

法官及司法人員薪酬釐定制度  
顧問研究報告書

---

梅師賢爵士 AC KBE

2003 年 2 月

# 目 錄

章		頁
1	序言.....	1-5
2	香港法官及司法人員的薪酬制度.....	6-13
3	司法獨立 — 憲法原則.....	14-27
4	法官及司法人員薪酬 — 在各個司法管轄區的情況....	28-46
5	法官及司法人員薪酬制度的近期檢討.....	47-55
6	建議.....	56-64

# 第一章

## 序言

**1.1** 是項研究工作由香港司法機構委託進行，旨在協助該機構進行檢討現行釐定法官及司法人員薪酬和服務條件的制度。

**1.2** 是項研究的範圍如下：

**1.2.1** 是項研究將綜合報導多個海外司法管轄區現行的法官及司法人員薪酬和服務條件制度，為此：

文中現行的法官及司法人員薪酬和服務條件制度包括：

- (a) 釐定薪酬和服務條件及不時對之進行檢討和調整的架構和機制；
- (b) 釐定薪酬及服務條件水平的方法，包括釐定的準則，例如參照經濟指標或公營部門或私營機構的薪酬及服務條件，或與之保持聯繫；
- (c) 用以不時檢討及修訂薪酬和服務條件水平的方法。

本研究涉及的海外司法管轄區包括：

- (a) 澳大利亞[聯邦司法機構及各州；倘州與州之間的制度有重大的差別，則選取兩個或 3 個州，如新南威爾士州和維多利亞州]；

(b) 加拿大（只限於由聯邦政府委任者）；

(c) 英國；

(d) 新西蘭；

(e) 新加坡；及

(f) 美國（聯邦司法機構）。

1.2.2 是項研究將根據對上文第 1.2.1 段所述事項進行研究所得的結果，列述各種釐定和調整法官及司法人員薪酬和服務條件的模式。

1.2.3 是項研究並會闡述香港現行的釐定和調整法官及司法人員薪酬和服務條件的制度。

1.2.4 是項研究亦將列出日後香港在釐定和調整法官及司法人員薪酬和服務條件方面各個可供選擇的模式，並作出建議。

**1.3** 隨着政府當局在 2002 年 7 月推行問責制，司法機構亦委託本人展開研究。在實施問責制前，法官及司法人員的薪酬與公務員的薪酬素有密切的關係。

**1.4** 在新的制度下，政府的主要官員不再是公務員，而是政治任命人員，在行政長官提名下獲委任，任期不超過五年。這些政治任命的官員有可觀的薪酬，但是沒有公務員可享有的退休金，亦沒有公務員可享有的多項福利。

**1.5** 與此同時，政府當局亦會對公務員的薪酬和政策制度進行全面檢討。該項檢討將會考慮推行薪效掛鈎等新措施。薪效掛鈎的做法在其他司法管轄區的公務員薪酬評定中已有應用，但在法官及司法人員的薪酬評定中一般還未被採用。

**1.6** 該等已經作出的轉變及其他可能出現的轉變不但會對法官及司法人員薪酬與公務員薪酬兩者之間一直所保持的緊密關係帶來重大影響，而且還會對用以評定法官及司法人員薪酬的方法帶來重大影響。

**1.7** 故此，在進行這項工作的時候，除了要考慮上文所述的轉變和其他司法管轄區的現行法官及司法人員薪酬制度外，還須捍衛司法獨立這個基本的憲法原則，因為這個憲法原則直接關係到法官及司法人員的薪酬、釐定法官及司法人員薪酬的模式，以及削減法官及司法人員薪酬等事宜。

**1.8** 一直以來，其他司法管轄區的法官及司法人員薪酬釐定方法和架構都深受一些因為要維護司法獨立原則而須予符合的要求所影響，所以本報告書將詳述這個原則的歷史背景和內容。符合這些衍生自司法獨立原則，且已是早經確立的要求對香港至為重要，這一點可說是不言而喻的。

**1.9** 本報告書的大綱如下：

**1.9.1** 第二章說明香港法官及司法人員的薪酬制度。這一章的資料由香港司法機構提供，本人只是略作修改。雖然將這一章編排於有關司法獨立的論述之後，以及排列於描述其他司法管轄區的制度概況之前也許更為合宜，但是這一章詳述了引致司法機構展開是項研究的各種轉變，所以本人將它放在序言之後。

**1.9.2** 第三章細述司法獨立這個基本的憲法原則，並論述將這個原則應用於釐定司法人員薪酬水平的有關法學理論。

**1.9.3** 第四章將聯合王國、澳大利亞（聯邦、新南威爾士州及維多利亞州）、新西蘭、加拿大、美國及新加坡各地不同的法官薪酬釐定制度作一比較。這一章列述這些司法管轄區各自用以評定及檢討法官薪酬的機制，並闡述其現有制度的背景。這些背景對是項研究尤其重要，因為現有的機制一

般都是在汲取以往失敗的經驗後才逐漸建立起來的。文中除了概述負責評定法官薪酬的組織的組成模式和其評定方法（包括須予考慮的因素）外，還闡述評定的結果如何實行。如有需要，文中亦會述明有關制度的立法基礎，以及任何有關法官在獲得委任期間免被削減薪酬的法例或憲法規定。

1.9.4 第五章討論近期全面檢討聯合王國及澳大利亞（聯邦）法官薪酬的報告書。該報告書曾對多個重要問題作出探討。

1.9.5 第六章列出各項改革建議，以供香港司法機構考慮。這些建議是根據第三章所概述的各項原則和參考第四及第五章所敘述的各地制度的實踐經驗而作出的。

**1.10** 本報告書並不會探討香港現時法官及司法人員的薪酬是否足夠。這個問題不屬是項研究的範圍。

**1.11** 本報告書所論述的各司法管轄區，其有關當局提供了莫大的幫助，本人謹此表示由衷的感激。此外，本報告書得以完成，亦有賴香港司法機構、英國首席大法官（Lord Chancellor）和首席大法官辦公廳的大力協助，本人特此致謝。英國首席大法官 Irvine 勳爵（Lord Irvine of Lairg）和首席大法官辦公廳常任秘書長 Hayden Phillips 爵士 GCB（Permanent Secretary of the Lord Chancellor's Department）撥冗與本人探討了多項問題，美國法院行政管理辦公室的立法事務科助理科長 Michael W Blommer 先生（Assistant Director, Legislative Affairs, Administrative Office of the United States Courts）和助理總法律顧問 Steven M Tevlowitz 先生（Assistant General Counsel）、以及聯合王國高級人員薪酬檢討小組委員 David Williams 爵士（Member of the Senior Salaries Review Body (UK)）亦抽空與本人就有關事宜進行討論，使本人在多個重要問題的理解上深受啓發，獲益不淺。

**1.12** 最後，本人對為本報告書作出寶貴貢獻的研究助理員 Anne Twomey 女士致以謝意。Anne Twomey 女士是悉尼大學法學院講師，持有墨爾本大學榮譽法學士學位和澳大利亞國立大學法學（公法）碩士學位。

## 第二章

### 香港法官及司法人員的薪酬制度

#### 司法機構的組織

**2.1** 香港特別行政區司法機構以終審法院首席法官為首，由其領導的法官及司法人員<sup>1</sup>於下列不同級別法院服務：

- (a) 終審法院，即香港最高級別的上訴法庭；
- (b) 高等法院，由上訴法庭和原訟法庭組成；
- (c) 區域法院；及
- (d) 裁判法院和審裁處。

#### 公務員體制概覽

**2.2** 法官及司法人員的薪酬和服務條件在傳統上與公務員的薪酬和服務條件素有密切關係，所以在未討論法官及司法人員薪酬制度前，宜先簡述公務員的薪酬制度。

**2.3** 香港約有 175,000<sup>2</sup> 名公務員，他們來自約 400 個職系，這些職系又細分為 1,000 多個職級。

**2.4** 下列 3 個獨立組織負責就公務員薪酬及服務條件的事宜向政府當局提供意見：

- (a) 首長級薪俸及服務條件常務委員會負責就關乎首長級公務員的事宜提供意見；

---

<sup>1</sup> 司法人員是指在各裁判法院和審裁處服務的司法人員，以及高等法院和區域法院的司法常務官和聆案官。

<sup>2</sup> 截至 2002 年 12 月止，人手編制約為 176,000 個職位，而實際員額約為 170,000 人



- (b) 公務員薪俸及服務條件常務委員會負責就關乎非首長級公務員的事宜提供意見；及
- (c) 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會負責就關乎紀律部隊的事宜提供意見<sup>3</sup>。

**2.5** 現於下文闡述政府當局在公務員薪酬調整方面的政策。當局的政策是按年考慮調整薪酬，而薪酬的變更基本上與私營機構的薪酬調整一致。因此，當局每年進行一次私營機構薪酬趨勢調查（以下簡稱“調查”），並從調查的結果得出 3 個薪酬趨勢總指標，分別適用於高層、中層和低層 3 個不同的薪金級別。每一個薪酬趨勢總指標相當於有關薪金級別內所有接受調查的僱員的加權平均薪酬調整值。從薪酬趨勢總指標減去應付予公務員的增薪額便得出薪酬趨勢淨指標<sup>4</sup>。這些淨指標就是當局考慮公務員每年薪酬調整幅度的依據。除此以外，其他考慮因素包括生活水平的提高、經濟狀況、財政預算、員方的訴求和公務員士氣等問題。自薪酬趨勢調查於 1974 年首次進行以來，政府當局曾有數次因為經濟不景而沒有按照薪酬趨勢淨指標調整薪酬。

**2.6** 然而，從政府當局於 2003 年 1 月發表的言論看來，當局似乎不會在 2002-03 年度進行私營機構薪酬趨勢調查，而會改為進行一項私營機構薪酬水平調查。

**2.7** 政府當局現正對公務員的薪酬政策和制度進行全面檢討<sup>5</sup>。這項檢討的範圍涵蓋公務員體系的所有首長級職系及非首長級職系。其間，當局參考了澳大利亞、加拿大、新西蘭、新加坡和聯合王國在公務員薪酬制度方面的做法，並就若干範疇進行詳細檢討，當中包括以薪幅代替固定薪級、薪酬調整制度、引入薪效掛鈎的元素、以及精簡和下放薪酬管理工作等。

---

<sup>3</sup> 紀律部隊由警務處、廉政公署、入境事務處、懲教署、海關、消防處及政府飛行服務隊組成。

<sup>4</sup> 這項調整是考慮到在公務員體系中某些職級享有不適用於私營機構的按年增薪額而作出的。

<sup>5</sup> 法官及司法人員薪酬不屬這項檢討的範圍。

## 法官及司法人員薪酬制度

### 體制

**2.8** 舉凡關於法官及司法人員薪酬和服務條件的事宜，有關當局均須諮詢司法人員薪俸及服務條件常務委員會（以下簡稱“司法委員會”）的意見。

**2.9** 由於司法機構地位獨立，法官及司法人員在薪酬和服務條件方面需與公務員分開處理，司法委員會遂於1987年12月成立。該委員會的職權範圍如下：

- (a) 委員會經常檢討法官及司法人員的架構（即各等級的數目）各職級的適當薪額，以及司法人員的其他服務條件，並向行政長官提出建議。
- (b) 委員會如認為有必要時，可進行全面性的檢討。此項檢討會以司法機構內部的現有架構為基準，並不涉及增設司法人員職位的問題。倘若委員會發覺有不合適處，可向終審法院首席法官（前稱首席按察司，其後又稱首席大法官）提出並提供意見。

**2.10** 司法委員會的主席及4位委員均由行政長官委任。近年委員會的成員有1位律師、1位會計師和3位商界人士，並由其中1位商界人士出任主席<sup>6</sup>。委員會的委員同時亦為首長級薪俸及服務條件常務委員會的成員。司法委員會和3個公務員薪俸及服務條件的諮詢組織皆由同一個秘書處提供服務，而該秘書處的工作人員俱為公務員。

**2.11** 政府當局或司法機構均可向司法委員會提交意見書。如果建議由司法機構提出，有關討論文件通常都會加註政府的立場，反之亦然。

**2.12** 司法委員會是一個諮詢組織。政府及行政會議在有需要時作出最後決定。此外，有關薪酬調整和其他對於薪

---

<sup>6</sup> 自主席於2002年4月1日卸任後，主席的職位一直懸空。

酬架構及服務條件的改變，如果涉及額外開支，則需得立法會財務委員會的批准。

### 釐定和檢討薪酬的機制

**2.13** 在 1964 年發表的首長級薪俸及服務條件常務委員會第一號報告書中，司法部和各政府部門被納入不同組別。除律政署外，各政府部門按若干職級審訂因素而分為 3 組，每組再配以 1 個薪級表。司法部和律政署則被列入第 4 個組別，因為報告書認為將適用於其他組別的職級審訂因素套用於司法部和律政署是不適當的。

**2.14** 以職權範圍而論，該成立於 1987 年 12 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。

### 按年調整薪酬

**2.15** 在司法委員會於 1987 年 12 月成立後，政府當局曾於 1988 年向立法局財務委員會建議將每年的法官及司法人員薪酬檢討與公務員的薪酬檢討分開處理。但實際上由 1989 年起，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，而行政會議（前稱行政局）和財務委員會亦批准有關薪酬調整與公務員的薪酬調整一併實行。

