

## 第六章 加拿大的經驗

6.01 《梅師賢報告書》曾如下評論加拿大的制度，特別提及該國的憲法沒有絕對禁止削減法官薪酬：

加拿大的立場有所不同，並沒有絕對禁止削減法官薪酬以保障司法獨立。<sup>1</sup>……加拿大人認為，削減法官和司法人員的薪酬如果是整體經濟措施的一部分，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、澳洲、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和司法人員的薪酬。<sup>2</sup>

6.02 一如本報告書第三章所述，聯合王國有沒有絕對禁止通過國會立法（即非由行政機關決定）以削減法官薪酬，大有疑問。美國和澳洲的情況，也已在第四和第五章論及。加拿大的立場跟美國和澳洲等司法管轄區有別，原因在於其成文憲法採用了不同字眼。美國《憲法》（1787年）和澳洲《憲法》（《1900年澳洲聯邦憲法》）都訂立了明確和絕對的條文，禁止削減聯邦司法機構法官的薪酬。由於成文憲法已有定奪，美國和澳洲的法院無須研究在法學上是否存在可合理削減（直接而非間接）法官薪酬而又不牴觸司法獨立原則的情況。準確來說，由於加拿大《憲法》（1867年）沒有就此事作出明確規定，<sup>3</sup>加拿大的法院必須（尤其是在一九八零至九零年代期間）有系統地審研司法獨立與法官財政保障的關係，並就此事制訂能在二十世紀末或二十一世紀在法律界站得住腳的原則。因此，加拿大有關法官薪酬的法學研究，值得在本報告書內加以探討。

6.03 在論述一九八零年代以後的發展之前，不妨重溫加拿大法制史上的一件事。差不多同一時期，英國和澳洲也發生類似事件。Martin Friedland 教授就加拿大的司法獨立問題，為加拿大司法議會擬備報告書，其中指出：<sup>4</sup>

[前文提及英國根據《1931年國家經濟法》，削減法官薪金]加拿大 Bennett 政府在一九三二年建議削減公務員薪金

---

<sup>1</sup> 《梅師賢報告書》第 6.5 段。

<sup>2</sup> 出處同上，第 3.54 段。

<sup>3</sup> 《1867年英屬北美法》（現稱《1867年憲制法》）第 100 條規定：“最高法院、地方法院和郡法院法官的薪金、津貼和退休金……由加拿大國會釐定和批撥。”

<sup>4</sup> Martin L. Friedland, *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*（加拿大司法議會，1995年），頁 60。

10%，但指明法官可獲豁免，結果下議院譁然。議員駁斥，法官應與國家共渡時艱。首相 Bennett 提及前一年英格蘭境內反對法官減薪的一些論點，並表示：“不過，事情可用其他方法解決。”幾個月後，政府根據《入息稅法案》（Income Tax Bill），以立法方式向法官額外徵稅 10%，為期一年。<sup>5</sup>

6.04 加拿大最高法院就 *Reference re Remuneration of Judges*<sup>6</sup> 一案所作的裁決，全面陳述了加拿大規管法官薪酬調整事宜的現行原則。由於《梅師賢報告書》對此案僅作簡短論述，本報告書會更深入地探討法院處理此事的方法及其思路。

6.05 以下是法院在該案中所處理的其中一些問題：<sup>7</sup>

第一個問題是：怎樣的減薪才符合司法獨立原則——是只限於適用於所有公民的劃一減薪，抑或也包括只適用於由公帑支薪者的減薪，或單單適用於法官的減薪？第二個問題是：適用於減薪的原則，是否也同時用以規管加薪和凍薪？

