

第三章

釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法

(本章闡述司法人員薪常會就釐定法官及司法人員薪酬的架構、機制和方法提出的建議。)

3.1 二零零四年一月二十日，行政長官致函司法人員薪常會，要求司法人員薪常會就應否接納司法機構根據《梅師賢報告書》提交的建議一事，提出意見。我們已在上一章論述司法人員薪常會的建議。信中，行政長官也要求司法人員薪常會就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制和方法，提出建議。兩者息息相關，互為表裏。為求完整，雖然部分建議已於前文論述，我們仍不厭其詳，在本章一一縷述。我們已根據陳教授和 Hay Group 的研究所得和建議，並因應海外經驗和本地情況，擬就有關建議。

架構

獨立機構

3.2 擬議的架構將以就法官及司法人員薪酬提供意見的獨立機構為核心。我們的建議如下：

- (a) 獨立機構應專責處理與法官及司法人員的架構、薪酬和服務條件有關的事宜。這機構除可因應司法機構的獨特情況作出獨立的判斷外，亦可採用其他公職人員或不適用的機制和程序。
- (b) 如上文第 2.26 至 2.29 段所述，當局應以立法方式，在適當時候成立該獨立機構。此舉不單可加強機構的地位，亦可彰顯香港對保障司法獨立的重視。此外，在法例內訂明有關機制，更可提高機構的透明度。但在制定有關法例前，應視乎本報告的意見，全面採納《梅師賢報告書》就該獨立機構的體制特點所作的建議。

- (c) 該機構應屬諮詢性質。釐定法官及司法人員薪酬的權力，仍歸屬香港特別行政區行政長官。該機構應按照其職權範圍和在適當時制定的法例，履行職務和行使權力。該機構提出的建議和行政長官就此所作的決定，須公布周知。
- (d) 獨立機構應由七名非官方人士組成，當中包括一名執業律師和一名執業大律師。為免出現任何實際或被認為涉及利益衝突的情況，不應委任在職或已退休的法官為獨立機構的成員。
- (e) 成員的任期應交錯安排，以便新舊交替，定期注入新血和新思維。
- (f) 獨立機構的若干成員應獲准出任其他公共機構（包括司法人員推薦委員會、各個公務員薪俸及服務條件諮詢組織等）的成員，以促進交流，集思廣益。

3.3 要落實以上建議，政府可增加現有司法人員薪常會的成員數目，並根據本報告的建議頒布更詳盡的職權範圍，在適當時候通過立法，把司法人員薪常會轉為法定機構。

3.4 新成立的獨立機構，職能應大致沿襲司法人員薪常會，主要職責是確保法官及司法人員的薪酬足以吸引並挽留具合適才幹的法律專業人員，擔任司法機構各級職位。獨立機構就薪俸及服務條件事宜向政府提出意見時，必須顧及以下因素：

- (a) 必須維持獨立司法機構的至高誠信；
- (b) 吸引和挽留具合適才幹的人才；
- (c) 香港的整體經濟狀況；
- (d) 與私營機構法律專業人員的薪金相比具競爭力；
- (e) 以公營機構的薪酬作為參考；

- (f) 司法機構與公私營機構薪酬結構（包括福利和津貼）的差異；以及
- (g) 各個司法職位相對責任的輕重。

3.5 我們亦檢討了該機構所需的秘書處支援，以協助執行職務和保持機構的獨立性。我們相信，現時支援司法人員薪常會的聯合秘書處可繼續為該獨立機構提供支援服務。我們所得的經驗是，聯合秘書處確能同時為若干相關的諮詢機構提供支援服務，而無損於這些機構的獨立性和各自的特性。

固定常設撥款

3.6 司法獨立的其中一個基本特點是財政自主。正如上文第 2.16 至 2.23 段所述，我們**建議**，在適當時，政府應考慮仿效如英國等其他司法管轄區的類似做法，為法官及司法人員的薪酬設立固定常設撥款，藉以為司法獨立增添保障。政府須與司法機構緊密合作，制定相關和各方都可以接受的適當規範及安排。

3.7 此外，我們進一步**建議**，在日後擬訂的規則和限制下，由立法機關進一步賦予首席法官或司法機構政務長權力，開設首長級司法人員職位。這與某些獨立機構（如申訴專員公署等）的財政安排一致。司法人員薪常會或新設的獨立機構可以繼續在這方面擔當諮詢角色。值得注意的是，行政長官仍有權根據司法人員推薦委員會的建議委任司法人員。

3.8 提高司法機構自主權的同時，也必須提高其問責性。司法機構既受公帑資助，市民自然期望該機構在行使司法職能時，繼續恪守審慎理財的原則。我們注意到，過去幾年，司法機構在無損司法質素的情況下，協力與各公營部門厲行各種節約措施，減省公共開支。一如行政機關，司法機構致力通過重整工序、重組架構和重訂次序，配合緊絀的預算。在把開設司法人員職位的權力進一步賦予司法機構的同時，當局須考慮應否在相關文件內增設保障條款，訂明有關

