則可不遵從。]

(2) 《關於亞洲太平洋法律協會（亞太法協）地區司法機構獨立的東京原則》（*Tokyo Principles on the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region*）：³

一九八二年七月，亞太法協人權常務委員會（Lawasia Human Rights Standing Committee）在東京開會，討論司法獨立原則在亞

² 見 Shimon Shetreet and Jules Deschenes 合編的 *Judicial Independence: The Contemporary Debate*（Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985 年），第 35 章（《原則草案》文本）及 36 章（評註）。

³ 出處同上，第 37 章。

洲的應用。與會者包括多位首席法官、法官、律師及教授。東京原則由是擬就，其中包含以下條文：

12. 與行政機關的關係：

(a) 委員會知道法官受到威脅及壓力的事例 一
例如：

(i) 有些法官由一個法庭調往另一個法庭，或因不當理由停職；

(ii) 法官的薪酬或所享利便因其所作判決而受到影響；

(iii) 法官薪金的價值不獲維持。

(b) 不得運用可影響在職法官、其薪酬或其所享利便的權力，以致對某位法官或多位法官構成威脅或帶來壓力。

(3) 《國際律師協會司法獨立最低標準守則》（*International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*）：⁴

一九八零年，國際大律師協會司法獨立最低標準計劃（the International Bar Association (IBA) Project on Minimum Standards of Judicial Independence）展開。耶路撒冷希伯來大學（Hebrew University）Shimon Shetreet 教授獲委任為該計劃的總報告員，南澳洲首席法官（Chief Justice of South Australia）Leonard King 獲委為總統籌員。在草擬《最低標準》期間，來自 30 個國家的著名法學家所撰寫的報告提交大會並獲審議。多個工作會議分別於一九八一年在里斯本、一九八二年三月在耶路撒冷、一九八二年十月在新德里舉行，與會者包括多國的法官、律師和學者。《最低標準》最後在新德里會議上通過。有關標準包括下列條文：

14. 法官薪金及退休金必須足夠，並因應物價上升而定期調整，不受行政機關控制。

⁴ 出處同上，第 31 章（the IBA project on minimum standards of judicial independence），第 32 章（《最低標準》文本）、第 33 章（Shimon Shetreet 的評註）、第 34 章（the Hon. Leonard King, Chief Justice of South Australia 的評註）。《最低標準》文本亦載於 www.ibanet.org/pdf/HRIMinimumStandards.pdf。

15. (a) 法官的地位、其獨立性、保障及足夠薪酬，須受法律保障。

(b) 法官薪金不可在其任內調低，除非其減薪是整體公共經濟措施的連貫部分。

(4) 《世界司法獨立宣言》（*Universal Declaration on the Independence of Justice*）：⁵

這份《世界宣言》的英、法語版於一九八三年六月在蒙特利爾舉行的世界司法獨立首次會議（*First World Conference on the Independence of Justice*）上通過。該會議由加拿大 Jules Deschenes 法官帶領籌辦，贊助機構為七個加拿大機構（包括加拿大司法議會（*Canadian Judicial Council*）、加拿大法官會議（*Canadian Judges Conference*）、加拿大大律師協會（*Canadian Bar Association*）、國際法學家委員會加拿大分部（*Canadian section*）等）。有 26 個國際組織的代表出席會議；該等組織包括聯合國、海牙國際法院、歐洲人權法院、國際律師協會、國際法學家委員會、亞太法協、國際特赦組織等。《世界宣言》包含下述條文：

1.14 法官的薪酬及退休金條款須予確立並維持，藉以確保其獨立。該等條款須顧及法官在任期內及卸任後在專業拓展上的已知限制，而該等限制乃在法例中界定，或在實際上得到認知和接受。

2.21 (a) 在任期間，法官得獲取薪金，並得在退休後獲取退休金。

(b) 法官的薪金和退休金必須足夠，與其職位的地位、尊嚴及責任相稱，並須定期調整，以完全追上物價的上升。

(c) 法官薪金不得在其任內調低，除非其減薪是整體公共經濟措施的連貫部分。

⁵ 出處同上，第 33 章（Shetreet 的評註）、第 38 章（Deschenes 法官的引言）、第 39 及 40 章（《宣言》的英、法語文本）、第 41 至 42 章（評註）。

(5) 《關於司法機構獨立的基本原則》（*Basic Principles of the Independence of the Judiciary*）：⁶

這些原則於一九八五年九月在意大利米蘭舉行的第七屆防止罪案及罪犯待遇聯合國代表大會（7th United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders）上，獲得通過。聯合國大會在一九八五年十二月十三日通過的第 40/146 號決議中，表示歡迎該份《基本原則》，並請各國政府予以尊重。經濟及社會理事會在一九八六年五月二十一日通過的第 1986/10 號決議中，促請成員國每五年知會秘書長在落實《基本原則》方面取得的進展。聯合國大會在一九八六年十二月四日通過有關執行司法工作的人權事宜的第 41/149 號決議，對這項建議表示歡迎。《基本原則》第 11 條如下：

法官的任期、其獨立性、保障、足夠薪酬、服務條件、退休金及退休年齡，均須受法律妥為保障。

在削減法官薪酬的問題上，《基本原則》並無相關條文。

(6) 《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）（*Draft Universal Declaration on the Independence of Justice*（“Singhvi Declaration”））：⁷

這份《宣言草案》由特別報告員 L M Singhvi 擬備；聯合國防止歧視和保護少數小組委員會在一九八零年委託 Singhvi 先生就司法機構的獨立無私和律師的獨立性擬備報告。報告初稿在一九八五年提交小組委員會，並向委員傳閱，以供評論。草案修訂本在一九八八年提交小組委員會，小組委員會把修訂本轉交人權委員會進一步審議。人權委員會在一九八九年通過第 1989/32 號決議，請各國政府在落實《聯合國關於司法機構獨立的基本原則》（UN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary）時，顧及《Singhvi 宣言》所載的原則。《宣言》論及法官薪酬問題的條文如下：

16. (a) 法官的任期、其獨立性、保障、足夠薪酬及服務條件，均須受法律保障，不得作出不利於他們的更改。

⁶ *Basic Principles of the Independence of the Judiciary*（New York: United Nations, Department of Public Information, 1988 年）（DPI/958），亦載於 www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm。

⁷（1989 年）25 CIJL Bulletin（以日內瓦為基地的 Center for Independence of Judges and Lawyers 的期刊），頁 38 至 58。

(b) 除《宣言》所載有關紀律和罷免的條文另有規定外，不論是委任還是選出的法官，任期均須受到保障，直至屆強制退休年齡或其合法任期屆滿為止。

18. (a) 在任期間，法官得獲取薪金，並在退休後獲取退休金。

(b) 法官的薪金和退休金必須足夠，與其職位的地位、尊嚴及責任相稱，並須定期檢討，以抵銷或盡量減低通脹的影響。

(c) 未經在職法官同意，其退休年齡不得更改。

(7) 歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R (94) 12 號建議 (*Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges*)：⁸

該建議在一九九四年十月十三日獲部長委員會通過，並在下文提到的《歐洲法官法憲章》(*European Charter on the Statute for Judges*)中提述。有關法官薪酬方面，該建議載有以下條文：

法官的任期及薪酬須受法律保障。（《原則》I 第 2 (a) (ii) 段）

應定立適當條件，讓法官可有效率地工作，尤其是透過……(b) 確保法官的地位和薪酬與其職業的尊嚴和所承擔的責任相稱。（《原則》III 第 1 (b) 段）

在削減法官薪酬的問題上，此文件並無相關條文。

⁸ <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>

- (8) 《亞太法協（亞洲太平洋法律協會）地區有關司法機構獨立原則北京聲明》（*Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA (Law Association of Asia and the Pacific) Region*）：⁹

這份《聲明》在《梅師賢報告書》¹⁰ 中曾作討論。《聲明》最先在一九九五年亞太法協司法分部（Judicial Section）在北京舉行的亞洲太平洋首席法官雙年會議（Biennial Conference of Chief Justices of Asia and the Pacific）上獲得通過，其後在一九九七年於馬尼拉舉行的跟進會議上略作修訂。現時《聲明》已有 32 個簽署人，全是亞太區的首席法官（chief justices），包括俄羅斯聯邦最高法院首席法官（Chief Justice of the Supreme Court of the Russian Federation）。《聲明》第 31 和 38 條訂明：

31. 法官必須獲取足夠的薪酬及享有恰當的服務條件。於法官在職期間，不應對其薪酬及服務條件作不利於他們的更改，但若這些更改是公共經濟措施的一部分，且一視同仁地實行，並獲有關法院的法官或他們的大多數同意，則不受此限。
38. 不得使用可影響在職法官、其薪酬或條件或其資源的行政權力，以致對某位或多位法官構成威脅或帶來壓力。

《北京聲明》的主要草擬人是西澳洲首席法官（Chief Justice of Western Australia）兼亞太法協司法分部會議主席（Chair of the Judicial Section of LAWASIA）David K Malcolm。他在二零零三年八月舉行的亞洲開發銀行司法獨立研討會（Asian Development Bank Symposium on Judicial Independence）上發表的演講中，¹¹ 闡述對法官薪酬的看法：

與任期保障有關的問題，是足夠和受保障薪酬的問題。法官薪酬應與法官的職位相稱，這一點是重要的，因為有助吸引合適人士加入司法界，這是第一點。第二，可盡量減低訴訟人利用財力影響判決的可

⁹ http://lawasia.asn.au/beijing_statement.htm

¹⁰ 第 6.6 至 6.8 段。

¹¹ www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5987/CJ_Malcolm_Keynote_Address.pdf

能性。第三，可有助建立並維持司法機構作為一個機構組織的地位。

薪酬應受保障，具體來說，不可更改薪酬，以致不利於在職的法官，這一點也尤其重要。假如法官的判決令行政機關不悅，法官因而可能要面對財政上的不利情況，他的處境便會使其不易真正公正無私地執行司法職能。

假如削減薪酬屬於全面適用於公職人員的、一視同仁的，且又符合國家經濟利益的，並得到有關法官同意，則可視作正當的例外情況，上述原則可不遵從。¹² 這類減薪對司法獨立並無負面影響。

(9) 《歐洲法官法憲章》：¹³

這份憲章在一九九八年七月歐洲議會舉行的一個多邊會議上獲得通過。這是“為所有歐洲國家制定的正式文件”，旨在“加強歐洲各國的有關保障”，並期望歐洲諸國的法官法會顧及該憲章的條文。在法官薪酬方面，該憲章訂明：

6.1 為了防止有人會為影響法官的判決，或較廣義而言，為影響法官在其司法管轄範圍內的表現，對法官施加壓力，從而損害其獨立無私，因此，以專業身分執行司法職務的法官，有權獲得薪酬，而所定薪額應足以讓他們可以抵禦這些壓力。

6.2 薪酬多寡，可視乎法官的服務期、獲派以專業身分執行的職務的性質，以及獲指派工作的重要性而定，而衡量準則必須具透明度。

¹² [本報告撰寫人註腳：]《北京聲明》中有關法官同意減薪的條文，在《梅師賢報告書》中備受批評（第 6.7 至 6.8 段）。《北京聲明》第 31 條（載於上文）第二句或許可作如下理解，使其合理：假如削減法官薪酬的建議屬於劃一的公共經濟措施的一部分，便不涉及對司法獨立的威脅。然而，在實施減薪前，仍應徵求法官同意，一來以示尊重司法機構，二來以確保司法機構有機會提出其他正當和可公開辯解的理由（即對司法獨立構成威脅以外的理由），反對減薪，例如，減薪會令招聘和挽留資歷良好的法官出現困難，或（如下文第四章所述的美國情況）法官及司法人員薪金並未跟隨通脹調整，而且過往當其他以公帑支薪的人員加薪時，法官及司法人員的薪金卻維持不變或未有按比例增加。

¹³ www.richterverein.de/j2000/eurstat1.htm#.htm

(10) 《世界法官憲章》（*Universal Charter of the Judge*）：¹⁴

此憲章在一九九九年十一月獲國際法官協會中央會議（Central Council of the International Association of Judges）通過。《憲章》序言說：“來自世界各地的法官一起參與本憲章的起草工作。目前的文本是他們努力的成果，已獲國際法官協會的屬會通過，成為一般最低標準規範。屬會已獲邀請在附件 A 的文本上把其保留條款記錄在案。”關於法官及司法人員薪酬，《憲章》第 13 條訂明：

法官必須獲得足夠薪酬，以保障真正的經濟獨立。薪酬不得視法官的工作結果而定，也不得在其提供司法服務期間削減。

法官有權退休並按其專業類別獲得年金或退休金。

在法官退休後，不得純粹因其曾任法官而阻止其執行另一項法律專業工作。

2.03 **本章摘要：**“獨立無私的審裁機關”的概念，曾在多份國際人權基本文獻¹⁵中提述。可是，“獨立的”審裁機關的涵義，並未在這些文獻內詳加闡釋。自一九八零年代初開始，多份試圖闡釋司法獨立概念的文獻，獲得多個國際組織採納。雖然這些文獻無一具有法律約束力，但卻甚有說服力。關於財政保障作為司法獨立的體制保障之一這點，這些文獻普遍規定，法官薪酬（包括薪金及退休金）應定於足夠的水平，與法官的社會地位相稱，並應受法律保障。部分文獻並建議，法官薪金應定期檢討，並隨持續上升的物價水平而調整。有關不削減法官薪酬的問題，本章探討的十份文獻中，有四份¹⁶支持不得減薪的制約原則（該制約條文為不得減薪一般原則的例外情況，即削減法官薪酬，為削減政府開支的整體公共經

¹⁴ www.iaj-uim.org/ENG/07.html或www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUK.pdf

¹⁵ 該等文獻包括《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權與基本自由公約》。

¹⁶ 該四份文獻為《關於司法機構獨立的錫拉丘茲原則草案》、《國際律師協會司法獨立最低標準守則》、《世界司法獨立宣言》、《亞太法協地區有關司法機構獨立原則的北京聲明》。《北京聲明》增訂一項條件，如引用例外情況，便須同時符合該條件，即須得到法官同意減薪。

濟措施的連貫部分）。另外四份文獻¹⁷並沒有提及削減或不削減法官薪酬的問題。另外兩份文獻¹⁸則規定不得削減法官薪酬而不附制約條文。

¹⁷ 該四份文獻為《關於司法機構獨立的東京原則》、《關於司法機構獨立的基本原則》（經聯合國大會通過）、歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R（94）12 號建議，以及《歐洲法官法憲章》。

¹⁸ 該兩份文獻為《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）和《世界法官憲章》。

第三章 英國的經驗

3.01 《梅師賢報告書》舉出英國作為絕對禁止削減法官薪酬的司法管轄區的例子。¹ 該報告書也論述英國現行的法官薪酬釐定制度，以及就法官薪金進行的最新一次檢討。關於聯合王國削減法官薪酬一事，該報告書的以下段落可供參考：

3.12 《1760 年法官委任及薪金法》² 將隱含於《王位繼承法》中有關法官薪酬的條文予以明文規定，訂明只要法官的任命仍然繼續和有效，法官的薪酬便不得削減。但該法不適用於殖民地的法官。

3.14 較近期的《1971 年法院法》及《1981 年最高法院法》的第 12（1）及（3）條分別明文規定，巡迴法官及最高法院法官的薪金“可加不可減”。

3.02 《梅師賢報告書》在論述澳洲的情況時，也提及《1760 年法官委任及薪金法》：

3.28 《1855 年憲制法》（新南威爾士）第 40 條為法官薪酬訂定條文，但卻沿用之前《1760 年法官委任及薪金法》（英帝國）所採用的字眼。條文訂明只要法官仍然在任和任期有效，經議會通過法案釐定，及須予支付給每位法官的薪酬便須支付給他們，但條文卻沒有明文禁止削減法官的薪酬。……

3.29 然而，在 *Cooper v. Commissioner of Income Tax for Queensland*³ 一案，高等法院詮釋昆士蘭州一項相等的條文時，裁定該條文意指不可以在法官在任期間減少法官的薪酬。……**Barton** 法官探討該條源自英國的條文的有關背景，而作出該條文旨在保障司法獨立的結論，因此，立法削減法官薪酬是條例所不容的。

¹ 見《梅師賢報告書》，例如第 4.13 段：“以上法例均絕對禁止削減薪金。”

² 1 Geo III c.23, s.III，立此法以便進一步實施《王位繼承法》。

³ （1907 年） 4 CLR 1304。

3.03 本章論述英國保障法官薪金制度的歷史沿革。在閱讀上述各段摘自《梅師賢報告書》的引文時，可參考本章。此外，本章也會重點闡述英國現行法官薪酬釐定制度中可與本港互相比較之處。

3.04 很多人都說《1701 年王位繼承法》⁴ 奠定了英格蘭法律和現代英國法制司法獨立的基礎。傳統上，法官的任命和留任隨英王的喜好（*durante bene placito*）而定；法官也可以因政治原因而遭罷免，這種情況屢見不鮮。⁵《王位繼承法》第 3 條第 7 段訂明：“法官在其品行良好 [*Quamdiu se bene gesserint*]時任職，其薪金須予確定並確立；但須經國會兩院提請英王方可將其合法免職。”至於為何須為“確定並確立”法官薪金作出規定，Lederman 教授寫道：

雖然我們看到，法官薪金不足是十三世紀後期若干司法醜聞的根源之一，但卻不見得曾有藉扣發或削減薪金，施加財政壓力以控制法官的事。雖然也曾出現皇家庫房嚴重拖欠法官薪金的情況，但這都不是處心積慮，藉此向法官施壓。儘管如此，十七世紀末負責制訂新憲政安排的人，顯然預見法官或有可能受到壓力，因而試圖防患未然。……到了十八世紀，國會終於制定法例，就法官薪金制定明確法規。⁶

3.05 繼《王位繼承法》之後，《1760 年法官委任及薪金法》是另一套為保障英格蘭法官而制定的重要法規。制定該法的主要目的，是廢除當時一項關於法官（一如所有受皇室任命者）於國王駕崩時自動解除職務的規定。⁷該法第 1 條訂明，即使君主駕崩，法官的任期仍可繼續；第 2 條重申《王位繼承法》中有關免除法官職務的程序；而第 3 條則與現在這項研究直接相關：

由上述當局立法如下：從今以後，只要法官獲授予的權力或其任命（或當中任何一項）仍然繼續和有效，當時在任的每位法官都應獲支付及可獲支付當時國會法令已訂明向法官支付的薪金，以及國王、其繼承人和繼任人業已或將

⁴ 12 及 13 W. III, c.2。關於法官任期受該法例保障的程度，見 Kenneth Roberts-Wray, *Commonwealth and Colonial Law* (London: Stevens & Sons, 1966 年)，頁 486 及隨後數頁。

⁵ 泛見 Shimon Shetreet, *Judges on Trial* (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1976 年)；Roberts-Wray（見上文註 4），頁 484 及隨後數頁。

⁶ W. R. Lederman, “The Independence of the Judiciary” (1956 年) 34 *Canadian Bar Review* 769 (第 I 部) 及 1139 (第 II 部)，790。

⁷ 泛見上條註釋所引文獻，頁 791 至 792。

會批准向任何一位法官或所有法官支付的薪金。(斜體為後加)

3.06 一七六五年，William Blackstone 爵士的 *Commentaries on the Laws of England* 一書出版。他就《王位繼承法》和《1760 年法官委任及薪金法》提出以下意見：

為維護高級法院法官的尊嚴和獨立，[《王位繼承法》]規定，法官的留任取決於其品行是否良好（非如過往隨英王喜好而定），並為其確定和確立薪金，但須經國會兩院提請英王方可將其合法免職。時至今日，遵英王聖諭制定[《1760 年法官委任及薪金法》]後，上述法例已作出重大改善，容許品行良好的法官留任，不隨英王駕崩而去職，……而在他們任職期間，其薪金也全數獲得絕對保障；……⁸

3.07 《1760 年法官委任及薪金法》是否為英國憲法制定了一項規範，即法官在任期間其薪酬不得削減？《梅師賢報告書》認為確是如此，並引澳洲高等法院在 *Cooper*⁹ 一案中所作判決為佐證。在進行這項研究期間，我在美國和加拿大的案例法中找到更多論據支持這個看法，但在英格蘭案例法¹⁰ 中卻找不到。我會在下文討論有關案例，然後進一步研究英格蘭法律的情況。

3.08 在 *United States v Will*¹¹ 一案，美國最高法院考慮有關削減法官薪金的問題。法院對《王位繼承法》和《1760 年法官委任及薪金法》的意見如下：

[《王位繼承法》]開法典先河，確認如果法官的任期和報酬受到操控，司法機構便不能真正獨立，不能免受政府部門不當干涉。其後，國會通過而英王同意制定有關執行《王位繼承法》的法規，規定“只要法官獲授予的權力和

⁸ Wayne Morrison 主編，*Blackstone's Commentaries on the Laws of England*，卷 1（London：Cavendish，2001 年），頁 203（1783 年第 9 版，頁 267 至 268）。

⁹ 見上文註 3。

¹⁰ 在英國本身，《1760 年法官委任及薪金法》根據《1879 年民事訴訟程序法的廢除法》（42 & 43 Vict. c.59）予以廢除：見 *Chronological Table of the Statutes*（London：Stationery Office，2001 年）。《1879 年民事程序法的廢除法》是在法律檢討工作中制定的，旨在廢除已失去效能、不再執行但卻未明文廢除、或因時移勢易而不再需要的法例。本章餘下部分也會論及，在 19 世紀，英國法官薪酬的實際金額是由法例明文規定的。這大概是《1760 年法官委任及薪金法》失去作用的原因。

¹¹ （1980 年）449 US 200。

任命（或當中任何一項）仍然繼續和有效”，他們的薪酬便不得削減。（1 Geo. III, ch.23 s.III（1760））上述兩套法規的原意，是“維護法官的尊嚴和獨立”。（1 W. Blackstone, *Commentaries* 267）¹²（斜體為後加）

由此顯見，美國最高法院與澳洲高等法院（對 *Cooper* 一案）的看法一致，認為《1760 年法官委任及薪金法》有禁止在法官任職期間削減其薪酬的效力。

3.09 正如《梅師賢報告書》指出，加拿大有關法官薪酬的主要案例，是最高法院就 *Reference re Remuneration of Judges*¹³ 一案所作的判決。該法院同時為四宗下級法院的案件進行上訴聆訊，並作出裁決。其中一宗上訴，涉及亞伯達省的王座法院¹⁴和上訴法院¹⁵就 *R v Campbell* 一案所作的判決。案中，王座法院法官 McDonald 認為，禁止削減法官薪金的原則，屬於英國的憲法規則，由《1701 年王位繼承法》和《1760 年法官委任及薪金法》確立，而由於《1867 年憲制法》（原稱《英屬北美法》）的序言訂明，加拿大憲法原則上與聯合王國相近，上述原則也成為加拿大憲法的一部分。經上訴聆訊後，加拿大最高法院雖然裁定（以遵從其判詞所載程序規定為條件，有關程序規定在下文第六章論述）該國沒有禁止削減法官薪金的規則，但對於英國有沒有這樣的憲法規則，卻不置可否。

3.10 現在闡述《1760 年法官委任及薪金法》通過後，英國在規管法官薪酬的法律和做法方面的發展。學者指出，在十九世紀英國司法制度改革前，法官的收入來源除了來自英廷的薪酬外，還有其他各式各樣的收入，當中包括訴訟人所支付費用的一部分，如果司職首席法官，更包括鬻賣法院官員職位所得的收入：¹⁶

