

第二章

就《梅師賢報告書》所述的 司法機構建議作出的考慮

(本章申明司法人員薪常會對司法獨立的支持，並載錄委員對《梅師賢報告書》各項建議的意見。)

司法獨立

2.1 無論在任何社會，司法獨立都具有舉足輕重的地位，這亦是本報告的立論基礎。正如陳弘毅教授在其顧問研究中指出，以法治和保障人權作為法制和憲法基礎的現代國家，莫不重視司法獨立。¹這裏所說的獨立，既指獨立於政府行政和立法部門，也指獨立於其他機構、組織或社會力量。司法獨立讓法院得以通過對事實作出客觀判斷和正確引用法律，以公平公正的方式審理案件。²

2.2 司法人員薪常會認為司法獨立在本港社會具有舉足輕重的地位，相信政府與我們看法一致。司法獨立不但是現代社會的核心價值，也是每個社會長治久安、繁榮穩定的重要基石，這是大家的共同信念。事實上，《基本法》已就權力分立作出規定。司法獨立的原則和司法機構體制獨立在憲法中已明文確立，並且獲得本港各界的廣泛尊重。為使香港保持亞洲國際都會的地位，我們的司法制度必須繼續具備其他司法管轄區奉為典範的特質。

2.3 我們也認同顧問報告中所指有關司法獨立的必要條件：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司法機構的體制獨立。³

2.4 由此可見，《梅師賢報告書》的建議與這些重要原則是一致的。該等建議所依據的大前提是，香港須把司法獨

¹ 陳弘毅教授，《法官及司法人員薪酬的釐定和調整：顧問研究報告書》（《陳弘毅報告書》）（二零零四年九月），第一章，第 1.01 段。

² 出處同上，第一章，第 1.03 段。

³ 出處同上，第一章，第 1.10 段。

立奉為圭臬。我們完全同意這個大前提。梅師賢法官和陳教授在各自的報告書中，剖析古往今來有關法官及司法人員薪酬這個議題的論辯，闡釋司法獨立的理念，精闢入微，若在此複述，略嫌冗贅，扼述其要，則有失真之弊，故此略過。這些闡釋有助公眾就是否實施《梅師賢報告書》的建議展開討論。我們認為，任何用以釐定本地法官及司法人員薪金的制度，必須充分突顯本港社會對確保司法機構獨立的承擔。

2.5 另一方面，我們也認同以下的前提：在一般情況下，法官及司法人員在任期間，其薪酬不應被削減，但這個一般原則在非常情況下也可有例外。舉例來說，在整體經濟不景期間，當其他由公帑支薪人員減薪時，法官及司法人員的薪酬亦可削減。此舉與陳教授報告書中論述的理論考慮因素、國際慣常做法和海外地區經驗一致。

2.6 這類減薪亦可由法官自發提出，以顯示公職人員（包括法官）有需要在經濟不景時與市民共渡時艱。正如我們的顧問陳教授指出，在經濟大蕭條期間，澳洲便有這樣的情況，較近期的例子則有日本和新加坡。⁴ 我們不知道在這些事例中，法官曾否承受無形壓力（在上述國家公然向法官施加政治壓力，是難以想像的），但我們假定，這些司法管轄區出現經濟不景，而市民的期望也顯而易見，減薪之舉極可能由法官自行提出。

2.7 因此，較恰當的問題並非減薪的做法是否有違司法獨立的原則，而是減薪究竟如何付諸實行。

2.8 按照陳教授報告書所作的詳細探討，我們得出同樣的結論：在全面且一視同仁，而市民也普遍認為合理的情況下削減法官及司法人員薪金，即使理論上司法獨立未見受到威脅，但要制訂完全不會被政治化的程序，而法官們亦不會遭受任何實際或可察覺的政治或社會壓力，也絕不容易。

⁴ 見《陳弘毅報告書》第五章，第 5.04 段至第 5.05 段和第七章，第 7.15 段。

2.9 因此，我們的結論是，決定削減法官的薪金（或要求他們自願減薪）有潛在風險。我們**建議**暫時把法官及司法人員薪酬凍結在現時的水平，待新的架構、機制和方法釐定，而新基準又在該架構內確立之後，始行檢討。

