

第八章 香港的未來路向

8.01 前面數章我們探討過有關法官及司法人員薪酬釐訂和調整制度的理論考慮因素、國際慣常做法和各地經驗，同時也參考了《梅師賢報告書》所載的相關資料。在此最後一章，我們會研究發展本港有關制度的事宜和各個可供選擇的方案，並會把《梅師賢報告書》中的建議適當地列入考慮之列。

8.02 要分析本港的法官及司法人員薪酬釐訂和調整制度，必須從現行制度和歷史沿革入手。《梅師賢報告書》第二章對此已有詳細論述，在此不再贅言。本章集中討論本港法官及司法人員薪酬釐訂制度的若干要點，特別是以本報告書所述的海外經驗來看，其中一些較為重要的特色。

8.03 與許多外國司法管轄區不同，香港法例並沒有就法官的薪金作出規定。一如公務員的薪金，法官及司法人員薪金的釐定，屬於個別法官與政府之間合約安排的一部分。各級法官的薪級，政府按年調整。法官及司法人員的薪金從司法機構的整體預算中撥付，而該筆預算則是政府整體預算的一部分，由立法機關每年以通過撥款條例方式審批。自一九八七年司法人員薪俸及服務條件常務委員會（“司法委員會”）成立已來，政府每年均按照司法委員會的意見調整法官及司法人員薪酬。除司法委員會外，本港另有三個獨立組織負責就公務員薪酬及服務條件事宜向政府提供意見，計有首長級薪俸及服務條件常務委員會、公務員薪俸及服務條件常務委員會，以及紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。上述四個組織由同一個秘書處提供服務，秘書處的工作人員都是公務員。首長級薪俸及服務條件常務委員會與司法委員會的成員一向相同，直至最近情況才有所改變。

8.04 與外國相比，香港法官及司法人員薪酬制度演變過程中的最大特色之一，在於高級公務員薪金與法官和司法人員薪金之間的非正式“掛鈎”。一九八八年之前，法官和司法人員分別按其職級根據首長級薪級表或公務員總薪級表支薪。一九八八年，當局設立司法人員薪級表（Judicial Officers Salary Scale），該薪級表的英文名稱於一九九九年改為 Judicial Service Pay Scale，中文名稱則維持不變。一九八九年至二零零一年期間（即二零零二年公務員減薪前），政府每年按照公務員薪級表的調整幅度，調整司法人員薪級表。換言之，每年在該段時間，政府都會就法官或司法人員的薪金作出調整，而調整幅度（通常是加薪而非減薪）則與支取相同薪金的公務員看齊。二零零二年，政府推行主要官員“問責制”之前，按司法人員薪級表支薪的各級法官或司法人員，向來都可在公務員薪級表上找到對應的薪點（或大致對等的薪點）。但自從實施問責制（根據問責制，主要官員不再是公務員，薪酬福利條件的結構也與公務員不同（例

如，主要官員的薪酬以現金報酬為主，附帶福利不多））以來，高等法院原訟法庭以上審級法院的法官（原訟法庭法官的薪點相等於常任秘書長的薪點），在公務員薪級表內已找不到對等的薪點。¹

8.05 《梅師賢報告書》並指出：²

以職權範圍而論，該成立於一九八七年十二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。……但實際上由一九八九年，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……

8.06 因此出現大致如下的情形。在香港，我們設有一個獨立的非法定機構（即司法委員會），負責就法官及司法人員薪酬向政府提供意見。在二零零二年之前，這個機構多年來一直採取的方式，就是建議對法官及司法人員的薪金作出的年度調整，完全跟隨公務員薪級表上薪點相同的公務員的薪金調整。顯然，這個機制在二零零二年之前一直運作良好。與本報告書描述美國、加拿大和澳洲的情況相比，香港的制度在二零零二年之前肯定行之有效，在法官及司法人員薪金方面，幾乎全無爭議、糾紛或投訴。

8.07 然而，二零零二年以來出現兩種新的情況，卻對現有制度造成衝擊。首先，問責制的推行，意味就終審法院和上訴法庭的法官而言，在公務員薪級表與司法人員薪級表之間已無法確立對等薪點。第二個問題比第一個更為嚴重，就是公務員自二零零二年起減薪，究竟法官及司法人員薪金應否隨之削減。另一個相關的問題是，過往把法官及司法人員薪金與公務員薪金掛鈎的非正式做法，應否棄而不用；又或日後法官及司法人員的薪金調整（包括增薪），應否繼續與公務員薪金的年度調整一致。

8.08 第一個問題不難解決。為主要官員新訂的薪酬福利條件，就費用總額而言，似乎與主要官員先前（當時屬公務員）的薪酬相若。³ 因此，要是認為可取的話，沿用法官及司法人員薪金與高級官員薪金非正式掛鈎的制度，並非沒有可能。舉例來說，原訟法庭法官的薪金，可繼續與常任秘

¹ 《梅師賢報告書》，第 2.28 段。

² 出處同上，第 2.14 至 2.15 段。

³ 出處同上，第 2.25 段。

書長的薪金掛鈎（要注意的是，在英國，高等法院法官與常任秘書長的薪金也向來接近），而就“費用總額”而言，資深法官的薪金，可維持於等同主要官員薪金的水平。即使將來推行高級官員工作表現酬金及生產力獎金制度（正如《梅師賢報告書》與英國及澳洲的報告書指出，這類酬金和獎金不宜納入法官的薪酬之內），以下的做法仍然可行：