首席法官更享有特權，可處置轄下法院的非司法職位。換句話說，他們有權把這些職位當作土地一樣，待價而沽，獲得職位的人則可視作有權終身受聘。十九世紀初葉，隨着英國推行一些法制改革，這種情況告一段落，取而代之

¹² 出處同上，頁 218 至 219。

¹³ [1997 年] 3 SCR 3。

¹⁴ （1994 年）160 AR 81，在最高法院判詞第 50 至 65 段論及。

¹⁵ （1995 年）169 AR 178，在最高法院判詞第 66 至 69 段論及。

¹⁶ Stanley de Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*（London: Penguin Books, 1998 年第 8 版），頁 374；Robert Stevens, “Judicial Independence in England: A Loss of Innocence”，載於 Peter H Russell and David M O’Brien 所主編的 *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*（Charlottesville: University Press of Virginia, 2001 年），第 8 章（頁 155），頁 161。

的是高薪厚祿，這也是法官唯一的收入來源。不過，在尚未推行這些改革時，法院費用和特權的收益都是維持法官財政獨立的重要因素。事實上，特別就首席法官而言，皇室或國會釐定的薪酬，在一些時期曾經只是次要的收入來源。¹⁷

研究英格蘭司法制度的權威學者 Robert Stevens 教授寫道：

然而，回顧十七、十八世紀，當時加入國家機關，包括司法機構，都可累積財富。法官縱使出身不怎麼顯赫，卻往往晉身為大地主或權貴。¹⁸

著名英格蘭法律歷史學家 William Holdsworth 爵士，這樣描述十九世紀初推行改革前的法官薪金情況：

十七世紀後期，高級法院法官的年薪似乎已達 1,000 英鎊，還有各種收費和津貼，以及其所主持法院的官員和其他人各樣習以為常的饋贈。其後，他們的薪金先後在一七五九年、一七七九年、一七九九年和一八零九年藉法例調高；一七九九年的法例更規定提供退休津貼。一八一五年，當局委任專員研究法院人員、書記及院長的職責、薪酬和待遇。研究結果指出王座法院首席法官的薪金為每年 4,000 英鎊，其餘兩個法院的首席法官為 3,500 英鎊，而所有這些法院的其他法官則為 2,400 英鎊。¹⁹

一八二六年，法官的薪酬制度進行了大改革。當年國會法通過，不再讓法官從法院收費獲取收入，而他們的年薪則由 2,400 英鎊調高至 5,500 英鎊（就三個普通法法院一般法官而言）。²⁰

3.11 就今次研究的目的而言必須指出的是，自一八二六年以來，法官薪金曾多次透過國會立法調高，但也曾削減。正如上議院一九三三年就

¹⁷ Lederman（見上文註 6），頁 789。

¹⁸ Stevens（見上文註 16），頁 161。

¹⁹ William Holdsworth, *A History of English Law*, 卷 1 (London: Methuen & Co, 1956 年第 7 版), 頁 254。Holdsworth 也曾論述法官在薪金以外的其他收入來源。舉例來說，關於首席法官鬻賣非司法人員職位的收入（上文所述），他指出“這種特權所帶來的收益，其實比所有其他收入來源的總和還要豐厚。”（頁 255）

²⁰ 6 George IV, c.84, 見 Holdsworth（出處同上），頁 255；Robert Stevens, *The Independence of the Judiciary: The View from the Lord Chancellor's Office* (Oxford: Clarendon Press, 1993 年), 頁 50（同時開列首席法官的較高薪酬）。法院非司法人員的制度改革也在隨後幾十年內推行，見 Holdsworth（見上文註 19），頁 262 及隨後數頁。

Buckmaster 子爵提出的動議（其中一項議題是法官的薪金不應在任職期間削減）進行國會辯論時，首席大法官 Sankey 子爵指出，自《王位繼承法》頒行以來，法官薪金曾數次藉法規加以調整，有加有減。²¹ 法官於一八二六年獲加薪後，於一八三二年遭減薪。²² 一八三二年至一九六五年間，較高審級法院法官只兩度加薪，而兩次都是藉國會立法實施。²³ 正如下文所述，自一九六五年以來，法官加薪已無須通過國會立法。

3.12 削減法官薪酬是否合乎憲法這個問題，要到一九三一年英國才有人提出。雖然高級法院法官的薪金在一八三二年由每年 5,500 英鎊減至 5,000 英鎊²⁴，但似乎沒有引起很大爭議。學者指出，一八三二年通過的法規只有“局部追溯力”²⁵，當時的英政府也作出讓步，同意該法不應影響“既得利益”者²⁶。另一學者認為：“有這樣的薪金，法官的財富仍足以與大地主匹敵。事實上，經濟歷史學家告訴我們，在十九世紀，以英國當時的經濟氣候來說，5,000 英鎊之值，較之以往，有增無減。”²⁷

3.13 根據歷史記載，其實首相 William Gladstone 曾在一八七三年提議把高級法院法官薪金減至每年 4,000 英鎊。他在給首席大法官的信中表示：“不只是薪金，他們[法官]的退休金也過高”。²⁸ 由於法官羣起反對，削減法官薪金的建議其後撤回。

3.14 一九三一年，法官的薪酬確實依據《國家經濟法》（National Economy Act）和根據該法制定的樞密院頒令削減。該次減薪遭到法官激烈反

²¹ 《國會辯論報告》（上議院），第 5 輯，卷 90（1933 至 1934 年），欄 78（1933 年 11 月 23 日）；Lederman（見上文註 6），頁 794 至 795 提及。辯論圍繞透過 1931 年的國會法削減法官和其他“為英王陛下效命”的人員的薪酬一事。此事於下文論述。

²² 2 & 3 Will. IV, c. 116, s. 1. 1851 年，主事官（Master of the Rolls）的薪金根據《衡平法院和樞密院司法委員會法》削減：14 & 15 Vict., c. 83, s. 18。對於該兩次減薪，Shetreet 寫道：“看來，當時的政府已徵得有關法官同意。”（Shetreet（見上文註 5），頁 35）。

²³ Stevens, *The Independence of the Judiciary*（見上文註 20），頁 135。根據 Shetreet（見上文註 5）所述（頁 33），法官在 1954 年和 1965 年獲增薪：《1954 年法官薪酬法》，2 & 3 Eliz. II, c. 27（把高等法院法官的薪酬由 5,000 英鎊增至 8,000 英鎊）；以及《1965 年法官薪酬法》，c. 61, s. 1（1）及附表 1（增至 10,000 英鎊）。

²⁴ 見上文註 22 引述的第一套法例。

²⁵ Martin L Friedland, *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*（加拿大司法委員會，1995 年），頁 303。上述在 1832 年訂立的法例的第 I 條規定，1828 年 11 月 16 日之前委任的高級法院法官可繼續支取 5,500 英鎊的薪金，該日以後或法例通過後委任的法官則支取新訂的 5,000 英鎊薪金。該法亦對包括首席法官在內的其他法官的薪金金額作出規定。

²⁶ R F V Heuston, *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*（Oxford: Clarendon Press, 1964 年），頁 518。

²⁷ Stevens, “Judicial Independence in England”（見上文註 16），頁 161。

²⁸ Stevens, *The Independence of the Judiciary*（見上文註 20），頁 50，引述原始資料。

對，他們的薪金最終在一九三五年回復至原來水平。²⁹ Friedland 教授評論說：“一九三零年的英國事件錯綜複雜，誰是贏家實無法絕對肯定。”³⁰ Stevens 教授在其著作中指出：“這次抗爭事件有損尊嚴，而事件則以英國的傳統方式解決，妥協告終。”³¹ 要了解英國近代憲法，在什麼程度上（如有的話）容許或禁止削減法官的薪酬，就必須仔細研究這次事件。³²

3.15 一九二九年開始的全球經濟蕭條導致英國出現財政危機。國會在一九三一年通過《國家經濟法》，³³ 授權國王（即行政機關）“制定他認為適當並可節省為英王陛下效命的人員薪酬”方面的公共開支的樞密院頒令。³⁴ 該法並明確訂明，樞密院頒令可訂立條文，訂明可“更改或終止有關條文生效當日仍然有效的法定或合約上訂明的權利、責任和限制。”³⁵ 當時，英國政府根據該法，制定了《1931 年國家經濟（法定薪金）令》（National Economy (Statutory Salaries) Order 1931）。³⁶ 該令其中一條條文規定：

1. (1) 已在任何條例中訂明的任何為英王陛下效命的職位薪額，從本令生效當日起 —

(a) 如屬每年 5,000 英鎊或以上，須扣減百分之二十；……

薪額較低者，扣減幅度較小。

3.16 政府把《國家經濟法》與《國家經濟（法定薪金）令》訂明的減薪規定，應用於包括法官在內的全體公務員，惹起法官強烈反對。雙方多番談判，政府堅稱應用於法官的減薪措施合法。最初，法官以享有合約和

²⁹ George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia* (Melbourne: Australian Institute of Judicial Administration, 1995 年)，頁 6。

³⁰ Friedland (見上文註 25)，頁 60。

³¹ Stevens, “Judicial independence in England” (見上文註 16)，頁 167。

³² 有關事件的詳情（下文詳加討論），請參閱 Stevens, *The Independence of the Judiciary* (見上文註 20)，頁 52 至 63；Heuston (見上文註 26)，頁 513 至 519；Lederman (見上文註 6)，頁 793 至 795；Winterton (見上文註 29)，頁 6 至 9。另請參閱 E Elms, “The Reduction in Judicial Salaries in England in 1931” (1992 年) 1 J.J.A.194。由於當年的經濟蕭條屬全球性，加拿大和澳洲差不多同時發生削減法官薪酬的事件。這兩地當時的情況在第五和第六章討論。

³³ 21 & 22 Geo. V, c. 48。該法例的有關條文在 ECS Wade 教授的 “His Majesty's Judges” (1932 年) 173 Law Times 246 (part I) 及 267 (part II) (頁 267 至 268) 中討論。

³⁴ 有關法例第 1 (1) 條。

³⁵ 有關法例第 1 (3) 條。

³⁶ 法令全文以附錄形式載於 W S Holdsworth 的 “The Constitutional Position of the Judges” (1932 年) 48 LQR 25，頁 34 至 36。

法定薪酬權利為論據，後來改變立場，認為若適當詮釋《國家經濟法》，該法並不適用於法官，因為他們不是“為英王陛下效命的人”。牛津大學英格蘭法律歷史學權威 William Holdsworth 教授支持這個論點，³⁷ 但劍橋大學 Wade 教授卻有異議，認為《1931 年國家經濟法》的適用範圍涵蓋法官。³⁸ 當時英國首席大法官 Sankey 勳爵在一九三二年一月十五日的內部備忘錄寫下法官的意見。數天後，他率領法官代表團進見首相。備忘錄陳情如下：

當前涉及的問題非常艱巨。幾乎所有法官都已曾寫信給我；我已私下會見其中多人，……

聖誕節前不久，我首次與法官代表團會面，他們的立場如下：

他們辯說，他們曾簽訂正式合約，非同兒戲。政府依約承諾每年向他們支付 5,000 英鎊。此外，合約本身也經法例確認；³⁹ 任何減薪都屬違約和失信行為云云。

我與他們在一月十四日第二次會面時，他們完全改變了立場，不再提違約一事。剛剛相反，他們承認，政府可藉着國會立法，降低他們的薪俸，但他們所持的論點帶點技術性。他們說……根據憲法，法官不是為英王陛下效命的。這即是說，削減法官薪俸的國會法令並不存在；授權政府削減法官薪俸的樞密院頒令並不存在。因此，減薪措施是違法的。

很明顯，他們完全放棄了原來的論據，這是因為他們現已知道，以前所提出有關違約的一點是站不住腳的，他們現在是以 Holdsworth 教授在一月版的《法律季刊》（The Legal Quarterly）中的立論作為抗辯理據，……

讓我在此說明，其他律師與 Holdsworth 教授見解不同，但不容否認，有關論點具爭議性。⁴⁰

³⁷ 出處同上。

³⁸ Wade 教授（見上文註 33）。Holdsworth 教授的回應，見“His Majesty’s Judges”（1932 年）Law Times 336。

³⁹ [報告撰寫人註：]《1873 年最高法院法》把高等法院和上訴法院法官薪金釐定為每年 5,000 英鎊，不獲免稅（Vict. 36 及 37 第 66 章第 11、13 條）。《1925 年最高法院（綜合）法》也有同一規定（Geo.V 15 及 16 第 49 章第 13 條）。

⁴⁰ 備忘錄全文載於 Heuston（見上文註 26），頁 513 至 514。

3.17 關於法官的立場，在一九三一年十二月四日他們呈交首相的機密備忘錄內有正式的闡述，及後由首席大法官在上議院公開。⁴¹ 從以下摘錄或可得知法官所持最重要的論點為何：

[備忘錄開端]英王最高法院的法官認為，他們有責任提出有關近期法官減薪一事看來無人在意的若干考慮因素。

我們認為，毫無疑問，法官和與公務員地位不同。……法官在我國憲制中地位重要。在英王與行政機關之間，以及在行政機關與國民之間，法官的地位同樣平等，也介乎兩者之間。……他們所得的保障和獨立地位應當繼續不受侵損，這一點在過去兩個多世紀一直被認為至為重要。

[其後提及《王位繼承法》與 Will. IV 2 及 3 第 116 章有關法官獲豁免繳稅的規定⁴²，以及《美國憲法》第 3 條有關法官報酬在法官任職期間不得削減的規定。]

在這些事情上，我國的經驗可為世界各國前車之鑑。我們認為，國民尊重英格蘭法官，其中一個原因是法官地位特殊。假如法官像一般受薪的公務員般可遭減薪，那份尊重便難以恒久。

[其後提及有關從綜合基金撥款支付法官薪酬的做法，以及維護法官的任期保障一事。]

假如當局能夠以近期採用的方法，在幾乎不動聲色的情況下削減法官的薪金，則司法獨立便會嚴重受損。讓人有機會指稱高等法院法官假如在有關稅收及其他事宜的案件中作出有利於政府的判決便可獲加薪，反之則會遭減薪（不管這樣的指稱用心何等不良，理據何等不足），實屬不智。

⁴¹ 備忘錄全文刊印於（1933 年）176 Law Times，頁 103 至 104。另見《國會辯論報告》（上議院），第 5 輯，卷 88，欄 1208。

⁴² 這項在 1832 年訂立的規定由《1842 年入息稅法》取代。根據《1842 年入息稅法》，法官不再獲豁免繳稅（Vict. 5 及 6 第 35 章附表（E）第 3 段）：見 Lederman（見上文註 6）頁 795 至 796。

對於法官未獲機會提出在適當期間內自願減薪的提議，我們深表遺憾。然而，我們明白政府的處境十分艱難，考慮時間也很短。

我們或可再舉一例，說明法官在我國憲制中地位何等特殊。眼前情況顯示，假如法官堅持他們已提出的論點，即法官不是“為英王陛下效命的人”，因此《1931 年國家經濟法》和一九三一年十月一日的樞密院頒令都沒有削減法官薪金的法律效力，則國內沒有審裁機關可裁決這個問題。……

……假如高等法院法官的薪金和聲望維持現狀而不變，我們的繼任人便大概不會像過往一樣來自大律師中的翹楚。司法職位現已無甚吸引，實難令大律師中的精英為出任法官而作出犧牲。

我們認為，此事影響深遠，也不利於我國的實際利益。[備忘錄末端]

3.18 上述備忘錄有以下幾點值得注意：

- ❑ 法官並沒有在備忘錄中提及《1760 年法官委任及薪金法》或以該法作為論據。一如上文所述，一些人認為，該法訂定了不得在法官任職期間削減其薪金這一基本原則。⁴³
- ❑ 法官沒有堅稱國會以立法方式削減法官薪金是違反憲法的，⁴⁴ 但卻質疑《1931 年國家經濟法》在其真正涵義上是否適用於法官。
- ❑ 法官強調，他們與“公務員地位有別”，也反對“最近”為削減法官薪酬而“採取的方法”。該等方法把法官“當作一般的受薪公務員”而削減其薪金。⁴⁵

⁴³ Holdsworth（見上文註 36）在其反對削減法官薪酬的論據中，也沒有提及《1760 年法官委任及薪金法》。要注意的是，在一九三零年代初期出現有關爭議時，《1760 年法官委任及薪金法》已不存於法典。一如上文註 10 指出，該法已藉《1879 年民事訴訟程序法廢除法》廢除。

⁴⁴ Holdsworth 也沒有堅持這種說法（見上文註 36）。

⁴⁵ Sankey 勳爵一九三四年三月致函 Rankeillour 勳爵時寫道：“所有[法官]都為憲制地位的問題憂心忡忡，但你也知道這是由於虛榮心作祟。他們最不滿的，是被視作普通人。……最令法官介懷的，用他們自己的話來說，是把他們與公務員、教師、警察等歸於一類。”請參閱 Stevens, *The Independence of the Judiciary*（見上文註 20），頁 62 所載的信件摘錄。

- 法官對“在一段適當期間內自願減薪”的建議持開放態度。
- 法官所提其中一條反對減薪的理據是，減薪之後，難再吸引法律界精英加入法官行列。

3.19 有關此事的爭議持續了兩年多。一九三三年三月，一些法官甚至考慮以提出權利呈請書的方式，控告政府。⁴⁶ 鑑於由法官來審理應否削減法官薪金的案件，於理不合，政府確曾考慮由樞密院司法委員會召開聆訊，由退休法官審理有關案件。⁴⁷ 與此同時，政府也着手就削減法官薪酬一事草擬法案，並就法案的內容與法官進行討論。應邀就法案提出意見的法官，包括打算就削減法官薪金合法與否的問題提出權利呈請書的王座法官（King's Bench Judge）Macnaghten。Sankey 勳爵如此記錄他與 Macnaghten 的會面：⁴⁸

我們仔細地把[Avory 法官擬備的草案]從頭到尾看了一遍。當時，Macnaghten 法官看來對草案內容並無異議，但最後提出了一項反對意見。他說，草案可能導致公眾以為法官拒絕接受減薪，並因此認為法官不愛國。他說，這與事實不符。他認為應設法向公眾表明，一直以來，法官都願意接受減薪。我說，看來我們只剩下這個問題尚未解決，不過，我深信在這個問題上，我們一定可以找到令人滿意的解決方法。……

3.20 在 Stevens 教授的著作⁴⁹中可找到以下補充資料：

在政府草擬有關法例之際，Sankey 和 Hailsham 會見了 Luxmoore 和 Clauson[另外兩名擬就減薪一事控告政府的法官]。Luxmoore 和 Clauson 在會面中看到政府擬就的法案大綱。法案重申司法機構獨立，但包含了可能減薪的條文。這兩名法官認為由 Clauson 所起草的較為可取。Clauson 起草的法案訂明，由於法官並非為英王陛下效命，他們不受有關法令的規限。Sankey 向他們表示，這不能接受。Hailsham 先前對法官的同情顯然已所餘無幾，他態度轉趨強硬，並警告說，政府已拿定主意，如果此事還

⁴⁶ Stevens，出處同上，頁 59。

⁴⁷ 見上條註釋引文。

⁴⁸ Heuston（見上文註 26），頁 517（引述 Sankey 勳爵所言）。

⁴⁹ Stevens，*The Independence of the Judiciary*（見上文註 20），頁 60 至 61。

有疑問，便要制訂法例，明文規定法官也須減薪。Clauson 和 Luxmoore 於是提出一項交換條件，即在法案中訂明政府不能削減現有法官的薪金，以換取全體法官承諾接受自願減薪。他們得到的回應是，他們不能代全體法官履行這項承諾……

3.21 事情發展下去，法官並沒有提出權利呈請書，政府也沒有就減薪一事提出法案。⁵⁰ 然而，一九三三年十一月，Buskmaster 子爵在上議院提出動議，議題之一是該院認為不得在法官任職期間削減其薪金。Lederman 教授有這樣的記述：⁵¹

在接下來的辯論中，首席大法官 Sankey 子爵為政府一九三一年的措施辯護。他指出，自《王位繼承法》制訂以來，法官薪金已數次通過立法方式作出調整，有加有減。他接着說⁵²：

“在憲法上，不能指[一九三一年的]措施衝擊法官的憲法地位而對其加以質疑。有人說：‘如果你可以把法官薪金削減兩成，你也可以將之削減八成，甚至分文不給。這樣，法官還有什麼獨立地位可言？’當然，你可以這樣做，但我們不能以此乖謬的論證來衡量和批評在嚴峻政治情況下採取的嚴峻措施。我們必須按常理並恰如其分地看這件事。如果真的有人試圖干預法官的薪金而令法官的地位受到威脅，大家便可以用這些論據來質疑這種不智一甚至可說是邪惡的建議。然而，這些論據與現屆政府或以往各屆政府所採取的措施全不相干。”

3.22 “國會對有關爭議的最後回響”⁵³，是在上議院提出和通過《1934 年司法機構(保障)法案》(Judiciary (Safeguarding) Bill 1934)的時候。該法案旨在保障高級法院法官的任期和薪金。首席大法官辦公廳常任秘書長 (Permanent Secretary) Schuster 勳爵表示，“總之，法案說的是

⁵⁰ 出處同上，頁 62。

⁵¹ Lederman (見上文註 6)，頁 794 至 795。

⁵² 《國會辯論報告》(上議院)，第 5 輯，卷 90，欄 80 至 81 (1933 年 11 月 23 日)。

⁵³ Heuston (見上文註 26)，頁 519。

除非有確切指明，否則法例中的任何提述都不影響法官。”⁵⁴ Stevens 教授這樣描述該法案的命運：⁵⁵

法案沒有提交下議院，這件不光彩的事漸漸被淡忘。事件有損法官的形象。他們顯得自私自利，與現實脫節。更重要的是，長遠來說，他們似乎不清楚本身的憲制角色，不知道應如何維護它。

3.23 Lederman 教授在評論減薪一事時表示，英國政府最好的辯解方式，本來應該是把這次減薪與法官不能獲豁免薪俸稅（所有公民均須繳納）這項當時已為人們所接納的原則相提並論：

也許當時的英國政府應該以此為據，為《1931 年國家經濟法》所訂明的減薪辯讀。那次減薪是一視同仁的，即所有受薪公職人員，不論性質，均受同樣影響。再者，依靠私人收入過活的人，在經濟蕭條下亦身受其苦。普遍適用和一視同仁的原則必須緊記。⁵⁶

3.24 現在闡述戰後的發展。第二次世界大戰後，法官在一九五二年首次獲得加薪，郡法院法官的薪金由 2,000 英鎊調高至 2,800 英鎊。⁵⁷ 一九五四年，高等法院法官自一八三二年以來首次加薪，薪金由 5,000 英鎊增至 8,000 英鎊。⁵⁸ 《1965 年法官薪酬法》進一步把他們的薪酬增至 10,000 英鎊。此外，《1965 年法官薪酬法》首次提出高等法院法官的加薪可透過委任立法（以樞密院頒令形式提出，並須經國會兩院議決通過）進行，而無須通過國會正式立法，這是意義重大的。⁵⁹ 一九五七年，國會立法已規定郡法院法官的薪金可按類似程序予以提高。⁶⁰