### 近年的薪酬調整

**2.16** 1998 年高層薪金級別的薪酬（趨勢）淨指標有 6.03% 的升幅，但是由於經濟下滑，政府當局決定屬首長級薪級表第 3 點及以上（納入高層薪金級別）的公務員不獲加薪，而屬首長級薪級表第 3 點以下（也納入高層薪金級別）的公務員則獲加薪 6.03%。在司法委員會的建議下，是項安排亦同樣適用於法官及司法人員，即區域法院法官及以上審級法院的法官不獲加薪，而區域法院以下審級法院的司法人員則獲加薪 6.03%。司法委員會認為任何有關檢討法官及司法人員薪金架構和薪酬調整機制的建議均可予以考慮，但在

未確立另一個制度之前，該項自 1989 年起便沿用的安排，亦即按公務員薪酬調整而對法官及司法人員薪酬作出一致調整的做法，應該繼續採用。

**2.17** 公務員和法官及司法人員的薪酬在 1999 年和 2000 年俱因應薪酬趨勢調查的結果而凍結。其後，首長級公務員和法官及司法人員在 2001 年獲加薪 4.99%。

**2.18** 政府當局在 2002 年決定，由同年 10 月 1 日起屬高層薪金級別的公務員減薪 4.42%，（屬低層級別的公務員減薪的百分率較少）。減薪安排通過立法進行，但不適用於法官及司法人員。當局在作出有關決定時明白終審法院首席法官已委託顧問，研究如何建立一套新架構和機制及如何訂定合適方法以釐定和調整法官及司法人員的薪酬和服務條件等。當局亦知悉終審法院首席法官會於日後就此事提交建議。政府述明，待制定新的架構、機制和方法後，便會在這個架構的規範下進行評估，以決定 2002 年的公務員減薪應否同樣適用於法官及司法人員，以及如果適用，又應在何時開始。

## 現時的薪酬水平及服務條件

**2.19** 區域法院或更高審級法院的法官<sup>7</sup>享有任期保障至 65 歲的退休年齡。該項任期保障受到《基本法》和法規的保護。該些等級的法官可以選擇根據可享退休金條款或合約條款接受委任。法例所賦予的任期保障不受上述選擇影響，兩者之間的主要分別在於選擇按合約條款受聘者每三年會獲發一筆酬金，但沒有退休金。不過，這些級別的法官的其中一項聘用條件規定，他們必須向行政長官承諾，在未得行政長官的同意前，不得在香港重新執業為大律師或律師。實際上，從未有法官向行政長官提出這方面的請求，而行政長官亦從未給予同意。此外，法規亦訂明終審法院的法官不得重新執業。

**2.20** 禁止退休法官重新執業是香港在法官委任和法官退休方面的安排的一個特色，有別於其他多個司法管轄區的安

---

<sup>7</sup> 高等法院的司法常務官和聆案官除外。

排。換言之，香港的大律師或律師獲委任為法官就需得放棄退休後在本港重新執業的權利和從法律專業賺取收入。

**2.21** 在裁判官方面，1998年11月30日後加入司法機構者，首先會以一個合約為期三年的合約形式獲委任。能夠成功完成第二個三年合約者，可申請以3份各為期三年的接連合約受聘或按常額及可享退休金條款受聘。

**2.22** 法官及司法人員有其獨有的薪級表，即司法人員薪級表。除了特委裁判官和首兩年服務的裁判官外，法官及司法人員的薪酬水平在公務員首長級薪級表內俱有對等的薪點。

### 政府當局新推行的問責制

**2.23** 由於法官及司法人員的薪酬和服務條件歷來都是與公務員的薪酬和服務條件密切相關的，故此，政府當局在2002年7月所推行的新問責制自然會對這個關係帶來頗大的影響。

**2.24** 《基本法》對政府主要官員的任命作出了規定。1997至2002年期間政府的主要官員都是在職的公務員。但在2002年7月1日推行新的問責制後，現時大部份的主要官員都是由行政長官提名而獲政治任命的，任期不會超越行政長官的五年任期。他們的情況與按可享退休金條款受聘的公務員截然不同；後者享有任期保障直至退休，而退休年齡一般是60歲。

**2.25** 政府當局為這些政治任命的官員另行制定新的薪酬福利條件，他們的薪酬基本上以現金支付，連同少許的附帶福利。以政務司司長為例，其薪金上升52%，由每月的227,450元增加至345,850元<sup>8</sup>，不過，他可享有的年假則由55.5天減少至22天，而且除了官邸和醫療保障外，他不再享有政務司司長過往作為公務員所享有的其他附帶福利，如退休福利等。據政府當局稱，新的薪酬福利條件是參考Hay Group有限公司的研究結果後制定的，就費用總額而

---

<sup>8</sup> 該數額在2003年1月減至297,510元。

言，所給予的待遇與之前的待遇相若，而且反映了所調查的私營機構行政總裁報酬總額的頗大部份的中位數值。

**2.26** 這些政治任命的官員掌管由公務員擔任職員的政府各局和部門，而各局及部門通常由一位常任秘書長領導。

**2.27** 在推行問責制前，法官及司法人員的薪酬在公務員首長級薪級表內皆有對等的薪點。

**2.28** 在推行問責制後

(a) 原訟法庭或以下審級法院的法官在公務員首長級薪級表內仍然有對等的薪點。原訟法庭法官的薪金定於司法人員薪級表第 16 點，相等於首長級薪級表第 8 點，即常任秘書長的薪金水平。（常任秘書長由一名現時是政治任命的主要官員領導。）區域法院法官的薪級相等於公務員首長級薪級的第 3 點。至於屬最低級別的司法人員，特委裁判官的薪酬定於司法人員薪級表第 1 至 6 點，而裁判官的薪酬則定於司法人員薪級表第 7 至 10B 點。司法人員薪級表第 10 點等同公務員首長級薪級表的第 1 點。<sup>9</sup>

(b) 然而，原訟法庭或以上審級法院的法官，在公務員薪級表內便再沒有對等薪級，因為以往在公務員首長級薪級表內與此對等的公務員職級現時是政治委任的職級，其薪酬福利條件與公務員不同。比如說，以前終審法院首席法官的薪金與政務司司長的薪金是一樣的，分別定於司法人員薪級表的最高薪點第 19 點和公務員首長級薪級表的第 10 點。這是要令公務員的首長與司法機構的首長享有同等的薪酬。但是現在的政務司司長是政治委任的，故此並非按照公務員的服務條款受聘。

---

<sup>9</sup> 2002 年的公務員減薪並不涉及法官及司法人員，所以現時在公務員首長級薪級表內若干薪點的薪酬略低於司法人員薪級表內的對等薪點。

## 其他相關點

2.29 以下各點亦與是項研究的主題有關：

- (a) 根據《基本法》第九十三條，香港特別行政區成立前在香港任職的法官及司法人員“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。”另一方面，根據《基本法》第一百條，公務員亦享有類似的保障。
- (b) 除此之外，無論是《基本法》或是法規，都沒有給予法官及司法人員其他免被削減薪酬的保障。然而，此類憲法或法規上的保障，一般被認為是維護司法獨立所需的要素（詳見下文）。
- (c) 在香港，政府當局並沒有一筆常設的法定撥款用作支付法官及司法人員的薪酬。事實上，司法機構的開支（包括支付法官及司法人員薪酬所需的開支）是由一筆根據每年的撥款條例所撥出的總賬款來支付的。這個安排與聯合王國、澳大利亞、加拿大、新西蘭和新加坡等其他司法管轄區的做法截然不同，這些國家備有固定的法定撥款以支付法官的薪酬。
- (d) 獲委任為高等法院和區域法院法官者，法例所規定的最少執業經驗分別是十年和五年。不過，實際上獲委任人士的經驗一般都遠較規定者為長。此外，雖然在裁判官方面現時沒有最低的法定執業年資要求，但是獲委任的人士一般都具備多年的執業經驗。

## 第三章

### 司法獨立 — 憲法原則

**3.1** 本章將會探討從辨識和應用司法獨立原則所發展出來的法學理論，尤其是於保障法官及司法人員薪酬方面的應用。本章首先概述司法獨立原則在聯合王國的發展歷史，繼而討論美國憲法對這項原則賦予的明文保障，澳大利亞採用明文及默示的混合保障，以及加拿大憲法的默示保障的司法發展。

**3.2** 司法獨立是司法制度和立憲政體能夠良好運作的主要象徵，亦保障個人自由。沒有獨立的司法機關便無法確保司法能得以公平及中立地執行。

**3.3** 司法獨立原則涉及多個方面。就本項研究而言，以下解釋足以說明司法獨立的原則。基本上，這原則涉及法官能否不受立法或行政機關或來自其他方面的指令、控制、壓力或影響而公正地審理案件。為了保障司法獨立，確保法官在目前及將來均享有足夠的薪酬福利，並且恰當地確保這些薪酬福利不會被削減和萎縮是必要的。

**3.4** 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。

**3.5** 此外，司法機關要能獨立運作，必須獲分配足夠的資源。如果司法機關因為要跟隨公營機構直接削減薪酬，於是得刪減一筆相等於法官及司法人員薪酬的開支，那麼司法機關便要減省某些合理開支而不能削減法官及司法人員的薪酬。在此情況下，司法機關所獲分配的資源便會不足夠，而法院的正常運作亦會蒙受不利影響。基於這理由，這樣削減預算開支是不能接受的。

**3.6** 大部份國家都將司法獨立這項基本原則以明示或默示方式納入憲法之內。默示方面，這原則可透過在憲法中訂明三權分立，或藉憲法的歷史背景而隱含其中。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 例子可參閱 *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 SCR 3; 150 DLR (4<sup>th</sup>) 577。在該案中，加拿大最高法院以三權分立及在



3.7 在香港，三權分立已納入《基本法》之內。《基本法》充分確認了司法獨立原則和司法機關的獨立性。司法獨立原則被認為適用於香港司法機關的各級法院和審裁處。

## 司法獨立 — 聯合王國

3.8 根據普通法，法官的任期隨英王的意願而決定，但有明文規定者如理財法院首席法官（Chief Baron）<sup>2</sup> 的任命則屬例外。1616年，詹姆士一世將 Sir Edward Coke 免職，其後查理一世又將兩名首席法官（Chief Justices）免職及將理財法院首席法官（Chief Baron of the Exchequer）停職。這清楚顯露了法官的地位脆弱。雖然查理一世在 1642 年被迫同意以“品行良好”為條件任命法官，但查理二世在 1668 年又恢復“隨英王意願”而任命法官。之後，詹姆士二世執政 4 年期間便因法官不聽從其指示而先後將最少 13 名法官免職。

3.9 隨着詹姆士二世退位而威廉三世登位後，《1701 年王位繼承法》改變了普通法。該法的第 III 條訂明：

“以[品行良好]任命法官，並為其確定及確立薪金；但須經國會兩院提請英王方可將其合法免職。”

3.10 有法官指出：

“這些規定全為保障法官，使英王不得任意和不加克制地行使酌情權，但國會卻不受這些規定約束，其法律後果是，英王只能因為(1)法官行為不當或(2)國會屬意才可干預法官的任期。這明顯地沒有減弱國會的 control。（參閱 Anson's Law and Custom of the Constitution 一書，第二部，The Crown (第二版)第 214 頁 II 5-6）。”<sup>3</sup>

---

《1867 年憲制法》序言中提述訂立“原則上與英國憲法相若的憲法”作為司法獨立原則的依據。又參閱 *Cooper v Commissioner of Income Tax for the State of Queensland* (1907) 4 CLR 1304。澳大利亞高等法院在該案中解釋昆士蘭州一項憲法條文時，經參考先前英帝國時代的法例和憲法原則後，裁定司法官員薪酬不可以減少。

<sup>2</sup> 4 Coke's Institutes 117.

<sup>3</sup> *McCawley v The King* (1918) 26 CLR 9 第 58 至 59 頁，按 Issac 法官及 Rich 法官所言。

**3.11** 然而，隨着時代變遷，人們已接納司法獨立的範圍已擴大至法官在執行司法職務時免受立法及行政機關干預。

**3.12** 《1760 年法官委任及薪金法》<sup>4</sup> 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。

**3.13** 《1782 年殖民地官員休假法》（又名《伯克斯法》）<sup>5</sup> 賦予殖民地的總督會同行政會議權力，可用特定期理由將根據《英皇制誥》任命的殖民地官員免職，但有關官員可針對決定向樞密院提出上訴。《伯克斯法》於 1964 年被廢除。

**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”。

## 憲法予以明文保障 — 美國

**3.15** 背景：由於《法官委任及薪金法》適用於聯合王國<sup>6</sup> 而不適用於殖民地，故有關法例遭當時仍為殖民地的美國所反對，美國並將其對法官任期、支取薪金，以及數額只取決於英王意旨的不滿，寫進《獨立宣言》中。

**3.16** 因此，《美國憲法》第三條規定，最高法院和其下審級法院的法官只要品行良好便可繼續留任，並可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。草擬該憲法時，有論者認為增加法官薪酬也應禁止，因為加薪可能會被用作為一種金錢上的操控手段。另一批論者則認為，由於通貨膨脹可令法官的薪酬變得不足夠，以致法官辭職及需要另再任命法官，而這種情況本身更有可能侵害司法獨立。結果是《美國憲法》只明文禁止削減法官薪酬，但對法官可否加薪則按下不表。

<sup>4</sup> 1 Geo III c.23, s. III, 立此法以便進一步實施《王位繼承法》。

<sup>5</sup> 22 Geo. III c. 75.

