

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)426/16-17(05)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

**立法會秘書處為 2017 年 1 月 23 日舉行的會議
擬備的最新背景資料簡介**

司法人員薪酬調整

目的

此文件提供司法及法律事務委員會("事務委員會")以往討論與司法人員薪酬調整有關的事宜的最新背景資料。

背景

司法人員薪酬檢討機制

2. 司法機構政務處於 2002 年 5 月委託梅師賢爵士進行一項顧問研究，以期探討如何訂定一套合適的制度，以釐定香港法官及司法人員的薪酬。"法官及司法人員薪酬釐定制度"顧問研究報告書("梅師賢報告書")於 2003 年 2 月完成。

3. 在梅師賢報告書完成後，終審法院首席法官向行政長官提交司法機構的建議，即梅師賢報告書所載的建議及意見應予採納，以作為釐定香港法官及司法人員薪酬的合適制度。梅師賢報告書所提出的相關建議包括：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，而獨立機構應透過立法設立；獨立機構的成員應由行政機關委任；應立法訂明評估方法，亦即獨立機構須考慮的各種因素。

4. 行政長官於2004年1月21日委任司法人員薪俸及服務條件常務委員會¹("司法人員薪常會")，就釐定司法人員薪酬的合適架構、機制和方法向行政長官提出建議，尤其是應否接納司法機構根據梅師賢報告書所提出的建議。

5. 行政長官會同行政會議於2008年5月同意，應以有別於公務員薪酬調整機制的獨立機制釐定司法人員的薪酬。具體來說，司法人員的薪酬，由行政長官會同行政會議經考慮獨立的司法人員薪常會的建議後釐定。新機制的組成部份包括：(a)定期²進行基準研究，以檢視司法人員的薪酬在長遠而言是否與法律界收入的變動大致相若；及(b)按年進行檢討。

6. 司法人員薪常會在作出建議前，會考慮行政長官會同行政會議在2008年5月通過的一籃子因素、司法獨立的原則，以及司法機構的立場³。當中的一籃子因素包括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；司法機構招聘和挽留法官及司法人員的情況；法官及司法人員⁴的退休年齡和退休福利；司法服務的特點；禁止離職後再在香港私人執業的規定；法官及司法人員所享有的福利和津貼；生活費用的調整幅度；香港的整體經濟狀況；政府的財政狀況；海外的薪酬安排；私營機構的薪酬水平及趨勢；以及以公營機構薪酬作為參考。

7. 在釐定法官及司法人員薪酬的新機制下，首次調升司法人員的薪酬是在2011-2012年度。司法人員薪常會在進行2011年的司法人員薪酬檢討時，亦曾考慮司法獨立的原則及司法機構的立場。司法機構及司法人員薪常會特別在原則上同意，在決定2011-2012年度司法人員的薪酬調整時，應考慮2009、2010及2011年期間私營機構的薪酬趨勢累積效應，並根據同一套數據得出各自的計算結果。經考慮所有相關因素後，司法人員薪常會向行政

¹ 司法人員薪俸及服務條件常務委員會("司法人員薪常會")是由行政長官委任的獨立諮詢委員會，負責就法官及司法人員的薪俸和服務條件向行政長官提出建議。司法人員薪常會最初成立於1987年12月，以確認司法機構的獨立地位及有需要將法官及司法人員的薪俸和服務條件與公務員的薪俸和服務條件分開處理。

² 司法人員薪常會決定，基準研究原則上每5年進行一次，並會定期檢討進行的次數。最近一次基準研究是在2015年進行。

³ 司法機構的立場是原則上不會接受任何司法人員薪酬向下調整的安排。

⁴ "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。

長官提交報告，建議司法人員的薪金在 2011-2012 年度增加 4.22%，並由 2011 年 4 月 1 日起生效。

以往的司法人員薪酬調整

8. 行政長官會同行政會議接納司法人員薪常會在其 2009 年度及 2010 年度司法人員薪酬檢討報告中提出的建議後，司法人員的薪金在 2009-2010 年度及 2010-2011 年度維持不變。