6.06 此案涉及愛德華王子島、阿爾伯達省和馬尼托巴省法院的多宗上訴。該三省全都透過立法削減省級法官的薪酬，作為整體經濟措施的一部分，而由公帑支薪的人士，薪酬也一併調低。愛德華王子島和阿爾伯達省與加拿大其他省份不同，當時沒有成立獨立委員會，就法官薪金提出建議。馬尼托巴省雖然設有獨立委員會，那一次卻沒有諮詢該委員會。阿爾伯達省和馬尼托巴省的法院推翻減薪措施，理由是那次減薪並非影響及於所有公民的整體經濟措施的一部分（向所有人徵收的入息稅符合影響及於所有公民這項測試準則，但削減所有由公帑支薪者的薪酬卻不符合）。愛德華王子島的法院判決減薪措施維持不變，因為減薪是適用於所有公職人員的整體公共經濟措施的一部分，沒有減低法官的基本財政保障，也不是

---

<sup>5</sup> [報告撰寫人註：]另見 W R Lederman, “The Independence of the Judiciary” (1956 年) 34 *Canadian Bar Review* 769 (part I) and 1139 (part II) at 1164。作者指這條特別的稅務法很可能超出加拿大國會的權限，因為該法向法官徵收針對性的稅項。另一方面，“如果是向所有由公帑支薪的人士（包括法官）徵收 10% 入息稅，以達到總體目標，則應是合法的。”（見上條註釋引文）

<sup>6</sup> [1997 年] 3 SCR 3。

<sup>7</sup> 出處同上，判詞第 5 段。

任意干預司法機構，意即減薪既非爲了不當或虛假的目的，也不是針對法官，使其有別於其他市民。<sup>8</sup>

6.07 加拿大最高法院認爲此案帶出了一個基本問題，即法官要有怎樣的財政保障才符合司法獨立的原則。法院深信司法獨立已得到憲法的明文條款<sup>9</sup>及憲法中“隱含的深層意義”<sup>10</sup>的保障。法院重申其在 *Valente v R*<sup>11</sup> 一案中提出的觀點，即財政保障是司法獨立的主要特質之一（其他主要特質包括任期保障和行政獨立），<sup>12</sup> 並解釋財政保障與司法獨立的其他主要特質一樣，同時包含個人層面和機構或集體層面<sup>13</sup>，而此案主要涉及第二個層面，即關乎“司法機構、行政機關和立法機關恰如其分的憲制關係。”<sup>14</sup>

6.08 首席法官 Lamer 其後寫道：<sup>15</sup>

機構或集體層面的司法獨立整體上既然重要，那麼機構或集體層面的財政保障定義爲何？我認爲，法院作爲一個機構，其財政保障包括三個元素，這三個元素全部源於憲法規定，即司法機構與政府其他部門的關係須盡量避免政治化。……這項規定要求法院必須不受並看來不受政府其他部門透過經濟操控而施加的政治干預所影響，也不得陷入與由公帑支付薪酬有關的政治漩渦之中。

讓我首先簡述這些因素。

第一，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，這可以是作爲整體經濟措施的一部份而落實，使所有或部分由公帑支薪的人士同受影響，也可以是作爲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

---

<sup>8</sup> “爲了不當或虛假的目的而制定”和“針對法官，使其有別於其他市民”的測試準則源自加拿大最高法院在 *Beauregard v Canada* [1986] 2 SCR 56 的判決。

<sup>9</sup> 特別是《1967年憲制法》ss.96至100和《加拿大權利及自由憲章》第11(d)條（第11(d)條訂明，任何被落案起訴的人，除非經獨立無私的審裁機關通過公正公開的審訊依法證明有罪，否則有權被假定無罪）。