<sup>6</sup> 1 Geo III Ch 23, s. III (1760).

**3.17 通貨膨脹：**1977年，聯邦法官以國會沒有在通貨膨脹時增加法官薪酬為由而興訟，追討在有關期間的額外報酬，其所持論據為，由於法官薪酬沒有跟隨通脹而增加，以致其報酬縮減，故違反《美國憲法》第三條的規定。美國求償法院在 *Atkins v. United States* 一案<sup>7</sup> 將該索償撤銷。法院的判決指出，間接和一視同仁地削減法官薪酬不被視作侵害司法獨立，故不在第三條<sup>8</sup> 所保障的範圍內。法院裁定通貨膨脹造成的負擔令公眾一般都受其影響，這是一視同仁的<sup>9</sup>。因此，沒有增加法官的薪酬以反映通脹的影響並不算違反第三條的規定。

**3.18 間接減少法官薪酬：**美國法院曾考慮的另一項爭議是，向法官課稅而導致其薪酬縮減是否違反憲法第三條的規定。最高法院在 *Evans v. Gore* 一案<sup>10</sup> 裁定，徵收入息稅間接減少法官的薪酬，而國會亦不可向現職法官徵收新稅項。

**3.19** 然而，最高法院在 *O'Malley v. Woodbrough* 一案<sup>11</sup> 裁定，國會可通過法例向在法例生效之後被委任的法官徵收入息稅。代表法院大多數意見的 Frankfurter 法官表示：

向[法官]徵收一般稅項僅為承認法官是公民一分子，他們雖然為國家的憲法和法律執行司法，但並不因這特別的職能而毋須與其他公民分擔對國家的重大責任。<sup>12</sup>

**3.20** 因徵收入息稅而減少薪酬，這樣的縮減是間接和一視同仁的。由於這項課稅適用於所有公民，故沒有違反憲法第三條規定。

**3.21** 於2001年，最高法院在 *United States v. Hatter* 一案<sup>13</sup> 重新審視政府能否向現職法官徵收新稅項這爭議。最高法

---

<sup>7</sup> *Atkins v United States* 556 F 2d 1028 (1977).

<sup>8</sup> *Atkins v United States* 556 F 2d 1028 (1977)，按法院在載於第 1045 頁的判案書所言。

<sup>9</sup> *Atkins v United States* 556 F 2d 1028 (1977)，按法院在載於第 1047 頁的判案書所言。

<sup>10</sup> *Evans v Gore* 253 US 245 (1920)。最高法院於 *United States v Hatter* 一案推翻該判決 [532 US 557 (2001)]。

<sup>11</sup> *O'Malley v Woodbrough* 307 US 277 (1938).

<sup>12</sup> *O'Malley v Woodbrough* 307 US 277 (1938)，按 Frankfurter 法官在載於第 282 頁的判案書所言。

<sup>13</sup> *United States v Hatter* 532 US 557 (2001).

院推翻 *Evans v. Gore* 一案的判決，並確認憲法第三條沒有禁止國會通過法例向法官一視同仁地徵稅，不論這些法官是在有關稅務法例通過或生效之前或之後被委任亦然。在該案，涉及爭議的有兩項稅收：第一項是一視同仁地徵收的保健醫療稅，而向現職法官徵收該稅項被裁定為是有效的；另一項是社會保障稅，此稅把法官區分出來，使法官被迫參加社會保障制度及多繳稅款，但其他聯邦政府僱員可以選擇參與，或即使必須參與亦無須支付額外費用。最高法院裁定向聯邦法官徵收社會保障稅是第三條所禁止的。

**3.22 直接減少法官薪酬：**國會通過法例將法官薪酬自動跟隨其他官員的薪酬增加。然而，國會卻多次採取行動制止加薪。國會此舉在 *United States v. Will* 一案<sup>14</sup>中受到質疑。最高法院注意到在其中兩年，制止加薪的法例在法官獲得所增薪金之前經已生效。在這情況下，這便沒有違反第三條的規定。不過，在另外兩年，制止加薪的法例卻在加薪實行之後才告生效，故通過有關法例相等於削減法官薪酬，並違反第三條的規定。

**3.23 政府辯稱削減法官薪酬此舉是有效的，因為減薪並非只針對法官，而是同樣適用於立法和行政機關的官員。**撰寫法院判案書的首席法官 **Burger** 裁定，凡涉及直接減薪者，即使是“一視同仁”的減薪，美國憲法都一律禁止<sup>15</sup>。因此，要是直接削減法官薪酬，即使一視同仁地削減，也屬無效。

**3.24 其後，在 *Williams v. United States* 一案<sup>16</sup>，有意見認為，即使阻止因通脹加薪的法例於有關人員獲得所增薪金之前經已生效，有關法例亦是無效的，因為這法例把法官的報酬縮減至比他們根據先前法例所預期獲得的報酬為低。美國上訴法院根據 *Will* 一案的案例，拒絕接納上述論點。法院再次確認，只要制止加薪的法例在加薪實行之前經國會通過及總統批准，法例便屬有效。美國最高法院於 2002 年 3 月 4 日拒絕就此案發出移審令，但 **Breyer, Scalia** 和 **Kennedy** 三位法**

---

<sup>14</sup> *United States v Will* 449 US 200 (1980).

<sup>15</sup> *United States v Will* 449 US 200 (1980)，按首席法官 **Burger** 所言，見於第 226 頁。

<sup>16</sup> *Williams v United States* 240 F 3d 1019 (2001).

官基於此案應有別於 *Will* 一案，以及此案涉及處理實質的爭議而持不同意見。

**3.25** 評語：簡而言之，國會沒有責任按通脹加薪，但一旦加薪實行之後便不能撤回。課稅可能間接減少法官的薪酬，但新稅項只要是一視同仁地徵收，便可有效地適用於現職或將來委任的法官。直接削減法官的薪酬是禁止的，即使一視同仁亦然。

### 明文及默示保障 — 澳大利亞

**3.26** 背景：在聯邦方面《澳大利亞憲法》第 72 條在兩個方面保障了高等法院和聯邦法院法官的司法獨立性。該條文規定，只有經國會兩院以法官被證實行爲不當或無能力履行其職責爲理由提請後，再由總督會同行政會議決定才可將法官免職。這項條文且明文禁止把高等法院和聯邦法院法官於任職期間的薪酬削減。雖然，這項規定沒有訂明適用於州法官，但亦可爭辯說，既然聯邦憲法訂明將聯邦法院的司法管轄權賦予州法院，則州法院必然是獨立的司法機關，這便須保障州法官的薪酬在其任職期間不得被削減<sup>17</sup>。

**3.27** 州級別的明文及默示保障：《1850 年澳大利亞憲制法第 2 號》（英帝國）<sup>18</sup> 爲新南威爾士、塔斯馬尼亞、南澳大利亞及維多利亞這 4 個殖民地的統治模式訂定條文。第 18 條訂明，這些殖民地的總督及立法機關若制定任何法案，“使在通過法案時仍然在職的法官的薪金於其在職時被削減”便屬不合法。”《1850 年澳大利亞憲制法第 2 號》亦訂明容許這些殖民地訂立本身的憲法。這些殖民地於 1855 年開始相繼訂立憲法。

**3.28** 《1855 年憲制法》（新南威爾士）<sup>19</sup> 第 40 條爲法官薪酬訂定條文，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<sup>20</sup>。條文訂明只要法官仍然在任和任期有效，經議會通過法案固定，及須予支付給每位

---

<sup>17</sup> 高等法院在 *Kable v Director of Public Prosecutions* 一案 (NSW) (1996) 189 CLR 51 採用相似的原則。

<sup>18</sup> 13 及 14 Vic. c.59。

<sup>19</sup> 18 及 19 Vic, c.54 附表 1

<sup>20</sup> 1 Geo.III c.23, s.III.

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。上述規定於其後整合法例時寫入有關新南威爾士最高法院的法律條文中。《1970年最高法院法》（新南威爾士州）第29(2)條訂明，只要“法官的任命仍然有效”，須予支付給每位法官的薪酬便“須支付給他們”。該條文沒有直接禁止削減法官的薪酬。

**3.29** 然而，在 *Cooper v. Commissioner of Income Tax for Queensland*<sup>21</sup> 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。首席法官 Griffith 認為，“須支付給”這字眼意味禁止“於法官在任期間削減或減少法官的薪酬”，而“須予支付”一詞意味着固定地從綜合收入基金<sup>22</sup>撥款支付所須開支。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。<sup>23</sup>

**3.30** “固定”或“永久”撥款這些字眼尤為重要。1877-8年，維多利亞曾出現一場憲政危機。當時的政府就其一般所須開支向立法機關提交撥款條例草案，但遭立法機關否決而不能通過。政府因為無法支付公務員或縣法院法官的薪金而將他們解僱。<sup>24</sup>當時的縣法院法官的任免有別於維多利亞最高法院法官，前者乃隨英女皇的意願而決定。遭解僱人士就政府的決定是否有效提出訴訟，但維多利亞最高法院判他們敗訴。<sup>25</sup>

**3.31** 故此，在新南威爾士及昆士蘭，永久地撥款支付法官薪酬賦予他們額外保障，並鞏固了他們獨立於行政機關的地位。

---

<sup>21</sup> *Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* (1907) 4 CLR 第 1304 頁。

<sup>22</sup> *Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* (1907) 4 CLR 第 1304 頁，按首席法官 Griffith 在載於第 1315 頁的判案書所言（獲 Isaacs 法官認同，見第 1329 頁）又見 O'Connor 法官於載於第 1322-3 頁的判案書的意見。

<sup>23</sup> *Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* (1907) 4 CLR 第 1304 頁，按 Barton 法官於載於第 1319 頁的判案書所言。

<sup>24</sup> A Todd, *Parliamentary Government in the Colonies* 一書第二版，1893年，第 724-40 頁。

<sup>25</sup> *R v Rogers; ex parte Lewis* (1878) 4 VLR (L) 第 334 頁。又見總督對解僱是否有效所表達的關注：《聯合王國下議院歷屆會議文件》，1878，第 56 卷，第 825 頁。

**3.32** 今天，保障法官薪酬和任期的法例條文可見於州憲法或其他由州議會通過的法例中。相對於關乎薪酬的條文<sup>26</sup>，關乎法官任期及免職的條文多見於憲制法中。<sup>27</sup>

**3.33** 課稅：在 *Cooper* 一案中，高等法院曾考慮向法官徵收入息稅是否違規地減少了法官的薪金。高等法院裁定不是。<sup>28</sup> Barton 法官認為，開徵一項針對整個社會的一般性稅項不能視為試圖影響法官獨立性的舉措。<sup>29</sup>

**3.34** 不久之前，澳大利亞聯邦議會針對高收入人士的退休金開徵一額外稅項。政府的法律顧問擔心開徵此稅項會影響法官的退休金，可能抵觸憲法第 72 條。故此，這稅項不適用於現任聯邦法官身上。

**3.35** 然而，此稅項適用於任何將來獲委任的法官身上(州及聯邦)。在 *Austin v. Commonwealth* 一案<sup>30</sup>中，澳大利亞高等法院以多數意見裁定該項法例無效，理由是該法例對州政府執行憲法職能時造成某種障礙或負擔。該案所爭議的核心雖是與聯邦制有關的問題，而不是如何保障司法獨立，但法官在判詞中卻提及北美洲關於保障司法獨立的判決。縱使高等法院多數意見的判決不是以北美洲的判決作為依據，持不同意見的 Kirby 法官卻援引那些判決以支持其論據。

**3.36** 沒有提供服務之下的明文保障：最高法院的法官所得的薪酬受一般法律條文保障，相比之下，《1858 年地方法院法》(新南威爾士)第 29 條規定地方法院法官應得

---

<sup>26</sup> 《1952 年最高法院法》(新南威爾士州)第 29 條；《1975 年憲制法》(維多利亞州)第 82 條；《1935 年最高法院法》(南澳大利亞州)第 12 條；《1995 年最高法院法》(昆士蘭州)第 227 條及《1867 年憲制法》(昆士蘭)第 17 條；《1950 年法官薪酬及退休金法》(西澳大利亞州)第 5 條；《1887 年最高法院法》(塔斯馬尼亞)第 7 條。

<sup>27</sup> 《1902 年憲制法》(新南威爾士州)第 53 條；《1975 年憲制法》(維多利亞州)第 77(1)條；《1934 年憲制法》(南澳大利亞州)第 74-75 條；《1867 年憲制法》(昆士蘭)第 15-16 條；《1899 年憲制法》(西澳大利亞)第 54-55 條；《1857 年最高法院(法官的獨立)法》(塔斯馬尼亞)第 1 條。