⁵⁴ Stevens（見上文註 20），頁 62。有關法案及上議院就該法案所進行辯論的詳情，見《國會辯論報告》（上議院）（*Parliamentary Debates (House of Lords)*）第 5 輯，卷 90，欄 1052 至 1070（1934 年 3 月 1 日）；卷 91，欄 212 至 230（1934 年 3 月 15 日）。該法案只有 3 項條款：一條履行條款、一條釋義條款，以及一條關於法案標題的條款。履行條款內容如下：“除非明文訂定，否則今後訂立的任何法例對任何人由於為英王效命或擔任任何任務或職務而得有的權利、職責、薪金或薪酬的提述，均不得視作適用於當時或過去擔任司法職位而由綜合基金支付薪金的人士。”

⁵⁵ 出處同上，頁 63。

⁵⁶ Lederman（見上文註 6），頁 796。

⁵⁷ Stevens（見上文註 20），頁 125；《1952 年司法人員（薪金）法》（*Judicial offices (Salaries) Act 1952*）。根據《司法人員（薪金及退休金）法》（*Judicial Offices (Salaries and Pensions) Act*），薪金在一九五七年進一步調高至 3,750 英鎊。該法也授權政府透過委任立法調高郡法院法官的薪金，但須經國會議決通過。

⁵⁸ Stevens，出處同上，頁 131 至 132；《1954 年法官薪酬法》。

⁵⁹ Shetreet（見上文註 5），頁 33；Stevens（見上文註 20），頁 132 至 133。

⁶⁰ 見上文註 57。

3.25 一九七零及一九七二年，高等法院法官的加薪透過三項樞密院頒令實施。⁶¹ 其間，最高級人員薪金檢討委員會（Top Salaries Review Body）在一九七一年成立。⁶²《1971 年法院法》⁶³（關於巡迴法院法官（郡法院法官））和《1973 年司法制度法》⁶⁴（關於最高法院法官）進一步改革法官薪金調整程序。根據新程序，首席大法官在取得公務員事務大臣⁶⁵ 同意後，可調高（但不可削減）法官薪金。這做法有別於以前法官加薪必須由樞密院頒令訂明並經國會兩院議決通過的安排。

3.26 新程序的實施被形容為“一項重大的轉變”。⁶⁶ 司法大臣 Elwyn Jones 爵士（其後出任首席大法官）這樣描寫其“歷史意義”：⁶⁷

自《王位繼承法》頒行以來，法官薪金一直只由國會而非行政機關決定。有關程序和法則的背後原則，是維護司法機構獨立，這是我國憲制和我們所享自由的重要一環。

然而，有關只能由國會處理法官薪金調整事宜的規定，實行上有其困難，不但事情會有所延誤，還有可能引起國會與司法機構的磨擦。⁶⁸

他認為該法訂定的新程序標誌着國會與司法機構關係的分水嶺，因為國會從此失去所有直接管控較高審級法官薪金和退休金的權力。⁶⁹

3.27 用以釐定最高法院法官薪金的相關法律條文，其後藉《1981 年最高法院法》重新制訂，其中第 12 條的條文如下：

(1) 除第（2）和（3）款另有規定外，最高法院法官（首席大法官除外）所獲發的薪金，由首席大法官

⁶¹ 《1970 年法官薪酬令》，S.I. No 822；《1970 年法官薪酬（第 2 號）令》（Judges' Remuneration (No 2) Order 1970），S.I.1970 No 1950；以及《1972 年法官薪酬令》S.I. 1972 No 1104。全部都在 Shetreet（見上文註 5），頁 33 提及。

⁶² Stevens（見上文註 20），頁 134。

⁶³ 該法第 18（2）條。

⁶⁴ 該法第 9（3）條。

⁶⁵ Stevens（見上文註 20），頁 134 至 135。請注意，公務員事務大臣（Minister for the Civil Service）在薪酬方面的職能現已轉由財政部（Treasury）負責：見 *Halsbury's Statutes of England*，卷 11，頁 969（《1973 年司法執行法》）。

⁶⁶ Stevens（見上文註 20），頁 135。

⁶⁷ 見上條註釋引文，該條引述《國會辯論報告》。

⁶⁸ 《國會辯論報告》（下議院），第 5 輯，卷 851，欄 1928 至 1929，在 Stevens（見上文註 20），頁 135 有引述。

⁶⁹ 見上條註釋引文。Stevens 教授認為律政大臣“忽略了一點，即今後控制權會落在行政機關手中”（見上條註釋引文）。

釐定，並須經公務員事務大臣同意。

- (2) 除非根據本條另行釐定薪金，否則第（1）款提及的法官所獲發的薪金，與其在本法開始生效時的薪金相同。
- (3) 任何根據本條須付的薪金，其數額可根據本條釐定或再加釐定，但可加不可減。
- (4) [現告廢除]
- (5) 根據本條須付的薪金，從綜合基金中撥出並支付。

[第 6 和 7 款分別處理津貼及退休金事宜。]

類似規定，也見於《1973 年司法制度法》第 9 條有關上議院法官及受薪裁判官的條文，以及見於《1971 年法院法》第 18 條有關巡迴法院法官的條文。⁷⁰

3.28 就現時英格蘭法律而言，經財政部的同意（財政部現時執行公務員事務大臣有關薪金事宜的職能）後，首席大法官可提高但不得削減有關法官的薪金。⁷¹ 似乎這並不表示，法官薪金可加不可減，是憲制法律的一條基本規則。一如上文所論，以及《梅師賢報告書》所述，⁷² 在一九六五年之前，法官的薪金須透過國會立法來釐定。在一九六五年至一九七三年間，調整法官薪酬（就提高薪酬而言）的權力，已轉授予英王，由英王藉樞密院頒令調整，但須經國會通過決議確認。《1973 年司法制度法》的有關條文，旨在把調整法官薪酬（就提高薪酬而言）的權力，進一步轉授予首席大法官。因此，國會仍保留在必要時削減法官薪酬的法定權力，以應付如一九三零年代初的經濟大蕭條等情況。*Halsbury* 在 *Laws of England* 一書中進一步確定這一分析：

法官薪金可透過行政措施予以調高，但除非經由國會立法，否則不得削減。⁷³

⁷⁰ 關於地方法官，請參閱《1984 年郡法院法》第 6 條。

⁷¹ 見上文註 65。

⁷² 第 4.4 段。

⁷³ *Halsbury* 的 *Laws of England*（第 4 版），卷 8（2）（1996 年再版），頁 223，第 303 段。（斜體為原文所用）

同樣，Shetreet 教授在其有關英格蘭司法獨立及問責制度歷史沿革的專著中提到：⁷⁴

較高審級法院法官的薪金，只可經由立法削減。這與國會提請把法官免職的情況不同，後者需國會兩院同時議決通過，但若要削減法官的薪金，則不論減幅為何，只須單單由下議院根據《1911 年國會法》按照財政草案程序通過即可。有論者認為這樣有欠妥善。⁷⁵

3.29 現在闡述英國現行的法官薪酬釐定制度，這個制度已在《梅師賢報告書》中詳加闡述。一如上文所述，最高級人員薪金檢討委員會（Review Body on Top Salaries）在一九七一年成立，一九九三年以後改稱高級人員薪金檢討委員會（Review Body on Senior Salaries）。⁷⁶根據英國的制度，法官的薪酬，由行政機關根據非法定但獨立的檢討委員會所提出的非約束性建議釐定（該委員會也就高級公務員和武裝部隊高級人員的薪金提出建議）⁷⁷。這個制度看來一直行之有效，而且在實際運作上，成效顯然更勝於美國的制度（在下一章討論）和加拿大的制度（在下文第六章討論）。檢討委員會被形容為“法官薪酬的捍衛者，因而也是司法獨立的捍衛者”。⁷⁸“最高級人員薪金檢討委員會有意因應通脹調整法官的薪酬，而事實上，法官的薪金與常任秘書長相同。……一九九二年，上議員法官的薪酬遠高於美國最高法院的法官。”⁷⁹檢討委員會的建議通常都獲政府接納，幾成慣例。⁸⁰不過，在一九九二年卻出現了值得注意的例外。當時，檢討委員會建議把法官的薪酬提高 19%，政府否決了委員會的建議，只把薪酬調高 4%。⁸¹

3.30 **本章摘要：**英格蘭在憲法上維護司法獨立的歷史，通常追溯至《1701 年王位繼承法》和《1760 年法官委任及薪金法》。前者為法官的任期提供保障，確保他們在任內不會遭隨意撤職；後者則被部分人視作不得

⁷⁴ Shetreet（見上文註 5），頁 34。

⁷⁵ [原文註腳：] 見 Wade and Phillips, *Constitutional Law*, 330（第 8 版，著者：E C S Wade 及 A W Bradley，1970 年）。

⁷⁶ 《梅師賢報告書》（Mason Report）第 4.5 段。

⁷⁷ 保持三個主要檢討組別的薪酬大致相若，是檢討委員會所考慮的重要因素。請參閱 Review Body on Senior Salaries, *Report No.51:Twenty-Fourth Report on Senior Salaries*, 卷 1（Cm 5389-1, 2002 年），www.mod.uk/linked_files/ssrb_2002.pdf；Shetreet（見上文註 5），頁 29 至 30；Stevens, *The Independence of the Judiciary*（見上文註 20），頁 136。檢討委員會並可就部長和國會議員的薪金提出意見。

⁷⁸ Stevens（見上文註 20），頁 135 至 136。

⁷⁹ 出處同上，頁 167。

⁸⁰ Stevens, “Judicial Independence in England”（見上文註 16），頁 161。

⁸¹ Stevens, *The Independence of the Judiciary*（見上文註 20），頁 168。

削減法官薪酬的法律依據。不過，在十九世紀，法官的確實薪額由法例訂定，自此之後，再不需要《1760 年法官委任及薪金法》，而該法也在一八七九年進行的法律修改工作中廢除。在大蕭條期間，國會頒布《1931 年國家經濟法》。政府根據該法，按其他公務員的減薪幅度削減法官的薪酬。法官反對這項減薪措施，他們的薪金最終在一九三五年回復至原來水平。自一九六五年起，國會開始授權行政機關釐定法官的薪酬（而非由國會立法釐定法官薪酬）。一九六五至一九七三年期間，法官的薪酬由樞密院頒令訂定（須經國會議決通過）。在一九七三年之後，首席大法官獲有關法例授權，在公務員事務大臣同意（後來改為由財政部同意）的情況下，調整法官的薪酬，但只可增加而不得削減。不過，根據 *Halsbury* 在 *Laws of England* 一書中所述，法官的薪金仍可透過國會立法削減。自最高級人員薪金檢討委員會（其後改稱高級人員薪金檢討委員會）在一九七一年成立以來，英國用以釐定法官薪酬的制度一直行之有效。

第四章 美國的經驗

4.01 《美國憲法》是現代法律歷史上最早的成文憲法之一，也是最早載有禁止削減法官薪金條文的憲法。本報告書第一章討論過該條文的理論背景，與《聯邦主義論文集》（*Federalist Papers*）所闡述的制憲思想有關。本章會首先研究美國案例法，揭示該項有關法官薪酬的憲法條文的性質和目的；繼而概要地檢討某些從香港角度來看可資比較的相關法例。最後，本章會討論該制度的實際運作，包括司法機構對該制度有何不滿。《梅師賢報告書》已載述的資料，盡量不再贅言。本章旨在從新角度描述美國的經驗，以補充《梅師賢報告書》內的討論。

4.02 美國《憲法》第3條第1款規定：

美國的司法權須授予一個最高法院及國會不時授命和設立的較低審級法院。最高法院和較低審級法院的法官於任職時須品行良好，並在指明的時間就其服務支取報酬，而該服務報酬在其任職期間不得削減。（斜體為後加）

從這項條文可見，其意圖在於通過向法官提供任期保障和財政保障，確保司法獨立：

一七八七年制憲會議議決……為司法機構建立兩重保障，即任期保障和不得減薪保障，藉以保護法院，使其免受政治機關實質作出或威脅作出的侵害。“[“任期和報酬條款”的]目的在於賦予法官與其工作的嚴謹和重要性相稱，亦與其公正無私、無畏無懼地執行工作的必要性相稱的獨立性，這點難道還不明顯？”（253 U.S. at 252, 40 S.Ct. at 552）。諸位起草人預見到的危險，以及他們給予司法機構保障所針對的，就是立法或行政機關對司法獨立的侵害。¹

關於不得削減法官報酬的條文，稱為“報酬條款”。有關“報酬條款”的主要案例，在《梅師賢報告書》中曾作討論。下文只會集中講述在案例法中與該條款的歷史背景、性質和目的有關的若干要點。

4.03 關於法官任期保障的條文和“報酬條款”，或可根據美洲殖民地開拓者的經驗，以及他們對英國管治下美國殖民地法院地位的不滿，來詮

¹ *Atkins v United States* (1977 年) 556 F.2d 1028 頁 1043 至 1044 (United States Court of Claims)。

釋了解。這點在《美國獨立宣言》（1776 年）內間接提及，內容關乎對英王佐治三世的其中一項不滿：

他令法官任期、支取薪金，以及數額只取決於其個人意旨。

正如美國最高法院指出：²

本來這些[藉英國《王位繼承法》給予的]保障亦適用於殖民地法官。然而，在一七六一年，制度改為國王可憑喜好改變殖民地法官的任期。這個轉變對殖民地司法工作帶來的干預，瞬即成為對國王的主要不滿之一。[該法院繼而引述上文的一段《獨立宣言》。]

贏得獨立後，殖民地開拓者沒有忘記令他們與祖國分離的原因。因此，一七八七年當諸位起草人在費城開會，草擬憲法時，他們確定在司法條文中，法官的任期和報酬均獲保障，免受導致革命和分裂的其中一種流弊影響。

Madison 的制憲會議（Constitutional Convention）記錄顯示，草擬人首先達成一項臨時安排，即國會不可增減法官的報酬。後來，Gouverneur Morris 成功取消加薪禁制；他與其他一些人相信，國會應有加薪的自由，以應付通脹等緊急情況。與現代社會一樣，通脹也是當時常見的現象。Madison 反對這項改動，所持理由是，當國會正在考慮加薪時，法官可能傾向於不當地順從國會。……會議最終採納 Morris 的動議，容許國會增加法官的報酬，從而接受某程度的外來干預的危險，以顧及順應時勢增加法官薪金的需要。

² *United States v Will*（1980 年） 449 U.S. 200 頁 219 至 220。

4.04 上述的討論具有啓發性，提醒我們，正如削減法官薪酬的權力一樣，加薪權的運用，同樣可能損害法官的獨立無私，並誘使他們討好有權釐定法官薪酬的機關（不論是行政還是立法機關）。³

4.05 至於“報酬條款”的性質和目的，下文⁴經常被引述：

禁止減薪，並非爲了使法官得益，而是一如任期條款，是爲吸引優秀稱職的人士加入司法機構工作，並爲加強法官行事和判決的獨立性，而這方面的獨立性，對於維持憲法的保障、限制及其大原則，以至對於一視同仁、無分貧富地執行司法工作，俱屬不可或缺。此乃“報酬條款”的目的，故其詮釋，非爲私相授受，實爲公眾利益而施加的限制……

4.06 就“報酬條款”的性質和目的所作的詳細討論，可見於美國求償法院（Court of Claims）在 *Atkins v United States* 一案的判詞。⁵ 此案的主要爭論點是，由於沒有因應通脹調整法官薪金，而國會又否決總統提出增加法官薪金的建議，以致法官薪金的實際價值減低（有別於法官薪金面額的減低，這是憲法明確禁止的），究竟這是否違反“報酬條款”。求償法院認爲：

“報酬條款”的目的，在於防止以財政手段打擊司法獨立。⁶ ……國會爲懲罰法官職類，或迫使部分法官辭職而利用“間接甚或迴避的”手法，把法官置於嚴重財政不利（相對於社會其他人士而言）的位置，這難道不正正構成《宣言》起草人以史爲鑑而懼怕損害司法獨立的事例嗎？⁷ ……假如帶有歧視意味的對待是政治機關針對司法機構而作出的，旨在對法官的任期或判決自由造成明顯的損害，則不應假定第 3 條不要求制定紓緩這種情況所需的

³ 因此，Madison 在一七八七年的制憲會議上辯稱，除非憲法一併禁止加薪和減薪，否則司法機構的獨立性並不足夠：“每當法官希望加薪，或者立法機關爭論應否加薪，前者可能會不當地討好後者”：M. Farrand, *Records of the Federal Convention of 1787*, 卷（1966 年）頁 45，在 *Atkins* 一案引述（見上文註），頁 1046。在澳洲《憲法》制憲會議上，Edmund Barton 建議，憲法應禁止在法官任職期間對其薪酬作任何削減或增加，但禁止加薪建議不獲採納：George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia*（Melbourne: Australian Institute of Judicial Administration, 1995 年），頁 5、25。

⁴ *Evans v Gore*（1920 年）253 U.S. 245 頁 253 至 254。

⁵ 見上文註 1。

⁶ *Atkins v United States*（1977 年）556 F.2d 1028 頁 1048。

⁷ 出處同上，頁 1048。

任何措施。⁸……為證明言之成理，原告人無須顯示法官報酬被直接削減，但他們所投訴的間接削減，必須具有針對法官的歧視特質，以及如 *Holmes* 法官指出，必須是刻意打擊法官的獨立。原告人須證明政治機關存心設計，或者起碼證明他們嚴重疏忽，導致不可避免地針對法官本身的身分而懲罰法官，或迫使他們離職，儘管憲法已設定保障，法官“只要品行良好”，便可留任。……政府行政疏忽，是否足以導致打擊司法機構這點，必須先審視所有情況，考慮如整體經濟狀況和法官本身的品行等因素，才可斷定，但不一定需要評定任何一個因素的重要程度。⁹

4.07 以上一段文字有助我們明白“報酬條款”的目的，即“防止以財政手段打擊司法獨立”。該段文字也提供一些指引，指出評定某種情況是否涉及該類打擊時，可考慮什麼相關因素。關於該案的案情，該法院認為，沒有人違反“報酬條款”。然而，必須注意的是，該案涉及法官薪酬“間接”而非“直接”的削減。鑑於“報酬條款”措詞明確，“直接削減”（以減低法官薪金面額的形式）是禁止的，因此在這種情況下無須研究是否存在“以財政手段打擊司法獨立”的問題。¹⁰

4.08 現在看看美國用以釐定法官薪酬的制度。該制度經過的歷史演變過程，¹¹ 無需在此詳細檢討。不過，美國在這方面創設薪金按生活費用自動調整的機制，尤其重要，故在此重點論述。

4.09 按生活費用調整薪金制度最先藉《1975 年行政機關人員薪金按生活費用調整法》（Executive Salary Cost-of-Living Adjustment Act 1975）付諸推行。¹² 該法規定，聯邦法官、國會議員和政府行政機關高級官員的薪金，每年按生活費用調整，而調整幅度與根據《1970 年聯邦薪酬比較法》（Federal Pay Comparability Act 1970）適用於其他聯邦僱員的調整幅度一致。該法規定的調整，本來是每年自動生效的，但縱使其他聯邦僱員的薪金增加，國會卻多次通過法例，否決（把法官、國會議員及高級官員的薪

⁸ 出處同上，頁 1049。

⁹ 出處同上，頁 1054。

¹⁰ 有關直接減薪的主要案例為 *United States v Will*（見上文註 2）。至於間接減薪，另一個具權威性的相關案例為 *United States v Hatter*（2001 年） 532 U.S. 557。在案中，美國最高法院把適用於其實施前已入職的法官的一項社會保障稅取消，理由是該稅項是“針對法官的不利待遇”（頁 561）。該法院認為，在這情況下，無須證據證明“國會針對法官作出特別對待，藉此威嚇、影響或懲罰他們”（頁 577）。

¹¹ 詳見 American Bar Association and Federal Bar Association, *Federal Judicial Pay: An Update on the Urgent Need for Action*（2003 年 5 月，www.abanet.org/poladv/2003judpay.html）；以及《梅師賢報告書》第 3.15 至 3.25 段，第 4.83 至 4.92 段。

¹² 見 *Federal Judicial Pay*（見上文註 11），頁 7 至 8。

金）按生活費用調整。在 *United States v Will* 一案中，上述否決權（就法官薪金而言）受到質疑，¹³ 最高法院裁定，否決權是否有效（即否決是否違反“報酬條款”），取決於有關的薪金增加在通過有關否決法例時是否已經生效（即加薪已“獲賦予”）。

4.10 按生活費用調整薪金制度藉《1989 年道德改革法》（*Ethics Reform Act 1989*）修訂。¹⁴ 就每年法官、國會議員及高級官員的薪金按生活費用調整而言，在如何釐定方面，《1989 年法》比先前訂立的法案闡釋得更為明確。調整以僱傭成本指數（勞工統計局公布的私營機構薪金變化量度標準）為基礎。¹⁵ 根據機制，每當聯邦公務員薪金有類似的調整時，則有關人員的薪金應每年自動調整。正如《1975 年法》的情況一樣，當其他聯邦公務員的薪金按生活費用調整時，國會卻（以撥款法例中的明確措詞）多次否決按生活費調整法官、國會議員及高級官員的薪金（雖然在另一些情況下，該項調整確曾生效）。該等否決權再度引起訴訟，遭到反對，但上訴法院（*Court of Appeals*）裁定反對無效。¹⁶

4.11 正正由於國會經常否決在有關財政年度按生活費用作出調整，故該調整制度未能發揮保障法官薪金免受通脹影響的功效。於此看來，國會否決調整的主因，是國會議員恐怕選民不悅，故不願批准給自己加薪。由於聯邦法官薪金與國會議員和其他高級官員的薪金掛鉤，國會每次反對按生活費調整國會議員的薪金或作出任何增薪時，聯邦法官也受牽累。¹⁷

4.12 從聯邦法官的角度來看，薪金制度的另一個問題，是《1989 年道德改革法》規定成立的公務員及報酬事務公民委員會（*Citizen's*

¹³ 見上文註 2。

¹⁴ *Federal Judicial Pay*（見上文註 11），頁 9。

¹⁵ 根據“僱傭成本指數最新變動比率”的定義，其數值永遠不會小於零（即使私營機構僱員薪金下降），亦不會大於 5%：見《道德改革法》（PL 101-194）第 704（a）條。因此，按生活費用調整薪金制度不會導致薪金向下調整。

¹⁶ *Williams v United States*（2001 年）240. F.3d 1019。美國最高法院（其中三個法官持不同意見）拒絕審理該上訴：（2002 年）535 U.S. 911。涉及州級法官按生活費調整薪金的同類糾紛，見於 *Jorgensen v Blagojevich*（2004 年）Ill. Lexis 680，該案中，伊利諾州最高法院認為，州長否決法官薪金按生活費調整，並不符合憲法規定。伊利諾州《憲法》載有類似美國《憲法》“報酬條款”的條文。

¹⁷ 見“President's Page: Federal Judicial Pay”（2003 年）82 Michigan Bar Journal 12; Christopher E Smith, *Judicial Self-Interest: Federal Judges and Court Administration*（Westport: Praeger, 1995 年），頁 47：“因此，法官薪金因公眾對立法者加薪不表贊同而受到影響。”

Commission on Public Service and Compensation），實際上並沒有成立。¹⁸ 該委員會旨在定期檢討聯邦法官、國會議員及高級官員的薪金。¹⁹