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。⁴

8.09 接下來會探討香港法官及司法人員可否減薪這個較難解決的問題。公務員在二零零二年開始減薪，法官及司法人員應否跟隨？關於這點，我們要考慮以下幾點。

8.10 首先，《基本法》載有關於公務員和法官（包括司法人員）薪金及服務條款的條文。就前者而言，第一百條訂明，香港特別行政區成立前在政府任職的公務人員“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。”第一百零三條規定，回歸後“香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構”，均予保留。第一百六十條在公務員減薪爭議中也曾被引述。根據該條文，在香港原有法律下有效的契約和權利義務等，在不抵觸《基本法》的前提下繼續有效，受香港特別行政區的承認和保護。

8.11 至於法官和司法人員，《基本法》第九十三條載有與第一百條相似的條文。法官在回歸前如已在香港任職，“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”。他們獲得退休金權利也受到保障。⁵

8.12 同時，《基本法》也訂明保留香港原有的司法體制⁶和司法獨立。《基本法》第八十五條訂明，香港特別行政區法院“獨立進行審判，不受任何干涉。”第三十九條其中一項規定，是《公民權利和政治權利國際公約》繼續適用於香港。該公約第14條透過《香港人權法案條例》中的香港人權法案第十條在香港實施；該條文規定“任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審

⁴ 《梅師賢報告書》，第6.32段。

⁵ 《基本法》第九十三（二）條。另見第一百零二條適用於公務員的類似條文。

⁶ 第八十一條。

問。”一如前文所述，《加拿大權利及自由憲章》中也有類似的條文，加拿大憲法據此保障司法獨立，包括為法官提供財政保障。

8.13 公務員的薪金經削減⁷後，並沒有低於他們在一九九七年六月三十日的相關薪金水平。事實上，待二零零五年一月一日公務員最後一次減薪生效後，他們（在職公務員）的薪金才會減至一九九七年六月三十日的相關水平，因此不會抵觸《基本法》第一百條。有人曾就這點就《公職人員薪酬調整條例》興訟，論據是即使公務員的實際薪金並沒有減至低於一九九七年的水平，但單是立法減薪，從而更改原有僱傭合約條款，便已違反第一百及 / 或一百零三條的規定。然而，這個論點給高等法院原訟法庭駁回。⁸

8.14 正如公務員薪酬只要不減至低於一九九七年六月三十日的水平，就不會違反《基本法》第一百條，那麼可以爭辯，對法官的薪金作類似的削減，也不會違反《基本法》第九十三條。接下來的問題，是減薪會否違反司法獨立的原則。

8.15 本報告書第一章已論述過，假如削減法官薪金的做法是公共經濟措施的連貫部分，而這些措施又適用於所有由公帑支薪的人士，則有關削減法官薪金有損司法獨立的論據，便難以言之成理。正如第二章所述，多份確認法官不得減薪這個一般原則的國際文獻認為，在此等情況下減薪，構成一般原則的例外情況，這是容許的。根據本報告書其他章節所述的海外經驗，從司法獨立的角度來看，一般都不認為這種減薪是不可接受的，即使在憲法載有關於法官薪酬的絕對或無例外條文的司法管轄區，為求與全體公民共渡經濟難關，司法機構接納自願減薪的情況也並非罕見。

8.16 雖然法官在上述情況下減薪，未必會引起強烈的原則上反對，但在考慮香港法官減薪方案時，仍須顧及若干複雜因素。這些複雜因素與可實施減薪的方法有關。

8.17 為進行是次研究，我獲提供關於本港法官及司法人員聘任或聘用及服務條款的樣本文件。這些文件實際上與公務員的聘用文件相似。一如公務員，受聘的法官或司法人員獲發聘書，聘書提述附連的服務條件說明書。與公務員一樣，法官及司法人員的服務條件說明書載有多項條款，包

⁷ 減薪的法律依據是《公職人員薪酬調整條例》（第 574 章）和《公職人員薪酬調整(2004 年/2005 年)條例》（第 580 章）。前者訂明 2002 年 10 月 1 日起生效的減薪。後者訂明分別在 2004 年 1 月 1 日和 2005 年 1 月 1 日起生效的兩次減薪。

⁸ *Lau Kwok Fai Bernard v Secretary for Justice* [2003] HKEC 711, 2003 HKCU LEXIS 902 (HCAL 177/2002; Hartmann J, 2003 年 6 月 10 日)；*Scott v Government of the HKSAR* [2004] HKEC 1325 (HCAL 188/2002; Hartmann J, 2003 年 11 月 7 日)。

括下列幾項。（字眼略有不同，視乎受聘者是在回歸之前還是之後獲得聘用。）

法官[若為裁判官，則為“該員”]必須遵守任何由行政長官不時發出的管理司法機構的行政命令和根據這些命令[回歸前則根據《殖民地規例》]制定的規例及作出的指示，並須遵守各政府規例及通告、部門訓令和任何適用於所任職位或司法機構的條例或規例。

法官[本條文不適用於裁判官等司法人員]在香港特別行政區恢復以大律師或律師身分執業前，須事先獲得中華人民共和國香港特別行政區行政長官同意。為此，法官在受聘前須簽署承諾書。

[承諾書內容：

“致：香港特別行政區行政長官

謹此承諾，未得中華人民共和國香港特別行政區行政長官同意，本人不會以大律師或律師身分在香港特別行政區執業。”]