<sup>28</sup> *Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* (1907) 4 CLR 一案第 1304 頁，按首席法官 Griffith 所言，見於第 1316 頁(Isaacs 法官於 1329 頁表示同意)；按 Barton 法官所言，見於第 1319-20 頁；按 O'Connor 法官所言，見於第 1323 頁；按 Higgins 法官所言，見於第 1333-4 頁。

<sup>29</sup> *Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* (1907) 4 CLR 第 1304 頁，按 Barton 法官所言，見於第 1319-20 頁。

<sup>30</sup> [2003] HCA 3, 2003 年 2 月 5 日。

“年薪不少於 1,000 鎊，此薪金在其繼續任職地方法院法官期間不得減少。”在 *Meymott v. Piddington* 一案<sup>31</sup>中，一名法官不履行他的職責，法官的薪酬是否可因此被削減這問題便由此而起。州政府因 *Meymott* 法官不樂意也不願意履行其法官職責而削減他的薪酬。於是他便提起訴訟，追討第 29 條所保證的 1,000 鎊年薪的餘額。州政府答辯時爭辯說，*Meymott* 法官沒有履行職責以換取其薪酬，以致州政府需另聘一名大律師執行他的職務。政府並向法院申請從 *Meymott* 法官的薪金中對消州政府的申索。

**3.37** 最高法院以多數判決維持第 29 條所規定的保障，認為不管 *Meymott* 法官的表現如何，州政府無權削減他的薪酬。該院法官作出結論，如法官不履行職務，唯一的補救方法是將他撤職。<sup>32</sup> 最高法院再次強調繼承自英國和源於《王位繼承法》的司法獨立原則。首席法官 *James Martin* 勳爵總結說：

固定法官的薪金，是要確保他們的獨立性，而且立法機關說過薪金不得減少。依本席看，政府被絕對禁止以任何理由削減那些法官的薪金。一旦政府有權削減，便可削減任何金額，甚至薪金的全數，這樣政府便實際上有權決定某法官可否獲得薪金。… 這並非處理法官行為不當的辦法——唯一的辦法是將他們撤職。<sup>33</sup>

**3.38** *Faucett* 法官作出相同結論，<sup>34</sup> *Hargrave* 法官則持不同意見。雖然他也認同司法獨立是重要的，*Hargrave* 法官卻指出法官的薪金不僅是一種酬金，而且是法官執行其職務所得的報酬。他認為若某法官拒絕執行其職務，便不能要求獲得那些職務的相應報酬。<sup>35</sup>

**3.39** 評語：儘管澳大利亞僅有小量訴訟涉及法官薪酬，但法院都傾向從澳大利亞的英國傳統這角度去解釋現有

---

<sup>31</sup> *Meymott v Piddington* 一案 Knox 第 306 頁。

<sup>32</sup> *Meymott v Piddington* 一案 Knox 第 306 頁，按首席法官 *Martin* 所言，見於第 312-3 頁；按 *Faucett* 法官所言，見於第 315 頁。

<sup>33</sup> *Meymott v Piddington* 一案 Knox 第 306 頁，按首席法官 *Martin* 所言，見於第 312-3 頁。

<sup>34</sup> *Meymott v Piddington* 一案 Knox 第 306 頁，按 *Faucett* 法官所言，見於第 315 頁。

<sup>35</sup> *Meymott v Piddington* 一案 Knox 第 306 頁，按 *Hargrave* 法官所言，見於第 313 頁。



條文，鞏固司法獨立的原則。高等法院雖然在 *Cooper* 一案中認為，向所有人徵收的一般性稅項並無違反司法獨立的要求，但聯邦政府及議會對於開徵會影響法官薪酬和退休金的額外稅項卻一直保持謹慎態度。

## 隱含的憲法保障—加拿大

**3.40 背景：**在加拿大，司法獨立的原則在很大程度上是不成文原則。《加拿大憲法》內有一些條文明文提到司法獨立。第 100 條規定，除在兩個例外情況外，地區及縣高級法院法官，以及某些海事法庭法官的薪金、津貼和退休金“須由加拿大國會定下金額並撥款”。《加拿大權利及自由憲章》第 11(d) 條在提到給予刑事被告人在獨立無私之法庭接受公平審訊的權利時，也提及司法機關的獨立性。但這些在憲法內的條文並不全面。

**3.41** 然而，加拿大最高法院確定了一個在司法獨立方面較為廣泛的憲法原則。

**3.42 不成文憲法原則：**加拿大首席法官 Lamer 說明加拿大的情況如下：

雖然有第 11(d) 條及《1867 年憲制法》中有第 96 至 100 條，本席認為司法獨立根本上是**不成文的**憲法原則，意即它是存在於各《憲制法》的條文之外。司法獨立這原則源自《1701 年王位繼承法》，其存在獲《1867 年憲制法》的序言所確認和肯定。1867 年至 1982 年的《憲制法》內的有關規定不過是“透過根據這些憲法所設立或構思的機關組織加以闡述該項原則”而已。<sup>36</sup>

**3.43** 《加拿大權利及自由憲章》第 11(d) 條規定，任何被控刑事罪行的人有權“假定無罪，除非他被**獨立無私之法庭**經公正公開審訊後依法證明有罪。”[斜體為後加]。在一連串的案件中，加拿大最高法院均以司法獨立的一般含義

---

<sup>36</sup> *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 SCR 3; 150 DLR (4<sup>th</sup>) 577，按加拿大首席法官 Lamer 所言 (L'Heureux-Dubé 法官、Sopinka 法官、Gonthier 法官、Cory 法官及 Iacobucci 法官均表贊同) 見於第 617 頁。

作為其釋義根據來解釋這一條文，藉此保障法官的薪酬。

**3.44** 司法獨立原則在法官薪酬問題上的應用：在 *Valente v. The Queen* 一案<sup>37</sup>中，加拿大最高法院裁定，《加拿大權利及自由憲章》第 11(d) 條規定必須保證法官享有財政上的保障，而這保障是每位法官真正得以獨立所必需的。法官的薪金須以法律加以保障，不得任由行政機關隨意干涉。

**3.45** 次年，在 *Beauregard v. Canada* 一案<sup>38</sup>中，政府為高級法院法官推出新的聯邦退休金計劃，反對此計劃的一方爭辯說這計劃導致法官的薪金被削減，因此以憲法理由提出訴訟，但被最高法院駁回。雖然法院不接納法官的薪金實際上被削減，但表示‘一視同仁地’削減法官的薪酬並不違憲。

**3.46** 最高法院在 *Reference re Remuneration of Judge of the Provincial Court of Prince Edward Island*<sup>39</sup> 一案進一步闡釋上述觀點。這是一宗涉及加拿大多個省份的法官被削減薪酬的訴訟。最高法院在該案闡述了從司法獨立原則引伸出來的憲法上的限制，並裁定立法機關須設立一套獨立機制以評估法官的薪酬。加拿大首席法官 Lamer 說：

[133] 首先，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，這可以是作為整體經濟措施的一部份而落實，使法官與其他由公帑支付薪酬的人一樣同受影響，也可以是作為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涉，或避免予人這種印象。要司法獨立便須要一個獨立的機構來訂定法官的薪酬水平，或對此提出建議，而這機構須與在聯邦和多個省份已經成立的同類機構相同。這些機構一般稱為委員會……根據憲法，政府作出決定前必須經過委員會的調查程序。這些

<sup>37</sup> *Valente v The Queen* [1985] 2 SCR 673; 24 DLR (4<sup>th</sup>) 161.

<sup>38</sup> *Beauregard v Canada* [1986] 2 SCR 56; 30 DLR (4<sup>th</sup>) 481.

<sup>39</sup> *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 SCR 3; 150 DLR (4<sup>th</sup>) 577。

委員會的建議對立法或行政機關都沒有約束力。但儘管沒有約束力，也不應對其等閒視之；如果行政或立法機關選擇不依從這些建議，便須要提出充分的支持理據，如有需要，更需在法庭提出。如本席在下文所解釋，如果政府建議針對法官這類別人士削減薪酬，那麼要證明理由充分是不容易的。<sup>40</sup>

若要證明不依從委員會建議的決定是具充分理據，則須驗證有關決定是否符合理性標準。

**3.47** 加拿大首席法官 Lamer 所闡述的第二項原則是，在任何情況下都不能容許司法機關與行政或立法機關商討薪酬事宜。他強調商討薪金此舉‘具強烈的政治色彩，因為從公帑支付薪酬本來就是政治問題。’<sup>41</sup>

**3.48** 加拿大首席法官 Lamer 所闡述的第三項原則與薪酬的基本水平有關：

[135] 第三，也是最後一點，任何對法官薪酬的削減，包括因為通貨膨脹而令他們的酬金實際上縮減，都不可以使法官的薪酬低於其職位所需的最低基本水平。因為正如在很多國家所見的情況一樣<sup>42</sup>，假如法官的薪酬太低，以致他們可能被認為會因為經濟上受操控而容易受政治壓力，這樣便會削弱公眾對司法獨立的信心。

**3.49** 由於這宗案件的判決，加拿大所有省份及聯邦這級別都設立了法官薪酬委員會。

---

<sup>40</sup> *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 SCR 3; 150 DLR (4<sup>th</sup>) 577，按加拿大首席法官 Lamer 於第 637 頁所言。

<sup>41</sup> *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 SCR 3; 150 DLR (4<sup>th</sup>) 577，按加拿大首席法官 Lamer 於第 637-8 頁所言。

<sup>42</sup> *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 SCR 3; 150 DLR (4<sup>th</sup>) 577，按加拿大首席法官 Lamer 於第 638 頁所言。

**3.50** 有關這個問題的最新的重大案件是 *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)* 一案<sup>43</sup>。新不倫瑞克省廢除在常額編制以外聘用法官的制度。在這制度下，法官到達退休年齡時可選擇繼續留任，並支取全薪承擔 40% 的司法工作量。取而代之的新制度是設立由退休法官組成的小組，而這些法官會按日薪聘用。有關法例在法院遭到質疑，理由是這樣會削減法官可享有的財政福利，而且亦未經獨立機構批准。

**3.51** 代表最高法院大多數的 L'Heureux-Dubé 法官、Gonthier 法官、Iacobucci 法官、Major 法官和 Arbour 法官裁定，該法例在憲法上無效<sup>44</sup>。他們強調，司法獨立對維繫公眾對司法制度的信心至為重要。<sup>45</sup> 而且，司法獨立不單實際上必須存在，還必須使人看見它存在。這便須將司法獨立的重要象徵，即財政保障、任期保障及行政獨立的法律機制予以制度化。<sup>46</sup> 最高法院的大多數法官強調加拿大首席法官 Lamer 在 *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* 一案所闡述的三項原則的重要性。

**3.52** 加拿大最高法院的大多數法官認為，在常額編制以外聘用法官的制度是一種給予法官的經濟利益，法官計劃其經濟和財務事宜時會將之考慮在內。他們裁定，‘原則上，直截了當減薪與刪去明顯提供經濟利益的職位並無任何區別’。兩者均引發政治問題，也可被人認為是藉財政操控來干預司法獨立。<sup>47</sup> 因此，作出如此改變前必須‘在架構上’經過‘一個獨立、有效和客觀的機構過濾’，以確保司法機關與行政及立法機關的關係非政治化。<sup>48</sup>

**3.53** 評語：加拿大最高法院裁定，將所有關於法官薪酬的事宜交由獨立機構處理是憲法所規定的，而雖然行政和立法機關都不受獨立機構的建議所約束，但行政或立法機關

---

<sup>43</sup> *Mackin v New Brunswick (Minister of Finance)* [2002] SCC 13

<sup>44</sup> Binnie 法官及 Le Bel 法官持不同意見

<sup>45</sup> *Mackin v New Brunswick (Minister of Finance)* [2002] SCC 13；按 Gonthier 法官於[第 38 段]所言。

<sup>46</sup> *Mackin v New Brunswick (Minister of Finance)* [2002] SCC 13；按 Gonthier 法官於[第 40 段]所言。

<sup>47</sup> *Mackin v New Brunswick (Minister of Finance)* [2002] SCC 13；按 Gonthier 法官於[第 68 段]所言。

<sup>48</sup> *Mackin v New Brunswick (Minister of Finance)* [2002] SCC 13；按 Gonthier 法官於[第 69 段]所言。

不依從建議便須在理性基礎上提出支持理據。如後所見，加拿大將有關法官薪酬的事宜交由獨立機構處理的做法，與聯合王國、澳大利亞和新西蘭的做法一致。這做法亦與越來越受人認同的原則一致，這原則就是司法機關直接與政府其他機關商討法官薪酬使司法機關容易受操控，也與司法獨立的原則相抵觸。

**3.54** 另一方面，加拿大認為，削減法官薪金如果是整體經濟措施的一部份，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、澳大利亞、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薪酬。

**3.55** 第六章探討應否絕對或非絕對地禁止削減法官薪酬這問題，屆時會討論及批評加拿大法院的取態。

## 第四章

### 法官及司法人員薪酬 — 在各個司法管轄區的情況

#### 聯合王國

**4.1 立法基礎** — 《1981 年最高法院法》（聯合王國）為最高法院法官的薪酬訂定條文。《1971 年法院法》（聯合王國）為巡迴法院法官的薪酬訂定條文。

**4.2** 根據《1981 年最高法院法》第 12 條，必須支付予最高法院大法官（除首席大法官外）的薪金是從綜合收入基金中撥出並支付<sup>1</sup>。根據《1971 年法院法》第 18 條，必須支付予巡迴法院法官的薪金也從綜合收入基金撥出並支付<sup>2</sup>。