立法禁止削減法官及司法人員薪酬

2.10 基於上述結論，我們現考慮應否立法絕對禁止削減法官及司法人員的薪酬（即《梅師賢報告書》**建議 1**）。

2.11 我們留意到，法官在任期間薪酬不應受到不利調整這個原則，在普通法司法管轄區普遍被奉為對司法獨立的一種必要保障。⁵ 這個原則在很多憲法⁶ 中獲得確立；即使在部分憲法中沒有明文確立，這項原則也會被視為對保障司法獨立不可或缺的傳統。然而，一如所有原則，社會上一旦出現非常情況，原則的極限便要承受考驗，將來如是，過去亦然。我們在前文提過，即使在那些憲法上已明文規定絕對禁止削減法官薪金的司法管轄區內，法官在嚴峻的經濟困境下也自願減薪，與公職人員的同類減薪看齊。

2.12 假如出現這類減薪情況，我們接受梅師賢爵士的忠告，即制度若把同意減薪的責任加諸法官身上，法官也難免會承受政治壓力。法官提出自願減薪（正如在其他一些司法管轄區曾出現的情況）是一回事，公開呼籲法官自願減薪卻是另一回事。

2.13 避免對法官施加任何政治壓力，這點至為重要。加拿大曾經面對極大的經濟困難，外界期望包括法官在內的全體公職人員，透過訂立適用於全體公職人員的法例減薪，與市民共渡時艱。當時加拿大憲法並沒有明文規定禁止削減法官的薪金，有關如何處理法官薪金的問題，引起廣泛的法學研究。加拿大最高法院借首席法官 Lamer 的權威意見，⁷ 表達以下看法：雖然憲法容許透過立法，全面和一視同仁地削

⁵ 見《陳弘毅報告書》引述 Roberts-Wray 在 *Commonwealth and Colonial Law* 一書其中一段，第七章，第 7.04 段。

⁶ 見《陳弘毅報告書》第七章和《梅師賢報告書》第三章至第四章。

⁷ 見《陳弘毅報告書》第六章，第 6.08 段。

減薪金，但實施減薪的方法必須從長計議，以免對司法機構造成任何政治壓力。獨立的薪金委員會作為憲法上的“過濾器”，被視為必需的保障。其後，加拿大不單普遍以獨立薪金委員會的方式提供保障，同時也廣泛採用了“不追溯”原則（即薪金變化只適用於在某個指定日期後入職的人員，而在職人員則凍薪，待日後檢討時作正數對銷），以凍結在任法官薪金作為間接的減薪方法。⁸

2.14 此外，陳教授在其報告書第八章也提出具有說服力的論據，力陳只要香港現時的情況維持不變，⁹則仿效英國的模式立法，既不適用，亦無需要。

2.15 我們相信，雖然香港特別行政區（香港特區）憲制上並沒有訂明不得在法官在任期間對其薪金作出不利調整的原則，但鑑於這項原則對保障司法獨立極其重要，且在普通法國家廣為採納，因此，香港特區應在其一切公開的措施中，致力維護這項原則。不過，由於減薪必須立法才能實施，而我們的建議將有助確立司法獨立的原則，我們認為此時此刻並非必要採納建議 1。然而，我們知道這項建議在社會上獲得某程度的支持。假如這項建議獲得社會各界的廣泛支持，政府或可考慮是否在日後制定有關法例。

設立固定常設撥款以支付法官及司法人員的薪酬

2.16 談到設立固定常設撥款以支付法官及司法人員薪酬的建議（《梅師賢報告書》建議 2），我們明白，這與很多普通法司法管轄區的做法一致。這種做法不但見於以憲法明文規定禁止削減法官薪酬的國家（例如新加坡和澳洲），也見於沒有這種憲法規定的國家（例如英國和加拿大）。由此可見，是否以設立固定常設撥款作為立法保障法官及司法人員薪酬的方法，可與其他因素（例如禁止削減薪酬）分開考慮。這種做法可視為在體制上為司法機構人員提供重要的薪酬保障。