<sup>10</sup> 判詞第89段。法院認爲有關的隱含意義來自《1867年憲制法》的序言，該序言訂明加拿大憲法原則上與聯合王國的相似。

<sup>11</sup> [1985] 2 SCR 673。

<sup>12</sup> 判詞第114至117段。

<sup>13</sup> 第118至122段。

<sup>14</sup> 第122段。

<sup>15</sup> 第131至137段。

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預，或避免予人這種印象。……

第二，在任何情況下，都不能容許司法機構集體以代表組織或個人身分與行政或立法機關代表商討薪酬事宜。……

第三，也是最後一點，任何對法官薪酬的削減，包括因通貨膨脹而令他們薪酬實際上縮減，都不可以使法官的薪酬低於其職位所需的最基本水平。……

6.09 關於上述三個元素的第一個，法院裁定，“根據憲法，各省有責任成立獨立、有效和客觀的機構”<sup>16</sup>，負責考慮削減、增加或凍結法官薪酬事宜。“凡不經該獨立機構而更改或凍結法官薪酬，均屬違憲。”<sup>17</sup> 法院裁定，這個可稱為法官報酬委員會的獨立機構，應當“為司法機構與政府其他部門居中調解，其憲法職能是令決定更改或凍結法官薪酬的過程非政治化。”<sup>18</sup> 該機構並充當“司法機構與政府其他部門之間的過濾器”<sup>19</sup>，“保障法院免受外來透過經濟操控進行的政治干預”所影響，<sup>20</sup> 尤其是“防止釐定或凍結法官薪酬的措施被利用作為一種手段，透過對司法機構的經濟操控來施加政治壓力”。<sup>21</sup> 再者，“規定由一個獨立委員會參與其事，也可取代談判安排，因為這可以提供場合，讓法官提出他們對薪酬水平的關注。如果沒有這樣的安排，他們可能會在談判桌上討價還價。”<sup>22</sup>

6.10 法院就法官報酬委員會的成立和運作提供了一些指引。第一，法院建議，如果行政和立法機關“在成立委員會前先諮詢省級司法機構”，“會有幫助”。<sup>23</sup> 第二，委員會必須是獨立的。<sup>24</sup> 因此，“有關任命不[應]完全受到任何政府部門操控。委員會成員部分應由司法機構任命，部分則由立法和行政機關任命。”<sup>25</sup> 成員應獲得“某種任期保障”。<sup>26</sup> 第三，

---

<sup>16</sup> 判詞第 287 段。

<sup>17</sup> 見上條註釋引文。

<sup>18</sup> 第 147 段。另見第 166 段。

<sup>19</sup> 第 185 段。

<sup>20</sup> 第 189 段。

<sup>21</sup> 第 170 段。

<sup>22</sup> 見上條註釋引文。

<sup>23</sup> 第 167 段。

<sup>24</sup> 第 170 段。

<sup>25</sup> 第 172 段。法院也指出：“像安大略省一樣（《法院法》，附表，第 11 段），確保委員會成員脫離三個政府機關，雖然會更符合這些委員會的獨立原則，但憲法沒有這樣規定”（第 171 段）。

“為防政府不採取行動而導致法官的實際薪金因通脹而折減這個情況出現，也為防政府可因此而以不採取行動作為經濟操控的手段”，<sup>27</sup> 委員會必須每三至五年召開一次。<sup>28</sup> 第四，“薪金委員會必須是客觀的”，並“考慮客觀準則而非政治利害，就法官薪酬提出建議”。<sup>29</sup> 因此，宜把“用作委員會議事指引的各項相關因素列明於賦權法例或規例”。<sup>30</sup> 第五，法院建議，委員會應“接收並考慮司法機構、行政機關和立法機關的意見書。”<sup>31</sup>

6.11 第六，法院強調，委員會的工作必須是有效的。<sup>32</sup> 法院提及各種實施委員會建議的可行方法，例子見於加拿大一些省份。<sup>33</sup> 其中一個可行方法是使有關建議具約束力。另一方法是採用“不否決或不修訂即為獲得接納的決議程序”，即把委員會的報告提交立法機關，除非立法機關投票否決或修訂委員會的建議，否則建議會予以實施。另一方法是“批准並可作修訂的決議程序”，即把委員會的報告提交立法機關，除非立法機關議決接納委員會的建議，否則建議不會實施。