**4.3 背景** — 如在本報告的第二章所述，《1701 年王位繼承法》第 III 條規定法官薪酬必須確定和確立，而《1971 年法院法》及《1981 年最高法院法》均明文規定巡迴法院和最高法院法官的薪酬“可加不可減”。

**4.4** 1825 年之前，法官的收入來自收費及出售公職的收益。1825 年至 1965 年期間，較高審級法院法官的薪金由法例訂定；如要更改便須國會通過法例批准。1965 年至 1973 年期間，法官薪金由樞密院頒令所訂定，並須經國會兩院議決通過。之後，不同的法律條文賦予首席大法官和蘇格蘭國務大臣權力，可以增加但不可以削減所有法官的薪金（51 號報告，關於高級人員薪金的第 24 份報告，第二冊，第 1.3 段）。

**4.5 訂定薪酬的機構** — 1971 年 5 月，聯合王國政府任命最高級人員薪金檢討委員會（The Review Body on Top Salaries），就主要政府官員，包括司法機關官員的薪金向政府提出意見。1993 年 7 月，聯合王國政府將該機構改名為高級人員薪金檢討委員會（The Review Body on Senior Salaries）

---

<sup>1</sup> 第 12(5)條

<sup>2</sup> 第 18(2)(a)條

並修改其職權範圍。1998 年，檢討委員會的職權範圍再被修改。

**4.6** 該檢討委員會由行政機關委任設立，並不是法定機構。檢討委員會共有 11 名成員，包括主席 Michael Perry 爵士 GBE。委員會秘書處的職員由人力經濟學辦公室的人員出任。委員會轄下分多個小組委員會，其中一個是司法小組委員會。該小組委員會有 3 名成員，包括主席 Michael Beloff QC，訴訟律師 George Staple CB, QC 及教授 David Williams 爵士 QC, DL。David Williams 爵士是劍橋大學前校長。Michael Beloff 先生任期屆滿後，David Clayman 先生獲委任為主席（他是英國埃索公司的前任董事總經理，亦是檢討委員會最資深的成員）。司法小組委員會首先就法官薪金擬備報告，之後把報告交由全體委員會討論並作出最後定稿。

**4.7** 受檢討委員會工作所影響的人員遍及整個聯合王國，人數約 1,850 人，職位超過 70 種。就薪金而言，他們分成 9 個薪金組別，每個組別的成員均收取相同薪金。檢討委員會每年都會進行薪金水平檢討。除每年的檢討外，委員會也會時不時就薪金結構進行基本檢討，以評估薪金結構是否仍然合適，以及各個職位是否已被正確地納入不同的薪金組別。2000 年，司法小組委員會應邀進行上述檢討。檢討結果刊登於委員會第 51 號報告，第二冊。本報告的第五章會詳細提述該報告，因為該報告凸顯了法官薪酬所產生的基本問題，並對這些問題進行全面及具啟發性的探討。

**4.8** 考慮因素 — 檢討委員會現時的職權範圍訂明：

“檢討委員會作出建議時須考慮下列各項因素：

- 有需要招聘和激勵有適當能力及合資格的人擔當不同職責及使他們留任；
- 政府改善公眾服務的政策，包括要求各部門所提供的服務要達到所定指標；
- 政府撥給各個部門開支的限制；以及
- 政府的通脹指標。

檢討委員會作出建議時必須考慮政府和其他證人提出須注意的因素，尤其須考慮：

- 公營與私營機構之間及各個受檢討組別之間的聘用條件的差別，其中並考慮兩者不同的職業保障和實物福利的價值；
- 全國薪酬制度已有的改變，包括變得富彈性和論功行賞；
- 以工作比重來區分特定職位的薪酬；以及
- 檢討範圍內的 3 個主要組別的薪酬需要保持大致相若，同時又要有足夠的彈性照顧各組別的個別情況。

檢討委員會可提出其他適當建議：

- 確保在適當情況下檢討組別人士的薪酬與其下屬的薪酬協調；促進工作效益和效率；顧及到不同時間可能會有不同的管理及組織架構；
- 在適當情況下將薪酬與表現掛鉤；
- 維繫委員會檢討範圍內的人士的信心，使他們認為委員會已恰當地和公平地作出有關建議；
- 確保受檢討人士的薪酬與政府的平等機會政策一致。

檢討委員會會考慮較廣泛的經濟因素，以及政府是否有足夠資源將建議付諸實行等證據。”

#### **4.9 裁定次數 — 每年一次**

**4.10 裁定方法** — 檢討委員會收集書面及口頭證據，進行職位評估分析及入息調查，並參考各國資料及文獻。委員會作出建議前會考慮所有證據及上述因素。

**4.11 諮詢** — 檢討委員會亦會諮詢受檢討影響的組別代表的意見。



**4.12 實施** — 檢討委員會向政府作出建議。有關報告會呈交國會省覽，但這些建議是否實施則由政府決定。如實施的話，有關撥款必須經國會批准。

**4.13 保證薪金不會削減** — 《1700 年王位繼承法》（英帝國）、《1971 年法院法》（聯合王國）第 18(2)(d)條；《1981 年最高法院法》（聯合王國）第 12(3)條；《1973 年司法執行法》（聯合王國）第 9(3)條。以上法例均絕對禁止削減薪金。

#### 澳大利亞 — 聯邦法官

**4.14 立法基礎** — 《澳大利亞憲法》第 72(iii)條規定，聯邦法官所收取的薪酬由國會訂定，但這薪酬‘於法官在職期間不得削減’。

**4.15** 《1979 年澳大利亞高等法院法》（聯邦）第 12 條規定，首席法官和其他高等法院法官所收取的薪金、每年津貼及交通津貼由國會時不時訂定數額。第 13 條指出須長期從綜合收入基金中撥款支付這些薪金和津貼。

**4.16** 《1976 年澳大利亞聯邦法院法》（聯邦）及《1975 年家事法律法》第 25 條分別就聯邦法院法官及家事法庭法官的薪酬制定相等條文。

**4.17 背景** — 1901 年至 1950 代期間，法官的薪酬甚少增加。法官的薪酬由國會通過法例而訂定。1950 年代至 1973 年間，法官薪酬有較定期的增加，但仍須經立法程序。1973 年，聯邦薪酬審裁處成立。原先審裁處的主席必須由法官擔任，但這規定在 1992 年取消。

**4.18** 雖然審裁處就公務員薪酬的事宜作出‘裁定’，但就法官的薪酬最初只是‘提出意見’，原因是憲法第 72(iii)條規定法官的薪酬須由國會通過法例而訂定。有人因此擔心審裁處這方面的作用可能不乎合憲法，事件曾引起關注。但這憂慮自 1989 年起已告消除，因為《1973 年薪酬審裁處法》（聯邦）於 1989 年修訂後，法官的薪酬由審裁處‘裁定’（但‘裁定’仍可被國會任何一個議院否決）。

**4.19** 1988 年，由於聯邦審級法官的薪酬相對太低，審裁處建議大幅增加法官的薪酬。當時，司法機關招聘法官填補空缺一直遇到困難，有些法官亦離職返回大律師的行列。該項加薪建議遭政府否決。事件引發一場公眾對法官薪酬問題很大的爭議。

**4.20** 2001-2 年，審裁處對法官及其相關職務人員的薪酬進行了重大檢討。檢討結果於 2002 年 11 月發表。本報告的第五章會加以詳細討論。澳大利亞政府對檢討結果仍未作出回應。

**4.21 訂定薪酬的機構** — 法官薪酬由薪酬審裁處訂定 — 《1973 年薪酬審裁處法》（聯邦）第 7 條。審裁處由聯邦總督委任三名兼職成員組成（第 4 條）。他們的任期不超過 5 年，但可再被委任。國會議員、法官、公務員或其他公職人員不可出任此職。審裁處現時的成員包括兩名商界人士及澳洲證券交易所行政總裁（該行政總裁曾任新南威爾士州總理辦公廳主管和維多利亞州審計總長）。

**4.22** 審裁處的成員行為不當或精神上或身體上無行為能力時，聯邦總督可將其撤職（第 9 條）。審裁處可就國會議員、部長、高級公務員、其他公職人員及聯邦法官的薪酬作出裁定（第 7 條）。

**4.23 考慮因素** — 在《2001 年法官及相關職務人員薪酬檢討聲明》中，審裁處列出檢討時考慮的各項因素：

- **司法獨立：** 審裁處考慮薪酬水平和薪酬條件是否適當時，注意到必須維護聯邦司法制度中司法獨立的原則。
- **法官的招聘及留任：** 法官的薪酬應足以吸引有資格勝任的人擔當法官，及使法官留任。2000 年所作的檢討以來，審裁處沒有發現有任何證據顯示司法機構在招聘法官或使法官留任時遇到困難。審裁處注意到在這段期間有 11 人分別被委任為聯邦及家事法庭法官，以及聯邦裁判法院法官。

- **工作量及相關因素：**審裁處增加法官薪金時所考慮的因素包括法院的工作量，以及工作量和過往比較有甚麼改變或工作量預期會有甚麼改變。法院實行的改善效率措施也可以是相關因素。
- **薪酬比較：**審裁處亦將聯邦司法管轄區內的法官與相關職務人員的薪酬，以及聯邦司法管轄區與其他司法管轄區的有關薪酬加以比較。審裁處亦考慮私人企業與政府機關的薪酬水平，並將這些數據與適用於法官及相關職務人員的薪酬作比較。此外，如有資料可供參考時審裁處也將澳大利亞全國各地大律師所報的收入增幅考慮在內。  
目前聯邦和州律政司司長有一項非正式協議。他們同意可將州最高法院法官的基本薪金最高訂至高等法院法官薪金的 85%。這協議大體上都得以履行，並在 2000 年的法官薪酬協調小組會議上獲得核准。
- **經濟環境因素：**用以量度薪酬增幅的指數，例如薪金成本指數（WCI），以及一些較廣泛的經濟指標都可以顯示整體社會在薪酬增長方面的變化。

**4.24 裁定的次數** — 審裁處近期的做法是就薪酬每年作出一次裁定。另外，審裁處也可能時不時進行全面檢討。在 2001-2002 年審裁處作出了上述檢討。

**4.25 裁定方法** — 審裁處可用其認為合適的方法聽取意見，包括口頭和書面意見。審裁處無須以正式程序進行聆訊，也不受證據規則所規範（第 11 條）。事實上，審裁處會收取到法院及法官的書面意見，並會不時和法院代表會面。審裁處作出裁定前會考慮收到的資料和上述因素。

**4.26 諮詢** — 審裁處在 2001 年作出裁定和在 2001-02 年進行大型檢討時亦曾諮詢過一些“有利害關係者”，包括：

- 聯邦政府；
- 聯邦司法管轄區的 4 個法院；

- 多名受裁定影響的法官；
- 負責研究其他司法管轄區法官薪酬的州及區薪酬審裁處；以及
- 某些州的大律師公會。

**4.27 實施** — 審裁處的裁定是“可以被否決的”，該裁定須呈交聯邦議會的兩院省覽，並可被任何一院否決（“駁回”）（第 7(8)條）。有關法官薪酬的裁定須待否決時限過後才能生效。裁定一旦生效，薪金和津貼便由固定撥款支付。

**4.28 保證薪酬不會削減** — 《澳大利亞憲法》第 72(iii)條規定聯邦法官（包括高等法院法官）在職期間，其薪酬不得削減。

## 新南威爾士州 — 州法官

**4.29 立法基礎** — 《1952 年最高法院法》（新南威爾士州）第 29 條規定最高法院法官有權根據《1975 年法定及其他職位薪酬法》（新南威爾士州）支取薪酬。

**4.30** 所有憑藉有效的裁定而須支付予法官的薪酬須從綜合基金中撥款支付。<sup>3</sup>

**4.31 背景** — 1975 年之前，法官薪酬由州議會通過的法例而訂定。1951 年至 1955 年期間，法官的薪金隨基本工資的變化而自動調整。但這制度有不足之處。

**4.32** 1974 年，法定及其他職位薪酬審裁處成立。審裁處所作的裁定可被州議會否決。1982 年，州議會雖然沒有否決裁定，但卻以經濟條件不許可為理由而通過《1982 年薪酬（特別規定）法》（新南威爾士州）將審裁處裁定推翻。然而大體上，審裁處的裁定都不受干預而得以實施。

**4.33 訂定薪酬的機構** — 法定及其他職位薪酬審裁處負責訂定法官薪酬 — 參考《1975 年法定及其他職位薪酬法》（新南威爾士州）第 13 條。審裁處由總督委任的一名

<sup>3</sup> 《1975 年法定及其他職位薪酬法案》第 11(3)條

人士（非行政機關人員或退休法官）組成，並由三名審裁顧問協助，其中一名顧問是勞資關係部部長，另一名是總理辦公廳的總監，而第三名是由總理提名、州總督委任的人士，他具備關於商業、銀行業、保險業、工業或其他行業的行政或管理級人員的薪金事宜的專門知識。審裁處在行使權力時須由審裁顧問輔助，亦須考慮他們的看法和建議（第 7(2) 條）。