9. 司法人員薪常會建議司法人員的薪酬在 2011-2012 年度、2012-2013 年度、2013-2014 年度、2014-2015 年度及 2015-2016 年度分別上調 4.22%、5.66%、3.15%、6.77% 及 4.41%。調整薪酬的建議獲事務委員會委員普遍支持，其後獲立法會財務委員會("財委會")通過⁵。

以往的討論

10. 事務委員會曾分別於 2011 年 10 月 20 日、2012 年 10 月 30 日、2013 年 11 月 26 日、2014 年 11 月 24 日及 2015 年 11 月 23 日舉行的會議上，考慮法官及司法人員的增薪建議。下文各段載述委員所提出的主要意見/關注及政府當局的回應。

司法人員薪酬

11. 事務委員會於 2011 年 10 月 20 日舉行的事務委員會會議上討論有關 2011-2012 年度司法人員薪酬調整的事宜時，委員察覺司法人員薪常會建議的加薪幅度(4.22%)與司法機構要求的加薪幅度(4.23%)並不相符，兩者存在 0.01% 的差距。事務委員會認為，應設立一個各方同意的司法人員薪酬檢討機制。

12. 司法機構政務處表示，司法機構建議的司法人員加薪幅度與司法人員薪常會所建議的幅度在百分率上有所差異，是由於在計算有關的加薪幅度時採用不同的計算方法所致，並不表示在原則問題上有根本性差異。汲取了 2011-2012 年度的司法人員薪酬檢討經驗後，日後遇上類似情況，司法機構時會採用與司法人員薪常會所採用相同的計算方法。

⁵ 財委會分別在 2011 年 11 月 18 日、2012 年 12 月 7 日、2013 年 12 月 20 日、2015 年 3 月 20 日及 2016 年 3 月 19 日通過 2011-2012 年度、2012-2013 年度、2013-2014 年度、2014-2015 年度及 2015-2016 年度的司法人員薪酬調整建議。

13. 事務委員會於 2012 年 10 月 30 日討論 2012-2013 年度司法人員薪酬調整時，一名委員指出，儘管終審法院首席法官在香港特別行政區排名名單上的排名高於 3 位司長，但其月薪(即 251,950 元)卻遠低於司長的月薪(即 350,000 元)。該名委員詢問，司法人員薪常會曾否就這個薪金差距進行研究。

14. 政府當局表示，不適宜把法官及司法人員的薪酬與在政治任命制度下獲委任的官員的薪酬直接比較，因前者除薪金外亦可享有多項福利及津貼，包括房屋及退休福利和教育津貼，但後者則沒有。此外，法官及司法人員亦享有任期保障，直至達到退休年齡為止，而政治委任官員亦沒有。鑒於司法機構獨立運作，性質獨特，法官及司法人員按獨立的薪級表支薪。此外，司法人員薪酬須定期檢討，有關檢討獨立於公務員薪酬檢討。司法人員薪常會會就有關司法人員薪酬的事宜，向行政長官提供意見。

15. 政府當局指出，儘管由於司法工作性質獨特，不宜把司法人員薪酬與法律界私營機構的薪酬直接比較，不過，2010 年基準研究的結果顯示，雖然裁判官及區域法院法官的薪酬是高於具備同等經驗的私人法律執業者，但高等法院原訟法庭法官的薪酬卻低於具備同等經驗的私人法律執業者。就執業年資相同的原訟法庭法官及資深大律師的薪酬差距而言，自 2005 年起，有關差距已經由 47%縮減至 42%。然而，必須注意的是，司法人員薪酬與法律界薪酬差距的變動，出現不同程度的擴大或縮窄，顯示法律界薪酬的差異，未能確立明確的趨勢。基準研究得出一項有趣的觀察結果，就是與參與基準研究的律師相比，有較多參與同一研究的大律師表示有興趣加入司法人員行列。

16. 有委員詢問，對於有意加入司法人員行列的外界人才而言，法官及司法人員的整體薪酬福利條件是否在相當程度上具有吸引力。政府當局回應時表示，除了薪酬福利條件之外，還有其他因素，例如司法機構的崇高地位、個別人士對於服務公眾的宏志，以及事業上更上一層樓的機遇等，對於有意加入司法人員行列的外界人才，依然保持相當程度的吸引力。