⁸ 見《陳弘毅報告書》第六章，第 6.22 段。

⁹ 出處同上，第八章，第 8.45 段。

2.17 以英國為例，我們注意到，法官的薪金是按照法例，由綜合基金撥付的，因而無須每年隨其他公共開支預算，經由國會就撥款事宜投票表決。《1981年最高法院法》設定最高法院法官的數目，¹⁰ 並授予首席大法官調整薪金的權力，條件是調整後的數額不得少於該法例生效時支付予法官的薪金，此等薪金須從綜合基金撥付。¹¹ 這條法例維護累算權利的原則（即僱傭合約所訂的支薪權，除非憑藉另一條國會法令，否則不得削奪），以及法官任內的薪酬不應受到不利調整的原則。法例也設立固定常設撥款，以支付法官的薪金。不過，用以支付其他津貼的撥款須由國會提供，¹² 退休金則須按照《法官退休金法》支付。¹³

2.18 香港的財政安排則有所不同。香港法官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在法律上是根據個別法官與當局之間的合約安排來釐定，每年按《撥款條例》和《公共財政條例》的撥款程序加以調整。現行撥款程序如下：

- (a) 司法職位薪津，連同司法機構的輔助人員和一般開支，由政府一般收入帳目總目 80 撥款支付。該帳目通過每年的撥款程序或根據《公共財政條例》第 8 條訂立的年中增撥程序取得撥款；
- (b) 司法人員職位先列入每年的預算之內，就相等於首長級公務員職級的職位而言，在立法會財務委員會轄下的人事編制小組委員會詳細審研司法機構政務長的建議後，按需要由立法會設立；就低於首長級公務員職級的職位（僅屬少數）而言，則由司法機構按獲授權力設立；以及
- (c) 適用的薪酬水平和服務條件，由政府根據司法人員薪俸及服務條件常務委員會的意見擬訂，而所需撥

¹⁰ 《1981年最高法院法》第 2 條和第 4 條。

¹¹ 出處同上，第 12 條。

¹² 出處同上，第 12(6)條。

¹³ 出處同上，第 12(7)條。

款，則由立法機關循每年撥款或追加撥款程序批准。

2.19 我們認為，現在時機已至，有充分理據為支付法官及司法人員的薪金提供保障。法官經常須要裁決法例合法與否，人們在立法程序中尋求司法干預，亦是意料中事。有鑑於此，保障法官及司法人員的薪金，使之無須每年經過立法機關的撥款程序，實屬促進司法獨立的一大進步。因此，我們建議考慮在香港設立固定常設撥款，以支付法官及司法人員的薪酬。在作出有關決定過程中，我們完全明白，不論是本港的財政政策，還是公共財政管制制度，都沒有這類固定常設撥款。現時，政府開支和收入通常透過政府一般收入帳目作出預算和調撥。雖然另有八個基金¹⁴由立法會藉決議成立，用以持有政府的投資或為資本開支和政府貸款提供資金，但全不是用以支付公共經常開支。儘管如此，由於設立固定常設撥款有助突顯司法機構的獨立性及重要性，此舉值得考慮。

2.20 從海外地區的經驗可見，固定常設撥款只用於支付薪金，並不包括屬於整套薪酬福利條件的津貼部分。在香港，由於法官可選擇以津貼或實物形式享用某些福利（例如房屋福利），要把有關需求納入固定常設撥款，既有困難，也實屬不宜。

2.21 我們相信，推行一項替代安排，可及早改善目前情況。我們亦知道，公務員、法官及司法人員的退休金是根據法例由政府一般收入撥出的，因而受到保障。¹⁵由於有這項保障，所以每年開支雖然要經由每年撥款程序，由政府一般收入帳目總目 120 退休金項下撥款支付，但立法機關對撥款的影響有限，因為所需款項代表該年預算的現金流量，而獲撥款項並無現金支出限額，亦即因應實際需要，該年內可追加撥款。換言之，立法機關不能基於政治或節流的考慮，限制這項撥款的實際開支。