在不牴觸《基本法》的情況下，儘管本說明書或聘書另有規定，政府仍保留權利，在認為有需要的任何時候，修改法官的聘用條款及 / 或本說明書或聘書載列的服務條件。

8.18 以上最後一則條款也見於不同版本的《公務員服務條件說明書》內。二零零零年六月以後，該條款的新版本納入《公務員服務條件說明書》內，訂明薪金調整可包括加薪、凍薪或減薪。⁹ “行政機關已接納，對於二零零零年六月以前受聘的公職人員，更改說明書條款和條件的一般權力，不可擴大為單方面更改薪酬條款等基本條件的權力。”¹⁰ 這點也會適用於法官及司法人員。

8.19 由於公務員的聘用條款及條件與法官（包括司法人員）相若，因此，當局在制訂削減公務員薪金方法時所考慮的因素，看來同樣適用於法官減薪。尤其值得注意的是，由於政府認為，不以立法方式削減公務員薪

⁹ 見 *Lau Kwok Fai Bernard v Secretary for Justice* 內的論述（出處同上），第 38 至 40 段。

¹⁰ 出處同上，第 41 段。

金，存有法律風險，故如要削減法官及司法人員的薪金，也須以立法方式進行。

8.20 《公職人員薪酬調整條例草案》於二零零二年提交立法會審議時，備受多個公務員工會和部分立法會議員反對。針對條例草案提出的反對理據，部分屬法律論據，並在條例草案獲得通過成為法例後，在訴訟時向法院提出。¹¹ 當中最主要的法律論據是，立法機關以立法方式更改公務員與政府所定合約的條款，尤其是關乎薪金的基本條款，並剝奪受影響公務員提出索償訴訟的權利，實屬違反憲法。可以預見，要是當局把削減法官及司法人員薪金的條例草案提交立法機關審議，除了關於司法獨立和海外司法管轄區不削減法官薪酬的做法這些論據之外，也會有人提出類似公務員立法減薪的反對理據。再者，如減薪條例草案只是針對法官和司法人員，而不影響其他由公帑支薪者的薪金，或會被批評為有所歧視和用以打擊司法機構的舉措。

8.21 一如上文所述，部分公務員把公務員減薪一事訴諸法律，指有關削減公務員薪酬的法例是違憲和無效的。雖然他們所提出的反對遭原訟法庭駁回，但當中某些法律和憲法論據確有商榷的餘地。一旦當局就削減法官及司法人員的薪金立法，則不能排除個別法官或裁判官興訟的可能性。這即表示，本港司法機構將如本報告書提到的某些司法管轄區的法官一樣，要對自己或同僚的薪金作出裁決，陷於尷尬的境況。此外，全國人民代表大會常務委員會也可能須就《基本法》的相關條文釋法。

8.22 從以上討論可見，即使削減法官及司法人員的薪酬屬於整體公共經濟措施的一部分，並沒有牴觸司法獨立的原則，但在香港現時的情況下推出這樣的減薪措施，可能引發爭議（除非減薪措施獲司法機構一致支持，並在實施前取得其同意）。也就是說，即使《梅師賢報告書》有關立法絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的建議（有關建議容後討論）不獲接納，也不一定表示香港應該或將會削減法官及司法人員的薪金。換言之，可能出現的情況是，既沒有立法禁止削減法官及司法人員薪酬，也沒有立法將之削減，而實際結果是他們的薪酬不會被削減。

8.23 因此，可供考慮的方案之一，是保留現行制度，即政府繼續根據司法人員薪俸及服務條件常務委員會（司法委員會）的建議來釐訂法官及司法人員薪酬。司法委員會可參考上述的討論，考慮向政府建議不要就削減法官及司法人員薪金立法。換言之，公務員薪金與法官及司法人員薪金非正式掛鉤這項行之已久的做法（至少）會暫停（因為公務員自二零零二

¹¹ 見上文註 8 所引案例。

年起減薪)。同時，司法委員會也可考慮當日後經濟好轉、財赤問題獲得解決和公務員再獲加薪時，應否恢復掛鈎。司法委員會若認為長遠來說，應維持兩者薪酬掛鈎，仍可研究如何在恢復掛鈎時，把兩者一度脫鈎之事考慮在內。舉例來說，日後公務員如獲加薪，司法委員會可考慮不建議給予司法機構人員同等幅度的加薪，原因是在這次加薪之前，公務員曾被減薪，而司法機構人員則不受減薪影響。二零零三年六月十日，司法機構政務長函覆立法會司法及法律事務委員會，回應該委員會的查詢，信中也提及類似性質的做法（雖然不涉及與公務員薪酬掛鈎的問題）：

獨立機構就法官及司法人員薪酬作出建議時，通縮和通脹是該機構會考慮的相關外圍經濟因素（參看[《梅師賢報告書》]建議 7）。雖然法官及司法人員薪酬的任何削減（包括削減他們的薪酬以反映通縮），均違反絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的原則（參看建議 1），然而，一旦出現通脹時，獨立機構可考慮以往的通縮情況，然後才決定作出何種建議，包括法官及司法人員的薪酬在某一特定時間應否增加以及增加多少。

8.24 司法委員會接着須考慮的連串問題，涉及《梅師賢報告書》所提出關於成立獨立法定機構的建議。目前，司法委員會並非法定機構，那麼委員會應否改為法定機構？新的法定機構應與現有委員會有何分別？

8.25 《梅師賢報告書》建議成立新的法定機構，就法官及司法人員的薪酬事宜向政府提出意見，但報告書卻沒有論述現行司法委員會制度的運作是否令人滿意。一如上文所述，香港的法官及司法人員薪酬釐定制度一直行之有效，特別是以其他地區的相關經驗來評比（這些地區經常出現法官對薪酬不滿的情況，或在薪酬問題上出現政治爭議，甚至訴訟），本港的制度明顯具見成效。