6.12 法院裁定，憲法沒有規定委員會的建議須具約束力，“因為有關公共資源分配的決定，一般屬於立法機關的事務，經立法機關通過後，交由行政機關執行”。<sup>34</sup> 不過，為確保“委員會的報告在釐定法官薪金方面有實際作用”，<sup>35</sup> 並確保委員會的建議“不會草率地被擱置”，<sup>36</sup> 法院裁定，“如果行政或立法機關選擇不採納[委員會的]建議，便須按簡單合理的標準，提出理據支持其決定（如有需要，須在法院提出理據）”。<sup>37</sup> “理據不足的決定最終可能被裁定為違憲。”<sup>38</sup>

---

<sup>26</sup> 判詞第 171 段。

<sup>27</sup> 第 174 段。

<sup>28</sup> 見上條註釋引文。

<sup>29</sup> 第 173 段。

<sup>30</sup> 見上條註釋引文。

<sup>31</sup> 見上條註釋引文。

<sup>32</sup> 第 174 段。

<sup>33</sup> 第 175 段。

<sup>34</sup> 第 176 段。不過，法院也指出，省級立法機關可按其意願設立制度，使委員會的建議具約束力：見上條註釋引文。

<sup>35</sup> 第 175 段。另見第 178 段。

<sup>36</sup> 第 133 段。

<sup>37</sup> 第 287 段。

<sup>38</sup> 第 180 段。

6.13 對於偏離法官報酬委員會建議的決定，法院會如何覆核？首席法官這樣寫道：

首先，[談及法院所採用的理據準則]必須排除純粹出於政治考慮或針對性目的而就法官薪酬作出的決定。要增減或凍結法官薪酬，必須提出支持理據，而這些理據須與一般人所理解的公眾利益有關。其次，如有人尋求司法覆核，審理有關覆核個案的法院須研究政府所提請事宜的事實根據是否合理……<sup>39</sup>

雖然所有影響法官薪酬及偏離薪金委員會建議的措施都要通過一項簡單合理的理據測試準則，但會有一些措施因沒有那麼容易成爲一種經濟操控手段，用以達致政治干預的目的，所以較其他措施更容易通過測試。*我認爲，對每名由公帑支薪的人士都造成實質影響的劃一措施，看來已是合理。舉例來說，適用範圍包括法官但也包括其他由公帑支薪者的劃一減薪措施，一般都是爲了達致政府的整體財政優先目標而推行，因此通常是着眼於促進公眾利益，讓更多人受惠。反之，單單針對法官的措施或需要更詳盡的解釋，原因正正是有關措施單單針對法官。*<sup>40</sup>……我認爲，如法官所受的待遇有別於其他由公帑支薪者，則通過經濟操控而加以政治干預的機會也明顯較大。<sup>41</sup>

6.14 最後，值得注意的是，法院在解釋爲何裁定司法機構不得與政府進行薪酬談判，以及法官薪酬不得低於某個最低水平（即上文所述法官在機構層面上的財政保障的第二和第三項元素）時，也作出以下評論：

集體或機構層面的財政保障，目的並非要確保有一個能公平保障法官的經濟利益的法官薪金釐訂機制，而是要保障受憲法賦權捍衛憲法和憲法所載基本價值的憲制機關。倘若法官的薪酬低於他們在薪酬談判制度下可得水平，這也是必須付出的代價。<sup>42</sup>……

……確保法官薪酬不低於某個最低的可接受水平，用意並非要保護法院免受財赤時期的減薪措施所影響。對司法機

---

<sup>39</sup> 判詞第 183 段。

<sup>40</sup> 第 184 段。斜體爲後加。

<sup>41</sup> 第 158 段。

<sup>42</sup> 第 190 段。

構聲譽和司法工作的沉重打擊，莫過於讓人覺得法官拒絕在經濟不景時與人民共渡時艱。<sup>43</sup>

6.15 加拿大最高法院闡釋有關法理，並將之應用於有關案情，結果推翻了上述三個省份的減薪決定，所持理據是，三個省份在作出有關決定時，不是沒有成立獨立的法官報酬委員會，就是繞過了已設立的報酬委員會。在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案裁決後，先前沒有設立法官報酬委員會的省份紛紛設立這類機構，聯邦政府也設立了法官報酬及福利委員會。<sup>44</sup> 在 *Mackin v New Brunswick* 一案<sup>45</sup> 中，最高法院裁定，除有關法官報酬和退休金的改變之外，其他有關法官服務條款的更改也必須交由法官報酬委員會審議。<sup>46</sup>