¹⁴ 該八個基金為：基本工程儲備基金、資本投資基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金、貸款基金、獎券基金，以及公務員退休金儲備基金。

¹⁵ 《退休金條例》第 4 條和《退休金利益(司法人員)條例》第 5 條。

2.22 我們認為，考慮在政府一般收入另設項目，用以撥付法官及司法人員薪酬，同樣可以達到設立固定常設撥款的效果。用以支付法官及司法人員薪金的實際經常撥款，可繼續由政府一般收入帳目撥出。這樣的話，撥款基本上是對來年現金流量的預算，開支不會因撥款額而受到限制，因此，依循撥款程序只是例行手續。

2.23 根據現行做法，當局如要開設相等於首長級公務員職級的司法職位，便須尋求立法會財務委員會的批准。我們認為就現行做法進行檢討，有其好處。我們建議，在日後制定的某些規則和限制下，終審法院首席法官或司法機構政務長可獲授權增刪司法職位，並應按專責處理法官及司法人員薪金及服務條件事宜的獨立機構的意見，行使這項權力。這種安排並非新創，類似做法已在房屋委員會（在其行政機關房屋署開設相對於公務員職位的房屋委員會職位）、立法會行政管理委員會及申訴專員公署推行。

釐定法官及司法人員的薪酬

2.24 《梅師賢報告書》**建議 3** 提出，法官及司法人員的薪酬應由獨立機構作出建議，再經行政機關考慮後訂定。此舉既顧及司法獨立與行政機關編製和提交公帑開支預算的責任，也兼顧到立法機關審核和通過財政預算及公共開支的責任。既然政府與司法機關直接商討法官及司法人員薪酬的做法並不符合司法獨立原則，可取的做法就是由一個獨立機構向行政長官提出建議。¹⁶

2.25 我們非常贊同由一個獨立機構就法官及司法人員薪酬事宜提供意見。這個機構應獨立於行政或立法機關。由於現行的做法已是由政府編製和提交財政預算，然後交由立法機關審批，實施《梅師賢報告書》的建議應無實際困難。我們支持這項建議。

¹⁶ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.15 段。

法定機構

2.26 《梅師賢報告書》**建議 4** 提出，應立法就設立獨立機構作出規定。這個機構在其認為適當的情況下，應有權委託專業機構進行調查、職位評估分析、學術研究，以及提交報告，並有權諮詢有關人士或團體。¹⁷

2.27 我們認為，由獨立機構以公平明確的方法，就法官及司法人員的薪酬釐定和調整事宜提出建議，乃保障司法獨立的最佳辦法。在適當時候以立法方式設立有關機構，可以彰顯社會對司法獨立的重視。

2.28 我們贊同建議 4 的基本原則，同時亦認為由司法人員薪常會就法官及司法人員薪酬事宜提供意見的現行制度運作良好。正如陳教授在其報告書中指出，與外地一些曾經引起不滿、政治爭議，甚至訴訟的制度相比，香港的法官及司法人員薪酬制度，顯然一直行之有效。¹⁸ 因此，何時立法應由政府決定。

2.29 話雖如此，我們相信，在立法把現有的司法人員薪常會轉為法定機構，交錯安排成員的任期之前，盡快考慮實施下文各段所述，對法定或非法定獨立機構一概適用的建議，不乏好處。

獨立機構的職能

2.30 《梅師賢報告書》**建議 5** 指，獨立機構應只專注於法官及司法人員的薪酬事宜，¹⁹ 這點我們同意。

2.31 根據陳教授報告書中的論據，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，因為該組織除處理法官及司法人員的薪酬外，還同時就高級公務員、部長及國會議員的薪金提出建議或作出決定。然而，我們認