17. 事務委員會於 2014 年 11 月 24 日及 2015 年 11 月 23 日分別討論 2014-2015 年度及 2015-2016 年度司法人員薪酬調整時，有委員詢問，當局有否就司法人員薪酬諮詢法官及司法人員的意見。

18. 政府當局表示，司法機構的立場是釐定司法人員薪酬的 3 項因素之一。第二項因素是司法人員薪常會是否已全面審視立法會參考資料摘要所載的一籃子因素，即：(i)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；(ii)司法機構招聘和挽留法官

及司法人員的情況；(iii)法官及司法人員的退休年齡和退休福利；(iv)法官及司法人員所享有的福利和津貼；(v)禁止離職後再在香港私人執業的規定；(vi)海外的薪酬安排；(vii)生活費用的調整幅度；(viii)香港的整體經濟狀況；(xi)政府的財政狀況；(x)私營機構的薪酬水平及趨勢；以及(xi)以公營機構薪酬作為參考。第三項因素是有需要確保司法人員薪酬足以吸引並挽留司法機構內的人才，以維護司法獨立。政府當局相信，司法機構曾就以往及擬議的司法人員薪酬調整，諮詢法官及司法人員的意見。

19. 一名委員察悉，司法服務的其中一個特點是，除非得到行政長官批准，否則區域法院級別或以上的法官不得在離職後再私人執業。該名委員問及現任行政長官曾否作出上述批准。政府當局對此給予否定的答覆。

20. 事務委員會於 2015 年 11 月 23 日討論 2015-2016 年度司法人員薪酬調整時，一名委員關注到，法官及司法人員增薪 4.41% 的建議，低於截至 2015 年 3 月止 12 個月的平均整體通脹率 4.5%。

21. 政府當局回應時表示，雖然釐定司法人員薪酬的機制獨立於公務員薪酬調整機制，但與年度公務員薪酬調整相似的是，法官及司法人員的年度薪酬調整，目的並非追蹤通脹。相反，司法人員薪常會提出法官及司法人員的增薪建議前，已考慮行政長官會同行政會議在 2008 年 5 月通過的一籃子因素、司法獨立的原則，以及司法機構的立場。

22. 有委員詢問，在 2015 年的法官及司法人員薪酬趨勢淨指標之上另加 0.5%，是否一如公務員的情況，旨在激勵法官及司法人員的士氣。政府當局在回應時表示，當局認為如公務員薪酬調整是根據薪酬趨勢淨指標加 0.5%，2015 年的司法人員薪酬調整亦應採取相同做法，否則司法人員薪酬調整會遜於公營機構的薪酬調整。

23. 對於有委員查詢有關 2015 年香港法律執業者收入基準研究("2015 年基準研究")的進展，政府當局回應時表示，司法人員薪常會委聘進行基準研究的顧問正透過問卷向私人執業的法律執業者收集資料，然後將會與回應者進行訪問。司法人員薪常會希望在 2016 年檢討司法人員薪酬時，可參考 2015 年基準研究的結果，但政府當局強調，相關結果不應被視為直接反映司法人員薪酬調整的實際數字。司法人員薪常會就 2016 年司法人員薪酬調整作出建議之前，會先考慮 2015 年基準研究的結果，作為其中一項考慮因素。

司法人手情況及法院案件輪候時間冗長

24. 鑒於法院案件輪候時間冗長，有委員關注到，司法機構是否有足夠司法人手應付日益增加的工作量。

25. 政府當局表示，司法機構不時因應運作需要，檢討司法人員編制及人手情況。舉例而言，為了應付土地審裁處日益增加的工作量，尤其是自 2009 年起因有更多"強制土地售賣"案件而帶來的工作量，司法機構已於 2012 年增設兩個司法職位⁶。在全數填補實任職位的空缺之前，司法機構會沿用一貫做法，繼續聘用短期司法人手以紓緩工作量。調配外聘暫委/短期的法官及司法人員，亦可讓私人執業的律師及大律師在決定是否加入司法人員行列之前，汲取在司法機構工作的實際經驗。政府當局又表示，司法機構已檢討原訟法庭法官招聘工作的頻密程度。考慮到若干有意加入法官行列的人士擬加入的時間與司法機構的招聘期，有時未必配合，終審法院首席法官認為原訟法庭的招聘工作應每年定期進行，而不是像過去般大約每 3 年才進行一次。