6.16 *Reference re Remuneration of Judges* 一案開了先例，自此之後，凡偏離法官報酬委員會建議的立法或行政機關決定，皆可進行司法覆核，而實際上也曾有數次這樣的司法覆核。<sup>47</sup> 法官須聆訊其同僚所提出有關法官薪酬數額的訴訟。有論者指出，<sup>48</sup> 最高法院在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案中，明言要把法官薪酬釐訂事宜非政治化，但這個宣之於口的目標是否已經達到是令人懷疑的。另有論者<sup>49</sup> 認為，就法官薪酬而作出的決定，其引起的司法覆核同時牽涉兩個概念，即“簡單合理”（該論者認為其中包含了司法覆核的“程序模式”）和“合法理由”（該論者認為其

---

<sup>43</sup> 判詞第 196 段。

<sup>44</sup> 泛見《法官法》（R.S. 1985, c. J1），第 26 條。

<sup>45</sup> （2002 年）91 Canadian Rights Reporter (2d) 1。

<sup>46</sup> 更準確來說，該案涉及新不倫瑞克省原有在常額編制外聘用法官的制度的存廢問題。

<sup>47</sup> 例如 *Re British Columbia Legislative Assembly Resolution on Judicial Compensation*（1998 年）160 DLR (4<sup>th</sup>) 477 (BCCA)；*Alberta Provincial Judges' Association v Alberta*（1999 年）AJ No 47 (Alta QB) (QL)；*Alberta Provincial Judges' Association v Alberta*（1999 年）177 DLR (4<sup>th</sup>) 418 (Alta CA)；*Re Ontario Federation of Justices of the Peace Association v Ontario (Attorney General)*（1999 年）171 DLR (4<sup>th</sup>) 337 (Ont Div Ct)；*Conference des Juges du Quebec v Quebec (Procureure General)*（2000 年）196 DLR (4<sup>th</sup>) 533 (Qc CA)；*Newfoundland Association of Provincial Court Judges v Newfoundland* [2000 年] NJ No 258 (Nfld CA) (QL)；*Manitoba Provincial Judges Association v Manitoba (Minister of Justice)*（2001 年）2002 DLR (4<sup>th</sup>) 698 (Man QB)；*Newfoundland Association of Provincial Court Judges v Newfoundland* [2003 年] NJ No 196; 2003 NL.C. Lexis 335。

<sup>48</sup> Robert G Richards, “Provincial Court Judges Decision: Case Comment”（1998 年）61 “Saskatchewan Law Review” 575。

<sup>49</sup> Tsvi Kahana, “The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada”（2004 年）29 Queen’s Law Journal 445。作者指出，最高法院在 *Reference re Remuneration* 一案中，有意讓法官報酬委員會擔當“有效顧問”的角色——“其建議雖然對政府沒有約束力，但不會像普通的建議那樣容易被否決”（頁 452 至 453）。這些建議“不能只當作建議而已，須視之為介乎建議和決定之間”（頁 471）。作者個人認為，在以下情況應該應用傳統行政法的“程序模式”，即有關薪酬的決定不會把法官“區分出來”，意指不會針對法官，使其有別於其他由公帑支薪的僱員。他又指出，“就法官薪酬進行的司法覆核，潛在着司法偏見的問題”（頁 467）。他總結說：“援引司法獨立原則來為法官謀取最佳的僱用條件，是我所提及種種問題的根源，而……把憲法用作‘集體協議’，並不恰當。”（頁 482）