**4.34** 當審裁處的審裁委員破產或患有精神病、被裁定任何公訴罪名成立、辭職或被撤職時，他便須離任（第 8(1) 條）。總督可基於其認為充分的理由將審裁委員撤職（第 8(2) 條）。現時的審裁委員曾在總理辦公廳當過主管，現在是政府轄下多個委員會及組織的首腦。

**4.35** 審裁處的職能是就高級政府人員、法定職位人員及法官的薪金和某些津貼的事宜作出裁定。

**4.36** 考慮因素 — 審裁處考慮的因素包括：

- 工作量的轉變（包括增加司法管轄權和透過較有效的管理而增加生產力）；
- 州最高法院法官薪金與高等法院法官薪金的關係；前者的最高薪金為後者的 85%（但可因不同情況而額外增加款額）；
- 與其他人士的薪酬比較（包括公營及私營機構的加薪）；以及
- 經濟指數及財政展望。

**4.37** 裁定方法：政府、有關法官及其他有關人士可向審裁處提交意見書。審裁處參照上述因素來考慮這些資料。

**4.38** 諮詢 — 審裁處可邀請有關職位的人員、部長、法定組織的成員及政府部門，以及任何其他人士提交意見。

**4.39** 實施 — 審裁處向部長提交其裁定的報告。報告須呈交州議會省覽。州議會兩院的任何一院均可否決裁定。（第 18-19A 條）若裁定沒有被州議會否決便生效。

**4.40 裁定次數** — 每年一次。

**4.41 就薪酬對比關係所達成的聯邦/州協議** — 在 1990 年舉行的一次總理特別會議中，各總理同意就將來增加法官薪酬事宜進行協調，以訂出最高薪酬的準則。其後他們同意州最高法院法官的基本薪金頂點為高等法院法官薪金的 85%。

**4.42 聯邦及州審裁處在決定法官的薪金之前繼續以非正式的方式彼此諮詢**，但各審裁處依然是獨立作出決定的。

**4.43 保證薪金不會削減** — 《1975 年法定及其他職位薪酬法》（新南威爾士州）規定，審裁處的裁定不得削減在職法官所支取的薪酬數額。

#### 維多利亞州 — 州法官

**4.44 立法基礎** — 《1975 年憲制法》（維多利亞州）第 82 條規定，最高法院法官（包括上訴法院法官）須支取指明數額的薪金，或支取由律政司司長根據《1995 年法官薪酬審裁處法》（維多利亞州）所核准的較高數額的薪金。法官的津貼亦須根據該法而調整。

**4.45 背景** — 1980 年之前，法官的薪酬由州議會訂定，但這權力在 1980 年轉授予律政司司長。律政司司長須採用某些準則來評定法官的薪酬，包括參考澳大利亞調解及仲裁委員會的裁決，以及聯邦薪酬審裁處其後所作的裁決。

**4.46 1992 年 Xavier Connor QC 進行一次法官薪酬檢討**。他建議成立一個由 3 名成員組成的獨立審裁處，每年就法官的薪酬作出裁定，但有關裁定可被州議會兩院否決。

**4.47 1995 年，法官薪酬審裁處成立**。但審裁處的建議經常被政府推翻，因而引起爭論。最近於 2002 年 3 月，《1995 年法官薪酬審裁處法》經過了重大修訂。修訂後的法案規定該處的‘裁定’可被州議會兩院任何一院否決。

**4.48 訂定薪酬的機構** — 在維多利亞州，法官的薪酬由法官薪酬審裁處訂定 — 參考《1995 年法官薪酬審裁處

法》（維多利亞州）第 4 條。審裁處由三名兼職成員組成，他們經律政司司長推薦，由州總督會同行政會議委任。任何人士曾任或現任州或聯邦法官，或根據英皇任命擔當有報酬的職位（公職人員聘用專員(Commissioner for Public Employment)除外），都沒有資格出任審裁處成員。

**4.49** 審裁處成員任期不超過 5 年，但可再被委任（第 6 條）。當審裁處成員破產、被裁定任何公訴罪罪名成立或辭職時，他便須離任。州總督會同行政會議可基於審裁處成員行為不當、怠忽職守或身體或精神上無行為能力而將他免職（第 7 條）。現時的審裁處成員於 2002 年 7 月被委任，他們包括一名前任聯邦律政司司長，一名法律學院教授和一名前任公務員事務專員 (Public Service Commissioner)。

**4.50** 審裁處的職能包括：(a)就法官的薪金及津貼，包括調整作出裁定；和(b)就法官的一般假期、因長期服務所享有的假期、旅遊福利、與工作有關而實報實銷的開支、享有汽車作私人用途的福利、退休金及離職金等事宜，向律政司司長作出建議（第 11 條）。律政司司長亦可將有關法官的薪金、津貼或服務條件的事宜提交審裁處請求給予意見。

**4.51** 考慮因素 — 審裁處於作出裁定或建議或給予意見時，須根據《1995 年法官薪酬審裁處法》（維多利亞州）第 12(1A)條規定，考慮下列因素：

- 司法工作在社會的重要性；
- 需要維持法官在社會上的地位；
- 需要吸引合適和有資格勝任的人擔當司法職務並使他們留任；
- 澳大利亞其他司法管轄區的法官之薪酬水平的變化；
- 下述指標的變化 —
  - 消費物價指數；
  - 每週正常時間工作的平均收入；
  - 行政人員的薪金，包括維多利亞州公務員中行政人員的薪金；
- 工作效率的改善

- 工作價值的轉變；
- 與維多利亞州有關的因素，包括 —
  - 目前公營機構的工資政策；
  - 維多利亞州的經濟環境；
  - 州政府應付法官增薪、增津貼和改善服務條件的能力；
  - 任何其他相關的地方性因素；以及
- 維多利亞州法院與州審裁處的薪酬比較。

**4.52 裁定方法** — 審裁處可按其認為合適的方法收集資料，亦可收取和聆聽書面或口頭意見。審裁處無須進行正式聆訊，也不受證據規則規範（《1995 年法官薪酬法》（維多利亞州）第 12 條）。審裁處可委任其他人士協助其進行研訊。審裁處參照以上因素來考慮所取得的證據，並作出裁定和建議。

**4.53 裁定次數** — 每年一次。

**4.54 諮詢** — 審裁處收集政府及有關司法團體代表所提交的意見。

**4.55 實施** — 審裁處須每隔一至兩年向律政司司長提交報告。報告於收到後 21 天內須在憲報刊登（《1995 年法官薪酬審裁處法》（維多利亞州）第 13 條）。律政司司長必須在收到報告後的 10 個議會開會天內將報告呈交州議會省覽。政府不能更改審裁處（就薪金或津貼）所作的‘裁定’ — 有關裁定只能在呈交後的 15 個開會天內被州議會任何一院議決否決（第 14A(1)條）。如裁定沒有被否決，律政司司長必須實施該項裁定（第 14A(2)條）。然而，律政司司長可決定不接納或更改審裁處（關於法官的聘用條件）所作的‘建議’。若然如此，律政司司長必須於報告呈交議會的 10 個開會天內，將其決定理由呈交議會審閱（第 14 條）。律政司司長必須就實施審裁處的建議發出證明書，但如律政司司長不接納或更改建議則不受此限（第 15(1)條）。《1975 年憲制法》（維多利亞州）第 82(7)款規定，根據第 82 條經律政司司長根據證明書調整及須支付的薪金及津貼須由固定撥款支付。



**4.56 保證不削減薪金** — 《1975 年憲制法》（維多利亞州）第 82(6B)款規定，法官薪金或津貼的總和價值不得於法官在職期間被削減。

## 新西蘭

**4.57 立法基礎** — 《1908 年司法制度法》（新西蘭）第 9A(1)款規定，首席法官、上訴法院院長、上訴法院法官及高等法院法官所支取的薪金及津貼由高級人員薪金委員會訂定，而額外津貼如交通或其他附帶或小額津貼則由總督時不時訂定。

**4.58** 《1908 年司法制度法》第 9A(1)條規定，按高級人員薪金委員會所定並支付予高等法院法官的薪金和津貼，須‘由公帑支付而除本條文規定外，毋須另再撥款支付’。

**4.59 背景** — 1985 年之前，高級人員薪金委員會向司法部長作出薪酬方面的建議，然後由政府決定是否實行這些建議。1985 年開始，這安排便有所改變，高級人員薪金委員會實際上訂定薪酬，而其決定只能被法例推翻。

**4.60 訂定薪酬的機構** — 高級人員薪金委員會訂定法官的薪酬。委員會是根據《1977 年高級人員薪酬委員會法》（新西蘭）成立。委員會的 3 名成員均由總督藉樞密院令委任。他們的任期不超過 3 年，但可再被委任。委員會成員如經證明並為總督信納為無行為能力、破產、怠忽職守或行為不當，則可被總督免職。

**4.61** 現時，高級人員薪金委員會的 3 名成員分別是一名具備保險業及與退休金有關的工作經驗的精算師，新西蘭電台的行政總裁和一名專長於商業法、金融及投資服務，以及有關退休金法律的律師。

**4.62** 法例第 12 條規定，委員會須訂定眾議院議員、高級公務人員、大學高級人員、地方機關高級人員、衛生部門的醫生和牙醫的薪金。第 12B 條規定，委員會須訂定各級法官的薪金及主要津貼。委員會也就政府退休金事宜作出建議。

**4.63 考慮因素** — 《1977 年高級人員薪金委員會法》第 18 條規定委員會須特別考慮下列準則：

- (1) 薪金的水平需要與私營機構保持恰當的對比關係；以及
- (2) 在適用範圍內儘量採用《1977 年州政府人員聘用條件法》第 9 至 12 條所指明的準則，必要時可加以變通，並把法定職位的人員包括在該條例所指的州政府人員之內。

**4.64** 此外，在考慮與外界作出比較時，委員會必須考慮那些被檢討薪酬的人所享有或獲得的服務條件（包括職位保障權利及離職金權利、津貼、福利和其他金錢或非金錢的薪俸），以及委員會認為可以與上述人士作薪金及服務條件比較的人或組別成員的服務條件。

**4.65** 在釐定津貼時，委員會必須考慮有關職位對任職者的資格要求。

**4.66 決定方法** — 委員會就私營及公營機構的行政總裁及高級職員的薪酬進行大型調查，亦與有關人士會面以討論所收到的意見。委員會作出決定前會考慮這些意見及其他研究資料，以及那些必須或可以考慮的因素。

**4.67 決定次數** — 每年一次。

**4.68 諮詢** — 第 21 條規定，任何人士或團體均可向委員會提交意見書。受影響人士的代表也可選擇向委員會作出口頭陳述。第 32 條又規定，如在作出決定後，受影響團體認為委員會所訂的薪酬會或可能會導致與委員會曾決定的薪酬出現不合理的差異或相對地不恰當的情況，則委員會可諮詢該等團體。

**4.69 實施** — 委員會的裁定按其內容予以實施：見《1977 年高級人員薪金委員會法》第 14 條。

**4.70 保證不削減薪金** — 《1986 年憲制法》第 24 條規定，高等法院法官的薪金在其任內不得削減。《1947 年

《地方法院法》第 6(2)款為地方法院法官制定相同條文。  
《1977 年高級人員薪金委員會法》第 24 條亦規定，在職法官的薪酬不得被削減至低於他或她依法支取的薪酬。

## 加拿大

**4.71 立法基礎** — 《1867 年憲制法》（加拿大）第 100 條規定，最高法院、地方及縣法院，以及海事法庭法官（在其支取薪金期間）的薪金、津貼和退休金須由加拿大國會定下金額及撥款。

**4.72** 《1985 年法官法》第 53(1)條規定，根據該法支付的薪金、津貼及年金須從綜合收入基金中支付。

**4.73 背景** — 1982 年之前，法官的薪酬由諮詢委員會負責檢討。1982 年，加拿大成立薪酬委員會，負責就法官薪酬每三年向政府作出建議。但這些建議經常被政府忽視。

**4.74** 1990 年代，加拿大三個省的政府通過法例削減省法官的薪酬。政府此舉牽起多宗訴訟，其中有些是由法官提出，亦有一些案件的被告人辯稱法官並非獨立。這些案件所牽涉的問題由加拿大最高法院在 *Reference: Re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* 一案 [1977] 3 SCR 3; (1997) 150 DLR (4th) 577 作出定奪。法院裁定，根據憲法，政府和立法機構有責任將有關法官福利（包括增加、減少或凍結福利）的事宜交由獨立委員會處理。政府不一定要接納委員會的建議，但如政府決定不接納建議，政府便必須在理性基礎上向法院提出充分理據支持該決定。此外，該院亦裁定司法機關不得與立法或行政機關商討法官的薪酬問題，而法官的薪酬也不可削減至低於法官的地位、尊嚴和職責所須的薪酬水平。之後，聯邦政府及所有省份均成立獨立的薪酬委員會。