4.13 近年，有關聯邦法官薪金實際價值日見貶值的情況，投訴日增。據估計，自一九六九年以來，就地方法院和巡迴法院法官而言，以購買力計，薪金實際價值下降了 23.5%；至於美國最高法院法官，跌幅更大。²⁰ 其間，許多其他行業和專業的薪金增幅遠高於法官。加入大型著名律師事務所的律師，現時首年收取的底薪起薪額（不連花紅），不遜於聯邦地方法院和巡迴法院法官的薪金。²¹ 有人指出：

Rehnquist 一直認為聯邦法官報酬不足。一九八六年，他由法官（Associate Justice）晉升為首席法官（Chief Justice）之後，曾就此問題公開評論。他多番強調，該問題是“司法機構面對的最大問題”。自一九九七年起，他在每份聯邦司法機構年終報告中都指出這點，……在對伏爾克委員會（Volcker Commission）作供時，Breyer 法官出示一張圖表，顯示在過去八年，相比於加拿大和英國的同業，美國聯邦首席法官的薪金升幅，一直最小，即使美國生活費用的增幅大於或相等於該等國家。²²

4.14 二零零三年，國家公務員委員會（National Commission on the Public Service）（即“伏爾克委員會”）作出如下評論：

論聯邦報酬政策，最失敗的例子莫過於法官薪金。……法官的薪金過低，這種現象維持過久，而美國法律體系的質素現時極有可能下降。……除非急急作出糾正，否則美國人將要為肩負執行公義責任的人員薪酬過低而付上沉重代價。²³

¹⁸ *Federal Judicial Pay*（上文註 11），頁 10。

¹⁹ 該委員會本應取代根據《1967 年聯邦薪金法》設立的行政、立法和司法機構官員薪金委員會（Commission on Executive, Legislative and Judicial Salaries）（俗稱“四年一度委員會”（Quadrennial Commission））。四年一度委員會每四年一次檢討薪金並提出建議；1968 至 1988 年間，該委員會每四年依期召開。見 *Federal Judicial Pay*（見上文註 11），頁 7。

²⁰ 出處同上，Executive Summary，頁 i。

²¹ Albert Yoon, “Love’s Labor’s Lost? Judicial Tenure Among Federal Court Judges: 1945-2000”（2003 年）91 *California Law Review* 1029 頁 1034。該文附有圖表，顯示薪金數字的比較。相關數字亦見於 Ronald D Rotunda, “A Few Modest Proposals to Reform the Law Governing Federal Judicial Salaries”（2000 年）12 *ABA Professional Lawyer* 1 頁 1。

²² Yoon（見上文註 21），頁 1035 及註 97。

²³ 引自 *Federal Judicial Pay* 的 Commission’s Report（見上文註 11），頁 2。

4.15 二零零三年五月二十八日，首席法官 Rehnquist 在接到美國律師協會（American Bar Association）和聯邦律師協會（Federal Bar Association）擬備的《法官薪酬白皮書》²⁴後發表聲明：²⁵

最近我經常談到，我認為今日聯邦司法機構面對最迫切的問題，是必須給法官加薪。加薪一事越是拖延，問題越趨嚴重。為了繼續為國家提供妥善有效的司法制度，我們必須能夠吸引並挽留資歷良好和各種不同背景的人士擔任聯邦法官。我們必須給予這些我們要求並期望他們終身留任的法官足夠報酬，而有待參眾議院審議的多條法案，對達成這個目標會大有幫助。

4.16 首席法官 Rehnquist 所指的法案，主要是二零零三年五月參議員 Hatch 和 Leahy 提出的參議院法案（Senate Bill）第 S.1023 號。該法案規定聯邦法官加薪 16.5%。本報告撰寫之時（二零零四年八月），該法案仍未通過。²⁶

4.17 **本章摘要：**美國《憲法》的“報酬條款”明文規定，法官報酬在法官任職期間不得削減。在《憲法》草擬之時，James Madison 建議，為保障司法獨立，憲法也應禁止在法官任職期間增加其報酬，但該建議最終不獲採納。美國有一套“報酬條款”的案例法。“報酬條款”措詞清楚明白，不論當時情況如何，法官薪金的面額一概不得削減。然而，不隨通脹調整法官薪金，本身並沒有牴觸“報酬條款”。“報酬條款”的目的一直被詮釋為防止以財政手段打擊司法獨立。自一九七五年以來，規定聯邦法官、高級官員及國會議員薪金按生活費用調整的法例，一直存在。然而，當國會議員認為增加本身的薪金的做法不會受選民歡迎時，國會經常不批准作出調整，而聯邦司法機構的相關調整因與國會議員掛鉤，於是受到牽累。雖然《1989 年道德改革法》訂明設立委員會檢討聯邦法官、高級官員和國會議員的薪金，但實際上該委員會從未設立。美國聯邦法官顯然對薪金水平以及用以釐定和調整其薪金的制度大為不滿。

²⁴ 見上文註 11。

²⁵ www.supremecourtus.gov/publicinfo/speeches/sp_05-28-03.html

²⁶ 見 www.congress.gov 或 www.senate.gov。有些學者對大幅增加聯邦法官薪金的需要，表示懷疑。見例如 Michael J Frank, “Judge Not, Lest Yee be Judged Unworthy of a Pay Rise: An Examination of the Federal Judicial Salary ‘Crisis’” (2003 年) 87 Marquette Law Review 55; Smith (見上文註 17)，第 3 章 (“Judicial Salaries”)。

第五章 澳洲的經驗

5.01 《梅師賢報告書》的作者為澳洲前首席法官，他在報告書中已詳細討論過該國在保障和釐定法官薪酬方面的制度。本章較為簡短，旨在提供一些補充資料，有助於了解澳洲在這方面的經驗，以便比較。

5.02 一如《梅師賢報告書》所指出，澳洲聯邦法官及部分省級法官的薪金受憲法或法規保障，不可削減。但要留意的是，第二次世界大戰前的經濟蕭條，確對法官薪酬構成下調壓力。多份文獻記載了澳洲這段法制史。南澳洲首席法官 Leonard King 如是記載：

這些與法官的個人獨立有關的條款[載於《國際律師協會司法獨立最低標準準則》（International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence）（見本報告書第二章的討論）]，強調了司法獨立甚為重要的一面，就是釐定法官個人收入的方法，應排除任何令司法判決受影響的可能性。在奉行威斯敏斯特式（Westminster）制度的國家，傳統上這是透過法定條文加以保障的，使法官不會在其任期內被減薪，而有關條文通常等同於憲法保障。該項保障條文在澳洲嚴格執行，即使在經濟大蕭條期間，當公職人員薪金及退休金下調 10%作為一項整體經濟措施時，法官薪金也不能在未經法官同意的情況下削減。據我所知，當時澳洲各司法管轄區的法官事實上確同意減薪。¹

5.03 澳洲國立大學（Australian National University）Geoffrey Sawyer 教授對該段時期記載如下：

一九三零至三一年間，當經濟危機迫使澳洲及其他英聯邦政府實行普遍減薪的措施時，不少社會人士爭論到削減法官薪金的措施在憲法上的效力及政治上的道德問題。受憲法保障的一些法官主動繳回薪金的一部分，其他法官則拒絕效法，儘管有些是基於對通縮政策的反對及對更高層次的社會原則的堅持，才拒絕這樣做。筆者估計，當時澳洲的社會人士普遍認為，法官所享的職業保障完全不會受全面通縮減薪措施所影響。律師們的專業意見，是大力贊成法官反對有關減薪措施。不過，當中部分原因，是法官薪

¹ Leonard King, “The IBA Standards on Judicial Independence: An Australian Perspective”, 載於 Shimon Shetreet and Jules Deschenes 合編的 *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985 年)，第 34 章（頁 403）頁 410。

金未能追上早前的通脹，因此不應再受累於通縮。這段時期的情況清楚顯示，司法機構享有崇高地位，這與社會人士大都在政治上並不關心法官的物質訴求同時存在。²

5.04 在澳洲法制史上，一九三零年代初並非唯一一段法官縱使得到憲法及法規保障卻仍有減薪的時期。Drummond 法官在 *North Australian Aboriginal Legal Aid Service Inc v Bradley* 一案的判詞中，提到以下時期：³

歷來的經濟蕭條及財政緊絀情況，也曾令澳洲的不同議會為削減法官薪金而有所舉措。不過，當中似乎只有塔斯曼尼亞議會曾透過立法（近至一九八六年）暫時削減現任最高法院法官的薪金（相對於日後新聘法官而言），詳見 [George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia*（澳洲司法行政研究院（Australian Institute of Judicial Administration），1995 年）] 頁 21 及 22。同一文章指出，經濟情況也曾促使法官主動減薪，最近一次是西澳洲一九八三年的減薪。

5.05 Winterton 教授曾對澳洲法官薪酬制度進行全面研究，就該國削減法官薪酬的實況提供了更詳細的資料：⁴

維多利亞在一八九五年削減法官的薪金，⁵ 昆士蘭分別在一九零三及一九二一年削減法官的薪金，⁶ 塔斯曼尼亞也在一九八六年削減法官的薪金。⁷ 另外，在經濟大蕭條期間，幾乎所有澳洲法官，包括高等法院法官，均同意自願減薪。西澳洲法官在一九八三年財政緊絀時也曾這樣做。

雖然強制聯邦法官減薪顯然違反聯邦憲法第 72（iii）條，但各省憲法卻沒有提供同樣明確的保障，部分省區則透過一般立法限制削減法官薪金。不過，法官在其任期內不應

² Geoffrey Sawyer, *Law in Society*（Oxford: Clarendon Press, 1965 年），頁 92 至 93。

³（2002）192 ALR 701（澳洲聯邦法院）。在該案中，澳洲聯邦法院以大多數票裁定某名裁判官的聘任仍然有效。該項聘任受到質疑，因為據稱在委聘之時當局沒有依法適當釐定該名裁判官的薪酬。Drummond 法官在該問題上所持意見有別於大多數。

⁴ George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia*（墨爾本：澳洲司法行政研究院（Australian Institute of Judicial Administration），1995 年），頁 22 至 23。（在下文的摘錄中，原文一些篇幅較長的註釋未有轉載。）Winterton 為新南威爾斯大學教授，是在澳洲憲法方面的著名學者。他受澳洲司法行政研究院委託，對法官薪酬制度進行研究。

⁵ 減薪只適用於日後的新聘人員。

⁶ 減薪只適用於日後的首席法官。

⁷ 《1986 年減薪（議會成員及法官）法》（塔斯曼尼亞）。減薪屬臨時措施，以一年為限。

被減薪這點，是普遍認同的憲法傳統，除非經濟情況顯示有減薪需要，而此舉是作為一項適用於全體“公職人員”（取其廣義，包括議會成員）的非針對性措施。但即使在該情況下，要求法官接納自願減薪，一如一九三一年大部分澳洲法官及一九八三年西澳洲法官的做法，較為可取。⁸

5.06 從上文可見，澳洲在處理法官薪酬方面保留了彈性，儘管禁止削減法官薪金的憲法及法規條文看似嚴格絕對。值得注意的另一點，是澳洲雖然建立了完善的薪酬審裁處（大多同時處理法官及其他公職人員的薪金事宜）制度，⁹ 薪酬審裁處所提出的建議有時不獲政府接納，因而間或惹起爭論。一如《梅師賢報告書》所指出，當局在一九八二年頒行法例，以財政緊絀為由推翻新南威爾斯法定及其他職位薪酬審裁處（Statutory and Other Offices Remuneration Tribunal）所作的裁定。¹⁰ 維多利亞法官薪酬審裁處（Judicial Remuneration Tribunal）所提出的建議“往往被政府推翻，因而引起爭論”。¹¹ 一九八八年，聯邦薪酬審裁處（Commonwealth Remuneration Tribunal）建議大幅提高法官的薪酬，但建議遭政府否決，“事件引發一場公眾對法官薪酬問題很大的爭議”。¹²

5.07 Winterton 教授在一九九五年提到一九八八年的事件時，指出薪酬審裁處一九八八年十一月十八日的報告書“破壞了聯邦政府與聯邦司法機構之間的關係，時至今日，司法機構的不滿是否已消除，實屬疑問”。¹³ 該報告書提出了詳盡理據，建議提高聯邦法官薪金 80%。該建議遭強烈反對。論者指該建議一旦落實，首席法官的年薪會較首相高出 75,000 澳元。¹⁴ Winterton 教授記述如下：¹⁵

一九八九年五月，政府終於宣布“鑑於當前的經濟氣候，（審裁處）建議的加薪幅度是不能接受的。”政府其後要求審裁處成員在六月前分別以個人身分就涉及聯邦法官薪

⁸ [報告撰寫人註：] 作者其後提到 Universal Declaration of the Independence of Justice 第 2.21 (c) 段（見本報告書第二章）。該條文規定除非作為一項整體公共經濟措施，否則不得削減法官薪金。

⁹ 在聯邦層面，以及在新南威爾斯、西澳洲、南澳洲、塔斯曼尼亞、坎培拉和北部地區，均設有薪酬審裁處，其權責除審裁法官薪酬外，還包括審裁其他高級公職人員的薪酬。另一方面，維多利亞及昆士蘭的薪酬審裁處只處理法官薪酬。詳見 Winterton（見上文註 4），頁 43 至 75；www.remtribunal.gov.au，以及該網頁有關各省薪酬審裁處的連結。

¹⁰ 《梅師賢報告書》，第 4.32 段。

¹¹ 出處同上，第 4.47 段。

¹² 出處同上，第 4.19 段。

¹³ Winterton（見上文註 4），頁 46。

¹⁴ 出處同上，頁 49。

¹⁵ 出處同上，頁 50 至 51（註釋從略）。

酬的若干事宜提交報告，重點在於確定政府認為聯邦法院法官與昆士蘭最高法院法官（最高薪的省級法官）的薪金之間存在“不公”情況這看法是否正確。此舉雖然備受質疑，卻非史無前例。政府顯然是就一項本已作出的決定（提高聯邦法官的薪金，使聯邦法院法官的薪酬與最高薪的省級法官看齊）尋求薪酬審裁處的認同。……審裁處（個別成員）接納了該項任務，所提交的報告是一如所料的，儘管他們也明確表示先前就法官適當薪酬水平所作評估維持不變。他們認為，昆士蘭最高法院法官的薪酬，與高等法院和聯邦法院法官薪酬之間確存在“不公”情況。

為處理不公問題，審裁處成員提出較一九八八年報告書原建議較為溫和的加幅。當局接納新建議，並在一九八九年十二月實施有關法例。¹⁶

5.08 維多利亞最近關於法官薪酬的爭論也值得留意。¹⁷ 維多利亞法官薪酬審裁處建議提高省級法官的薪金 13.6%，省政府在二零零四年四月對此作出回應，宣布該建議不能接受，因其“不切合社會期望”。政府如此回應，主要是鑑於擔任其他職業的人士，如教師及護士等，只獲加薪 3%。政府的立場遭法官及法律界猛烈抨擊。他們認為否決建議，即表示維多利亞法官的薪酬會遠低於聯邦法官及新南威爾斯法官，有損維多利亞法院的聲望。維多利亞首席法官及澳洲律師委員會（Law Council of Australia）均譴責政府威脅法院的獨立性。二零零四年五月，有關方面達成共識，同意在四年內分階段加薪，但每次加幅較小，最終使該省法官的薪金與聯邦法官一致。

5.09 **本章摘要：**在澳洲，聯邦層面及部分省份均設有禁止削減法官薪酬的嚴格規定。不過，有關規定往往並非依法嚴加執行，處理上有若干彈性。在經濟大蕭條期間，舉國出現法官自願減薪的情況。另一些減薪例子如下：一八九五年維多利亞（適用於日後的新聘人員）、一九零三及一九二一年昆士蘭（適用於日後的首席法官）、一九八三年西澳洲（財政緊絀時自願減薪），以及一九八六年塔斯曼尼亞（透過立法暫時削減現任最高法院法官薪酬一年）。在聯邦層面及各省各區現時均設有薪酬審裁處。聯邦薪酬審裁處，以及新南威爾斯、西澳洲、南澳洲、塔斯曼尼亞、坎培拉和北部地區的薪酬審裁處，均屬“非專家”機關，負責處理法官及其他高級公職人員（例如高級公務員、部長、議會成員，以及法定職位人員）的

¹⁶ 出處同上，頁 51。

¹⁷ 下文以 2004 年 4 月及 5 月澳洲多份報章的報道為根據。該些報章包括 The Age（墨爾本）、Herald Sun（墨爾本）、Courier Mail（昆士蘭），以及 Australian Financial Review。

薪金。維多利亞及昆士蘭的薪酬審裁處則專責處理法官薪酬。該制度整體上看來行之有效，儘管當薪酬審裁處的建議不獲接納時偶有爭議。

第六章 加拿大的經驗

6.01 《梅師賢報告書》曾如下評論加拿大的制度，特別提及該國的憲法沒有絕對禁止削減法官薪酬：

加拿大的立場有所不同，並沒有絕對禁止削減法官薪酬以保障司法獨立。¹……加拿大人認為，削減法官和司法人員的薪酬如果是整體經濟措施的一部分，而其他由公帑支付薪金的官員也要減薪，法官的薪金便可被單方面削減，但事先須由獨立機構研究。這看法在美國、聯合王國、澳洲、新西蘭和新加坡並沒有得到認同。這些國家均絕對禁止削減法官和司法人員的薪酬。²

6.02 一如本報告書第三章所述，聯合王國有沒有絕對禁止通過國會立法（即非由行政機關決定）以削減法官薪酬，大有疑問。美國和澳洲的情況，也已在第四和第五章論及。加拿大的立場跟美國和澳洲等司法管轄區有別，原因在於其成文憲法採用了不同字眼。美國《憲法》（1787 年）和澳洲《憲法》（《1900 年澳洲聯邦憲法》）都訂立了明確和絕對的條文，禁止削減聯邦司法機構法官的薪酬。由於成文憲法已有定奪，美國和澳洲的法院無須研究在法學上是否存在可合理削減（直接而非間接）法官薪酬而又不牴觸司法獨立原則的情況。準確來說，由於加拿大《憲法》（1867 年）沒有就此事作出明確規定，³ 加拿大的法院必須（尤其是在一九八零至九零年代期間）有系統地審研司法獨立與法官財政保障的關係，並就此事制訂能在二十世紀末或二十一世紀在法律界站得住腳的原則。因此，加拿大有關法官薪酬的法學研究，值得在本報告書內加以探討。

6.03 在論述一九八零年代以後的發展之前，不妨重溫加拿大法制史上的一件事。差不多同一時期，英國和澳洲也發生類似事件。Martin Friedland 教授就加拿大的司法獨立問題，為加拿大司法議會擬備報告書，其中指出：⁴

[前文提及英國根據《1931 年國家經濟法》，削減法官薪金]加拿大 Bennett 政府在一九三二年建議削減公務員薪金

¹ 《梅師賢報告書》第 6.5 段。

² 出處同上，第 3.54 段。

³ 《1867 年英屬北美法》（現稱《1867 年憲制法》）第 100 條規定：“最高法院、地方法院和郡法院法官的薪金、津貼和退休金……由加拿大國會釐定和批撥。”

⁴ Martin L. Friedland, *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*（加拿大司法議會，1995 年），頁 60。

10%，但指明法官可獲豁免，結果下議院譁然。議員駁斥，法官應與國家共渡時艱。首相 Bennett 提及前一年英格蘭境內反對法官減薪的一些論點，並表示：“不過，事情可用其他方法解決。”幾個月後，政府根據《入息稅法案》（Income Tax Bill），以立法方式向法官額外徵稅 10%，為期一年。⁵

6.04 加拿大最高法院就 *Reference re Remuneration of Judges*⁶ 一案所作的裁決，全面陳述了加拿大規管法官薪酬調整事宜的現行原則。由於《梅師賢報告書》對此案僅作簡短論述，本報告書會更深入地探討法院處理此事的方法及其思路。

6.05 以下是法院在該案中所處理的其中一些問題：⁷

第一個問題是：怎樣的減薪才符合司法獨立原則——是只限於適用於所有公民的劃一減薪，抑或也包括只適用於由公帑支薪者的減薪，或單單適用於法官的減薪？第二個問題是：適用於減薪的原則，是否也同時用以規管加薪和凍薪？

6.06 此案涉及愛德華王子島、阿爾伯達省和馬尼托巴省法院的多宗上訴。該三省全都透過立法削減省級法官的薪酬，作為整體經濟措施的一部分，而由公帑支薪的人士，薪酬也一併調低。愛德華王子島和阿爾伯達省與加拿大其他省份不同，當時沒有成立獨立委員會，就法官薪金提出建議。馬尼托巴省雖然設有獨立委員會，那一次卻沒有諮詢該委員會。阿爾伯達省和馬尼托巴省的法院推翻減薪措施，理由是那次減薪並非影響及於所有公民的整體經濟措施的一部分（向所有人徵收的入息稅符合影響及於所有公民這項測試準則，但削減所有由公帑支薪者的薪酬卻不符合）。愛德華王子島的法院判決減薪措施維持不變，因為減薪是適用於所有公職人員的整體公共經濟措施的一部分，沒有減低法官的基本財政保障，也不是

⁵ [報告撰寫人註：]另見 W R Lederman, “The Independence of the Judiciary” (1956 年) 34 Canadian Bar Review 769 (part I) and 1139 (part II) at 1164。作者指這條特別的稅務法很可能超出加拿大國會的權限，因為該法向法官徵收針對性的稅項。另一方面，“如果是向所有由公帑支薪的人士（包括法官）徵收 10% 入息稅，以達到總體目標，則應是合法的。”（見上條註釋引文）

⁶ [1997 年] 3 SCR 3。

⁷ 出處同上，判詞第 5 段。

任意干預司法機構，意即減薪既非爲了不當或虛假的目的，也不是針對法官，使其有別於其他市民。⁸

6.07 加拿大最高法院認爲此案帶出了一個基本問題，即法官要有怎樣的財政保障才符合司法獨立的原則。法院深信司法獨立已得到憲法的明文條款⁹及憲法中“隱含的深層意義”¹⁰的保障。法院重申其在 *Valente v R*¹¹ 一案中提出的觀點，即財政保障是司法獨立的主要特質之一（其他主要特質包括任期保障和行政獨立），¹² 並解釋財政保障與司法獨立的其他主要特質一樣，同時包含個人層面和機構或集體層面¹³，而此案主要涉及第二個層面，即關乎“司法機構、行政機關和立法機關恰如其分的憲制關係。”¹⁴

6.08 首席法官 Lamer 其後寫道：¹⁵

機構或集體層面的司法獨立整體上既然重要，那麼機構或集體層面的財政保障定義爲何？我認爲，法院作爲一個機構，其財政保障包括三個元素，這三個元素全部源於憲法規定，即司法機構與政府其他部門的關係須盡量避免政治化。……這項規定要求法院必須不受並看來不受政府其他部門透過經濟操控而施加的政治干預所影響，也不得陷入與由公帑支付薪酬有關的政治漩渦之中。

讓我首先簡述這些因素。

第一，以一般憲法原則而言，省級法官的薪酬是可以削減、增加或凍結的，這可以是作爲整體經濟措施的一部分而落實，使所有或部分由公帑支薪的人士同受影響，也可以是作爲針對省級法官這類別人士的措施的一部份而落實。然而，對法官的薪酬作出任何轉變或凍結其薪酬之

