

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：

一九二零至三一年間，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。