中包含了司法覆核的“對錯模式”），兩者之間存在固有矛盾。另一個疑問是，加拿大最高法院在 *Reference re Remuneration* 一案中，既要防止行政或立法機關“在機構層面侵害”司法獨立，也要防止司法機構“在機構層面假公濟私”（即司法機構謀取私利），是否已在兩者之間取得適當平衡。<sup>50</sup>

6.17 除了設立法官報酬委員會這類組織外，加拿大的法官薪酬制度還有幾個值得留意的特點。第一，該國設有自動機制，根據生活費用或平均工資的變動，按年調整法官薪酬，<sup>51</sup> 並設有制度，由獨立的委員會每數年檢討法官薪酬一次。設立自動調整機制的目的，是“杜絕政治過程中的利益交易，以加強司法機構的獨立性”。<sup>52</sup> 這方面的例子見於《法官法》<sup>53</sup>（適用於聯邦委任的法官）和《安大略省法院法》（*Courts of Justice Act*）<sup>54</sup>（適用於安大略省法院的法官）的相關條文。

6.18 根據《法官法》，<sup>55</sup> 按年調整薪金的幅度須按“工業整體指數”的變動或 7% 的增幅計算，以金額較低者為準。該法所指的工業整體指數是“加拿大統計局所公布該年加拿大的工業整體指數中的每周平均工資和薪金數字”。<sup>56</sup> 由於平均工資可升可降，論者指出：“理論上[法官的]薪金可加可減。”<sup>57</sup> 然而，這種說法不適用於安大略省的法官。根據《安大略省法院法》，該省也設有自動機制，<sup>58</sup> 根據工業整體指數按年調整法官薪金，加薪幅度以 7% 為限，但也規定如果工業整體指數下跌，法官的薪金會維持不變。<sup>59</sup> 雖然法例規定設有按年自動調整機制，但政府也曾數次決定

---

<sup>50</sup> 根據 Adrian Vermeule, “The Constitutional Law of Official Compensation” (2002 年) 102 *Columbia Law Review* 501: “由於某機構的薪酬不是由該機構自行釐定，就是按與其抗衡的機構(共同或單獨)的水平釐定，草擬憲法時無可避免要在機構假公濟私的危險與其他機構侵權或坐大的危險之間取得平衡。” (頁 503) “特別就報酬而言，問題在於既要防止出現利益衝突或官員假公濟私的情況，又要防止機關之間的侵權行為，必須在這兩個目標之間取得平衡。” (頁 505)

<sup>51</sup> 美國和澳洲也採用這種機制。美國的相關做法已在本報告書第四章論述。至於澳洲的相關做法，見 George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia* (墨爾本：澳洲司法行政學院，1995 年)，頁 26、39 至 40。

<sup>52</sup> Friedland (見上文註 4)，頁 58 (引自參議院議事程序)。

<sup>53</sup> R.S. 1985, c. J-1。

<sup>54</sup> R.S.O. 1999, c. C.43。

<sup>55</sup> 第 25 條。

<sup>56</sup> 第 25 (3) (b) 條。

<sup>57</sup> Friedland (見上文註 4)，頁 57。

<sup>58</sup> 見政府與法官（由該省三個法官協會代表（的《架構協議》第 45 段。該協議是有關法規（見第 51.13 (3) 段）的一部分，並載於其附表。

<sup>59</sup> 第 45 (5) 段。第 25 (e) 條規定，省級法官薪酬委員會須考慮的其中一項準則，是“政府在不損害司法獨立原則的情況下，不得削減個別或全體法官的薪金、退休金或福利”。應留意的是，安大略省省級法官薪酬委員會的建議是具有約束力的，並不像聯邦法官報酬及福利委員會的建議：見《架構協議》第 2 至 3 段和第 27 至 29 段。

