

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 Holdworth 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，那份尊重便難以恆久。

[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，以應付如一九二零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（後來改爲由財政部同意）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。