⁸ “爲了不當或虛假的目的而制定”和“針對法官，使其有別於其他市民”的測試準則源自加拿大最高法院在 *Beauregard v Canada* [1986] 2 SCR 56 的判決。

⁹ 特別是《1967 年憲制法》ss.96 至 100 和《加拿大權利及自由憲章》第 11(d) 條（第 11(d) 條訂明，任何被落案起訴的人，除非經獨立無私的審裁機關通過公正公開的審訊依法證明有罪，否則有權被假定無罪）。

¹⁰ 判詞第 89 段。法院認爲有關的隱含意義來自《1867 年憲制法》的序言，該序言訂明加拿大憲法原則上與聯合王國的相似。

¹¹ [1985] 2 SCR 673。

¹² 判詞第 114 至 117 段。

¹³ 第 118 至 122 段。

¹⁴ 第 122 段。

¹⁵ 第 131 至 137 段。

前，事先必須經過一套獨立、有效和客觀的特別程序來決定法官的薪酬，以避免行政機關可能試圖透過經濟操控來進行政治干預，或避免予人這種印象。……

第二，在任何情況下，都不能容許司法機構集體以代表組織或個人身分與行政或立法機關代表商討薪酬事宜。……

第三，也是最後一點，任何對法官薪酬的削減，包括因通貨膨脹而令他們薪酬實際上縮減，都不可以使法官的薪酬低於其職位所需的最基本水平。……

6.09 關於上述三個元素的第一個，法院裁定，“根據憲法，各省有責任成立獨立、有效和客觀的機構”¹⁶，負責考慮削減、增加或凍結法官薪酬事宜。“凡不經該獨立機構而更改或凍結法官薪酬，均屬違憲。”¹⁷ 法院裁定，這個可稱為法官報酬委員會的獨立機構，應當“為司法機構與政府其他部門居中調解，其憲法職能是令決定更改或凍結法官薪酬的過程非政治化。”¹⁸ 該機構並充當“司法機構與政府其他部門之間的過濾器”¹⁹，“保障法院免受外來透過經濟操控進行的政治干預”所影響，²⁰ 尤其是“防止釐定或凍結法官薪酬的措施被利用作為一種手段，透過對司法機構的經濟操控來施加政治壓力”。²¹ 再者，“規定由一個獨立委員會參與其事，也可取代談判安排，因為這可以提供場合，讓法官提出他們對薪酬水平的關注。如果沒有這樣的安排，他們可能會在談判桌上討價還價。”²²

6.10 法院就法官報酬委員會的成立和運作提供了一些指引。第一，法院建議，如果行政和立法機關“在成立委員會前先諮詢省級司法機構”，“會有幫助”。²³ 第二，委員會必須是獨立的。²⁴ 因此，“有關任命不[應]完全受到任何政府部門操控。委員會成員部分應由司法機構任命，部分則由立法和行政機關任命。”²⁵ 成員應獲得“某種任期保障”。²⁶ 第三，

¹⁶ 判詞第 287 段。

¹⁷ 見上條註釋引文。

¹⁸ 第 147 段。另見第 166 段。

¹⁹ 第 185 段。

²⁰ 第 189 段。

²¹ 第 170 段。

²² 見上條註釋引文。

²³ 第 167 段。

²⁴ 第 170 段。

²⁵ 第 172 段。法院也指出：“像安大略省一樣（《法院法》，附表，第 11 段），確保委員會成員脫離三個政府機關，雖然會更符合這些委員會的獨立原則，但憲法沒有這樣規定”（第 171 段）。

“為防政府不採取行動而導致法官的實際薪金因通脹而折減這個情況出現，也為防政府可因此而以不採取行動作為經濟操控的手段”，²⁷ 委員會必須每三至五年召開一次。²⁸ 第四，“薪金委員會必須是客觀的”，並“考慮客觀準則而非政治利害，就法官薪酬提出建議”。²⁹ 因此，宜把“用作委員會議事指引的各項相關因素列明於賦權法例或規例”。³⁰ 第五，法院建議，委員會應“接收並考慮司法機構、行政機關和立法機關的意見書。”³¹

6.11 第六，法院強調，委員會的工作必須是有效的。³² 法院提及各種實施委員會建議的可行方法，例子見於加拿大一些省份。³³ 其中一個可行方法是使有關建議具約束力。另一方法是採用“不否決或不修訂即為獲得接納的決議程序”，即把委員會的報告提交立法機關，除非立法機關投票否決或修訂委員會的建議，否則建議會予以實施。另一方法是“批准並可作修訂的決議程序”，即把委員會的報告提交立法機關，除非立法機關議決接納委員會的建議，否則建議不會實施。

6.12 法院裁定，憲法沒有規定委員會的建議須具約束力，“因為有關公共資源分配的決定，一般屬於立法機關的事務，經立法機關通過後，交由行政機關執行”。³⁴ 不過，為確保“委員會的報告在釐定法官薪金方面有實際作用”，³⁵ 並確保委員會的建議“不會草率地被擱置”，³⁶ 法院裁定，“如果行政或立法機關選擇不採納[委員會的]建議，便須按簡單合理的標準，提出理據支持其決定（如有需要，須在法院提出理據）”。³⁷ “理據不足的決定最終可能被裁定為違憲。”³⁸

²⁶ 判詞第 171 段。

²⁷ 第 174 段。

²⁸ 見上條註釋引文。

²⁹ 第 173 段。

³⁰ 見上條註釋引文。

³¹ 見上條註釋引文。

³² 第 174 段。

³³ 第 175 段。

³⁴ 第 176 段。不過，法院也指出，省級立法機關可按其意願設立制度，使委員會的建議具約束力：見上條註釋引文。

³⁵ 第 175 段。另見第 178 段。

³⁶ 第 133 段。

³⁷ 第 287 段。

³⁸ 第 180 段。

6.13 對於偏離法官報酬委員會建議的決定，法院會如何覆核？首席法官這樣寫道：

首先，[談及法院所採用的理據準則]必須排除純粹出於政治考慮或針對性目的而就法官薪酬作出的決定。要增減或凍結法官薪酬，必須提出支持理據，而這些理據須與一般人所理解的公眾利益有關。其次，如有人尋求司法覆核，審理有關覆核個案的法院須研究政府所提請事宜的事實根據是否合理……³⁹

雖然所有影響法官薪酬及偏離薪金委員會建議的措施都要通過一項簡單合理的理據測試準則，但會有一些措施因沒有那麼容易成為一種經濟操控手段，用以達致政治干預的目的，所以較其他措施更容易通過測試。*我認為，對每名由公帑支薪的人士都造成實質影響的劃一措施，看來已是合理。舉例來說，適用範圍包括法官但也包括其他由公帑支薪者的劃一減薪措施，一般都是為了達致政府的整體財政優先目標而推行，因此通常是着眼於促進公眾利益，讓更多人受惠。反之，單單針對法官的措施或需要更詳盡的解釋，原因正正是有關措施單單針對法官。*⁴⁰……我認為，如法官所受的待遇有別於其他由公帑支薪者，則通過經濟操控而加以政治干預的機會也明顯較大。⁴¹

6.14 最後，值得注意的是，法院在解釋為何裁定司法機構不得與政府進行薪酬談判，以及法官薪酬不得低於某個最低水平（即上文所述法官在機構層面上的財政保障的第二和第三項元素）時，也作出以下評論：

集體或機構層面的財政保障，目的並非要確保有一個能公平保障法官的經濟利益的法官薪金釐訂機制，而是要保障受憲法賦權捍衛憲法和憲法所載基本價值的憲制機關。倘若法官的薪酬低於他們在薪酬談判制度下可得水平，這也是必須付出的代價。⁴²……

……確保法官薪酬不低於某個最低的可接受水平，用意並非要保護法院免受財赤時期的減薪措施所影響。對司法機

³⁹ 判詞第 183 段。

⁴⁰ 第 184 段。斜體為後加。

⁴¹ 第 158 段。

⁴² 第 190 段。

構聲譽和司法工作的沉重打擊，莫過於讓人覺得法官拒絕在經濟不景時與人民共渡時艱。⁴³

6.15 加拿大最高法院闡釋有關法理，並將之應用於有關案情，結果推翻了上述三個省份的減薪決定，所持理據是，三個省份在作出有關決定時，不是沒有成立獨立的法官報酬委員會，就是繞過了已設立的報酬委員會。在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案裁決後，先前沒有設立法官報酬委員會的省份紛紛設立這類機構，聯邦政府也設立了法官報酬及福利委員會。⁴⁴ 在 *Mackin v New Brunswick* 一案⁴⁵ 中，最高法院裁定，除有關法官報酬和退休金的改變之外，其他有關法官服務條款的更改也必須交由法官報酬委員會審議。⁴⁶

6.16 *Reference re Remuneration of Judges* 一案開了先例，自此之後，凡偏離法官報酬委員會建議的立法或行政機關決定，皆可進行司法覆核，而實際上也曾有數次這樣的司法覆核。⁴⁷ 法官須聆訊其同僚所提出有關法官薪酬數額的訴訟。有論者指出，⁴⁸ 最高法院在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案中，明言要把法官薪酬釐訂事宜非政治化，但這個宣之於口的目標是否已經達到是令人懷疑的。另有論者⁴⁹ 認為，就法官薪酬而作出的決定，其引起的司法覆核同時牽涉兩個概念，即“簡單合理”（該論者認為其中包含了司法覆核的“程序模式”）和“合法理由”（該論者認為其

⁴³ 判詞第 196 段。

⁴⁴ 泛見《法官法》（R.S. 1985, c. J1），第 26 條。

⁴⁵ （2002 年）91 Canadian Rights Reporter（2d）1。

⁴⁶ 更準確來說，該案涉及新不倫瑞克省原有在常額編制外聘用法官的制度的存廢問題。

⁴⁷ 例如 *Re British Columbia Legislative Assembly Resolution on Judicial Compensation*（1998 年）160 DLR（4th）477（BCCA）；*Alberta Provincial Judges' Association v Alberta*（1999 年）AJ No 47（Alta QB）（QL）；*Alberta Provincial Judges' Association v Alberta*（1999 年）177 DLR（4th）418（Alta CA）；*Re Ontario Federation of Justices of the Peace Association v Ontario*（Attorney General）（1999 年）171 DLR（4th）337（Ont Div Ct）；*Conference des Juges du Quebec v Quebec*（Procureure General）（2000 年）196 DLR（4th）533（Qc CA）；*Newfoundland Association of Provincial Court Judges v Newfoundland* [2000 年] NJ No 258（Nfld CA）（QL）；*Manitoba Provincial Judges Association v Manitoba*（Minister of Justice）（2001 年）2002 DLR（4th）698（Man QB）；*Newfoundland Association of Provincial Court Judges v Newfoundland* [2003 年] NJ No 196; 2003 NL.C. Lexis 335。

⁴⁸ Robert G Richards，“Provincial Court Judges Decision: Case Comment”（1998 年）61 “Saskatchewan Law Review” 575。

⁴⁹ Tsvi Kahana，“The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada”（2004 年）29 Queen's Law Journal 445。作者指出，最高法院在 *Reference re Remuneration* 一案中，有意讓法官報酬委員會擔當“有效顧問”的角色——“其建議雖然對政府沒有約束力，但不會像普通的建議那樣容易被否決”（頁 452 至 453）。這些建議“不能只當作建議而已，須視之為介乎建議和決定之間”（頁 471）。作者個人認為，在以下情況應該應用傳統行政法的“程序模式”，即有關薪酬的決定不會把法官“區分出來”，意指不會針對法官，使其有別於其他由公帑支薪的僱員。他又指出，“就法官薪酬進行的司法覆核，潛在着司法偏見的問題”（頁 467）。他總結說：“援引司法獨立原則來為法官謀取更佳的僱用條件，是我所提及種種問題的根源，而……把憲法用作‘集體協議’，並不恰當。”（頁 482）

中包含了司法覆核的“對錯模式”），兩者之間存在固有矛盾。另一個疑問是，加拿大最高法院在 *Reference re Remuneration* 一案中，既要防止行政或立法機關“在機構層面侵害”司法獨立，也要防止司法機構“在機構層面假公濟私”（即司法機構謀取私利），是否已在兩者之間取得適當平衡。⁵⁰

6.17 除了設立法官報酬委員會這類組織外，加拿大的法官薪酬制度還有幾個值得留意的特點。第一，該國設有自動機制，根據生活費用或平均工資的變動，按年調整法官薪酬，⁵¹ 並設有制度，由獨立的委員會每數年檢討法官薪酬一次。設立自動調整機制的目的，是“杜絕政治過程中的利益交易，以加強司法機構的獨立性”。⁵² 這方面的例子見於《法官法》⁵³（適用於聯邦委任的法官）和《安大略省法院法》（*Courts of Justice Act*）⁵⁴（適用於安大略省法院的法官）的相關條文。

6.18 根據《法官法》，⁵⁵ 按年調整薪金的幅度須按“工業整體指數”的變動或 7% 的增幅計算，以金額較低者為準。該法所指的工業整體指數是“加拿大統計局所公布該年加拿大的工業整體指數中的每周平均工資和薪金數字”。⁵⁶ 由於平均工資可升可降，論者指出：“理論上[法官的]薪金可加可減。”⁵⁷ 然而，這種說法不適用於安大略省的法官。根據《安大略省法院法》，該省也設有自動機制，⁵⁸ 根據工業整體指數按年調整法官薪金，加薪幅度以 7% 為限，但也規定如果工業整體指數下跌，法官的薪金會維持不變。⁵⁹ 雖然法例規定設有按年自動調整機制，但政府也曾數次決定

⁵⁰ 根據 Adrian Vermeule, “The Constitutional Law of Official Compensation” (2002 年) 102 *Columbia Law Review* 501: “由於某機構的薪酬不是由該機構自行釐定，就是按與其抗衡的機構(共同或單獨)的水平釐定，草擬憲法時無可避免要在機構假公濟私的危險與其被其他機構侵權或坐大的危險之間取得平衡。” (頁 503) “特別就報酬而言，問題在於既要防止出現利益衝突或官員假公濟私的情況，又要防止機關之間的侵權行為，必須在這兩個目標之間取得平衡。” (頁 505)

⁵¹ 美國和澳洲也採用這種機制。美國的相關做法已在本報告書第四章論述。至於澳洲的相關做法，見 George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia* (墨爾本：澳洲司法行政學院，1995 年)，頁 26、39 至 40。

⁵² Friedland (見上文註 4)，頁 58 (引自參議院議事程序)。

⁵³ R.S. 1985, c. J-1。

⁵⁴ R.S.O. 1999, c. C.43。

⁵⁵ 第 25 條。

⁵⁶ 第 25 (3) (b) 條。

⁵⁷ Friedland (見上文註 4)，頁 57。

⁵⁸ 見政府與法官（由該省三個法官協會代表（的《架構協議》第 45 段。該協議是有關法規（見第 51.13 (3) 段）的一部分，並載於其附表。

⁵⁹ 第 45 (5) 段。第 25 (e) 條規定，省級法官薪酬委員會須考慮的其中一項準則，是“政府在不損害司法獨立原則的情況下，不得削減個別或全體法官的薪金、退休金或福利”。應留意的是，安大略省省級法官薪酬委員會的建議是具有約束力的，並不像聯邦法官報酬及福利委員會的建議：見《架構協議》第 2 至 3 段和第 27 至 29 段。

不批准有關調整，並以立法方式禁止調整。因此，Friedland 教授在一九九五年這樣寫道：⁶⁰

近年經濟衰退，聯邦政府沒有把薪酬回復至先前水平，而是禁止按照《法官法》所訂的自動機制（已在上文論及），根據生活費用提高薪酬。一九九二年，當局宣布，法官須與其他由公帑支薪者一樣，在一九九三及九四年凍薪。其後，凍薪安排延長兩年，至一九九七年。首席法官 Lamer 提出抗議，認為政府應在諮詢法官後才下令凍薪。法官威脅……他們正考慮訴諸法律，但終歸沒有見諸行動，……

Friedland 教授也指出，安大略省的省級法院法官在一九九三年曾同意自願減薪。⁶¹

6.19 加拿大的制度值得留意的第二個特點，是部分省份採用“薪酬與外界標準掛鉤”的安排：⁶²

新不倫瑞克省非正式地把省級法官的報酬與最高層副部長的報酬掛鉤；紐芬蘭把法官報酬與司法部副部長（Deputy Minister of Justice）的報酬掛鉤；愛德華王子島以往把法官報酬與其他省份法官的平均報酬掛鉤，但最近已改為與各個大西洋省份省級法官的平均報酬掛鉤。聯邦政府最新一屆三年委員會（Triennial Commission）……把法官薪金與副部長第 3 級（DM-3）這個組別的中位薪金掛鉤。⁶³……加拿大最高法院在一八七五年成立時，其法官的薪酬已與內閣成員看齊。很明顯，在加拿大，[法官薪金]與非常高級公務員的薪金之間有一定的聯繫……真正的問題是，應與哪個級別的公務員比較。應否只與副部長比較？還是與最高級的副部長（即薪酬為加拿大副部長第 3 級的人員；目前這類副部長共有 14 人）的中位或以上薪金比較？⁶⁴

⁶⁰ Friedland（見上文註 4），頁 61。本文沒有引述原文的註釋。

⁶¹ 見上條註釋引文。

⁶² Friedland（見上文註 4），頁 57。

⁶³ 出處同上，頁 57（註釋從略）。

⁶⁴ 出處同上，頁 66（註釋從略）。

6.20 第三，雖然根據加拿大的慣常做法，法官薪金由綜合收入基金撥款支付，無須經立法機關每年表決撥款，但這並不表示法官薪金的調整無須經立法機關審議。這是因為法官薪金的實際金額通常由法例訂明，⁶⁵ 如要調整金額，必須由立法機關修訂有關法例。⁶⁶ 關於從綜合基金撥款支付法官薪金的做法，加拿大最高法院裁定，此舉雖然“理論上可取”，⁶⁷ 但並非法官財政保障或司法獨立的必要元素。Le dain 法官宣讀法院判詞時說：⁶⁸

我認為法官薪金由綜合收入基金撥付而不包括在每年撥款中，理論上可提供較大保障，但實際上立法機關不可能為求在某程度上整體控制或支配某一類法官而拒絕投票通過年度撥款。

6.21 第四，可提出的一點是，加拿大的省級法官協會組織完善，積極維護法官權益，為法官爭取更優厚的薪酬和服務條款。他們也曾就有關事宜提出訴訟，這點可在本章明顯看到。在安大略省，安大略省法官協會（Ontario Judges Association）、安大略省家事法法官協會（Ontario Family Law Judges Association）和安大略省法院（民事庭）法官協會（Ontario Provincial Court（Civil Division）Judges Association）與政府達成了“架構協議”（Framework Agreement），協議由《法院法》（Courts of Justice Act）賦予法律效力，並成為該法的一部分：

是項協議旨在確立架構，以規管涉及政府行政機關與法官關係的若干事宜，包括為釐定法官報酬一事訂定具約束力的程序。此舉用意是使[省級法官報酬]委員會的決策程序和所作決定都能有助保障和維護省級法官的獨立性。⁶⁹

6.22 最後，須指出的是，加拿大法院曾處理“不追溯條款”的問題。就是項研究目的而言，這些條款可理解為涉及更改法官服務條款的新法例條文制約，使有關更改不適用於在職法官，而只適用於在更改措施推行後才聘任的法官。在 *Beauregard v Canada* 一案中，⁷⁰ 有關更改是把法官無須供款的退休福利制度，改為法官須就退休計劃供款的新制度。新制度不適

⁶⁵ 例如，就聯邦委任的法官而言，見《法官法》ss.9 至 24。

⁶⁶ 這點已在林潔儀《海外司法機構的財政預算安排》（香港立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2003 年 11 月 20 日），第 5.5.4 段（可於立法會網頁 www.legco.gov.hk 瀏覽）中提出。

⁶⁷ *Valente v R* [1985] 2 SCR 673，第 43 段。

⁶⁸ 見上條註釋引文。

⁶⁹ 載於《法官法》（安大略省）附表的“架構協議”第 2 段。

⁷⁰ [1986 年] 2 SCR 56。

用於在更改法案提出前已聘任的法官。其中一名原告人提出論點，認為《加拿大權利憲章》⁷¹ 有關法律面前人人平等的原則，禁止以不同的退休福利待遇加諸不同法官的做法。⁷² 加拿大最高法院以多數票裁定，這種用以保障在職法官既定期望的“不追溯”條款，理據充分，亦不違憲。⁷³

6.23 **本章摘要：**加拿大《憲法》沒有就法官可以減薪或不可減薪的問題作出明文規定。大蕭條期間，國會在一九三二年通過國會立法削減公務員薪酬，但法例不適用於法官。面對公眾要求把減薪範圍擴大至司法機構的壓力，政府在減薪法例通過後不久，實施一套特別的《收入稅法》，向法官徵收額外的薪金稅，為期一年。一九九零年代，加拿大有幾個省份都出現關於法官減薪問題的訴訟。在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案中，加拿大最高法院就更改法官薪酬的法例作出綜合法律陳述。⁷⁴ 根據是項裁決，有關設立法官薪酬釐定機制的指導原則，是要確保法院不受並被認為不受政府的行政或立法機關透過經濟操控進行的政治干預所影響，也確保釐定法官薪酬的過程不會流於政治化。因此，必須由一個獨立的法官報酬委員會在這方面擔當重要角色，在司法機構與政府其他部門之間居中調停，並充當機構之間的過濾器。一切有關削減、凍結或增加法官薪酬的建議，都須由這樣的委員會審研。委員會的建議無須具約束力，但假如政府決定不採納這些建議，便須準備向公眾提出理據，以支持其決定，如有需要，更須在法院提出理據。自 *Reference re Remuneration of Judges* 一案裁決以來，加拿大法院曾處理涉及有關法官薪酬決定的司法覆核個案，部分個案的申請人勝訴。有論者質疑，究竟把法官薪酬問題“非政治化”這個原來目的是否已經達到，又或加拿大的制度是否已在防止侵害司法獨立與避免司法機構“在機構層面假公濟私”這兩者之間取得適當平衡。加拿大的制度還有其他特色，包括因應生活費用自動調整法官薪金、法官薪金與高級公務員或副部長的薪金非正式掛鉤、從綜合收入基金撥款支付法官薪金、省級法官協會擔當積極角色，以及在更改法官服務條款方面採用“不追溯”的安排等，都是值得注意的。

⁷¹ 第 1 (b) 條。

⁷² 見加拿大最高法院多數票判決的判詞第 59 段。

⁷³ 出處同上，第 69 至 71 段。

⁷⁴ [1997 年] 3 SCR 3。

第七章 其他國家和司法管轄區

7.01 前文概述了《梅師賢報告書》所提幾個國家的相關經驗，本章會扼要研究多個《梅師賢報告書》沒有提及，但從比較或世界性的角度來說，可能具有重要意義的國家或司法管轄區，包括：

- (1) 英聯邦國家；
- (2) 大陸法系國家（選定例子）；
- (3) 其他國家（選定例子）；以及
- (4) 鄰近香港的澳門、中國內地和台灣司法管轄區。

英聯邦國家

7.02 為進行是項研究，我們審視了 William Dale 爵士 *The Modern Commonwealth*¹ 專著中所列 46 個英聯邦國家（聯合王國本身除外）的憲法。² 在闡述審視結果前，我們先看看兩位聯邦憲法權威的著作，作為引子。