8.26 在《梅師賢報告書》和本報告書論述的各個海外模式中，英國、澳洲和新西蘭的制度看來行之有效。值得注意的是，這三個國家負責就法官薪酬調整提出建議的獨立機構，並非如《梅師賢報告書》所建議那樣“只專注於法官及司法人員的薪酬事宜”。¹² 在聯合王國，非法定的高級人員薪金檢討委員會就三個“檢討組別”——高級公務員、法官及武裝部隊高級人員——的薪金向政府提出意見。該委員會並可就部長及國會議員的薪金提出意見。目前，檢討委員會由十一名政府委任的成員組成，其中三名

¹² 《梅師賢報告書》第 6.20 段（建議 5）。

成員組成司法小組委員會。¹³ 有關法官薪金的建議，由檢討委員會在考慮司法小組委員會提交的報告後，向政府提出。

8.27 澳洲（聯邦層面）和新西蘭的情況跟英國不同，就法官薪酬提出建議的獨立機構是根據法例成立的。不過，有關機構的權限則一如英國，同樣並非局限於法官薪酬事宜。澳洲的聯邦薪酬審裁處（Commonwealth Remuneration Tribunal），由總督委任的三名成員組成，就國會議員、部長、高級公務員、其他公職人員和聯邦法官的薪酬作出裁定（但裁定仍可被國會否決）。¹⁴ 新南威爾斯的法定及其他職位薪酬審裁處（Statutory and Other Offices Remuneration Tribunal），職能與上述審裁機關相若，負責就高級公務員、法定職位人員及法官的薪金作出裁定（但裁定仍可被立法機關否決）。¹⁵ 一如上文第五章所述，西澳洲、南澳洲、塔斯曼尼亞、坎培拉和澳洲北部地區也設有類似的薪酬審裁機關，但這些審裁機關的權限範圍廣泛，並非局限於法官薪酬事宜。這與維多利亞和昆士蘭的情況截然不同，該兩省的法官薪酬審裁機關，一如上文第六章論述的加拿大法官報酬委員會，專責限於訂定法官的薪酬。¹⁶ 在新西蘭，高級人員薪金委員會（Higher Salaries Commission）由總督委任的三名成員組成。該委員會一如英國的檢討委員會和澳洲的薪酬審裁處，是一個“非專門”的薪酬釐定機構，即不單負責釐定法官的薪金，還釐定高級公務員、眾議院議員、地方機關高級人員、大學高級人員、衛生部門醫生和牙醫的薪金。

8.28 《梅師賢報告書》（建議 5）認為，相比於英國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處、在大部分澳洲省份和區份設有的薪酬審裁處，以及新西蘭高級人員薪金委員會等“非專門”組織，專責處理法官薪酬事宜的組織較為可取。《梅師賢報告書》這樣取向，理由有三個：¹⁷

- (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（法官）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

¹³ 見《梅師賢報告書》第 4.6 段。

¹⁴ 出處同上，第 4.22 段。

¹⁵ 出處同上，第 4.35 段。

¹⁶ 出處同上，第 4.50 段，以及本報告書第五章註 9。

¹⁷ 出處同上，第 6.21 段。

- (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等，均不適用於評估法官及司法人員的薪酬（見建議 8）。

該報告書並建議，“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”。¹⁸

8.29 另一方面，《梅師賢報告書》並沒有討論英國、澳洲和新西蘭等“非專門”組織的優點。¹⁹ 恕我直言，上述三個支持“專門”組織的理由是否充分有力，頗成疑問。關於理由（3），只要達成共識，同意薪效掛鈎制度不應用於法官（根據外國經驗，這點不難達成共識），則就薪效掛鈎而言，“專門”組織與“非專門”組織分別不大。至於理由（1）和（2），《梅師賢報告書》（第 6.28 段）建議薪酬組織在工作過程中應予考慮的因素，幾乎全部適用於釐定任何由公帑支薪人員的薪酬，又或即使對於“非專門”委員會的成員來說，也是明白易懂的。事實上，是否有人可以單在評定法官薪酬的工作上稱得上專家，實屬疑問。此外，“非專門”委員會完全可以吸納法律界人士擔任成員，甚或如英國那樣，成立小組委員會專責研究法官薪酬。

8.30 即使決定採納《梅師賢報告書》的建議，成立法定組織專責研究法官及司法人員薪酬，該報告書所提出的建議，即“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”，²⁰ 仍可能令人質疑。該報告書並沒有提述任何已採納這條規則的外國司法管轄區。相反，從英國、澳洲和新西蘭的經驗來看，這些國家傾向由“非專家”組織就法官以至高級公務員，甚或部長和國會議員的薪金，制訂建議。在香港，司法委員會的成員，向來（自一九八七年委員會成立以來）與首長級薪俸及服務條件常務委員會的成員相同，直至二零零四年一月才有所改變。這項安排從未見有任何不善之處。即使時至今日，司法委員會與首長級薪俸及服務條件常務委員會的成員依然有所重疊。

8.31 設立類似英國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處，以及新西蘭高級人員薪金委員會的“非專門”組織，不乏好處。由於組織成員同時就高級公務員、法官、部長及國會議員的薪金提出建議或作出決定，他們必須全盤審視由公帑支薪的最高級人員的薪酬所牽涉的財政狀