26. 有委員察悉，司法職位的空缺比率已由 2014 年 3 月 31 日的 20.2%(即在編制內的 193 個司法職位當中，有 40 個尚未填補)下降至 2014 年 11 月的 11.9%(即在編制內的 193 個司法職位當中，有 23 個尚未填補)。該名委員詢問，司法職位的空缺比率超逾 10%是否司法機構長久以來的人手情況，而超逾 10%的員工空缺比率在其他政策局/部門是否亦非罕見。

27. 政府當局指出，在 23 個司法職位空缺當中，約 9 個空缺現時未能填補，須待西九龍法院大樓竣工。因此，空缺比率不可說屬嚴重，而在其他政策局/部門並不罕見。政府當局又指出，司法機構不時因應運作需要檢討司法人員編制及人手情況。舉例而言，司法機構在完成有關法官及司法人員人手情況的全面編制檢討後，已於 2008 年開設 8 個司法職位；於 2012 年開設兩個司法職位，以應付土地審裁處日益增加的工作量；於 2013 年開設兩個司法職位，以應付隨着競爭事務審裁處根據《競爭條例》(第 619 章)成立及運作而衍生的新職務；再者，司法機構已取得資源，在 2014-2015 年度於各級法院增設 7 個司法職位。

28. 對於法院案件輪候時間冗長的問題，政府當局表示，應以整體角度考慮此事。據司法機構所述，雖然原訟法庭的民事流動案件表及刑事流動案件表的案件輪候時間，均較目標輪候時間為長，

⁶ 司法機構擬於 2014-2015 年度尋求財委會支持撥款，以開設 7 個常額司法職位，從而加強各級法院的司法人手編制。

但終審法院、區域法院、家事法庭和裁判法院，以及專責法庭及審裁處的案件輪候時間大致上能夠維持在各自的目標範圍之內。高等法院首席法官的首要任務是調配司法資源供原訟法庭審理上訴案件。

29. 有委員關注到，司法機構能否適時填補司法職位空缺，以縮短冗長的法院案件輪候時間。事務委員會於 2014 年 11 月 24 日討論 2014-2015 年度司法人員薪酬調整時，委員察悉，司法機構首次在提交予公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處的文件中，表示在招聘原訟法庭法官及委聘暫委特委裁判官方面，已經初步見到有困難的跡象。此外，據悉在前兩次於 2012 年及 2013 年的招聘工作中，並非所有原訟法庭法官的空缺均可被填補，尤其是在 2013 年的招聘工作中，適合任命的合資格人數，遠少於當時的空缺數目。在裁判官方面，司法機構表示從私人執業律師當中邀請合適人選出任暫委特委裁判官亦存在困難。

30. 政府當局表示，隨着逐步實任填補司法職位空缺，外聘暫委/短期的法官及司法人員數目已由 2014 年 3 月 31 日的合共 41 名減少至 2014 年 11 月的 27 名。政府當局指出，在上一輪於 2014 年上半年進行的常任裁判官及特委裁判官公開招聘工作完成後，司法機構已任命 16 位常任裁判官及 5 位特委裁判官，並將於短期內公布更多常任裁判官及特委裁判官的任命。政府當局又表示，司法機構剛於 2014 年 10 月展開原訟法庭法官的新一輪公開招聘。司法機構、政府當局及司法人員薪常會將會密切監察在招聘原訟法庭法官方面有否出現困難；若有的話，這是否由於司法人員薪酬及/或其他因素所致。

