

摘要

第一章：司法獨立必須由客觀條件或體制上的保證加以保障，使法官在作出裁決時既能夠也被認為公正無私和獨立。司法獨立的必要條件包括任期保障、財政保障，以及在直接影響其司法職能的行政事宜上的體制獨立。財政保障是重要的，因為“能主宰一個人的生計，便能主宰他的意志”。要有財政保障，法官薪酬就必須不受行政或 / 及立法機關隨意控制；行政或 / 及立法機關不得擁有不受約束的酌情權，任意更改法官薪酬。再者，應給予足夠薪酬以便招聘資歷良好的人才加入司法機構工作，並盡量減少他們因受誘惑而貪污的機會。一般來說，法官薪酬不應在他們任職期間予以削減。然而，假如削減法官薪酬是政府整體公共經濟措施（所有由公帑支薪的人士須一律減薪）的一部分，上述一般原則便可能不適用。在此情況下，究竟司法獨立會不會受到威脅或被合理地認為受到威脅，實屬疑問。

第二章：“獨立無私的審裁機關”的概念，曾在多份國際人權基本文獻¹中提述。可是，“獨立的”審裁機關的涵義，這些文獻並未詳加闡釋。自一九八零年代初開始，多份試圖闡釋司法獨立概念的文獻，獲得多個國際組織採納。雖然這些文獻無一具有法律約束力，但卻甚有說服力。關於財政保障作為司法獨立的體制保障之一這點，這些文獻普遍規定，法官薪酬（包括薪金及退休金）應定於足夠的水平，與法官的社會地位相稱，並應受法律保障。部分文獻並建議，法官薪金應定期檢討，並隨持續上升的物價水平而調整。有關不削減法官薪酬的問題，本章探討的十份文獻中，有四份²支持不得減薪的制約原則（該制約條文為不得減薪一般原則的例外情況，即削減法官薪酬的措施，是削減政府開支的整體公共經濟措施的連貫部分）。另外四份文獻³並沒有提及削減或不削減法官薪酬的問題。另外兩份文獻⁴則規定不得削減法官薪酬而不附制約條文。

第三章：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削減法官薪酬

¹ 該等文獻包括《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權與基本自由公約》。

² 該四份文獻為《關於司法機構獨立的錫拉丘茲原則草案》、《國際律師協會司法獨立最低標準守則》、《世界司法獨立宣言》、《亞太法協地區有關司法機構獨立原則的北京聲明》。《北京聲明》增訂一項條件，如引用例外情況，便須同時符合該條件，即減薪須得到法官同意。

³ 該四份文獻為《關於司法機構獨立的東京原則》、《關於司法機構獨立的基本原則》（經聯合國大會通過）、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，以及《歐洲法官法憲章》。

⁴ 該兩份文獻為《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）和《世界法官憲章》。

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，按照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（後來改為由財政部同意）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。

第四章：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，憲法也須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鉤，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。

第五章：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（透過立法暫時削減在職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。

第六章：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修改法官薪酬的法例作出綜合法律陳述。⁵ 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，都是值得注意的。

第七章：在為邁向自治和最終獨立的英國殖民地草擬憲法時，頗為常見的做法，是規定由綜合基金撥款支付法官薪酬（正如其他某些高級公職人員的薪金），並規定在法官任職期間，不得在薪金和其他的任職條款方面，作出對他們不利的更改。本章所述的 46 個英聯邦國家（不包括聯合王國）之中，19 個的憲法載有法官不得減薪的無例外條文；四個國家的憲法載有法官不得減薪的有例外條文（其中三個國家的例外條件乃有關同時適用於某些其他高級公職人員的減薪，另一個國家的例外條件是須得到法官的同意）；22 個國家沒有訂立法官不得減薪的憲法條文；一個國家（印度）屬特殊個案，其憲法沒有明文禁止削減法官薪金，但明確規定，在按憲法宣布的財政緊急時期，可推行法官減薪措施。

⁵ [1997 年] 3 SCR 3。

至於大陸法系國家（例如本章提及的法國、德國、意大利、奧地利、荷蘭、比利時、西班牙、葡萄牙、瑞典、挪威和芬蘭），一般做法看來是憲法並不處理法官減薪與否的問題。在部分大陸法系國家或地區（例如法國、南韓和台灣），似乎可在依法進行的紀律處分程序中，把減薪措施用作向個別法官施加的制裁。在德國，公務員和法官曾多次因財政預算緊縮而同時減薪，但該國聯邦憲法法院裁定，法官和公務員的薪金保持適當關係，並不牴觸司法獨立。

愛爾蘭、南非、菲律賓和日本的憲法均載有法官不得減薪的無例外條文，儘管在二零零二年，日本實際上曾在法官的同意下，通過國會法削減法官薪酬。（這宗個案與新加坡的個案相似。儘管已有不得減薪的憲法條文，但在二零零一年，新加坡仍在法官的同意下推行了減薪措施。）泰國、柬埔寨和東帝汶的憲法都沒有訂立法官不得減薪的條文。在以色列，關於司法機構的《基本法》載有法官不得減薪的有例外條文。在俄羅斯，憲法沒有關於法官不得減薪的規定，但《法官地位法》卻有此規定。在捷克共和國、斯洛伐克共和國和保加利亞，憲法都沒有規定法官不得減薪，但這三個司法管轄區的憲法法院都曾審理法官薪酬問題。一般來說，削減法官薪酬對司法獨立構成威脅這個問題（有別於法官薪酬是否足夠及是否需要增加的問題）看來並非“新近民主化國家”、“過渡期國家”和發展中國家的重大關注事項。與香港毗鄰的中國內地和澳門司法管轄區，憲法或法律都沒有明文規定不得削減法官的薪酬。

第八章：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根據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。

《基本法》第一百條規定，公務人員的薪酬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，只要公務員薪酬在削減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，至今數宗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。

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員，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，但在考慮香港應否實施減薪時，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。

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。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。

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。

一個可以考慮的方案是，維持現行制度，即政府按照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（UK Review Body on Senior Salaries）、澳洲聯邦薪酬審裁處（Australian Commonwealth Remuneration Tribunal）、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（New

Zealand Higher Salaries Commission) 為藍本，權限不僅是檢討法官及司法人員的薪酬，還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。

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：

- (a) 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
- (b) 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。

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。