¹⁸ 出處同上，第 6.23 段。

¹⁹ 有人指出，在澳洲，“對於法官薪酬應由專門成立的審裁處釐定，還是由處理多類公職人員（包括法定職位人員、高級公務員，或許還有部長和國會議員）薪酬的審裁處釐定，意見紛紜。”：George Winterton, *Judicial Remuneration in Australia* (Melbourne: Australian Institute of Judicial Administration, 1995 年)，頁 78。

²⁰ 見上條註釋引文。

況。他們也較易給人公平獨立的觀感，被視為公眾利益的捍衛者，而不是某些由公帑支薪人士利益的維護者。這大概是有助這些組織運作暢順的一個重要因素。

8.32 香港目前並沒有這類“非專門”組織。就公務員薪金提供意見的三個委員會，在本章開首已提及。至於立法會議員和行政會議成員的薪津事宜，則由行政長官委任的香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會負責處理。香港現有的不同委員會應否重組，又或應否成立一個或多個新組織，處理由公帑支薪人員的薪酬事宜，這個問題已超出這次檢討法官及司法人員薪酬釐定和調整機制所涵蓋的範圍。我認為，司法委員會宜在這次檢討工作過程中，促請政府研究這個問題。尤應考慮的是，應否以上述英國、澳洲及新西蘭的“非專門”組織為藍本，設立新的非法定或法定組織，負責就法官、高級公務員、行政會議成員及立法會議員的薪酬，提供意見。這樣的話，就要把現有的多個負責有關工作的委員會合併起來。

8.33 假設當局不會成立（起碼在短期內）這類“非專門”組織，也假設當局認為適宜設立專責釐定法官及司法人員薪酬的組織（即使如前文所述，其成員可能與首長級薪俸及服務條件常務委員會重疊），我們便須評論《梅師賢報告書》內有關成立法官及司法人員薪酬法定組織的各項建議。

8.34 從上述討論可見，當局須在政策上作出選擇：究竟沿用現時非法定的司法委員會安排，還是按照《梅師賢報告書》的建議，設立新的法定組織。該報告書就設立法定組織（建議 4），²¹ 提出有力的理據，尤其是立法規定有關組織的報告應予公布，以提高其透明度這點（建議 9）²² 《梅師賢報告書》就有關組織的諮詢職能（建議 3）、委任（建議 6 其中部分）和應顧及的因素（建議 7）所提出的建議，同樣合理，值得支持。有關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這個建議（建議 8），亦言之成理，以海外經驗來看，也廣受支持。

8.35 至於擬設組織的成員，《梅師賢報告書》的建議值得詳加研究。該報告書（第 6.23 段）建議，組織由五名成員組成，包括由政府經諮詢大律師公會及律師會後委任的一名大律師和一名律師。在這方面，Winterton

²¹ 《梅師賢報告書》，第 6.19 段。

²² 出處同上，第 6.33 段。另見 Peter Wesley-Smith, “Injudicious pay cuts?” (1999 年) 29 Hong Kong Law Journal 2。

教授論述擬設的澳洲聯邦法官和省級（或區級）法官薪酬審裁處的憲法時，提出下述意見，可資參考：²³

適合委任加入審裁處的人士包括前任獨立法定職位人員，如審計總長、前任公務員、前任私人機構主管、*非執業律師*，以及對司法機構的職能和工作有認識的學者（不一定是律師）。任何與審裁處的決定有個人利害關係的人士，例如法官和前任法官（其退休金會受影響）顯然不合資格獲得委任。同樣，*須出庭工作的執業律師*，不管是大律師還是律師，應該不符合資格；任何須聽從政府（或其他）指示的人士，如公務員，也應該不合資格。審裁處成員應有男有女，可能的話，也應包括並非律師的人士。釐定法官的薪酬，需要了解司法機構的地位和工作，以及較宏觀的經濟考慮因素，凡此種種，都不需要法律專業知識。[斜體為後加]

8.36 Winterton 教授並沒有清楚解釋為何認為執業律師不應出任法官薪酬審裁處的成員，但原因很可能與司法獨立和薪酬審裁處獨立性的考慮因素有關。一方面，假如有權決定（或參與決定）法官薪酬的律師也代表當事人出庭論辯，則司法獨立或人們對司法獨立的觀感或會蒙受負面影響。另一方面，審裁處成員如為執業律師，可能與法官有工作上的接觸，並可能被視為故意避免引起法官反感或爭取法官的好感，則審裁處的獨立性或人們對其獨立性的觀感，也可能會蒙受負面影響。假如執業律師只屬該獨立組織的少數成員，一如香港司法人員推薦委員會的情況，則這些關乎獨立性的顧慮便較為次要。在香港司法人員推薦委員會，委員會九名成員之中，執業大律師和律師只佔兩名（其他成員為終審法院首席法官（主席）、另外兩名法官、律政司司長，以及與法律執業無關的三名人士）。²⁴

8.37 《梅師賢報告書》所建議的獨立組織，大律師與律師為五人委員會的其中兩名成員。從上文的討論可見，這種安排是否理想，也許頗成疑問。同時也應注意的另一點，就是《梅師賢報告書》和本報告書所研究的海外薪酬組織之中，無一涉及任何法例規定，訂明該組織應委任執業律師為成員（不論委任前是否先諮詢有關的律師組織）。如本章所述，英國、澳洲及新西蘭的薪酬組織大多屬於“非專門”組織，負責同時處理法官薪金和其他高級公務人員的薪金，因此，並無法例規定必須委任法律界人士為成員，不足為奇。然而，即使澳洲兩個專責釐定法官薪金的省級薪酬審