31. 一名委員關注到，一如律師會所指出，司法人員薪酬(尤其是裁判官職級)是司法機構在聘請外界律師出任外聘暫委法官及司法人員方面遇到困難的主要原因之一。另一個致使合適的私人執業律師不會考慮應徵出任暫委特委裁判官的原因，是即使他們表現良好，當局亦未有保證會在一個任期(例如兩年)後，委任他們為常任裁判官。為了讓司法機構更好地應付法官及司法人員工作量日益增加的問題，以及協助縮短法院案件輪候時間，該名委員促請政府當局向司法機構提供所需的新增財政資源。委員又表示，許多有才幹並具備多年執業經驗的私人執業律師均有興趣加入司法人員行列。該名委員建議，除了進行公開招聘外，司法機構亦可考慮直接與合資格的法律執業人士接觸，及/或委託獵頭公司，以了解該等法律執業人士是否有意加入司法人員行列。

32. 政府當局表示，自 2011-2012 年度起，政府當局已全數提供司法機構所要求的新增資源。具體而言，在 2014-2015 年度，司法機構將獲提供所需的財政資源，於各級法院增設 7 個司法職位，包括 3 個高等法院上訴法庭法官、一個原訟法庭法官、一個區域法院法官及兩個裁判官職位；成立一支由 10 名具法律專業資格人士組成的團隊，為司法培訓提供專業支援；以及淨增設 59 個司法機構政務處的公務員職位，以配合司法和登記處服務水平提升後所衍生的需求。司法機構得到新增撥款後，亦可應付下述各項需要：填補各級法院所有現有實任法官及司法人員的職位空缺；在過渡期間聘用短期司法人手，以助縮短若干服務受壓範疇的輪候時間；以及聘用支援人員填補司法機構政務處的所有現有職位空缺。

33. 一名委員詢問，除了委聘合資格海外申請人擔任司法職位的開支較高之外，自主權移交後，法官必須具備雙語能力，是否司法機構沒有從香港以外地方聘請法官以解決招聘困難的另一個原因。

34. 政府當局表示，法官及司法人員全部均是透過公開招聘而任命。本地及海外的應徵者均可提出申請。據司法機構所述，在 2011 年至 2015 年期間，獲填補的 81 個司法職位當中，分別有 51 個及 30 個職位是由外間應徵者及司法機構內部的應徵者填補。

35. 有委員表示，為使公眾建立對司法制度的信心，司法機構應避免委聘來自律政司的前檢控官擔任法官，並須確保法官的行為操守符合高標準。

為法官及司法人員提供支援人員及其他支援

36. 部分委員關注到，法官及司法人員缺乏支援人員及其他支援。該等委員指出，法官在擬備判詞(尤其是中文判詞)的時候，並沒有足夠的支援，以致部分法官須在公餘時間擬備判詞。一名委員進一步指出，在部分海外普通法司法管轄區，法官會有一組合資格的大律師擔任法官書記以作支援，從而紓緩法官的工作量。

37. 政府當局表示，司法機構已於 2010 年開始推行司法助理計劃("該計劃")，為上訴法官在履行職務時提供更強的支援。該計劃的目標如下：(a)協助終審法院及高等法院上訴法庭的法官進行有關法律觀點的研究，和協助處理法院其他工作；及(b)讓剛畢業而出色的法律畢業生，在開展法律專業前，對上訴程序有深入的了解，並透過與上訴法官共事的經驗而獲益。

38. 委員指出，在該計劃下，司法助理只會被指派為上訴法官提供支援。為更好地協助法官及司法人員應付日益增加的工作量，以及將法院案件輪候時間維持在目標範圍內，司法機構應把該計劃的範圍擴大至涵蓋所有級別的法院，並聘請更多年輕律師及大律師擔任司法助理。政府當局承諾向司法機構轉達委員對該計劃的意見，以供考慮。

法官的退休年齡

39. 部分委員察悉，視乎所屬法院級別，法官及司法人員的法定正常退休年齡為 60 歲或 65 歲。當達到正常退休年齡後，視乎所屬法院級別及個別情況，他們可獲准延任至 70 歲或 71 歲。鑒於退休是法官及司法人員流失的主要原因，有委員建議當局考慮一如公務員的情況，延長法官及司法人員的退休年齡。