7.03 S. A. de Smith 教授在談及多套在英國為各殖民地的自治及最終的獨立而制定的憲法時寫道：

憲法會指明在何種情況下可動用公帑；訂明批核公共開支的立法程序，就財政預算、物資分配及應急撥備訂立撥款；憲法也會訂明，高級法官、敍用委員會成員和檢察長等務須免受政治壓力之人士的薪酬，從公共收入中撥劃，或甚至訂明在其任內，不得削減其薪酬。薪金受到上述保障者還包括須獨立行事的審計總長或審計署署長。一如檢察長，審計總長或審計署署長也是由公務員敍用委員會委任，但如要免除其職務，則必須基於訂明的理由，並經過恰當的調查。³……所有憲法均訂明，法官的薪金由綜合基金撥劃，以免成為年度預算的辯論議題。憲法進一步規定，法官在任期間，不得對其薪金和服務條款作出不利的更改。⁴

¹ William Dale, *The Modern Commonwealth* (London: Butterworths, 1983 年)。

² 本章所引述的憲法文本，大部分摘自 A P Blaustein 和 G H Flanz 主編的 *Constitutions of the Countries of the World* (Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, 活頁本)。

³ S A de Smith, *The New Commonwealth and its Constitutions* (London: Stevens & Sons, 1964 年)，頁 75。

⁴ 出處同上，頁 139。

7.04 在法官薪酬問題上，Kenneth Roberts-Wray 爵士也指出：

在某些[英聯邦]國家，服務條件是獲得保障的。法官薪酬或會由政府基金撥劃，這樣就可避免法官薪酬成為年度預算辯論的議題之一。法官在任期間，對其薪酬或其他服務條款作出的不利更改可被禁止。⁵

7.05 在英聯邦國家（亦即普通法司法管轄區）中，憲法規定法官在任期間其薪酬不可削減的做法，究竟有多普遍？上文提到我們詳細審視了 46 個英聯邦國家的憲法，結果如下：

明文禁止削減法官薪金而沒有例外規定的國家數目 ⁶	:	19
明文禁止削減法官薪金而有例外規定的國家數目 ⁷	:	4
沒有明文禁止削減法官薪金的國家數目 ⁸	:	22
特殊個案（印度）	:	1

7.06 下文開列一些禁止削減法官薪酬的無例外條文，由最簡單的開始，繼而是較詳盡的，都是具代表性的例子：

高等法院法官在任期間，其薪金不得削減。（新西蘭《1986 年憲制法》第 24 條）

法官在任期間，其薪酬不得削減。（斐濟《憲法》（1997 年）第 136 條）

⁵ Kenneth Roberts-Wray, *Commonwealth and Colonial Law* (London: Stevens & Sons, 1966 年)，頁 477。

⁶ 按英文字母順序排列，有關國家為：澳洲、孟加拉、巴巴多斯、伯利茲、斐濟、岡比亞、加納、牙買加、馬來西亞、馬爾他、新西蘭、塞舌爾、塞拉利昂、新加坡、斯里蘭卡、斯威士蘭、湯加、烏干達，以及津巴布韋。

⁷ 有關國家為：馬拉維、薩摩亞羣島、所羅門羣島及圖瓦盧。

⁸ 按英文字母順序排列，有關國家為：安提瓜和巴布達、巴哈馬、博茨瓦納、加拿大、塞浦路斯、多米尼加、格林納達、圭亞那、肯尼亞、基里巴斯、萊索托、馬爾代夫、毛里求斯、瑙魯、尼日利亞、巴布亞新畿內亞、聖盧西亞、聖樊尚、坦桑尼亞、特立尼達和多巴哥、瓦努阿圖，以及贊比亞。

最高法院和上訴法院的法官獲委任後，應支付給他們的薪金，以及他們所享退休金的權利，均不得削減。（斯里蘭卡《憲法》（1978 年）第 108（2）條）

[首席法官、最高法院法官和高等法院院長或高等法院法官]在任期間或署任有關職位期間，應支付給他們的薪金和津貼，不得削減。（津巴布韋《憲法》（1979 年）第 88（2）條）

聯邦法院法官獲委任後，不得對其薪酬和其他服務條款（包括退休金權利）作出任何不利於他們的更改。（馬來西亞《憲法》（1957 年）第 125（7）條）⁹

就本條適用的人員[包括最高法院法官]而言，在其獲得委任後，不得對其根據本條訂明的薪金及其他服務條款（根據相關法例在計算他們擔任該職位而應支付的退休金時不予計算的津貼除外）作出任何不利於他們的更改。（伯利茲《憲法》（1981 年）第 118（3）條）

不得對最高法院法官或任何司法人員或其他行使司法權力人士的薪金、津貼、特權，以及所享休假、酬金、退休金及其他服務條件的權利，作出任何不利於他們的更改。（加納《憲法》（1993 年）第 127（5）條）

在符合第 134 條[有關罷免法官的條文]的前提下，上訴法院法官或其他法官獲委任後，不得對應支付給他們的薪金、津貼或酬金，以及其任期和其他服務條件作出任何不利於他們的更改。（塞舌爾《憲法》（1993 年）第 133（2）條）

7.07 雖然根據這些“無例外”規定，削減法官薪酬和對服務條款作出不利的更改是絕對禁止的，但並不表示實際上法官的薪金從未削減。第六章論述了澳洲法官自願減薪的事件。此外，正如《梅師賢報告書》所述，儘管新加坡《憲法》訂有相關條文，但新加坡的法官在二零零一年十月也同意接受與其他公營機構一致的減薪。¹⁰

⁹ 新加坡《憲法》（1965 年）的相關條文與此相同（見第 98（8）條）。

¹⁰ 《梅師賢報告書》，第 4.102 段。另見下文討論的日本個案。

7.08 現在探討不得削減法官薪酬的“有例外”規定。一個例子是減薪須得到法官同意。另外三個國家的例外是，減薪措施不單適用於法官，也適用於憲法指明的其他公職人員。這些規定如下：

除非得到擔任司法職位人員的同意，否則其任內的薪金和所有津貼不得削減，還須定期增加以維持其原來的價值；其薪金和津貼由綜合基金撥劃。（馬拉維《憲法》（1994年）第 114（2）條）

擔任有關職位的人員獲委任後，不得對其依據本條訂明的薪酬和其他服務條款（根據相關法例在計算他們擔任該職位而應支付的任何退休金時不予計算的津貼除外）作出任何對其不利¹¹的更改，除非有關更改屬於普遍適用於本條指明職位人員的更改的一部分[這些職位包括總督、高等法院或上訴法院法官、議院議長、申訴專員、檢察長、律政專員、審計總長、警務處處長，以及任何根據本憲法成立的委員會的成員]。（所羅門羣島《憲法》（1978 年），第 107（3）條）¹²

7.09 上文把印度列為特殊個案，是因為該國憲法只訂明“法官獲委任後，不得對其特權、津貼、所享休假和退休金的權利作出不利於他的更改”。¹³ 憲法沒有明文規定不可削減法官的薪金，只訂明法官的薪金由國會立法釐定。¹⁴ 此外，該憲法也明文規定，在根據憲法宣布的財政危機期間，總統可“就受聘於國家事務的所有或任何一個階層的人士，包括最高法院和高等法院的法官，發出削減其薪金和津貼的指示”。¹⁵

¹¹ 另見本條第（4）款，該款規定“任何人士的薪酬或其他服務條款如由他選擇，則他所選的薪酬或條款……得視作較諸他可能選擇的其他薪酬或條款對他更為有利。”

¹² 薩摩亞羣島《憲法》（1962 年）第 69 條和圖瓦盧《憲法》（1986 年）第 169（4）及（5）條也有類似的條文。

¹³ 見印度《憲法》（1949 年）第 125（2）和 221（2）條，分別適用於最高法院法官和高等法院法官。

¹⁴ 出處同上，第 125（1）及 221（1）條。最高法院和高等法院法官的薪金載於該憲法附表 2 D 部。附表在 1986 年修訂，以便落實加薪。

¹⁵ 憲法第 360（4）（b）條。一直以來沒有宣布過財政危機。見 Mahendra P Singh, *V N Shukla's Constitution of India*（Lucknow: Eastern Book Co, 2001 年第 10 版，2003 年重印），頁 417、866 至 867；M P Singh, “Securing the Independence of the Judiciary – The Indian Experience”（2000 年）10 *Indiana International & Comparative Law Review* 245。

大陸法系國家（選定例子）

7.10 如上所見，法官不得減薪的憲法條文雖然未至普及於所有普通法適用地區，但在不少普通法適用地區均獲採納。另一方面，這種條文並不存在於大陸法系的主要法制之內。歐洲不少國家沒有訂立這些條文，例如法國、德國、意大利、奧地利、荷蘭、比利時、西班牙、葡萄牙、瑞典、挪威和芬蘭。至於歐洲法院法官的薪金，也沒有條文訂明不得削減，¹⁶ 又如前文第二章所述，《歐洲法官法憲章》（1998 年）也沒有這項條文。

7.11 比利時在一九八一年通過憲法修正案，削減法官的退休金，作為應付經濟危機的整體經濟措施的一部分。¹⁷

7.12 在德國，法官像公務員般按每年通脹率調整薪金。公務員和法官曾多次由於財政預算緊縮而同時減薪。¹⁸ “一般來說，聯邦憲法法院向來都遵守這樣的原則，即法官和其他公務員的薪金保持適當的關係並不影響法官的司法獨立。”¹⁹

7.13 至於意大利，有關於法官薪酬的政治的研究（英文本備存）可供參考。²⁰ 在意大利，法官協會都積極為法官爭取更佳的薪金；法院本身也曾審理關於法官薪酬的訴訟。正如 Francesca Zannotti 教授指出：²¹

為了爭取加薪，各種各類地方法官所屬的組織，表現得十足像國會內的壓力團體。這些組織向來都採取兩種不同的策略，隨機應變，選用其一。第一個策略包括利用公務員工會所得的談判成果，因為這些工會代表的人數眾多；這策略能夠避免法官與行政機關和國會進行令人尷尬的直接談判，從而維護本身的獨立形象。第二個策略包括與高級公務員截然劃分，以示法官身分獨特和職能卓異。這個策

¹⁶ Simone Rozes, “Independence of Judges of the Court of Justice of the European Communities”, 載於 Shimon Shetreet 與 Jules Deschenes 合編的 *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985 年), 第 46 章 (頁 501), 頁 505。

¹⁷ Marcel Storme, “Belgium”, 出處同上, 第 5 章 (頁 43), 頁 43。

¹⁸ Peter Schlosser and Walther Habscheid, “Federal Republic of Germany”, 出處同上, 第 10 章 (頁 78), 頁 88。

¹⁹ 見上條註釋引文。

²⁰ Francesca Zannotti, “The Judicialization of Judicial Salary Policy in Italy and the United States”, 載於 C Neal Tate 與 Torbjorn Vallinder 合編的 *The Global Expansion of Judicial Power* (New York: New York University Press, 1995 年), 第 11 章 (頁 181), 為隨後的討論提供參考資料。另見 A. Pizzorusso, “Italy”, Shetreet 與 Deschenes 合編 (見上文註 16), 第 17 章 (頁 196)。

²¹ Zannotti (見上文註 20), 頁 187 至 188。

略特別在經濟不景氣時採用，因為獨立處理人數較為有限（約 8 000 人）的法官羣體，會容易得多。

7.14 意大利有兩個主要的法官薪金調整機制（不計法官在個人事業上的晉升。法官的晉升是重要的，因為大陸法系內的高級法官並非直接從大律師招聘，而是由初級法官職位晉升，而那些選擇投身法官行列的法律系畢業生都是由擔任這些初級職級開始；這種情況有別於普通法適用地區的情況。），同時運作。第一，跟其他公務員一樣，法官也享有按通脹率釐定的生活費用津貼。第二，另有一個每隔三年運作一次的自動調整機制，“以過去三年所有類別的公務員累計的平均增幅為計算基礎。一九八一至一九九一年間，這個機制為地方法官的薪金帶來 105% 的實際增幅。”²²

其他國家（選定例子）

7.15 現在，我們轉而討論另外幾個特別值得一提的國家，包括一些受英美普通法傳統影響但上文未有論述的國家，以及若干“新近民主化”國家或正由獨裁政權步向自由民主憲政的“過渡期國家”。

愛爾蘭：愛爾蘭《憲法》（1937 年）規定：“法官在任期間不得削減其薪酬”（第 35（5）條）。

南非：南非的新《憲法》（1996 年）規定：“法官的薪金、津貼和福利，一概不可削減。”（第 176（3）條）

以色列：以色列沒有一套成文憲法；該國的憲法由多套基本法組成。《司法基本法》（1984 年）第 10 條規定，法官薪金由法例訂明，或由議會（Knesset）議決或獲議會授權的議會委員會決定，並載明：“不得通過任何單單針對法官的減薪決議”（第 10（b）條）。這項條文明文禁止削減法官薪酬，但同時也設定例外情況，即“只有在其他界別的人員或員工的工資同時削減的情況下，方可削減法官的薪酬”²³，或在“公務員全面減薪”²⁴的情況下，方可削減法官薪酬。

²² 出處同上，頁 188。

²³ Shimon Shetreet, “The Critical Challenge of Judicial Independence in Israel”, 載於 Peter H Russell 與 David M O’Brien 合編的 *Judicial Independence in the Age of Democracy* (Charlottesville: University Press of Virginia, 2001 年)，第 12 章（頁 233），頁 246。

²⁴ 出處同上，頁 243。有人這樣批評該條文：“只要另一類別人士的工資同時被減，即使減薪的原因與經濟無關，法官都可能按該條文而被減薪”（出處同上，頁 246 至 247）。

日本：日本《憲法》（1947 年）規定，法官“每隔一段指定時間，得獲發足夠的報酬，法官在任期內，報酬不得削減”。²⁵ 值得注意的是，與新加坡的情況一樣（雖然新加坡憲法規定不得削減法官薪酬，但該國法官在二零零一年十月同意自願減薪），日本國會在二零零二年十一月立法通過削減法官薪金 2.1%。這是該國自一九四七年憲法生效以來，首次削減法官薪酬。減薪措施同時也適用於檢察官、國家政府僱員和國會議員。據報，“雖然憲法明文規定不得削減法官薪酬，但最高裁判所判事均支持減薪建議，並表示此舉不會損害司法機構獨立，或影響法官的生計”。²⁶

南韓：南韓《憲法》（1988 年）規定：“除非法官被彈劾、判監或被判處更重的懲罰，否則不得將其免職。此外，也不得暫停法官的職務、削減其薪金或使其受到任何其他形式的不利對待，除非以紀律處分的形式作出”（第 106（1）條）。由此看來，以削減個別法官薪金作為紀律處分程序的制裁手段這個原則，大陸法系法制普遍接受。²⁷

菲律賓：菲律賓共和國《憲法》（1986 年）規定：“首席法官、最高法院其他法官和較低審級法院法官的薪金，須立法釐定。法官在任期間，其薪金不得削減。”（第 10 條第 VIII 節）

泰國：《1991 年憲法》內並無相關條文。

柬埔寨：《1993 年憲法》內並無相關條文。

東帝汶：《2002 年憲法》內並無相關條文。

俄羅斯：俄羅斯《憲法》（1993 年）內並無任何不得削減法官薪酬的條文。但《法官地位法》（1992 年）規定，法官薪酬不得藉“任何其他法令”削減（第 4 條第 8 節）。²⁸

捷克共和國：《憲法》（1992 年）並無不得削減法官薪酬的條文。《憲制官員薪酬法》（Act on Remuneration of Constitutional Functionaries）在一九

²⁵ 第 79 條（關乎最高法院法官）和第 80 條（關乎較低審級法院的法官）。

²⁶ “Diet enacts pay-cut law revisions”，The Japan Times（2002 年 11 月 21 日）；“Judges, prosecutors face pay cut”，The Japan Times（2002 年 11 月 20 日）（見 www.japantimes.co.jp）。

²⁷ 見例如 F. Grivart de Kerstrat，“France”，載於 Shetreet 和 Deschenes（見上文註 16），第 8 章（頁 62），頁 66：“只可透過紀律處分程序削減薪金或退休權利”。

²⁸ 有關法例文本載於 www.supcourt.ru/EN/jstatus.htm。另見 Todd Foglesong：“The Dynamics of Judicial (In)dependence in Russia”，Russell 和 O’Brien（見上文註 23），第 4 章（頁 62），頁 67。

九五年通過。“法官的薪金不但提高了，而且與國會議員等其他憲制官員的薪金直接掛鉤，從而在體制上保障法官薪金免遭國會操控。”²⁹ 自一九九七年以來，國會多次通過立法，取消憲制官員（包括法官）在有關年份的“第 14 個月薪金”。³⁰ 憲法法院在一九九九年宣布有關法例違反憲法，但卻在二零零零年裁定一條類似的法例維持不變。這是兩項互相矛盾的裁決。³¹

斯洛伐克（斯洛伐克共和國）：《憲法》（1992 年）並無不得削減法官薪酬的條文。二零零零年，憲法法院聆訊一宗案件，興訟人（34 名國會議員）對導致一九九九年四月至十二月期間法官薪金凍結的一條法例提出反對，理由是該法例違反憲法訂明的法治和司法獨立原則。憲法法院判反對無效。³² 法院一方面肯定了司法獨立的重要性，另一方面裁定“憲法沒有排除司法機構人員的薪金追隨國家的經濟和預算政策的可能”；“斯洛伐克共和國《憲法》沒有防止法官薪金與經濟狀況互相依存，既沒有規定法官在獲委任後不得被減薪，也沒有就法官的薪金提供任何其他憲制保障。”³³ 其後討論修憲時，增訂條文禁止削減法官薪酬的建議遭否決，雖然其他修訂在二零零一年獲得通過。³⁴

保加利亞：《憲法》（1991 年）並無不得削減法官薪酬的條文。我們是次研究發現，在近年通過削減法官薪酬打擊司法機構的唯一個案，發生在一九九零年代的保加利亞。Dick Howard 教授描述事件如下：

……立法會議員]對常規司法機構的攻擊，似乎轉移至憲法法院。正如在其他地方，對憲法法院施加的外來壓力，不是要將之取締，而是針對其開支預算。保加利亞的執政大多數黨首先企圖修改《憲法法院法》，以削減法官薪金，並取消他們在退休後享有退休金的權利。其後，由於該法院拒絕撤銷一宗針對共產黨的案件，行政機關為此削減法官福利，並把調查官的薪金開支由內政部預算轉至司法部預算之下，從而削減憲法法院的預算撥款。此外，首相還

²⁹ Eliska Wagnerova, “Position of Judges in the Czech Republic”. Jiri Priban、Pauline Roberts 和 James Young 主編, *Systems of Justice in Transition: Central European Experiences since 1989*, 第 10 章（頁 163），頁 170。

³⁰ 憲制官員原本每年可支取 14 個月薪金，包括 12 份月薪，以及分別在夏天和聖誕節前額外發放的兩份月薪。第 14 個月薪金屬於聖誕節前發放的薪金。出處同上，頁 170。

³¹ 出處同上，頁 171。

³² Alexander Brostl, “At the Crossroads on the Way to an Independent Slovak Judiciary”。出處同上，第 9 章（頁 141），頁 151。

³³ 出處同上，頁 151。

³⁴ 出處同上，頁 152。

企圖強迫該法院遷離辦公大樓。儘管他們公然打擊司法機構，結果卻適得其反；事實上，該法院在保加利亞的地位似乎更加鞏固。法院裁定上述行為違反憲法後，被視為“抵禦共產主義再度大規模及不祥地復辟的最後一道防線”，法院在公眾心目中的地位更見提升。³⁵

7.16 其他新近民主化或過渡期國家：為更了解財政保障這個元素對“新近民主化”或“過渡期國家”司法獨立所起的作用，我們是項研究的資料搜集範圍，也包括多份有關發展中國家的司法獨立和司法改革的報告書³⁶。但這些報告書之中，沒有一本提到，通過削減或威脅削減法官薪酬向司法機構施壓的做法，在新近民主化或過渡期國家引起深切關注。有關法官所受財政保障的問題，主要圍繞法官薪酬是否足夠，以及調高薪酬以吸引合適人才擔任法官和防止法官貪污的重要性。

7.17 澳門、中國內地和台灣

澳門：與香港的情況一樣，澳門特別行政區《基本法》中沒有訂立禁止削減法官薪酬的通則。不過，香港《基本法》第九十三條保證，香港法官的薪金、津貼、福利待遇和服務條件“不低於”香港特別行政區成立前“原來的標準”。澳門《基本法》則沒有相應條文。

由澳門特別行政區立法機關在一九九九年制定的《司法官通則》³⁷訂明，司法官（包括法院司法官和檢察院司法官）的薪酬以法例訂明。相關法例包括二零零零年制定的《司法官薪俸制度》。³⁸該法例訂明各級司法官的薪俸為澳門特區政府行政長官薪俸的某個百分比。³⁹舉例來說，終審法院

³⁵ A E Dick Howard, “Judicial Independence in Post-Communist Central and Eastern Europe”。出處同上，第 5 章（頁 89），頁 97（原文註釋從略）。

³⁶ 這些報告為：Office of Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*（修訂版，2002 年 1 月，PN-ACM-007），www.ifes.org/rule_of_law/judicial_independence.pdf 或 www.usaid.gov/democracy; Luu Tien Dung, *Judicial Independence in Transitional Countries*（Oslo Governance Centre, United Nations Development Programme, 2003 年 1 月），www.undp.org/oslocentre; Mark K Dietrich, *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Vocies from Five Countries*（Washington, DC: The World Bank, 2000 年），www4.worldbank.org/legal; Keith Henderson 和 Violaine Autheman, *A Model State of the Judiciary Report: A Strategic Tool for Promoting, Monitoring and Reporting on Judicial Integrity Reforms*（IFES, 2003 年夏（修訂本）），www.ifes.org/rule_of_law。（IFES 原名 International Foundation for Election Systems，是一個支持建立民主社會的國際性非政府組織）。

³⁷ 第 10/1999 號法律。見該法例第 34 條。此處提及的澳門法例見《澳門特別行政區法律匯編》，卷 2（中國社會科學院出版社，2000 年），頁 3141 和隨後各頁。

³⁸ 第 2/2000 號法律。

³⁹ 行政長官和其他主要官員的薪金於第 1/2000 號法律《澳門特別行政區行政長官及主要官員薪酬制度》中訂明。

院長和中級法院院長的薪俸分別為行政長官薪俸的 80%和 70%。終審法院司法官（院長除外）的薪俸為行政長官薪俸的 75%。

中國內地：中華人民共和國《憲法》並無不得削減法官薪酬的條文。《法官法》訂明法官的權利、義務和工作條件。該法例訂明法官有權獲得勞動報酬。⁴⁰ 法官薪金制度和標準由國家按審判工作的特點而決定。⁴¹ 定期增資的制度適用於法官。⁴²

台灣：《中華民國憲法》（1947 年）透過訂明免職須依據的理由，保障法官的任期，⁴³ 並訂明非依法律，法官不得停職，轉任或減薪。⁴⁴ 《司法人員人事條例》（1989 年）把減薪視為一種紀律制裁。⁴⁵ 這種做法似乎與上述大陸法系的國家（見有關南韓的論述）一致，即減薪的做法可在紀律處分程序中適用於個別法官。