²³ Winterton（見上文註 19），頁 82。

²⁴ 見《司法人員推薦委員會條例》（香港法例第 92 章）。

裁處（在維多利亞和昆士蘭），相關的法例也沒有規定審裁處成員必須包括律師。²⁵

8.38 我餘下要探討的是《梅師賢報告書》所提出的建議 1 和 2。建議 2 提出應立法使法官及司法人員的薪酬須從常設撥劃的款項中支付。這與很多普通法適用地區的做法一致，即法官的薪金由綜合收入基金撥款支付，因而無須每年經由議會就撥款事宜投票表決。這種做法可追溯至一七八七年的英格蘭。早在該年，英格蘭便設立綜合基金。一七九九年，“大部分法官的薪金均已釐定，並悉數由綜合基金撥款支付”；²⁶ 至一八三零年，所有法官的“薪金總額”，已悉數由綜合基金撥款支付。²⁷ 這項安排把法官和公務員區別開來，也反映了法官的憲制地位。Rankeillour 勳爵這樣解釋是項安排的重要性：

國會在不同時期頒布的不同法令，已為[法官]提供了特別保障，即藉着由綜合基金撥款支付法官薪金，把法官與為英王效命的公務員和其他獲委人員等區分開來：這項安排令法官的薪金不得透過下議院預算辯論的一般程序予以削減。²⁸

8.39 安排法官的薪金由綜合基金撥款支付，從而設立固定常設撥款保障其薪酬，這種做法不但見於以憲法規定禁止削減法官薪酬的國家，也見於沒有這種憲法規定的國家。前者的例子有新加坡²⁹ 和所羅門羣島，後者則有聯合王國³⁰ 和加拿大。³¹

²⁵ 有關法規也沒有明文規定執業律師不得出任審裁處成員。見 *Judicial Remuneration Tribunal Act 1995*（維多利亞）和 *Judges (Salaries and Allowances) Act 1967*（昆士蘭），載於 www.austlii.org。

²⁶ 《國會辯論報告》（上議院），第 5 輯，卷 90，欄 78（首席大法官 Sankey 子爵；1933 年 11 月 23 日）。

²⁷ 出處同上，欄 79。

²⁸ 出處同上，欄 1055 至 1056（1934 年 3 月 1 日）。

²⁹ 新加坡《憲法》（1965 年）（該國憲法第 98（8）條訂明絕對禁止削減法官薪酬）第 98（6）條規定：“國會須就最高法院法官的薪酬制定法例，而該等法定薪酬須由綜合基金撥款支付。”所羅門羣島《憲法》（1978 年）（該國憲法第 107（3）條載有設有例外的規定，禁止削減法官及擔任某些其他職位人士的薪金）第 107（2）條規定：“應支付予擔任那些職位[即總督、高等法院和上訴法院法官、議院議長、申訴專員、檢察長、律政專員、審計總長、警務處處長，以及任何根據本憲法成立的委員會的成員]的人士的薪酬和津貼，須由綜合基金撥款支付。”

³⁰ 例如《1981 年最高法院法》第 12（5）條規定：“根據本條應支付[予最高法院法官，首席大法官除外]的薪酬，須由綜合基金撥款支付。”

³¹ 《1985 年加拿大法官法》（適用於聯邦法官）第 53（1）條規定：“根據本法應支付的薪金、津貼和年金……須由綜合收入基金撥款支付。”

8.40 有學者認為，就在體制上為法官提供財政保障作為司法獨立的條件而言，上述固定常設撥款是最低標準的一部分：

法官薪金自動發放，而非由行政機關隨意操控，是不能讓步的最低要求。換言之，法官薪金必須長期由綜合收入基金撥款支付。……當然，僅僅從綜合收入基金撥款支付法官薪金，只能為司法獨立提供最基本的保障，因為薪額本身由國會（或其代表）決定，因此實質上是由行政機關決定，這顯然對司法獨立有所影響。³²

8.41 關於此事，值得注意的另一點是，若干有關司法獨立的國際文獻（已在上文第二章論述）規定法官薪金“須受法律保障”，例如聯合國大會在一九八五年通過的《關於司法機構獨立的基本原則》，訂明法官薪酬“須受法律妥為保障”。³³ 因此，立法規定法官薪酬須由固定常設撥款支付，便是履行有關規定。

8.42 關於固定常設撥款的實際重要性究竟有多大，不無商榷餘地，³⁴ 因為香港的立法機關的行為不大可能導致全體由公帑支薪的人士或法官這類人員停止獲發薪金的情況出現。雖然如此，有關安排仍然有助突顯香港司法機構的重要和獨立（包括本報告書較前章節討論過的財政保障）。此外，透過仿效上文所提述多個普通法適用地區的做法，以及落實多份國際文獻中有關立法保障法官薪酬的規定，這項安排也有助香港加強在體制上給予法官的財政保障，作為維護司法獨立的一項元素。有見及此，《梅師賢報告書》提出的建議 2（關於固定常設撥款）是值得支持的。

8.43 然而，要注意的是，在設有這種安排的英聯邦國家，固定常設撥款不限於司法機構，也廣及某些其他指定的公職人員，特別是獨立性須受保障的公職人士（例如律政司司長（Attorney General）、檢察長（Director of Public Prosecutions）、審計署署長、申訴專員等等）。因此，假如香港的法官及司法人員的薪金以固定常設撥款形式給予保障，便須同時考慮應否同樣採用固定常設撥款的方式，為在其他普通法適用地區受同類保障的其他公職人員提供薪金保障。

³² Winterton（見上文註 19），頁 20 至 21。

³³ 《基本原則》第 11 條（該條規定的全文載於上文第二章）。一如第二章所述，其他載有類似條文的國際文獻包括《國際律師協會司法獨立最低標準守則》、《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）、歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R（94）12 號建議（詳見上文第二章）。