¹⁷ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.20 段。

¹⁸ 見《陳弘毅報告書》第八章，第 8.06 段。

¹⁹ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.21 段。

為，獨立機構的職能應只限於專責處理法官及司法人員的薪酬事宜，否則，無助於彰顯香港的司法獨立。無論如何，我們並不認為法官及司法人員薪金應該與公務員薪酬掛鈎。

獨立機構的成員

2.32 《梅師賢報告書》**建議 6** 提出，獨立機構的成員應由行政機關委任。報告書建議該獨立機構由五人組成，並建議法例應訂立關於成員的規定，例如某些成員須來自法律專業、某些須具備某種經驗和專長、哪些人不符合資格成為成員、成員的任期和在何種情況下成員可被免職等。²⁰

2.33 我們詳細討論過成員方面的建議，特別是執業律師應否出任成員這點。根據陳教授的論述，Winterton 教授在論及擬設的澳洲聯邦法官和省級法官薪酬審裁處時曾建議，須出庭工作的執業律師，不管是大律師還是律師，最好列為不合資格出任成員。Winterton 教授並沒有言明箇中原因。據陳教授的詮釋，假如代表當事人出庭論辯的執業律師也有權決定法官薪酬，則司法獨立或人們對司法獨立的觀感或會蒙受負面影響。²¹

2.34 另一方面，陳教授亦指出，假如該獨立機構有較多成員，上述憂慮或可減少。²² 從司法人員推薦委員會的經驗可見，執業律師出任成員有其好處，儘管他們不應佔委員會的大多數。該委員會負責就填補司法職位空缺、司法人員所提出有關服務條件的申述等事宜，向行政長官提出建議。獲委任為委員會成員的執業律師，一向由香港大律師公會和香港律師會推薦，這項安排一直行之有效。此外，也可考慮委任一名持有律師執業證書的全職學者擔任成員。

2.35 無論如何，為了消除任何不必要的憂慮，我們建議把獨立機構的成員數目增至七名，任期的長短可容後決定，但任期須交錯安排，以便新舊交替，定期注入新血和新思維。

²⁰ 見《梅師賢報告書》第六章，第 6.23 段。

²¹ 見《陳弘毅報告書》第八章，第 8.36 段。

²² 出處同上，第八章，第 8.36 段。

2.36 最後，《梅師賢報告書》建議，不應容許獨立機構的成員同時擔任評估公務員薪酬的任何其他組織的成員，我們認為這個建議無助於實際工作。我們認同陳教授的意見，即從香港、英國、澳洲及新西蘭的經驗來看，這項安排並無任何不善之處。相反，成員有若干重疊有利交流啓發。這類成員通常擁有豐富的商業和公共服務經驗，這些經驗對薪金釐定過程有所幫助，反之亦然。因此，雙重或多重身分的成員有助集思廣益。香港的經驗顯示，這類成員大多給人公平獨立的印象，以捍衛公眾利益為己任，而不是處處維護某些由公帑支薪人士的利益。

方法

2.37 《梅師賢報告書》**建議 7** 提出，雖然不可能訂出一條釐定法官及司法人員薪酬的方程式，但有些因素還是應該在條例中訂明。報告書列出十個相關因素，包括需要維護司法獨立、維護司法機關在社會上的地位，以至公營及私營機構薪酬的比較等等。

2.38 我們原則上同意《梅師賢報告書》這項建議。並建議在立法之前，以當中所載的原則作為該獨立機構的指引。不過，我們不贊成過分仔細地界定有關因素。第三章開列釐定法官及司法人員薪酬須予考慮的相關因素。

工作表現酬金及生產力獎金

2.39 《梅師賢報告書》**建議 8** 提到，在很多司法管轄區，愈來愈多公營機構效法私營機構，把工作表現酬金及生產力獎金納入薪酬之內。然而，這類酬金和獎金不應納入法官及司法人員的薪酬之內。

2.40 我們對此並無異議。我們明白，薪效掛鉤是公務員體制改革措施之一，但此項措施尚未在公務員隊伍實施。

釐定薪金程序的透明度

2.41 《梅師賢報告書》最後一項建議（即**建議 9**），提出獨立機構的處事程序應具透明度，並須把其向行政機關作出建議的報告書公布周知。我們完全同意這項建議。香港市民無不期望政府在管治和執行司法工作的各方面均具透明度。