7.18 本章摘要：在為邁向自治和最終獨立的英國殖民地草擬憲法時，頗為常見的做法，是規定由綜合基金撥款支付法官薪酬（正如其他某些高級公職人員的薪金），並規定在法官任職期間，不得在薪金和其他的任職條款方面，作出對他們不利的更改。本章所述的 46 個英聯邦國家（不包括聯合王國）之中，19 個的憲法載有法官不得減薪的無例外條文；四個國家的憲法載有法官不得減薪的有例外條文（其中三個國家的例外乃有關同時適用於法官和某些其他高級公職人員的減薪，另一個國家的例外條件是須得到法官的同意）；22 個國家沒有訂立法官不得減薪的憲法條文；一個國家（印度）屬特殊個案，其憲法沒有明文禁止削減法官薪金，但明確規定，在按憲法宣布的財政緊急時期，可推行法官減薪措施。

7.19 至於大陸法系國家（例如本章提及的法國、德國、意大利、奧地利、荷蘭、比利時、西班牙、葡萄牙、瑞典、挪威和芬蘭），一般做法看來是憲法並不處理法官減薪與否的問題。在部分大陸法系國家或地區（例如法國、南韓和台灣），似乎可在依法進行的紀律處分程序中，把減薪措施用作向個別法官施加的制裁。在德國，公務員和法官曾多次因財政預算緊縮而同時減薪，但該國聯邦憲法法院裁定，法官和公務員的薪金保持適當關係，並不牴觸司法獨立。

⁴⁰ 第 8（4）條。

⁴¹ 第 34 條。

⁴² 第 35 條。定期增資主要指法官在職期間，薪金按薪級表遞增，但亦可指法官這類別人員的薪金水平按生活水平的升幅而定期向上調整：見周道鸞主編《法官法講義》（北京：人民法院出版社，1995 年），頁 227 至 228。

⁴³ 第 81 條。

⁴⁴ 見上條註釋引文。

⁴⁵ 《司法人員人事條例》第 37 條。

7.20 愛爾蘭、南非、菲律賓和日本的憲法均載有法官不得減薪的無例外條文，儘管日本實際上在二零零二年在法官的同意下，通過國會立法削減法官薪酬。（這宗個案與新加坡的個案相似。儘管已有不得減薪的憲法條文，但新加坡仍在二零零一年在法官的同意下，推行了減薪措施。）泰國、柬埔寨和東帝汶的憲法都沒有就法官不得減薪一事訂立條文。在以色列，關於司法機構的《基本法》載有法官不得減薪的有例外條文。在俄羅斯，憲法沒有關於法官不得減薪的規定，但《法官地位法》卻有此規定。在捷克共和國、斯洛伐克共和國和保加利亞，憲法都沒有規定法官不得減薪，但這三個司法管轄區的憲法法院都曾處理法官薪酬問題。一般來說，削減法官薪酬對司法獨立構成威脅這個問題（有別於法官薪酬是否足夠及是否需要增加的問題）看來並非“新近民主化國家”、“過渡期國家”和發展中國家的重大關注事項。與香港毗鄰的中國內地和澳門司法管轄區，憲法或法律都沒有明文規定不得削減法官的薪酬。

第八章 香港的未來路向

8.01 前面數章我們探討過有關法官及司法人員薪酬釐訂和調整制度的理論考慮因素、國際慣常做法和各地經驗，同時也參考了《梅師賢報告書》所載的相關資料。在此最後一章，我們會研究發展本港有關制度的事宜和各個可供選擇的方案，並會把《梅師賢報告書》中的建議適當地列入考慮之列。

8.02 要分析本港的法官及司法人員薪酬釐訂和調整制度，必須從現行制度和歷史沿革入手。《梅師賢報告書》第二章對此已有詳細論述，在此不再贅言。本章集中討論本港法官及司法人員薪酬釐訂制度的若干要點，特別是以本報告書所述的海外經驗來看，其中一些較為重要的特色。

8.03 與許多外國司法管轄區不同，香港法例並沒有就法官的薪金作出規定。一如公務員的薪金，法官及司法人員薪金的釐定，屬於個別法官與政府之間合約安排的一部分。各級法官的薪級，政府按年調整。法官及司法人員的薪金從司法機構的整體預算中撥付，而該筆預算則是政府整體預算的一部分，由立法機關每年以通過撥款條例方式審批。自一九八七年司法人員薪俸及服務條件常務委員會（“司法委員會”）成立已來，政府每年均按照司法委員會的意見調整法官及司法人員薪酬。除司法委員會外，本港另有三個獨立組織負責就公務員薪酬及服務條件事宜向政府提供意見，計有首長級薪俸及服務條件常務委員會、公務員薪俸及服務條件常務委員會，以及紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。上述四個組織由同一個秘書處提供服務，秘書處的工作人員都是公務員。首長級薪俸及服務條件常務委員會與司法委員會的成員一向相同，直至最近情況才有所改變。

8.04 與外國相比，香港法官及司法人員薪酬制度演變過程中的最大特色之一，在於高級公務員薪金與法官和司法人員薪金之間的非正式“掛鉤”。一九八八年之前，法官和司法人員分別按其職級根據首長級薪級表或公務員總薪級表支薪。一九八八年，當局設立司法人員薪級表（Judicial Officers Salary Scale），該薪級表的英文名稱於一九九九年改為 Judicial Service Pay Scale，中文名稱則維持不變。一九八九年至二零零一年期間（即二零零二年公務員減薪前），政府每年按照公務員薪級表的調整幅度，調整司法人員薪級表。換言之，每年在該段時間，政府都會就法官或司法人員的薪金作出調整，而調整幅度（通常是加薪而非減薪）則與支取相同薪金的公務員看齊。二零零二年，政府推行主要官員“問責制”之前，按司法人員薪級表支薪的各級法官或司法人員，向來都可在公務員薪級表上找到對應的薪點（或大致對等的薪點）。但自從實施問責制（根據問責制，主要官員不再是公務員，薪酬福利條件的結構也與公務員不同（例

如，主要官員的薪酬以現金報酬為主，附帶福利不多））以來，高等法院原訟法庭以上審級法院的法官（原訟法庭法官的薪點相等於常任秘書長的薪點），在公務員薪級表內已找不到對等的薪點。¹

8.05 《梅師賢報告書》並指出：²

以職權範圍而論，該成立於一九八七年十二月的司法委員會是要在其認為有需要時，檢討法官及司法人員的薪酬和服務條件，以及進行全面性的檢討。然而，迄今為止，該委員會只是在政府當局或司法機構（前稱司法部）自行提出某些建議時才考慮有關問題。……但實際上由一九八九年，在司法委員會的建議下，法官及司法人員薪酬的按年調整幅度一直都跟隨公務員高層薪金級別的調整幅度調節……

8.06 因此出現大致如下的情形。在香港，我們設有一個獨立的非法定機構（即司法委員會），負責就法官及司法人員薪酬向政府提供意見。在二零零二年之前，這個機構多年來一直採取的方式，就是建議對法官及司法人員的薪金作出的年度調整，完全跟隨公務員薪級表上薪點相同的公務員的薪金調整。顯然，這個機制在二零零二年之前一直運作良好。與本報告書描述美國、加拿大和澳洲的情況相比，香港的制度在二零零二年之前肯定行之有效，在法官及司法人員薪金方面，幾乎全無爭議、糾紛或投訴。

8.07 然而，二零零二年以來出現兩種新的情況，卻對現有制度造成衝擊。首先，問責制的推行，意味就終審法院和上訴法庭的法官而言，在公務員薪級表與司法人員薪級表之間已無法確立對等薪點。第二個問題比第一個更為嚴重，就是公務員自二零零二年起減薪，究竟法官及司法人員薪金應否隨之削減。另一個相關的問題是，過往把法官及司法人員薪金與公務員薪金掛鈎的非正式做法，應否棄而不用；又或日後法官及司法人員的薪金調整（包括增薪），應否繼續與公務員薪金的年度調整一致。

8.08 第一個問題不難解決。為主要官員新訂的薪酬福利條件，就費用總額而言，似乎與主要官員先前（當時屬公務員）的薪酬相若。³ 因此，要是認為可取的話，沿用法官及司法人員薪金與高級官員薪金非正式掛鈎的制度，並非沒有可能。舉例來說，原訟法庭法官的薪金，可繼續與常任秘

¹ 《梅師賢報告書》，第 2.28 段。

² 出處同上，第 2.14 至 2.15 段。

³ 出處同上，第 2.25 段。

書長的薪金掛鈎（要注意的是，在英國，高等法院法官與常任秘書長的薪金也向來接近），而就“費用總額”而言，資深法官的薪金，可維持於等同主要官員薪金的水平。即使將來推行高級官員工作表現酬金及生產力獎金制度（正如《梅師賢報告書》與英國及澳洲的報告書指出，這類酬金和獎金不宜納入法官的薪酬之內），以下的做法仍然可行：

將法官（例如高等法院法官）的職能等同某類別的高級官員的職能，這便可把兩者的基本薪酬視為一樣，然後在高等法院法官的基本薪酬之上加上該類別高級官員所收取的表現酬金的中位數。⁴

8.09 接下來會探討香港法官及司法人員可否減薪這個較難解決的問題。公務員在二零零二年開始減薪，法官及司法人員應否跟隨？關於這點，我們要考慮以下幾點。

8.10 首先，《基本法》載有關於公務員和法官（包括司法人員）薪金及服務條款的條文。就前者而言，第一百條訂明，香港特別行政區成立前在政府任職的公務人員“均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。”第一百零三條規定，回歸後“香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構”，均予保留。第一百六十條在公務員減薪爭議中也曾被引述。根據該條文，在香港原有法律下有效的契約和權利義務等，在不抵觸《基本法》的前提下繼續有效，受香港特別行政區的承認和保護。

8.11 至於法官和司法人員，《基本法》第九十三條載有與第一百條相似的條文。法官在回歸前如已在香港任職，“均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準”。他們獲得退休金權利也受到保障。⁵

8.12 同時，《基本法》也訂明保留香港原有的司法體制⁶和司法獨立。《基本法》第八十五條訂明，香港特別行政區法院“獨立進行審判，不受任何干涉。”第三十九條其中一項規定，是《公民權利和政治權利國際公約》繼續適用於香港。該公約第14條透過《香港人權法案條例》中的香港人權法案第十條在香港實施；該條文規定“任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審

⁴ 《梅師賢報告書》，第6.32段。

⁵ 《基本法》第九十三（二）條。另見第一百零二條適用於公務員的類似條文。

⁶ 第八十一條。

問。”一如前文所述，《加拿大權利及自由憲章》中也有類似的條文，加拿大憲法據此保障司法獨立，包括為法官提供財政保障。

8.13 公務員的薪金經削減⁷後，並沒有低於他們在一九九七年六月三十日的相關薪金水平。事實上，待二零零五年一月一日公務員最後一次減薪生效後，他們（在職公務員）的薪金才會減至一九九七年六月三十日的相關水平，因此不會抵觸《基本法》第一百條。有人曾就這點就《公職人員薪酬調整條例》興訟，論據是即使公務員的實際薪金並沒有減至低於一九九七年的水平，但單是立法減薪，從而更改原有僱傭合約條款，便已違反第一百及 / 或一百零三條的規定。然而，這個論點給高等法院原訟法庭駁回。⁸

8.14 正如公務員薪酬只要不減至低於一九九七年六月三十日的水平，就不會違反《基本法》第一百條，那麼可以爭辯，對法官的薪金作類似的削減，也不會違反《基本法》第九十三條。接下來的問題，是減薪會否違反司法獨立的原則。

8.15 本報告書第一章已論述過，假如削減法官薪金的做法是公共經濟措施的連貫部分，而這些措施又適用於所有由公帑支薪的人士，則有關削減法官薪金有損司法獨立的論據，便難以言之成理。正如第二章所述，多份確認法官不得減薪這個一般原則的國際文獻認為，在此等情況下減薪，構成一般原則的例外情況，這是容許的。根據本報告書其他章節所述的海外經驗，從司法獨立的角度來看，一般都不認為這種減薪是不可接受的，即使在憲法載有關於法官薪酬的絕對或無例外條文的司法管轄區，為求與全體公民共渡經濟難關，司法機構接納自願減薪的情況也並非罕見。

8.16 雖然法官在上述情況下減薪，未必會引起強烈的原則上反對，但在考慮香港法官減薪方案時，仍須顧及若干複雜因素。這些複雜因素與可實施減薪的方法有關。

8.17 為進行是次研究，我獲提供關於本港法官及司法人員聘任或聘用及服務條款的樣本文件。這些文件實際上與公務員的聘用文件相似。一如公務員，受聘的法官或司法人員獲發聘書，聘書提述附連的服務條件說明書。與公務員一樣，法官及司法人員的服務條件說明書載有多項條款，包

⁷ 減薪的法律依據是《公職人員薪酬調整條例》（第 574 章）和《公職人員薪酬調整（2004 年 / 2005 年）條例》（第 580 章）。前者訂明 2002 年 10 月 1 日起生效的減薪。後者訂明分別在 2004 年 1 月 1 日和 2005 年 1 月 1 日起生效的兩次減薪。

⁸ *Lau Kwok Fai Bernard v Secretary for Justice* [2003] HKEC 711, 2003 HKCU LEXIS 902 (HCAL 177/2002; Hartmann J, 2003 年 6 月 10 日)；*Scott v Government of the HKSAR* [2004] HKEC 1325 (HCAL 188/2002; Hartmann J, 2003 年 11 月 7 日)。

括下列幾項。（字眼略有不同，視乎受聘者是在回歸之前還是之後獲得聘用。）

法官[若為裁判官，則為“該員”]必須遵守任何由行政長官不時發出的管理司法機構的行政命令和根據這些命令[回歸前則根據《殖民地規例》]制定的規例及作出的指示，並須遵守各政府規例及通告、部門訓令和任何適用於所任職位或司法機構的條例或規例。

法官[本條文不適用於裁判官等司法人員]在香港特別行政區恢復以大律師或律師身分執業前，須事先獲得中華人民共和國香港特別行政區行政長官同意。為此，法官在受聘前須簽署承諾書。

[承諾書內容：

“致：香港特別行政區行政長官

謹此承諾，未得中華人民共和國香港特別行政區行政長官同意，本人不會以大律師或律師身分在香港特別行政區執業。”]

在不牴觸《基本法》的情況下，儘管本說明書或聘書另有規定，政府仍保留權利，在認為有需要的任何時候，修改法官的聘用條款及 / 或本說明書或聘書載列的服務條件。

8.18 以上最後一則條款也見於不同版本的《公務員服務條件說明書》內。二零零零年六月以後，該條款的新版本納入《公務員服務條件說明書》內，訂明薪金調整可包括加薪、凍薪或減薪。⁹ “行政機關已接納，對於二零零零年六月以前受聘的公職人員，更改說明書條款和條件的一般權力，不可擴大為單方面更改薪酬條款等基本條件的權力。”¹⁰ 這點也會適用於法官及司法人員。

8.19 由於公務員的聘用條款及條件與法官（包括司法人員）相若，因此，當局在制訂削減公務員薪金方法時所考慮的因素，看來同樣適用於法官減薪。尤其值得注意的是，由於政府認為，不以立法方式削減公務員薪

⁹ 見 *Lau Kwok Fai Bernard v Secretary for Justice* 內的論述（出處同上），第 38 至 40 段。

¹⁰ 出處同上，第 41 段。

金，存有法律風險，故如要削減法官及司法人員的薪金，也須以立法方式進行。

8.20 《公職人員薪酬調整條例草案》於二零零二年提交立法會審議時，備受多個公務員工會和部分立法會議員反對。針對條例草案提出的反對理據，部分屬法律論據，並在條例草案獲得通過成為法例後，在訴訟時向法院提出。¹¹ 當中最主要的法律論據是，立法機關以立法方式更改公務員與政府所定合約的條款，尤其是關乎薪金的基本條款，並剝奪受影響公務員提出索償訴訟的權利，實屬違反憲法。可以預見，要是當局把削減法官及司法人員薪金的條例草案提交立法機關審議，除了關於司法獨立和海外司法管轄區不削減法官薪酬的做法這些論據之外，也會有人提出類似公務員立法減薪的反對理據。再者，如減薪條例草案只是針對法官和司法人員，而不影響其他由公帑支薪者的薪金，或會被批評為有所歧視和用以打擊司法機構的舉措。

8.21 一如上文所述，部分公務員把公務員減薪一事訴諸法律，指有關削減公務員薪酬的法例是違憲和無效的。雖然他們所提出的反對遭原訟法庭駁回，但當中某些法律和憲法論據確有商榷的餘地。一旦當局就削減法官及司法人員的薪金立法，則不能排除個別法官或裁判官興訟的可能性。這即表示，本港司法機構將如本報告書提到的某些司法管轄區的法官一樣，要對自己或同僚的薪金作出裁決，陷於尷尬的境況。此外，全國人民代表大會常務委員會也可能須就《基本法》的相關條文釋法。

8.22 從以上討論可見，即使削減法官及司法人員的薪酬屬於整體公共經濟措施的一部分，並沒有牴觸司法獨立的原則，但在香港現時的情況下推出這樣的減薪措施，可能引發爭議（除非減薪措施獲司法機構一致支持，並在實施前取得其同意）。也就是說，即使《梅師賢報告書》有關立法絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的建議（有關建議容後討論）不獲接納，也不一定表示香港應該或將會削減法官及司法人員的薪金。換言之，可能出現的情況是，既沒有立法禁止削減法官及司法人員薪酬，也沒有立法將之削減，而實際結果是他們的薪酬不會被削減。

8.23 因此，可供考慮的方案之一，是保留現行制度，即政府繼續根據司法人員薪俸及服務條件常務委員會（司法委員會）的建議來釐訂法官及司法人員薪酬。司法委員會可參考上述的討論，考慮向政府建議不要就削減法官及司法人員薪金立法。換言之，公務員薪金與法官及司法人員薪金非正式掛鉤這項行之已久的做法（至少）會暫停（因為公務員自二零零二

¹¹ 見上文註 8 所引案例。

年起減薪）。同時，司法委員會也可考慮當日後經濟好轉、財赤問題獲得解決和公務員再獲加薪時，應否恢復掛鈎。司法委員會若認為長遠來說，應維持兩者薪酬掛鈎，仍可研究如何在恢復掛鈎時，把兩者一度脫鈎之事考慮在內。舉例來說，日後公務員如獲加薪，司法委員會可考慮不建議給予司法機構人員同等幅度的加薪，原因是在這次加薪之前，公務員曾被減薪，而司法機構人員則不受減薪影響。二零零三年六月十日，司法機構政務長函覆立法會司法及法律事務委員會，回應該委員會的查詢，信中也提及類似性質的做法（雖然不涉及與公務員薪酬掛鈎的問題）：

獨立機構就法官及司法人員薪酬作出建議時，通縮和通脹是該機構會考慮的相關外圍經濟因素（參看[《梅師賢報告書》]建議 7）。雖然法官及司法人員薪酬的任何削減（包括削減他們的薪酬以反映通縮），均違反絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的原則（參看建議 1），然而，一旦出現通脹時，獨立機構可考慮以往的通縮情況，然後才決定作出何種建議，包括法官及司法人員的薪酬在某一特定時間應否增加以及增加多少。

8.24 司法委員會接着須考慮的連串問題，涉及《梅師賢報告書》所提出關於成立獨立法定機構的建議。目前，司法委員會並非法定機構，那麼委員會應否改為法定機構？新的法定機構應與現有委員會有何分別？

8.25 《梅師賢報告書》建議成立新的法定機構，就法官及司法人員的薪酬事宜向政府提出意見，但報告書卻沒有論述現行司法委員會制度的運作是否令人滿意。一如上文所述，香港的法官及司法人員薪酬釐定制度一直行之有效，特別是以其他地區的相關經驗來評比（這些地區經常出現法官對薪酬不滿的情況，或在薪酬問題上出現政治爭議，甚至訴訟），本港的制度明顯具見成效。

8.26 在《梅師賢報告書》和本報告書論述的各個海外模式中，英國、澳洲和新西蘭的制度看來行之有效。值得注意的是，這三個國家負責就法官薪酬調整提出建議的獨立機構，並非如《梅師賢報告書》所建議那樣“只專注於法官及司法人員的薪酬事宜”。¹² 在聯合王國，非法定的高級人員薪金檢討委員會就三個“檢討組別”——高級公務員、法官及武裝部隊高級人員——的薪金向政府提出意見。該委員會並可就部長及國會議員的薪金提出意見。目前，檢討委員會由十一名政府委任的成員組成，其中三名

¹² 《梅師賢報告書》第 6.20 段（建議 5）。

成員組成司法小組委員會。¹³ 有關法官薪金的建議，由檢討委員會在考慮司法小組委員會提交的報告後，向政府提出。

8.27 澳洲（聯邦層面）和新西蘭的情況跟英國不同，就法官薪酬提出建議的獨立機構是根據法例成立的。不過，有關機構的權限則一如英國，同樣並非局限於法官薪酬事宜。澳洲的聯邦薪酬審裁處（Commonwealth Remuneration Tribunal），由總督委任的三名成員組成，就國會議員、部長、高級公務員、其他公職人員和聯邦法官的薪酬作出裁定（但裁定仍可被國會否決）。¹⁴ 新南威爾斯的法定及其他職位薪酬審裁處（Statutory and Other Offices Remuneration Tribunal），職能與上述審裁機關相若，負責就高級公務員、法定職位人員及法官的薪金作出裁定（但裁定仍可被立法機關否決）。¹⁵ 一如上文第五章所述，西澳洲、南澳洲、塔斯曼尼亞、坎培拉和澳洲北部地區也設有類似的薪酬審裁機關，但這些審裁機關的權限範圍廣泛，並非局限於法官薪酬事宜。這與維多利亞和昆士蘭的情況截然不同，該兩省的法官薪酬審裁機關，一如上文第六章論述的加拿大法官報酬委員會，專責限於訂定法官的薪酬。¹⁶ 在新西蘭，高級人員薪金委員會（Higher Salaries Commission）由總督委任的三名成員組成。該委員會一如英國的檢討委員會和澳洲的薪酬審裁處，是一個“非專門”的薪酬釐定機構，即不單負責釐定法官的薪金，還釐定高級公務員、眾議院議員、地方機關高級人員、大學高級人員、衛生部門醫生和牙醫的薪金。

8.28 《梅師賢報告書》（建議 5）認為，相比於英國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處、在大部分澳洲省份和區份設有的薪酬審裁處，以及新西蘭高級人員薪金委員會等“非專門”組織，專責處理法官薪酬事宜的組織較為可取。《梅師賢報告書》這樣取向，理由有三個：¹⁷

- (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（法官）的薪酬；
- (2) 法官有別於其他類別的人士，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

¹³ 見《梅師賢報告書》第 4.6 段。

¹⁴ 出處同上，第 4.22 段。

¹⁵ 出處同上，第 4.35 段。

¹⁶ 出處同上，第 4.50 段，以及本報告書第五章註 9。

¹⁷ 出處同上，第 6.21 段。

- (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等，均不適用於評估法官及司法人員的薪酬（見建議 8）。