³⁴ 見上文，例如第 6.20 段。

8.44 最後要談談建議 1，即“應立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬。”首先應該指出，《梅師賢報告書》並沒有清楚說明擬議法例的確實範圍。是否以相關的英國法例為藍本？如本報告書第三章所闡釋，英國有關法例只規定政府行政機關可以增加但不可以削減法官的薪金，但並不表示國會不可藉國會立法削減法官薪金。抑或參照美國、澳洲或新西蘭的憲法，或本報告書第七章提及的那些載有不得削減法官薪酬和更改其他服務條款條文的憲法？

8.45 如屬前者（即以聯合王國模式為藍本），則究竟是否需要這樣做或許令人存疑。香港法官（及司法人員）和公務員聘用條款相若之處，上文已有論述。正如政府認為必須立法才能削減公務員的薪酬，要不經立法程序，單憑採取行政措施去削減法官及司法人員的薪酬，簡直不可思議。因此，聯合王國的模式並不適用於香港。在聯合王國，原本只有國會才有權力釐定法官的薪金。訂立有關法例（載有不得削減法官薪酬的條文），旨在把國會釐定法官薪金的權力授予行政機關，而轉授權力的條件，是行政機關不可運用獲轉授的權力，削減法官的薪金。就香港的情況來說，法官的薪金是由合約而非法例決定，似乎是除非簽約雙方就修改合約達成共識，否則必須透過立法才能削減法官的薪金。這種情況若維持不變，即政府仍是透過行政措施行事，無權削減在任法官的薪金，就無須按英國的模式制定法例。

8.46 接下來會探討其中的第二個方案，即以美國、澳洲或新西蘭的憲法為藍本，而非借鑑英國模式，進行立法。技術上，香港可以仿效新西蘭，立法訂明法官在任期間，其薪金不得減少。此舉起碼可以禁止政府透過行政措施削減法官及司法人員的薪金。然而，《基本法》中並沒有法官及司法人員薪酬不得削減的條文，因此，通過含有這樣的條文的立法對將來的香港特區立法機關並無約束力。換言之，理論上將來的立法會可通過由當時的政府提交的草案，撤銷相關條文，並另訂條文削減法官及司法人員的薪酬。不過，這並不表示如此的立法保障對將來的立法機關全無作用。有關條文旨在保障本港的司法獨立，一旦將之納入香港法例之內，將來要撤銷的話，都可能引起強烈反對。無論如何，納入這樣的條文具有象徵意義，可以突顯司法機構在本港的重要性和其獨立地位。

8.47 讓我們現在回到原來最基本的問題上，就是究竟《梅師賢報告書》建議 1 所言，即按照上文所述兩種可能的形式（英國模式或美國 / 澳洲 / 新西蘭模式）立法，是否值得支持。從本報告書的分析可見，財政保障是維持司法獨立的必要條件，用以保證司法獨立不受損害，而財政保障的一項通則，是規定法官的薪金在其任內不得削減。然而，基於本報告書討論過的理論考慮因素、國際慣常做法及海外經驗，看來也有不少意見認

同，在法官及司法人員薪金不得削減的大原則下，應容許有例外情況，那就是如果法官減薪是適用於所有由公帑支薪人員的整體經濟措施的一部分。至於相反的意見，即不論在什麼情況下，按照司法獨立原則，必須絕對禁止削減薪酬，依我看來，並不完全合情合理。不過，即使經過理性討論，這個問題也不容易得出一致意見。

8.48 儘管如此，如果說本報告書所描述的外國經驗可供今時今日的香港借鑑的話，依我所見，那就是法官及司法人員薪酬的問題會一如眾多涉及由公帑支薪的問題，有可能演變成政治爭議，造成社會分化。贊成加強保障法官及司法人員薪酬的一方，難免會搬出司法獨立及法治等論據，但總會有人質疑，法官不用與社會大眾，特別是其他由公帑支薪的人員，共渡時艱，一起分擔經濟困難及嚴重財赤的責任，道義上是否有所愧疚。有關法官及司法人員薪酬的爭議，最終可能對司法機構帶來負面的影響，損害了其在公眾心目中的形象。事實上，在《梅師賢報告書》發表後，一項民意調查³⁵發現，近 90% 的接受調查人士認為，法官應減薪與市民共渡時艱；65% 認為減薪無損於司法質素；超過 50% 認為事件顯示“司法人員只顧自己利益”；以及超過 70% 認為“司法人員要求立法保障薪酬，會影響公眾對法官的看法”。這項調查結果未必具有權威性，但卻反映了社會上可能存在對此事的看法。本報告書在第六章初次提到加拿大最高法院的一段判詞，現再引述如下：

對司法機構的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。³⁶

8.49 因此，在現時的情況下，如果政府按照《梅師賢報告書》建議 1 制定法例，看來會得不償失。不過，正如我在本章較前部分指出，不宜如削減公務員薪金般，立法削減法官及司法人員的薪金（也不宜透過行政措施削減他們的薪金，而政府必然已知道這樣做的合法性將引起質疑）。在任法官及司法人員的薪金，因此可維持在現時的水平。

8.50 **本章摘要：**香港的情況有別於許多外國司法管轄區，法官及司法人員的薪金並非由法例訂定。一如公務員，法官及司法人員的薪金是作為個別法官與政府之間的合約安排來釐定，而不同級別的法官，其薪級每年由政府調整。相比來看，香港法官及司法人員薪酬釐定制度發展至今，其中一個重要特色，就是高級公務員與法官及司法人員在薪金方面的非正式“掛鈎”。在香港，一九八七年成立的司法人員薪俸及服務條件常務委員