不批准有關調整，並以立法方式禁止調整。因此，Friedland 教授在一九九五年這樣寫道：<sup>60</sup>

近年經濟衰退，聯邦政府沒有把薪酬回復至先前水平，而是禁止按照《法官法》所訂的自動機制（已在上文論及），根據生活費用提高薪酬。一九九二年，當局宣布，法官須與其他由公帑支薪者一樣，在一九九三及九四年凍薪。其後，凍薪安排延長兩年，至一九九七年。首席法官 Lamer 提出抗議，認為政府應在諮詢法官後才下令凍薪。法官威脅……他們正考慮訴諸法律，但終歸沒有見諸行動，……

Friedland 教授也指出，安大略省的省級法院法官在一九九三年曾同意自願減薪。<sup>61</sup>

6.19 加拿大的制度值得留意的第二個特點，是部分省份採用“薪酬與外界標準掛鈎”的安排：<sup>62</sup>

新不倫瑞克省非正式地把省級法官的報酬與最高層副部長的報酬掛鈎；紐芬蘭把法官報酬與司法部副部長（Deputy Minister of Justice）的報酬掛鈎；愛德華王子島以往把法官報酬與其他省份法官的平均報酬掛鈎，但最近已改為與各個大西洋省份省級法官的平均報酬掛鈎。聯邦政府最新一屆三年委員會（Triennial Commission）……把法官薪金與副部長第 3 級（DM-3）這個組別的中位薪金掛鈎。<sup>63</sup>……加拿大最高法院在一八七五年成立時，其法官的薪酬已與內閣成員看齊。很明顯，在加拿大，[法官薪金]與非常高級公務員的薪金之間有一定的聯繫……真正的問題是，應與哪個級別的公務員比較。應否只與副部長比較？還是與最高級的副部長（即薪酬為加拿大副部長第 3 級的人員；目前這類副部長共有 14 人）的中位或以上薪金比較？<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Friedland（見上文註 4），頁 61。本文沒有引述原文的註釋。

<sup>61</sup> 見上條註釋引文。

<sup>62</sup> Friedland（見上文註 4），頁 57。

<sup>63</sup> 出處同上，頁 57（註釋從略）。

<sup>64</sup> 出處同上，頁 66（註釋從略）。

6.20 第三，雖然根據加拿大的慣常做法，法官薪金由綜合收入基金撥款支付，無須經立法機關每年表決撥款，但這並不表示法官薪金的調整無須經立法機關審議。這是因為法官薪金的實際金額通常由法例訂明，<sup>65</sup> 如要調整金額，必須由立法機關修訂有關法例。<sup>66</sup> 關於從綜合基金撥款支付法官薪金的做法，加拿大最高法院裁定，此舉雖然“理論上可取”，<sup>67</sup> 但並非法官財政保障或司法獨立的必要元素。Le dain 法官宣讀法院判詞時說：<sup>68</sup>

我認為法官薪金由綜合收入基金撥付而不包括在每年撥款中，理論上可提供較大保障，但實際上立法機關不可能為求在某程度上整體控制或支配某一類法官而拒絕投票通過年度撥款。

6.21 第四，可提出的一點是，加拿大的省級法官協會組織完善，積極維護法官權益，為法官爭取更優厚的薪酬和服務條款。他們也曾就有關事宜提出訴訟，這點可在本章明顯看到。在安大略省，安大略省法官協會（Ontario Judges Association）、安大略省家事法法官協會（Ontario Family Law Judges Association）和安大略省法院（民事庭）法官協會（Ontario Provincial Court（Civil Division）Judges Association）與政府達成了“架構協議”（Framework Agreement），協議由《法院法》（Courts of Justice Act）賦予法律效力，並成為該法的一部分：

是項協議旨在確立架構，以規管涉及政府行政機關與法官關係的若干事宜，包括為釐定法官報酬一事訂定具約束力的程序。此舉用意是使[省級法官報酬]委員會的決策程序和所作決定都能有助保障和維護省級法官的獨立性。<sup>69</sup>