權限。司法機構會一如其他公共機構，繼續受到審計署的監察。

機制

與公務員的比較

3.9 關於本港法官及司法人員的薪酬制度，《梅師賢報告書》第二章言之甚詳。現行制度的特點之一，是高級公務員薪金與法官及司法人員薪金非正式“掛鈎”。這種掛鈎的做法，陳教授已在其報告書第八章（特別是第 8.04 段至第 8.07 段）詳加闡陳，在此不再贅言。

3.10 然而，在過去幾年出現了三種新的情況，即二零零二年七月政府推行問責制、以立法方式削減公務員薪酬，以及公務員薪酬制度可能引入薪效掛鈎等，都令人對於法官及司法人員薪酬制度與公務員薪酬制度之間長久以來的聯繫，應否或能否維持不變，產生疑問。

3.11 經審慎考慮後，我們建議（見第二章），公務員減薪的安排，不應適用於法官及司法人員。事實上，我們認為，應藉此機會，把法官及司法人員薪酬與公務員薪酬脫鈎。當局應就釐定法官及司法人員薪酬確立新的機制，以免再度出現在現行制度下法官及司法人員因沒有跟隨公務員減薪而引起爭議的情況。

3.12 在考慮脫鈎一事時，我們深知這建議可能會引發有關法官及司法人員與私營機構薪酬比較的其他問題，此點容後再談。有人指公務員的支薪點可作為釐定法官及司法人員薪酬的有用參考，我們也曾就這個觀點反覆討論。陳教授在其研究報告中也指出，與公務員薪酬維持某種非正式掛鈎，有助避免把事情政治化，而且不會令人覺得法官在有關制度下受到歧視或優待。

3.13 儘管如此，我們所得的結論是，在釐定法官及司法人員薪酬時以公務員薪酬作為參考，雖然不乏好處，但是兩者的薪酬不宜掛鈎。把法官及司法人員薪酬與公務員薪酬脫

鉤，不但可以加強司法獨立的形象，也可在日後薪酬變動方面為法官及司法人員提供所需的保障和保證。

3.14 我們作出以上結論時也考慮到，與公務員直接比較的做法已欠缺理據，因為：

- (a) 現時，法官及司法人員在加入司法機構前，大多數是私人執業的，與從前多屬內部晉升或從政府法律機關招聘而來的情況不同；
- (b) 法官並沒有參與政府與公務員工會和員工協會之間確立已久的集體談判機制；以及
- (c) 區域法院和高等法院的法官須放棄於離開司法機構後在本港私人執業的權利，獲行政長官批准者除外。不過，行政長官從未作出這類批准。就終審法院法官而言，法例已另有明文規定，絕對禁止終審法院法官於離開司法機構後在本港私人執業（即不論是否獲得行政長官批准，一概禁止）。

3.15 最近，終審法院裁定，立法削減公務員薪酬的做法與《基本法》的有關係文（包括第一百條）相符。值得注意的是，與法官及司法人員薪酬有關的《基本法》第九十三條，與第一百條（即有關公務員薪酬的條文）的情況，極為相近。從表面看來，以立法方式削減法官及司法人員薪酬，做法與削減公務員薪酬如出一轍，應不會牴觸《基本法》。不過，鑑於我們認為法官及司法人員的薪酬應與公務員脫鉤，因此，我們**建議**，公務員的減薪安排不應自動適用於法官及司法人員。此外，我們亦**建議**，法官及司法人員的薪酬應凍結在現時水平，日後在檢討法官及司法人員薪酬時，須把近年的公務員薪酬趨勢與其他相關因素一併考慮在內。

3.16 我們亦探討了凍薪安排是否只適用於現職法官及司法人員的問題。由於在職法官及司法人員為數不多，近年又鮮有新血加入，加上維繫司法人員精誠團結至為重要，我們認為，無論何時，法官均應按同一套薪級表支薪。換言之，新入職者亦會按入職時適用於在職法官的薪級表支薪。

與私營機構的比較

3.17 雖然法官及司法人員與私人法律執業者的薪酬可作比較，可是，這個方法也有一些問題。法官及司法人員的職責和工作條件與私人法律執業者有所不同。此外，法官及司法人員的薪酬制度以穩定漸進為本，但私人法律執業者的收入卻相去懸殊，視乎個人專長、執業範疇、經濟氣候和供求情況而定。以高收入的律師來說，收入最豐厚的，遠高於法官，但是他們的工作與司法工作有別，根本無法直接比較。與較低收入的私人法律執業者相比，也未必完全合適，因為法官及司法人員並不是從這羣執業者中招攬。因此，儘管司法機構會從私營機構招聘人員，而私營機構薪酬理應成為釐定法官及司法人員薪酬的相關因素之一，但是在作出比較之前，必須了解兩者的差異。