該報告書並建議，“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”。¹⁸

8.29 另一方面，《梅師賢報告書》並沒有討論英國、澳洲和新西蘭等“非專門”組織的優點。¹⁹ 恕我直言，上述三個支持“專門”組織的理由是否充分有力，頗成疑問。關於理由（3），只要達成共識，同意薪效掛鉤制度不應用於法官（根據外國經驗，這點不難達成共識），則就薪效掛鉤而言，“專門”組織與“非專門”組織分別不大。至於理由（1）和（2），《梅師賢報告書》（第 6.28 段）建議薪酬組織在工作過程中應予考慮的因素，幾乎全部適用於釐定任何由公帑支薪人員的薪酬，又或即使對於“非專門”委員會的成員來說，也是明白易懂的。事實上，是否有人可以單在評定法官薪酬的工作上稱得上專家，實屬疑問。此外，“非專門”委員會完全可以吸納法律界人士擔任成員，甚或如英國那樣，成立小組委員會專責研究法官薪酬。

8.30 即使決定採納《梅師賢報告書》的建議，成立法定組織專責研究法官及司法人員薪酬，該報告書所提出的建議，即“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”，²⁰ 仍可能令人質疑。該報告書並沒有提述任何已採納這條規則的外國司法管轄區。相反，從英國、澳洲和新西蘭的經驗來看，這些國家傾向由“非專家”組織就法官以至高級公務員，甚或部長和國會議員的薪金，制訂建議。在香港，司法委員會的成員，向來（自一九八七年委員會成立以來）與首長級薪俸及服務條件常務委員會的成員相同，直至二零零四年一月才有所改變。這項安排從未見有任何不善之處。即使時至今日，司法委員會與首長級薪俸及服務條件常務委員會的成員依然有所重疊。

8.31 設立類似英國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處，以及新西蘭高級人員薪金委員會的“非專門”組織，不乏好處。由於組織成員同時就高級公務員、法官、部長及國會議員的薪金提出建議或作出決定，他們必須全盤審視由公帑支薪的最高級人員的薪酬所牽涉的財政狀

¹⁸ 出處同上，第 6.23 段。

¹⁹ 有人指出，在澳洲，“對於法官薪酬應由專門成立的審裁處釐定，還是由處理多類公職人員（包括法定職位人員、高級公務員，或許還有部長和國會議員）薪酬的審裁處釐定，意見紛紜。”：George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia* (Melbourne: Australian Institute of Judicial Administration, 1995 年)，頁 78。

²⁰ 見上條註釋引文。

況。他們也較易給人公平獨立的觀感，被視為公眾利益的捍衛者，而不是某些由公帑支薪人士利益的維護者。這大概是有助這些組織運作暢順的一個重要因素。

8.32 香港目前並沒有這類“非專門”組織。就公務員薪金提供意見的三個委員會，在本章開首已提及。至於立法會議員和行政會議成員的薪津事宜，則由行政長官委任的香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會負責處理。香港現有的不同委員會應否重組，又或應否成立一個或多個新組織，處理由公帑支薪人員的薪酬事宜，這個問題已超出這次檢討法官及司法人員薪酬釐定和調整機制所涵蓋的範圍。我認為，司法委員會宜在這次檢討工作過程中，促請政府研究這個問題。尤應考慮的是，應否以上述英國、澳洲及新西蘭的“非專門”組織為藍本，設立新的非法定或法定組織，負責就法官、高級公務員、行政會議成員及立法會議員的薪酬，提供意見。這樣的話，就要把現有的多個負責有關工作的委員會合併起來。

8.33 假設當局不會成立（起碼在短期內）這類“非專門”組織，也假設當局認為適宜設立專責釐定法官及司法人員薪酬的組織（即使如前文所述，其成員可能與首長級薪俸及服務條件常務委員會重疊），我們便須評論《梅師賢報告書》內有關成立法官及司法人員薪酬法定組織的各項建議。

8.34 從上述討論可見，當局須在政策上作出選擇：究竟沿用現時非法定的司法委員會安排，還是按照《梅師賢報告書》的建議，設立新的法定組織。該報告書就設立法定組織（建議 4），²¹ 提出有力的理據，尤其是立法規定有關組織的報告應予公布，以提高其透明度這點（建議 9）²² 《梅師賢報告書》就有關組織的諮詢職能（建議 3）、委任（建議 6 其中部分）和應顧及的因素（建議 7）所提出的建議，同樣合理，值得支持。有關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這個建議（建議 8），亦言之成理，以海外經驗來看，也廣受支持。

8.35 至於擬設組織的成員，《梅師賢報告書》的建議值得詳加研究。該報告書（第 6.23 段）建議，組織由五名成員組成，包括由政府經諮詢大律師公會及律師會後委任的一名大律師和一名律師。在這方面，Winterton

²¹ 《梅師賢報告書》，第 6.19 段。

²² 出處同上，第 6.33 段。另見 Peter Wesley-Smith, “Injudicious pay cuts?” (1999 年) 29 Hong Kong Law Journal 2。

教授論述擬設的澳洲聯邦法官和省級（或區級）法官薪酬審裁處的憲法時，提出下述意見，可資參考：²³

適合委任加入審裁處的人士包括前任獨立法定職位人員，如審計總長、前任公務員、前任私人機構主管、*非執業律師*，以及對司法機構的職能和工作有認識的學者（不一定是律師）。任何與審裁處的決定有個人利害關係的人士，例如法官和前任法官（其退休金會受影響）顯然不合資格獲得委任。同樣，*須出庭工作的執業律師*，不管是大律師還是律師，應該不符合資格；任何須聽從政府（或其他）指示的人士，如公務員，也應該不合資格。審裁處成員應有男有女，可能的話，也應包括並非律師的人士。釐定法官的薪酬，需要了解司法機構的地位和工作，以及較宏觀的經濟考慮因素，凡此種種，都不需要法律專業知識。[斜體為後加]

8.36 Winterton 教授並沒有清楚解釋為何認為執業律師不應出任法官薪酬審裁處的成員，但原因很可能與司法獨立和薪酬審裁處獨立性的考慮因素有關。一方面，假如有權決定（或參與決定）法官薪酬的律師也代表當事人出庭論辯，則司法獨立或人們對司法獨立的觀感或會蒙受負面影響。另一方面，審裁處成員如為執業律師，可能與法官有工作上的接觸，並可能被視為故意避免引起法官反感或爭取法官的好感，則審裁處的獨立性或人們對其獨立性的觀感，也可能會蒙受負面影響。假如執業律師只屬該獨立組織的少數成員，一如香港司法人員推薦委員會的情況，則這些關乎獨立性的顧慮便較為次要。在香港司法人員推薦委員會，委員會九名成員之中，執業大律師和律師只佔兩名（其他成員為終審法院首席法官（主席）、另外兩名法官、律政司司長，以及與法律執業無關的三名人士）。²⁴

8.37 《梅師賢報告書》所建議的獨立組織，大律師與律師為五人委員會的其中兩名成員。從上文的討論可見，這種安排是否理想，也許頗成疑問。同時也應注意的另一點，就是《梅師賢報告書》和本報告書所研究的海外薪酬組織之中，無一涉及任何法例規定，訂明該組織應委任執業律師為成員（不論委任前是否先諮詢有關的律師組織）。如本章所述，英國、澳洲及新西蘭的薪酬組織大多屬於“非專門”組織，負責同時處理法官薪金和其他高級公務人員的薪金，因此，並無法例規定必須委任法律界人士為成員，不足為奇。然而，即使澳洲兩個專責釐定法官薪金的省級薪酬審

²³ Winterton（見上文註 19），頁 82。

²⁴ 見《司法人員推薦委員會條例》（香港法例第 92 章）。

裁處（在維多利亞和昆士蘭），相關的法例也沒有規定審裁處成員必須包括律師。²⁵

8.38 我餘下要探討的是《梅師賢報告書》所提出的建議 1 和 2。建議 2 提出應立法使法官及司法人員的薪酬須從常設撥劃的款項中支付。這與很多普通法適用地區的做法一致，即法官的薪金由綜合收入基金撥款支付，因而無須每年經由議會就撥款事宜投票表決。這種做法可追溯至一七八七年的英格蘭。早在該年，英格蘭便設立綜合基金。一七九九年，“大部分法官的薪金均已釐定，並悉數由綜合基金撥款支付”；²⁶ 至一八三零年，所有法官的“薪金總額”，已悉數由綜合基金撥款支付。²⁷ 這項安排把法官和公務員區別開來，也反映了法官的憲制地位。Rankeillour 勳爵這樣解釋是項安排的重要性：

國會在不同時期頒布的不同法令，已為[法官]提供了特別保障，即藉着由綜合基金撥款支付法官薪金，把法官與為英王效命的公務員和其他獲委人員等區分開來：這項安排令法官的薪金不得透過下議院預算辯論的一般程序予以削減。²⁸

8.39 安排法官的薪金由綜合基金撥款支付，從而設立固定常設撥款保障其薪酬，這種做法不但見於以憲法規定禁止削減法官薪酬的國家，也見於沒有這種憲法規定的國家。前者的例子有新加坡²⁹ 和所羅門羣島，後者則有聯合王國³⁰ 和加拿大。³¹

²⁵ 有關法規也沒有明文規定執業律師不得出任審裁處成員。見 Judicial Remuneration Tribunal Act 1995（維多利亞）和 Judges（Salaries and Allowances）Act 1967（昆士蘭），載於 www.austlii.org。

²⁶ 《國會辯論報告》（上議院），第 5 輯，卷 90，欄 78（首席大法官 Sankey 子爵；1933 年 11 月 23 日）。

²⁷ 出處同上，欄 79。

²⁸ 出處同上，欄 1055 至 1056（1934 年 3 月 1 日）。

²⁹ 新加坡《憲法》（1965 年）（該國憲法第 98（8）條訂明絕對禁止削減法官薪酬）第 98（6）條規定：“國會須就最高法院法官的薪酬制定法例，而該等法定薪酬須由綜合基金撥款支付。”所羅門羣島《憲法》（1978 年）（該國憲法第 107（3）條載有設有例外的規定，禁止削減法官及擔任某些其他職位人士的薪金）第 107（2）條規定：“應支付予擔任那些職位[即總督、高等法院和上訴法院法官、議院議長、申訴專員、檢察長、律政專員、審計總長、警務處處長，以及任何根據本憲法成立的委員會的成員]的人士的薪酬和津貼，須由綜合基金撥款支付。”

³⁰ 例如《1981 年最高法院法》第 12（5）條規定：“根據本條應支付[予最高法院法官，首席大法官除外]的薪酬，須由綜合基金撥款支付。”

³¹ 《1985 年加拿大法官法》（適用於聯邦法官）第 53（1）條規定：“根據本法應支付的薪金、津貼和年金……須由綜合收入基金撥款支付。”

8.40 有學者認為，就在體制上為法官提供財政保障作為司法獨立的條件而言，上述固定常設撥款是最低標準的一部分：

法官薪金自動發放，而非由行政機關隨意操控，是不能讓步的最低要求。換言之，法官薪金必須長期由綜合收入基金撥款支付。……當然，僅僅從綜合收入基金撥款支付法官薪金，只能為司法獨立提供最基本的保障，因為薪額本身由國會（或其代表）決定，因此實質上是由行政機關決定，這顯然對司法獨立有所影響。³²

8.41 關於此事，值得注意的另一點是，若干有關司法獨立的國際文獻（已在上文第二章論述）規定法官薪金“須受法律保障”，例如聯合國大會在一九八五年通過的《關於司法機構獨立的基本原則》，訂明法官薪酬“須受法律妥為保障”。³³ 因此，立法規定法官薪酬須由固定常設撥款支付，便是履行有關規定。

8.42 關於固定常設撥款的實際重要性究竟有多大，不無商榷餘地，³⁴ 因為香港的立法機關的行為不大可能導致全體由公帑支薪的人士或法官這類人員停止獲發薪金的情況出現。雖然如此，有關安排仍然有助突顯香港司法機構的重要和獨立（包括本報告書較前章節討論過的財政保障）。此外，透過仿效上文所提述多個普通法適用地區的做法，以及落實多份國際文獻中有關立法保障法官薪酬的規定，這項安排也有助香港加強在體制上給予法官的財政保障，作為維護司法獨立的一項元素。有見及此，《梅師賢報告書》提出的建議 2（關於固定常設撥款）是值得支持的。

8.43 然而，要注意的是，在設有這種安排的英聯邦國家，固定常設撥款不限於司法機構，也廣及某些其他指定的公職人員，特別是獨立性須受保障的公職人士（例如律政司司長（Attorney General）、檢察長（Director of Public Prosecutions）、審計署署長、申訴專員等等）。因此，假如香港的法官及司法人員的薪金以固定常設撥款形式給予保障，便須同時考慮應否同樣採用固定常設撥款的方式，為在其他普通法適用地區受同類保障的其他公職人員提供薪金保障。

³² Winterton（見上文註 19），頁 20 至 21。

³³ 《基本原則》第 11 條（該條規定的全文載於上文第二章）。一如第二章所述，其他載有類似條文的國際文獻包括《國際律師協會司法獨立最低標準守則》、《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）、歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R（94）12 號建議（詳見上文第二章）。

³⁴ 見上文，例如第 6.20 段。

8.44 最後要談談建議 1，即“應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬。”首先應該指出，《梅師賢報告書》並沒有清楚說明擬議法例的確實範圍。是否以相關的英國法例為藍本？如本報告書第三章所闡釋，英國有關法例只規定政府行政機關可以增加但不可以削減法官的薪金，但並不表示國會不可藉國會立法削減法官薪金。抑或參照美國、澳洲或新西蘭的憲法，或本報告書第七章提及的那些載有不得削減法官薪酬和更改其他服務條款條文的憲法？

8.45 如屬前者（即以聯合王國模式為藍本），則究竟是否需要這樣做或許令人存疑。香港法官（及司法人員）和公務員聘用條款相若之處，上文已有論述。正如政府認為必須立法才能削減公務員的薪酬，要不經立法程序，單憑採取行政措施去削減法官及司法人員的薪酬，簡直不可思議。因此，聯合王國的模式並不適用於香港。在聯合王國，原本只有國會才有權力釐定法官的薪金。訂立有關法例（載有不得削減法官薪酬的條文），旨在把國會釐定法官薪金的權力授予行政機關，而轉授權力的條件，是行政機關不可運用獲轉授的權力，削減法官的薪金。就香港的情況來說，法官的薪金是由合約而非法例決定，似乎是除非簽約雙方就修改合約達成共識，否則必須透過立法才能削減法官的薪金。這種情況若維持不變，即政府仍是透過行政措施行事，無權削減在任法官的薪金，就無須按英國的模式制定法例。

8.46 接下來會探討其中的第二個方案，即以美國、澳洲或新西蘭的憲法為藍本，而非借鑑英國模式，進行立法。技術上，香港可以仿效新西蘭，立法訂明法官在任期間，其薪金不得減少。此舉起碼可以禁止政府透過行政措施削減法官及司法人員的薪金。然而，《基本法》中並沒有法官及司法人員薪酬不得削減的條文，因此，通過含有這樣的條文的立法對將來的香港特區立法機關並無約束力。換言之，理論上將來的立法會可通過由當時的政府提交的草案，撤銷相關條文，並另訂條文削減法官及司法人員的薪酬。不過，這並不表示如此的立法保障對將來的立法機關全無作用。有關條文旨在保障本港的司法獨立，一旦將之納入香港法例之內，將來要撤銷的話，都可能引起強烈反對。無論如何，納入這樣的條文具有象徵意義，可以突顯司法機構在本港的重要性和其獨立地位。

8.47 讓我們現在回到原來最基本的問題上，就是究竟《梅師賢報告書》建議 1 所言，即按照上文所述兩種可能的形式（英國模式或美國 / 澳洲 / 新西蘭模式）立法，是否值得支持。從本報告書的分析可見，財政保障是維持司法獨立的必要條件，用以保證司法獨立不受損害，而財政保障的一項通則，是規定法官的薪金在其任內不得削減。然而，基於本報告書討論過的理論考慮因素、國際慣常做法及海外經驗，看來也有不少意見認

同，在法官及司法人員薪金不得削減的大原則下，應容許有例外情況，那就是如果法官減薪是適用於所有由公帑支薪人員的整體經濟措施的一部分。至於相反的意見，即不論在什麼情況下，按照司法獨立原則，必須絕對禁止削減薪酬，依我看來，並不完全合情合理。不過，即使經過理性討論，這個問題也不容易得出一致意見。

8.48 儘管如此，如果說本報告書所描述的外國經驗可供今時今日的香港借鑑的話，依我所見，那就是法官及司法人員薪酬的問題會一如眾多涉及由公帑支薪的問題，有可能演變成政治爭議，造成社會分化。贊成加強保障法官及司法人員薪酬的一方，難免會搬出司法獨立及法治等論據，但總會有人質疑，法官不用與社會大眾，特別是其他由公帑支薪的人員，共渡時艱，一起分擔經濟困難及嚴重財赤的責任，道義上是否有所愧疚。有關法官及司法人員薪酬的爭議，最終可能對司法機構帶來負面的影響，損害了其在公眾心目中的形象。事實上，在《梅師賢報告書》發表後，一項民意調查³⁵發現，近 90%的接受調查人士認為，法官應減薪與市民共渡時艱；65%認為減薪無損於司法質素；超過 50%認為事件顯示“司法人員只顧自己利益”；以及超過 70%認為“司法人員要求立法保障薪酬，會影響公眾對法官的看法”。這項調查結果未必具有權威性，但卻反映了社會上可能存在對此事的看法。本報告書在第六章初次提到加拿大最高法院的一段判詞，現再引述如下：

對司法機構的聲譽和司法工作的沉重打擊，莫過於讓人覺得法官拒絕在經濟不景時與人民共渡時艱。³⁶

8.49 因此，在現時的情況下，如果政府按照《梅師賢報告書》建議 1 制定法例，看來會得不償失。不過，正如我在本章較前部分指出，不宜如削減公務員薪金般，立法削減法官及司法人員的薪金（也不宜透過行政措施削減他們的薪金，而政府必然已知道這樣做的合法性將引起質疑）。在任法官及司法人員的薪金，因此可維持在現時的水平。

8.50 **本章摘要：**香港的情況有別於許多外國司法管轄區，法官及司法人員的薪金並非由法例訂定。一如公務員，法官及司法人員的薪金是作為個別法官與政府之間的合約安排來釐定，而不同級別的法官，其薪級每年由政府調整。相比來看，香港法官及司法人員薪酬釐定制度發展至今，其中一個重要特色，就是高級公務員與法官及司法人員在薪金方面的非正式“掛鉤”。在香港，一九八七年成立的司法人員薪俸及服務條件常務委員

³⁵ 《東方日報》，2003 年 4 月 25 日。

³⁶ *Reference re Remuneration of Judges* [1997 年] 3 SCR 3，第 196 段（按大法官 Lamer 所言）。

會，是負責就法官及司法人員的薪酬向政府提出意見的獨立非法定機構。二零零二年以前，這個機構就每年的法官及司法人員薪酬調整向政府提出建議，調整幅度與在公務員薪級表中屬同等薪點的公務員一致，這個做法行之多年。這個制度在二零零二年以前顯然行之有效。可是，在二零零二年之後出現的兩種新情況卻對現行制度造成衝擊。這兩種情況分別是主要官員問責制的推行（這表示就終審法院和上訴法庭法官而言，公務員薪級表與司法人員薪級表之間無法再找到對等薪點），以及在二零零二年起分期實施的公務員減薪（公務員減薪事件也引起應否相應削減法官及司法人員薪金的問題）。本章指出，第一種情況引起的問題屬技術性，可以輕易解決，但法官及司法人員薪酬應否削減的問題卻較為棘手。

8.51 《基本法》第一百條規定，公務人員的薪金和服務條件在香港回歸後不得低於原來標準，而第九十三條也有類似的條文，保障法官及司法人員。就公務員而言，政府認為，只要公務員薪酬在減薪後不低於緊接回歸之前的水平，便沒有違反《基本法》的規定。此外，至今經原訟法庭審理的有關訴訟，公務員減薪的立法仍維持有效。因此，法官及司法人員減薪的做法，如果與公務員減薪一致，似乎便不會違反《基本法》第九十三條的規定。

8.52 接着的問題是，減薪是否有違司法獨立的原則。正如本報告書前面各章所述，如減薪安排適用於所有由公帑支薪的人士，一視同仁，而且是公共經濟措施的連貫部分，有關法官及司法人員減薪有損司法獨立的論據，便難以言之成理。不過，雖然在這種情況下原則上反對法官及司法人員減薪，理據可能並不充分，但在考慮應否實施減薪時，若干複雜問題須予顧及。這些問題與可採用什麼方法實施減薪有關。

8.53 鑑於香港法官（包括司法人員）的聘用條款和服務條件與公務員相若，加上政府承認必須立法才能削減在任公務員的薪金，因此，要削減香港在任法官及司法人員的薪金，同樣必須立法。二零零二年，儘管公務員工會反對，但政府仍立法削減公務員的薪金，結果引起政治上的爭議，更有公務員訴諸法律。考慮到《梅師賢報告書》和司法獨立的重要性，任何有關削減香港法官及司法人員薪酬的法案，都同樣有可能引起政治上的爭議。我們必須承認，即使法案獲得通過，受影響的法官及司法人員也有可能以公務員提出過的理由（雖然原訟法庭裁定有關理由並不成立），以及以司法獨立的理由，提出訴訟，反對立法。這樣，法官便須對自己或同僚的薪金作出裁決，因而陷於尷尬的境況。基於上述考慮因素，削減香港在任法官的薪金並非明智之舉。

8.54 這即是說，就算《梅師賢報告書》提議立法絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的做法不獲接納，也不一定表示香港法官及司法人員的薪酬應予或將會削減。換言之，一個可能出現的情況是，既不立法禁止削減法官及司法人員的薪金，也不立法削減他們的薪金，而實際的結果是，法官及司法人員的薪金不會削減。

8.55 一個可以考慮的方案是，維持現行制度，即政府按司法人員薪俸及服務條件常務委員會的建議，釐定法官及司法人員的薪酬。另一個方案是把司法委員會改為法定機構。第三個方案是成立獨立機構，這個機構以聯合王國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處、澳洲大部分省和區的薪酬審裁機關，以及新西蘭高級人員薪金委員會為藍本，權限不僅是檢討法官及司法人員的薪酬，更包括釐定高級公務員、主要官員、行政會議成員和立法會議員的薪金。這實際上是把現有的首長級薪俸及服務條件常務委員會、司法人員薪俸及服務條件常務委員會，以及香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會合併為一個機構。

8.56 本章指出，第三個方案值得詳細探討。不過，如認為這個方案至少在短期內並不可行，上述的第二個方案，即把現時的司法人員薪俸及服務條件常務委員會改為法定機構，值得加以考慮。在這方面，《梅師賢報告書》中有關成立獨立法定機構，處理法官及司法人員薪酬事宜的建議，都是值得支持的，但一如本章所述，以下兩方面的建議是否應予接納須作進一步研究：

- (1) 獨立機構的成員不應同時出任評定公務員薪酬的任何組織的成員；以及
- (2) 該機構的成員應包括一名大律師和一名律師，而在作出委任前，應諮詢大律師公會及律師會。

8.57 本章贊成《梅師賢報告書》所提出有關法官及司法人員薪酬須由固定常設撥款支付的建議，但對於報告書建議立法“禁止削減法官及司法人員薪酬”則有所保留。另一方面，正如上文所述，以削減公務員薪金的手法，立法削減法官及司法人員薪酬，並非明智之舉（也不宜透過行政措施削減法官及司法人員的薪金，政府必然已知道這樣做的合法性將引起質疑）。在任法官及司法人員的薪酬，因此可維持在現時的水平。