

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) III·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，本身並沒有抵觸“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作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鈎，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”)。