3.18 撇開從私營機構蒐集數據是否相關和準確的問題不談，鑑於私營機構薪酬每每因應市場趨勢而波動，起伏較大，不宜作為調整法官及司法人員薪酬的依據。我們認為，社會人士也不願看到一個不穩定的法官及司法人員的薪酬制度。不論在原則上或實際上，私營機構薪酬都不能作為釐定法官及司法人員薪酬的唯一基準。

平衡處理

3.19 考慮上述利弊後，我們**建議**，應綜合考慮一籃子因素（包括但不限於私營機構和公營機構的薪酬），以平衡的方法處理法官及司法人員的薪酬問題。

3.20 在提出新方法時，我們深知，司法機構近年在招聘和挽留法官方面，並沒有明顯困難。事實上，司法機構在吸引私人法律執業者擔任高級法官方面，卓見成效。目前，37位原訟法庭或以上級別法院的法官中，有30位（即81%）在加入司法機構時擔任區域法院或以上級別法院法官。鑑於司法機構現時的薪酬條件足以招聘和挽留具合適才幹的法律執業者擔任各級法官，我們認為日後在釐定法官及司法人員薪酬時，宜以現時的相若薪酬水平作為參考。

3.21 現提出**建議**如下：

- (a) 司法人員薪常會或其繼任組織就法官及司法人員的薪酬水平提出建議時，應考慮一籃子因素，包括：
 - (i) 私營機構的薪酬水平及趨勢；
 - (ii) 法官與私人執業律師在職責、工作條件和工作量方面的比較；
 - (iii) 法官及司法人員所享有的福利和津貼；
 - (iv) 法官及司法人員的退休年齡和退休福利；
 - (v) 司法機構招聘和挽留法官及司法人員的情況；
 - (vi) 以公營機構薪酬作為參考；
 - (vii) 生活費用的調整幅度；
 - (viii) 香港的整體經濟狀況；以及
 - (ix) 禁止離職後再在香港私人執業的規定。
- (b) 設立機制，蒐集和分析有關私人法律執業者收入的資料，藉以確定法官及司法人員薪酬與私人法律執業者的收入在變動上是否保持大致相若。為此應每隔三至五年進行一次基準研究，並且應該盡快進行試驗調查，以確定現時的法官及司法人員薪酬與私人法律執業者收入之間的對比關係，作為日後薪酬比較的依據。在日後進行基準研究時，會蒐集數據以確定兩者之間的對比關係是否隨着時間而擴大或縮小。下文第 3.24 至 3.26 段會論述基準調查的建議方法。
- (c) 在兩次基準研究之間應按年進行檢討，以確定是否需要及如何就法官及司法人員薪酬作出調整。檢討

時應參考政府、專業團體和私營機構的現成薪酬趨勢資料。

司法機構內的薪酬對比關係

3.22 法官及司法人員之間的薪酬對比關係反映各自不同的地位、職責和經驗水平。有關情況必須時加檢討，而司法機構則最適合主事這項工作。

附帶福利

3.23 除薪金外，法官還享有各項附帶福利和津貼。我們認為不必即時作出調整，但會繼續檢討有關情況。

方法

3.24 在顧問的協助下，我們研究了進行私營機構收入基準研究的不同方法。我們**建議**，司法人員薪常會或日後成立的獨立法定機構可考慮在蒐集私營機構收入的資料時，徵詢司法機構和法律專業的意見。可採用的方法包括進行調查，以及蒐集有關資深大律師和法官及司法人員職位申請人的收入資料。

3.25 從私營機構蒐集所得的資料，可反映法官及司法人員薪酬和私人法律執業者收入之間的大致對比關係，也可顯示私人法律執業者收入的整體趨勢。與私人法律執業者收入作比較的對象，會以裁判官、區域法院法官和原訟法庭法官這三個司法機構招聘職級為主，其他職級的法官及司法人員的薪酬則按內部薪酬對比關係釐定。

3.26 有關私人法律執業者收入的資料，不會轉化為確切數字，用以釐定法官及司法人員的薪酬水平。定期進行基準調查和整編相關資料，可有系統地記錄某些指定法官及司法人員職位和對應的私人法律專業職位之間在薪酬對比關係上的變動。所得資料有助司法人員薪常會或其繼任機構掌握私人法律執業者的薪酬趨勢，以便考慮應否及如何調整法官及司法人員的薪酬。

未來路向

3.27 我們會在二零零五年最後一季着手進行試驗基準調查。