6.22 最後，須指出的是，加拿大法院曾處理“不追溯條款”的問題。就是項研究目的而言，這些條款可理解為涉及更改法官服務條款的新法例條文制約，使有關更改不適用於在職法官，而只適用於在更改措施推行後才聘任的法官。在 *Beauregard v Canada* 一案中，<sup>70</sup> 有關更改是把法官無須供款的退休福利制度，改為法官須就退休計劃供款的新制度。新制度不適

---

<sup>65</sup> 例如，就聯邦委任的法官而言，見《法官法》ss.9 至 24。

<sup>66</sup> 這點已在林潔儀《海外司法機構的財政預算安排》（香港立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2003 年 11 月 20 日），第 5.5.4 段（可於立法會網頁 [www.legco.gov.hk](http://www.legco.gov.hk) 瀏覽）中提出。

<sup>67</sup> *Valente v R* [1985] 2 SCR 673，第 43 段。

<sup>68</sup> 見上條註釋引文。

<sup>69</sup> 載於《法官法》（安大略省）附表的“架構協議”第 2 段。

<sup>70</sup> [1986 年] 2 SCR 56。

用於在更改法案提出前已聘任的法官。其中一名原告人提出論點，認為《加拿大權利憲章》<sup>71</sup> 有關法律面前人人平等的原則，禁止以不同的退休福利待遇加諸不同法官的做法。<sup>72</sup> 加拿大最高法院以多數票裁定，這種用以保障在職法官既定期望的“不追溯”條款，理據充分，亦不違憲。<sup>73</sup>

6.23 **本章摘要：**加拿大《憲法》沒有就法官可以減薪或不可減薪的問題作出明文規定。大蕭條期間，國會在一九三二年通過國會立法削減公務員薪酬，但法例不適用於法官。面對公眾要求把減薪範圍擴大至司法機構的壓力，政府在減薪法例通過後不久，實施一套特別的《收入稅法》，向法官徵收額外的薪金稅，為期一年。一九九零年代，加拿大有幾個省份都出現關於法官減薪問題的訴訟。在 *Reference re Remuneration of Judges* 一案中，加拿大最高法院就更更改法官薪酬的法例作出綜合法律陳述。<sup>74</sup> 根據是項裁決，有關設立法官薪酬釐定機制的指導原則，是要確保法院不受並被認為不受政府的行政或立法機關透過經濟操控進行的政治干預所影響，也確保釐定法官薪酬的過程不會流於政治化。因此，必須由一個獨立的法官報酬委員會在這方面擔當重要角色，在司法機構與政府其他部門之間居中調停，並充當機構之間的過濾器。一切有關削減、凍結或增加法官薪酬的建議，都須由這樣的委員會審研。委員會的建議無須具約束力，但假如政府決定不採納這些建議，便須準備向公眾提出理據，以支持其決定，如有需要，更須在法院提出理據。自 *Reference re Remuneration of Judges* 一案裁決以來，加拿大法院曾處理涉及有關法官薪酬決定的司法覆核個案，部分個案的申請人勝訴。有論者質疑，究竟把法官薪酬問題“非政治化”這個原來目的是否已經達到，又或加拿大的制度是否已在防止侵害司法獨立與避免司法機構“在機構層面假公濟私”這兩者之間取得適當平衡。加拿大的制度還有其他特色，包括因應生活費用自動調整法官薪金、法官薪金與高級公務員或副部長的薪金非正式掛鈎、從綜合收入基金撥款支付法官薪金、省級法官協會擔當積極角色，以及在更改法官服務條款方面採用“不追溯”的安排等，都是值得注意的。

---

<sup>71</sup> 第 1 (b) 條。

<sup>72</sup> 見加拿大最高法院多數票判決的判詞第 59 段。

<sup>73</sup> 出處同上，第 69 至 71 段。

<sup>74</sup> [1997 年] 3 SCR 3。