40. 政府當局表示，據司法機構所述，司法機構已委聘外間顧問就各級法院的法官及司法人員的退休年齡進行檢討。司法機構計劃於該檢討得出結果後，向政府知會檢討結果。

41. 有委員質疑，司法機構是否有需要委聘外間顧問進行關於法官及司法人員的退休年齡的檢討，因為司法機構對法律界非常熟悉。另一名委員促請司法機構從速進行關於法官及司法人員的退休年齡的檢討，吸引優秀的應徵者及經驗豐富的私人法律執業者加入法官及司法人員行列。

司法培訓

42. 部分委員認為，為維持司法服務的質素，各級法院的法官及司法人員均須持續接受司法培訓，這點十分重要。委員希望，隨着司法機構於 2013 年成立香港司法學院，可為法官及司法人員(尤其是較低級別法院的法官及司法人員)提供更有系統的司法培訓。部分其他委員認為，為確保法官及司法人員了解社會實況，法官及司法人員有需要獲取有關內地制度與國情的發展的知識，並接觸有關事宜，以及好好掌握香港市民的民情和意見。

最新發展

43. 就 2016-2017 年度的年度調整，司法人員薪常會建議法官及司法人員的薪金在 2016-2017 年度增加 4.85%，並由 2016 年 4 月 1 日起生效。因應 2015 年基準研究的結果，司法人員薪常會建議原訟法庭以下級別法院的法官及司法人員加薪 4%，而原訟法庭及以上

級別法院的法官則加薪 6%，並由 2016 年 9 月 1 日起生效。一如以往司法人員薪酬調整時的情況，政府當局打算先徵求事務委員會的意見，然後再尋求財委會支持撥款。

44. 事務委員會將於 2017 年 1 月 23 日的會議上討論 2016-2017 年度司法人員薪酬調整事宜。

相關文件

45. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 1 月 19 日

司法人員薪酬調整

相關文件一覽表

日期	會議/事件	參考文件
2011 年 10 月 20 日	司法及法律事務委員會	立法會參考資料摘要 檔號： <u>CSO/ADM CR 6/3221/02</u> 會議紀要 立法會 <u>CB(2)1356/11-12</u> 號文件
2012 年 10 月 30 日	司法及法律事務委員會	立法會參考資料摘要 檔號： <u>CSO/ADM CR 6/3221/02</u> 立法會秘書處擬備有關 "2012-2013 年度司法人員薪酬調 整"的背景資料簡介 立法會 <u>CB(4)61/12-13(01)</u> 號文件 香港律師會於 2012 年 10 月 30 日 就 2012-2013 年度司法人員薪酬調 整及相關事宜的來函 立法會 <u>CB(4)79/12-13(01)</u> 號文件 會議紀要 立法會 <u>CB(4)220/12-13</u> 號文件

日期	會議/事件	參考文件
2013 年 11 月 26 日	司法及法律事務委員會	立法會參考資料摘要 檔號：CSO/ADM CR 6/3221/02 立法會秘書處擬備有關"司法人員薪酬調整"的背景資料簡介 立法會 CB(4)157/13-14(03)號文件 會議紀要 立法會 CB(4)511/13-14 號文件 政府當局就委員要求提供有關"司法人員薪酬調整"的資料所作的回應 立法會 CB(4)223/13-14(01)號文件
2014 年 11 月 24 日	司法及法律事務委員會	立法會參考資料摘要 檔號：CSO/ADM CR 6/3221/02 立法會秘書處擬備有關"司法人員薪酬調整"的最新背景資料簡介 立法會 CB(4)172/14-15(04)號文件 會議紀要 立法會 CB(4)355/14-15 號文件
2015 年 11 月 23 日	司法及法律事務委員會	立法會參考資料摘要 檔號：CSO/ADM CR 6/3221/02 立法會秘書處擬備有關"司法人員薪酬調整"的最新背景資料簡介 立法會 CB(4)226/15-16(03)號文件 會議紀要 立法會 CB(4)422/15-16 號文件

立法會秘書處
議會事務部 4
2017 年 1 月 19 日