³⁵ 《東方日報》，2003 年 4 月 25 日。

³⁶ *Reference re Remuneration of Judges* [1997 年] 3 SCR 3，第 196 段（按大法官 Lamer 所言）。

會，是負責就法官及司法人員的薪酬向政府提出意見的獨立非法定機構。二零零二年以前，這個機構就每年的法官及司法人員薪酬調整向政府提出建議，調整幅度與在公務員薪級表中屬同等薪點的公務員一致，這個做法行之多年。這個制度在二零零二年以前顯然行之有效。可是，在二零零二年之後出現的兩種新情況卻對現行制度造成衝擊。這兩種情況分別是主要官員問責制的推行（這表示就終審法院和上訴法庭法官而言，公務員薪級表與司法人員薪級表之間無法再找到對等薪點），以及在二零零二年起分期實施的公務員減薪（公務員減薪事件也引起應否相應削減法官及司法人員薪金的問題）。本章指出，第一種情況引起的問題屬技術性，可以輕易解決，但法官及司法人員薪酬應否削減的問題卻較為棘手。

8.51 《基本法》第一百條規定，公務人員的薪金和服務條件在香港回歸後不得低於原來標準，而第九十三條也有類似的條文，保障法官及司法人員。就公務員而言，政府認為，只要公務員薪酬在減薪後不低於緊接回歸之前的水平，便沒有違反《基本法》的規定。此外，至今經原訟法庭審理的有關訴訟，公務員減薪的立法仍維持有效。因此，法官及司法人員減薪的做法，如果與公務員減薪一致，似乎便不會違反《基本法》第九十三條的規定。

8.52 接着的問題是，減薪是否有違司法獨立的原則。正如本報告書前面各章所述，如減薪安排適用於所有由公帑支薪的人士，一視同仁，而且是公共經濟措施的連貫部分，有關法官及司法人員減薪有損司法獨立的論據，便難以言之成理。不過，雖然在這種情況下原則上反對法官及司法人員減薪，理據可能並不充分，但在考慮應否實施減薪時，若干複雜問題須予顧及。這些問題與可採用什麼方法實施減薪有關。

8.53 鑑於香港法官（包括司法人員）的聘用條款和服務條件與公務員相若，加上政府承認必須立法才能削減在任公務員的薪金，因此，要削減香港在任法官及司法人員的薪金，同樣必須立法。二零零二年，儘管公務員工會反對，但政府仍立法削減公務員的薪金，結果引起政治上的爭議，更有公務員訴諸法律。考慮到《梅師賢報告書》和司法獨立的重要性，任何有關削減香港法官及司法人員薪酬的法案，都同樣有可能引起政治上的爭議。我們必須承認，即使法案獲得通過，受影響的法官及司法人員也有可能以公務員提出過的理由（雖然原訟法庭裁定有關理由並不成立），以及以司法獨立的理由，提出訴訟，反對立法。這樣，法官便須對自己或同僚的薪金作出裁決，因而陷於尷尬的境況。基於上述考慮因素，削減香港在任法官的薪金並非明智之舉。

8.54 這即是說，就算《梅師賢報告書》提議立法絕對禁止削減法官及司法人員薪酬的做法不獲接納，也不一定表示香港法官及司法人員的薪酬應予或將會削減。換言之，一個可能出現的情況是，既不立法禁止削減法官及司法人員的薪金，也不立法削減他們的薪金，而實際的結果是，法官及司法人員的薪金不會削減。

8.55 一個可以考慮的方案是，維持現行制度，即政府按司法人員薪俸及服務條件常務委員會的建議，釐定法官及司法人員的薪酬。另一個方案是把司法委員會改為法定機構。第三個方案是成立獨立機構，這個機構以聯合王國高級人員薪金檢討委員會、澳洲聯邦薪酬審裁處、澳洲大部分省和區的薪酬審裁機關，以及新西蘭高級人員薪金委員會為藍本，權限不僅是檢討法官及司法人員的薪酬，更包括釐定高級公務員、主要官員、行政會議成員和立法會議員的薪金。這實際上是把現有的首長級薪俸及服務條件常務委員會、司法人員薪俸及服務條件常務委員會，以及香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會合併為一個機構。

8.56 本章指出，第三個方案值得詳細探討。不過，如認為這個方案至少在短期內並不可行，上述的第二個方案，即把現時的司法人員薪俸及服務條件常務委員會改為法定機構，值得加以考慮。在這方面，《梅師賢報告書》中有關成立獨立法定機構，處理法官及司法人員薪酬事宜的建議，都是值得支持的，但一如本章所述，以下兩方面的建議是否應予接納須作進一步研究：

- (1) 獨立機構的成員不應同時出任評定公務員薪酬的任何組織的成員；以及
- (2) 該機構的成員應包括一名大律師和一名律師，而在作出委任前，應諮詢大律師公會及律師會。

8.57 本章贊成《梅師賢報告書》所提出有關法官及司法人員薪酬須由固定常設撥款支付的建議，但對於報告書建議立法“禁止削減法官及司法人員薪酬”則有所保留。另一方面，正如上文所述，以削減公務員薪金的手法，立法削減法官及司法人員薪酬，並非明智之舉（也不宜透過行政措施削減法官及司法人員的薪金，政府必然已知道這樣做的合法性將引起質疑）。在任法官及司法人員的薪酬，因此可維持在現時的水平。