**4.75 訂定薪酬的機構** — 1999 年，法官薪酬及福利委員會成立：見《1985 年法官法》（加拿大）第 26 條。根據該法，委員會須每隔 4 年完成調查法官的薪酬（故亦稱作“四年一度委員會”）。委員會成員由總督會同行政會議委任，其中一名成員由司法部長提名，另一名成員由司法機構

提名，主席則由其他兩名成員提名（第 26.1 條）。每名成員在任職期間須品行良好，而總督會同行政會議可隨時據理將成員免職。每名成員的任期是四年，並可被委任多一屆。

**4.76** 1999 年成立時，審裁處的 3 名成員分別是一名御用大律師（魁北克水利發電公司前行政總裁）；一名曾任訟務律師會會長的大律師；及一名公共政策機構總監（他是一名曾任財經部副部長的經濟學博士）。

**4.77** 考慮因素 — 《1985 年法官法》（加拿大）第 26（1.1）條規定委員會須考慮：

- 加拿大當前的經濟狀況，包括生活費用和聯邦政府的整體經濟及目前財政狀況；
- 法官享有財政上的保障對確保司法獨立所起的作用；
- 需要吸引優秀人才加入司法機構；
- 委員會認為相關的任何其他客觀準則。

**4.78** 決定方法 — 委員會會考慮有關團體提交的意見書，以及這些團體於回應委員會問題時提供的資料。委員會亦會進行獨立研究，並徵詢專家的意見。成員會討論有關問題和證據及從中作出結論和建議。

**4.79** 諮詢 — 委員會在各大報章刊登廣告徵詢公眾意見。主席亦去信各省各區的司法部長兼律政司司長和律師會，要求他們提交意見書及作出評論。委員會在第一次調查時收到 20 個團體的意見書，包括加拿大法官協會及加拿大司法議會的意見書。委員會亦曾舉行公開聆訊。

**4.80** 實施 — 委員會向政府作出建議，但由政府決定是否實施，亦須由國會通過法例才能實施。司法部長必須在收到委員會報告後的 10 個議會開會天內將報告呈交國會省覽《1985 年法官法》（加拿大）第 26(6)條。之後報告必須轉交專責研究這報告的國會小組委員會考慮。該小組委員會可聆聽證據及舉行聆訊，但必須在 90 個議會開會天內向國會滙報（第 26(6.1) — (6.2)條）。在收到委員會報告後的 6 個月內，司法部長必須作出回應（第 26(7)條）。

**4.81** 政府接納委員會在 2000 年 5 月 31 日作出的建議，而實施建議的有關法例於 2001 年 6 月獲得通過。

**4.82** 保證薪金不會削減 — 加拿大憲法或法例都沒有明文保證法官的薪金不會削減。然而，加拿大最高法院裁定，《加拿大憲法》（及《權利及自由憲章》 — 尤其第 11(d) 條）隱含某程度的憲法保障。

## 美國

**4.83** 立法基礎 — 《美國憲法》第三條規定，由國會所設立的最高法院及較低審級法院的法官於任職時須品行良好，並於指定時間支取服務薪酬，該服務薪酬在其任職期間不得削減。

**4.84** 背景 — 有關保障法官獨立性的原則可追溯至《獨立宣言》時代。宣言中載述當時北美州殖民地不滿英王單憑個人意旨來決定法官的任期、薪金的支付及薪金數額。

**4.85** 由於先前國會議員加薪問題曾引發爭論，法官的薪酬便與行政人員及國會議員的薪酬掛鈎（起初是一種慣例，但後來在《1989 年道德改革法》予以明文規定）。制定這項法例的原意是消除爭論，但結果卻似乎是將爭論進一步擴大以及對法官的薪酬施加限制。

**4.86** 1967 年，國會通過《1967 年聯邦薪金法》設立行政、立法和司法機關官員薪金委員會，亦稱為四年一度委員會。委員會由美國總統，眾議院議長，參議院議長及最高法院首席法官提名的私營機構人士組成。

**4.87** 委員會的建議很少獲得實施。1989 年，委員會被《1989 年道德改革法》廢除，並由公務員及薪酬事務公民委員會(Citizen's Commission on Public Service and Compensation)取代。委員會成員中有 6 名由行政、司法及立法機關首長委任，另有 5 名由一般事務部政務長(Administrator of General Services)從登記選民名單中的市民隨機抽選出來（2 USCS 第 352(1)及(4)條）。聯邦政府人員、登記說客、或這些人的父母、兄弟姊妹、配偶或受供養親屬都不可以成為委員會成

員。第 352(3)條規定行政、立法、司法機關委任成員時不得考慮其政治黨派，並應從具備政府事務、人事管理及公共行政經驗和專長的人中揀選合適的人。

**4.88** 但從來沒有成立過該委員會，因為國會沒有撥款使委員會可以運作，而總統或國會都沒有提名任何人士為委員會成員。因此，目前沒有任何獨立機構就調整法官薪金事宜進行檢討和作出建議。

**4.89** 1975 年，國會通過《1975 年行政機關人員生活費用調整法》，使這些官員的薪金可跟隨生活費用變動自動調整，而法官的薪金是與這自動調整的機制掛鉤。調整數額按僱用成本指數的變動而釐定，但調整後的薪酬不得少於法官在職時所獲的薪酬（28 USCS 第 461(a)條）。然而，國會卻經常採取行動阻止生活費用上升帶來的增薪。最高法院在 *United States v. Will* 一案 449 US 2000 (1980) 裁定由於憲法第三條的保障，若加薪措施實行在前，國會試圖撤銷在後，則試圖廢除這些加薪措施的決定亦屬無效。在該判決後有些州恢復實施有關加薪措施。

**4.90** 2002 年下半年，國會採取步驟確保由 2003 年 1 月起，受第三條保障的法官連同國會議員、總統內閣及內閣小組成員都獲加薪 3.1%。

**4.91** 訂定薪酬的機構 — 國會

**4.92** 保證不削減薪金 — 《美國憲法》第三條。

新加坡

**4.93** 立法基礎 — 《新加坡憲法》第 98(6)條規定，國會須籍法例訂定最高法院法官的薪酬，而經法例所定的薪酬須從綜合基金撥款。《法官薪酬法》第 2(1)款規定，最高法院法官每年所收取的可供計算退休金的薪金須由總理釐定。第 2(2)款規定，法官所支取的津貼及特惠不論是否可供計算退休金的薪金之公務員所收的數額）。

**4.94** 訂定薪酬的機構 — 總理

**4.95 工作表現獎金** — 有別於其他司法管轄區，新加坡有一套與工作表現掛鈎的獎金制度。首席法官的獎金由總理決定。首席法官決定最高法院其他法官的獎金。實際上，首席法官給予兩名上訴法院法官，所有法官及司法專員一律 5 個月的獎金（但 2001 年經濟衰退時只給每人 4 個月獎金），唯一例外的一次是其中一名法官的獎金比其他法官少了一個月。

**4.96 較低審級法院官員（地方法院法官及裁判官）的獎金**由獎金級別（最低至最高）劃分，每名人員的獎金須按該名人員在新加坡法律事務人員中所屬之職級而定，而每名人員按其級別應獲多少個月獎金則由部門主管作出建議，最後由首席法官任主席的法律事務委員會轄下的特別人事委員會批准或修訂。

**4.97 考慮因素** — 政府會比較私營機構的薪金，考慮需要付出較具競爭力的薪金以吸引高質素的人才加入及留任公職，以及防止貪污等。此外，政府也會考慮出任公職所作的犧牲。

**4.98 釐定方法** — 訂定基準；把私營機構相等職位的薪金扣除三分之一以訂定相關公營機構的基準。在架構內的法官、公務員及部長的薪金須相對地維持一定的百分比。

**4.99 釐定次數** — 每年一次。只要經濟增長，法官、司法專員及公務員均可望獲得全國工資議會（NWC）所建議的薪金調整。全國工資議會於 7 月建議調整薪金，而每年薪酬檢討也在 7 月進行。政府會考慮全國工資議會建議調整薪金時所考慮的因素，以及自從上一次進行整體檢討以來的薪酬轉變。整體檢討每 5 年進行一次。

**4.100 實施** — 總理在憲報刊登命令發表其決定（《法官薪酬法》（新加坡）第 2(1)條）。憲法規定這些薪酬須從固定撥款中支付（《憲制法》（新加坡）第 98(6)條）。

**4.101** 保證不削減薪酬 — 《新加坡憲法》第 98(8)條規定，最高法院法官的薪酬及其他服務條件（包括享有退休金的權利）不得在法官被委任後對法官有不利的改變。

**4.102** 2001 年 10 月，最高法院的全部 10 名法官，包括首席法官、兩名上訴法院法官及其他 7 名法官同意放棄憲法賦予他們的保障，並跟隨其他公營機構僱員一樣接受減薪。



## 第五章

### 法官及司法人員薪酬制度的近期檢討

**5.1** 聯合王國和澳大利亞最近分別就本國法官的薪酬制度完成了重大的檢討。由於這些檢討所研究的問題對香港有參考價值，本章將詳細加以討論。

#### 聯合王國

##### 第 51 號報告書第 2 卷

**5.2** 除每年一次的檢討外，高級人員薪金檢討委員會還會不時就薪金結構作出徹底檢討，藉此評估薪金結構是否仍然恰當。檢討委員會之下的司法小組委員會於 2000 年就法官的薪金結構進行了一次徹底的檢討。這次檢討的報告書載於 2002 年 2 月出版的檢討委員會第 51 號報告書第 2 卷內。

**5.3** 檢討的進行 — 報告指出，小組委員會就這次法官薪金結構徹底檢討所得的結論，是根據

“多方面的資料，包括書面及口頭證據、職位評值分析、多個有關收入的調查、更為廣泛的薪酬問題的研究及其他證據，包括各國經驗、司法機構出版的或關於司法機構的文獻，以及現職法官所作的講演”。

（報告撮要第 3 段）

**5.4** 小組委員會收了超過 70 份書面陳詞，並在 38 次口頭聆訊中聽取了 60 位證人的口頭證據。為了與其他職位作出客觀的比較，小組委員會委託羅兵咸永道會計師事務所（“羅兵咸”）進行了一次職位評值分析。分析結果體現在小組委員會的建議之中（報告書撮要第 4 段）。

**5.5** 報告指出，薪金結構內各組別的代表對比較組別的有關特點或職能缺乏認識（第 51 號報告書第 1.13 段）。委託羅兵咸進行職位評值分析，便是要克服這方面的困難（第 51 號報告書第 1.14 段）。（下文所提述的段落是指第

51 號報告書中的段落。)

**5.6** 羅兵咸首先讓工作人員熟悉司法機構的情況，確保他們充分了解司法機構的工作、程序及其發展趨向，同時確保他們掌握足夠背景資料去設計適合的評估方法和數據蒐集方法。通過與司法小組委員會合作及與法官進行磋商，羅兵咸設計了一份問卷，定出了六個獨立“因素”來衡量每一個職位。這些因素是：案件的性質；複雜性、含糊性及專門性；分析和決策；判案書和公開聲明/活動的影響力；法律程序的主持及溝通技巧；行政、組織及協調。羅兵咸與代表各類司法崗位的 130 多人會面。每個職位都有一份經各方同意的會面撮要。問卷的結果經過分析後，再計算出每個職位類別的工作比重（第 51 號報告書第 1.15-1.16 段）。

**5.7** 人力經濟學辦公室對律師的收入和支出進行了兩次調查。較大型的一次是調查私人執業大律師和訟務律師。大部份法官都是從他們中間招聘過來的。報告指出，這些大律師和訟務律師“可視為與法官作比較的最適當人選”。規模較小的那次調查，是把一年一度調查新委任法官入職前收入的資料進行重新整理。

**5.8 法官的退休金** — 司法小組委員會亦一併考慮法官的退休福利，因為退休金是整體薪酬的一個重要組成部分。在此問題上，政府精算部應邀對法官的退休金計劃作出估值，並與私營機構類似退休金計劃比較。此外亦委任顧問就政府精算部所採用的方法、所得結果及結論提出獨立意見，並提交報告（第 51 號報告書第 1.19 及 4.6 段）。

**5.9** 這些研究顯示法官的退休金（司法機構供款 3%，直至達到某個入息上限為止）構成他們薪酬的一個重要部分。視乎法官入職和退休的年齡，退休金相等於其薪金 25% 到 41% 不等（第 51 號報告書第 4.7 段）。法官雖然不滿他們的退休金計劃，但司法小組委員會的結論指這個退休金計劃“仍然是個良好和具競爭力的計劃，對法官的薪酬貢獻良多”（第 4.10 段）。

**5.10 與資深大律師的收入作出比較** — 有關法官委任前收入的調查顯示，高等法院法官的薪金平均下降 61% 而巡

迴法院法官的薪金則平均下降 10%。大律師和訟務律師的收入調查顯示，御用大律師的收入大約是高等法院法官薪金的兩倍，並幾乎是巡迴法院法官薪金的三倍（第 51 號報告書第 4.4 及 4.5 段）。

**5.11 法官的招聘和留任** — 司法小組委員會的結論是法官留任方面沒有出現任何困難（第 4.16 段）。縱然有些證據顯示有名的私人執業律師對是否接受委任做法官越發躊躇，司法小組委員會認為影響這態度的不僅是薪酬這因素，還有幾個別的因素（第 4.14 及 4.15 段），而且即使把薪酬增加至可接受或政府可負擔的程度，也不能解決這普遍存在的難題（第 4.15 段）。無論如何，招聘的問題並不嚴重（第 4.30、4.31 及 4.35 段）。

**5.12 指導原則及與高級公務員掛鉤** — 司法小組委員會在作出建議時，已經考慮到檢討委員會的職權範圍，包括需注意招聘和留任的問題、政府部門的開支限額、工作比重，以及需保持三個主要檢討組別的薪酬大致相若。這三個組別分別為法官、高級公務員和軍隊中的高級人員（報告撮要第 5 段）。

**5.13** 司法小組委員會的考慮重心是法官、高級公務員和高級軍官之間有需要保持大致相若的關係。1994 年以前，檢討委員會三個主要檢討組別中某些主要職位是一律同酬的。三個組別中最高級的人員均收取相同的薪金。高等法院法官、公務員的常任秘書長和武裝部隊的四星軍官都是收取同樣的薪金。

**5.14** 然而，高級公務員和高級軍官的薪酬制度發生了變化，導致檢討組別之間的薪酬出現了差異。高級公務員隊伍轉用與表現掛鉤的薪酬制度，傳統職系則已經由以工作比重為基準的彈性薪酬分級制所取代。與表現掛鉤的薪酬制度容許表現優越的高級公務員取得更大薪金增幅，比法官按薪金組別劃一支薪所得的更多（第 1.9 段）。公務員按表現取酬這額外的薪酬因素並不計算在他們的退休金福利之內。

**5.15 薪效掛鉤** — 司法小組委員會曾經考慮在法官中採用薪效掛鉤這標準的可能性，但結論是“現在仍繼續討論

這問題也不會有結果的”。在法官中採用這些標準即使不能消除檢討組別之間的薪酬差異，也可將這些差異縮小，同時在不增加法官退休金的情況下增加法官的薪金。但司法小組委員會決定不在法官中推行薪效掛鈎這制度，是出於法官對此強烈抗拒，而且公眾會覺得法官在同一架構內卻實施不同的公平標準，還有對司法獨立原則的考慮等。小組委員會指出，澳大利亞認為在法官中實行薪效掛鈎不值得考慮，因為這制度容易引起法律上的爭議及有損司法的獨立性（第 2.6 段）。

**5.16** 故此，司法小組委員會建議維持現行的法官薪酬制度不變，職位應繼續按工作比重分組，並按級別取酬（第 2.7 段）。

**5.17** 建議 — 在薪金水平方面，小組委員會認為 5.4% 的增幅將會“把薪酬提升至令人滿意及與高級公務員看齊的水平，而且也確認了所有法官的工作比重普遍有所增加的情況”。小組委員會亦認為“由 2002 年 4 月開始，應再多給 2.5% 作為正常的加薪幅度”。

**5.18** 政府就建議所作的決定 — 政府接納司法小組委員會增加法官薪金 7.9% 的建議，但須分兩個階段進行。從 2002 年 4 月 1 日起增加 3.6%，然後從 2003 年 4 月 1 日起再增加 4.6%。分兩階段加薪的原因是首席大法官辦公廳的財政預算無法應付在頭一年便加 7.9% 的幅度。

**5.19** 評語 — 聯合王國的制度和運作模式很有啟發性，因該制度被認為運作得較其他制度好，而且高級人員薪金檢討委員會對基本問題的考慮既全面又具啟迪意義。

**5.20** 高級人員薪金檢討委員會第 51 號報告書考慮了一些重大的問題。首先，檢討委員會在其職責範圍必須考慮保持法官、高級公務員和高級軍官之間薪金大致相若的需要。也可以這樣說，檢討委員會和首席大法官及其辦公廳均認為須保持這三組人的薪金大致相若。

**5.21** 其次是薪效掛鈎所產生的問題。這做法適用於公務員隊伍，卻基於與司法獨立及衡量表現有關的原因而不適

用於法官身上，這導致法官的薪酬落後於高級公務員。檢討委員會建議大幅提升法官的薪酬來試圖克服這一困難。但這樣便會增大了法官退休金的計算基數，而公務員的表現酬金卻不會歸入其退休金的計算基數之中。這產生了一個固有的問題；只要公務員可獲表現獎金而法官不可這現象一日存在，這問題便一日無法解決。現時在聯合王國，這問題仍未能解決。

**5.22** 第三是檢討委員會考慮的因素很全面。然而，由於首席大法官辦公廳在財政預算上的限制，使委員會的建議受到局限，這在原則上是或可視為不能接受的。這樣的局限與聯合王國編制預算案的時間表有關。委派一個獨立機關進行了公正無私的薪酬檢討後，卻因政府部門的財政預算有某些非永久性的限制，委員會的建議便受到局限，這樣並不理想。一般的財政預算限制也許會影響政府對檢討機構的建議所作的反應。然而，檢討機構的建議卻不應受到政府部門非永久性的預算限制所局限。

## 澳大利亞

### 法官及相關職務人員薪酬的重大檢討

**5.23** 聯邦薪酬審裁處於 2001 年展開了一次法官及相關職務人員薪酬的重大檢討。檢討於 2002 年 11 月完成，並以名為‘法官及相關職務人員薪酬的重大檢討’的聲明發表。

**5.24** 檢討的進行 — 審裁處於 2001 年 7 月發表一份討論文件，並邀請公眾就文件表達意見。審裁處一共收到 17 份書面意見。審裁處也發信給所有州及區的律政司司長和州及區最高法院的首席法官，告知他們這次檢討並邀請他們作出評論。

**5.25** 審裁處諮詢了公營及私營機構的人士，包括各相關法院的首席法官和政務長、各相關審裁處的庭長及新南威爾士州大律師公會的代表。同時亦諮詢了州和區的薪酬審裁處。

**5.26** 聯邦薪酬審裁處委託了一間行政人員薪酬顧問公司進行一次工作價值比較評估，以協助審裁處比較及評估其

檢討範圍內的法官與其他人員之間的薪金。法院對於這次評估，以及‘薪酬顧問了解和研究司法職能的能力’表達了‘高度關注’。故此，聯邦薪酬審裁處決定這次評估不會包括法官和司法人員在內。

**5.27 指導原則** — 聯邦薪酬審裁處考慮了上次在 1994 年檢討時採用過的五個指導原則，即司法獨立、招聘及留任問題、工作量及相關因素、比較薪酬的數據和經濟情況。此外，審裁處亦曾考慮選擇採用彈性薪酬制度，這制度現時在公營和私營機構高級職位中較為普及；也包括考慮‘薪效掛鈎’的適用問題，以及考慮逐漸改用‘完全薪酬’方法，後者容許僱員將其某些應得權益折換成現金支取。但審裁處指出，憲法的規定和保障司法獨立的需要意味着這些安排不宜用於法官身上。

**5.28 憲法問題** — 聯邦薪酬審裁處收到的其中一個意見認為法官的薪酬已經因通貨膨脹、政治干涉（政府拒絕落實從前的加薪建議）和徵收新稅項如退休金附加稅而減少。這樣是違反《聯邦憲法》的。審裁處諮詢法律意見後認為並無違反憲法（第 3.3.2 段）。有意見認為法官的退休收入受退休金附加稅影響，他們應該獲得補償，但審裁處不予接納，其結論是這是針對整個社會的一般性稅項，為此而補償給法官並不恰當（第 6.4.2 段）。即便如此，審裁處表示知悉關於這問題的訴訟仍在進行。

**5.29 工資訂定原則及相關市場** — 聯邦薪酬審裁處必須考慮澳大利亞勞資關係委員會工資訂定原則及國家工資案的判例。根據這些原則，對於沒有能力談判的人士（像法官的情況一樣），則須考慮這些受薪人士工作的相關市場。家事法庭爭辯說，‘相關市場’就是資深的大律師這行業，故法官的薪酬應與大律師的收入相關聯。

**5.30** 聯邦薪酬審裁處的結論是它只須‘考慮’這些原則，至於給這些原則多少比重則由審裁處來決定。此外，審裁處並不同意‘相關市場’就是資深的大律師這行業。雖然資深的大律師行列是法官來源的主要市場，但是‘相關市場’是人們在其中發揮職能的市場，而不是他們以前工作過的市場（第 3.3.4 段）。

**5.31** 聯邦薪酬審裁處又指出，還有一些事實須要考慮，就是法官從私人執業轉往公營機構工作（關乎對公共服務這概念的認同），擁有固定任期（而無須在市場上為獲取工作而與人競爭），地位得到提升，以及獲得優厚的聘用條件等（第 5.4.4 段）。所有這些因素都可能影響適用於法官的薪酬。聯邦薪酬審裁處認為，法官在政府其中一個機關中任高級公職，他們的薪酬也可與政府其他機關如行政或立法機關的高級職位比較。歷來律師在行政或立法機關內亦佔有重要的位置。因此‘由政府其他機關代表的那個“市場”應該和司法機構的一併考慮’（第 5.4.4 段）。

**5.32** 經濟問題 — 聯邦薪酬審裁處亦考慮過一些經濟數據如消費物價指數、平均每週收入，以及行政人員薪酬的增加。審裁處指出，法官的薪酬自從上次在 1994 年的檢討以來已經落後於整體社會的薪酬。雖然法官的薪酬比通貨膨脹仍高出 4%，但較平均每週收入的總體趨勢落後約 11.5%，而較行政人員薪酬及公共服務高級行政人員薪酬的增加約落後 20%。

**5.33** 表現與生產力 — 聯邦薪酬審裁處指出法院對澳大利亞的經濟貢獻良多，又說已經考慮了司法工作性質的轉變、司法培訓計劃的發展、越來越多沒有律師代表的訴訟人親自應訊，以及由法院發起的公眾教育計劃。法院的生產力和效率通過新的案件管理系統、創新的工作方法和新科技的應用已經得到提升，這點亦在審裁處的考慮之內。

**5.34** 薪效掛鈎 — 聯邦薪酬審裁處考慮過應否引入薪效掛鈎這問題後，作出了以下結論：

‘由於憲法規定和有需要徹底地保持法官及半法官的獨立性，在他們身上轉用表現評核制和薪效掛鈎是不可行的。審裁處認為不論是個人或機構的表現，都不適宜與一些可確定的結果緊緊聯繫，作為法官或半法官薪酬的元素。沒有政黨認真地建議以薪酬來嘉許這些官員中表現優異的人’  
（第 4.4 段）

**5.35** 然而，聯邦薪酬審裁處認為，法院及審裁處發展了效率更高的程序，又將案件和聆訊管理得更好，這些工作上的整體成績都會是全面評估薪酬時所考慮的因素。

**5.36 薪酬的彈性** — 聯邦薪酬審裁處表示，如適當的話轉用‘完全薪酬’制較可取。在這制度下，聘任的總成本被評估出來（包括基本薪金、退休金和其他福利），在任官員如認為不需要某些福利，便可支取這些福利的等值現金。這制度較有彈性，可讓在任官員因應各自的情況來調整其薪酬。

**5.37** 聯邦薪酬審裁處指出，各法院及審裁處的成員對此建議‘反應不一’。其中一個令人關注的問題是這做法在憲法上是否容許，因為憲法規定法官的薪酬必須固定及不得減少。還有另一個難題是聯邦薪酬審裁處對於法官的退休金及長假期並無評核權，所以不能就‘完全薪酬’制度作全面評估或讓法官的退休金及長假期折換成現金。

**5.38** 故此，聯邦薪酬審裁處的結論是法官不適宜轉用‘完全薪酬’制。（第 4.5 及 6.5 段）

**5.39 裁定** — 聯邦薪酬審裁處信納，法官的薪酬應該增加。審裁處裁定，第一階段加幅為 7%，由 2002 年 7 月 1 日起生效。第二和第三階段加幅同為 5%，分別於 2003 年 7 月及 2004 年 7 月實施。第二和第三階段加薪將不受審裁處每年一次的檢討所影響。一年一度的檢討會以相關的經濟指數作為依據。

**5.40** 非法官也根據工資增長獲得 3.1% 的加薪幅度。

**5.41** 聯邦薪酬審裁處的裁定是可以被否決的。聯邦議會兩院任何一院均可將之否決。聯邦政府迄今尚未宣布其回應。

**5.42 評語** — 關於薪效掛鈎這一問題，再一次有結論認為薪效掛鈎並不適用於法官身上。

**5.43** 法官的退休金和假期沒有納入聯邦薪酬審裁處的評核範圍內，這使審裁處在處理整體的薪酬條件時出現問



題，亦因此局限了審裁處，使其無法配合個別情況來調整薪酬福利。

**5.44** 由於法官的情況獨特，按照工資訂定原則去訂定他們的薪金或會遇到困難。法官大多是從私營機構的高收入職業當中招聘過來的。他們轉往公營機構工作後，為他們確定相關市場作評估薪酬之用會遇到困難。在澳大利亞，審裁處認同要與政府其他機關之高級職位的薪酬保持聯繫的重要性，縱使這個聯繫不及聯合王國的情況那麼牢固。

## 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<sup>1</sup>。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名成立將其免職。

---

<sup>1</sup> 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。