

澳門司法制度與基本法的實施 (專題研究報告)

廉希聖、程潔、王巧瓏 著



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

“一國兩制”文庫 No. 15

澳門司法制度與基本法的實施

(專題研究報告)

廉希聖、程潔、王巧瓏 著

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門司法制度與基本法的實施(專題研究報告)

作 者：廉希聖、程潔、王巧瓏

責任編輯：庄真真、謝四德

封面設計：梁立華

電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：城市印刷廠有限公司

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2010年12月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣50元

ISBN 978-99965-2-014-3

版權所有，翻印必究

課題組負責人：

廉希聖 中國政法大學教授、博士生導師

課題組成員：

程 潔 清華大學法學院副教授

王巧瓏 原國務院港澳事務辦公室港澳研究所政法研究室
主任、研究員

編審：

楊允中 澳門理工學院一國兩制研究中心主任，教授級研究員

姬朝遠 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

李燕萍 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

王 禹 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員



廉希聖，1932年1月出生，中國政法大學教授，特聘博士生導師。1954年畢業於中國人民大學法律系，長期從事法學教學與研究工作。現任中國憲法學會顧問，北京市憲法學會名譽會長，深圳大學港澳基本法研究中心學術委員會副主任委員，中國人民大學“一國兩制”法律研究所副所長。曾任中國政法大學憲法教研室主任，研究生院導師組長，比較法研究所所長兼港澳台法研究室主任，《比較法研究》主編，校學術、學位委員會委員，中國憲法學會秘書長、副會長，北京市憲法學會副會長、會長，北京市人大常委會法制建設顧問，海峽兩岸關係研究中心特約研究員。1980-1982年參加現行憲法起草工作。1985-1993年，作為法律專家全程參加香港基本法和澳門基本法起草委員會工作。1996年9月，中共中央黨校省部級幹部政法工作研究班畢業。1992年起，獲國務院頒發的政府特殊津貼。



程潔，清華大學法學院副教授，北京大學法學博士，美國耶魯大學法學院富布萊特訪問學者，挪威奧斯陸大學人權研究所訪問學者。曾任職於全國人大常委會香港、澳門基本法委員會。著有《憲政精義：法治下的開放政府》、《瑞典的議會監察專員》、《憲法學與行政法學》等書，並發表了《中央管制權與特區高度自治》、《雙軌政治下的香港司法權》、《一個國家，兩種民主制度》等多篇論文。



王巧瓏，原國務院港澳事務辦公室港澳研究所政法研究室主任、研究員；兼任中國人民大學憲政與行政法治研究中心“一國兩制”法律研究所研究員、所務委員。從事港澳工作20餘年，先後參與香港特別行政區基本法起草委員會秘書處及澳門特別行政區籌備委員會秘書處的工作。研究領域主要包括港澳政治、法律及社會問題，著有《香港，中國的特別行政區》、《九七前後談香港》、《歸來，澳門》及《澳門的社會與文化》等；與人合著有《“一國兩制”法律問題研究》、《香港基本法讀本》、《97香港指南》、《迎接香港回歸祖國》、《香港大瞭望》、《今日澳門》等，參加了《中國憲法概論》、《西方憲法》以及國家“八五”重點圖書《中華法學大辭典》（憲法學卷）的編寫；發表港澳研究論文數十篇。

目 錄

前言	1
第一章 澳門司法制度的憲制基礎	
一、回歸前澳門司法制度的憲制基礎	4
二、回歸後澳門司法制度的憲制基礎	22
第二章 澳門特別行政區司法制度的基本內容	
一、澳門特別行政區司法制度的基本原則	36
二、澳門特別行政區司法機關的組織和職權	39
三、澳門特別行政區的律師制度	53
四、澳門特別行政區的對外司法聯繫	56
五、澳門司法制度面臨的新問題	60
第三章 澳門違憲審查制度與法院的司法審查實踐	
一、回歸前澳門法院的違憲審查權	65
二、回歸後澳門法院的司法審查實踐	69
三、基本法授權是特區司法審查權的依據	74
四、澳門法院行使司法審查權面臨的問題	77
第四章 澳門司法審查制度對行政主導體制和立法制度的影響	
一、澳門行政主導體制的憲制依據	88
二、澳門司法審查權與行政長官的權力	91

三、澳門司法審查權與一般行政權	96
四、澳門司法審查權與立法會立法	98

第五章 澳門司法審查制度對中國憲政發展的影響

一、特區司法審查制度的示範作用	102
二、香港與澳門的司法審查模式對中國憲政發展的影響	105
三、特區法院司法審查對全國人大監督權的影響	110

前言

1999年12月20日，中華人民共和國政府對澳門恢復行使主權，這項歷史性轉變通稱為“回歸”。與回歸前相比，澳門特別行政區政府施政的憲制基礎發生了變化。在澳門實踐“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的過程中，澳門基本法所發揮的作用是極為重要並體現在許多方面的。基本法是中國政府對澳門的一系列方針政策的法律化、具體化，對於澳門社會各界全面、準確、系統地理解和把握“一國兩制”方針、成功推進“一國兩制”的實踐具有重要的指引作用；基本法規定了中央和澳門特別行政區的關係，確立了澳門特別行政區的政治體制以及經濟、社會、文化等方面的基本制度和政策，為正確處理中央與特別行政區的關係、特別行政區內部各方面的關係以及特別行政區的對外關係，提供了依據，並為特別行政區政府的有序運作鋪好了軌道；基本法在規定維護國家主權的同時，還規定了澳門特別行政區的高度自治權，規定了澳門居民的基本權利和義務，規定澳門特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，依法保護私有財產權，保護外來投資，根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業政策等，這些都為保持澳門的長期繁榮穩定和發展提供了具有法律效力的堅實保障。

基本法所建構的澳門特別行政區之行政主導政治體制得到不斷完善。在行政長官統領下，行政、立法、司法機關分工負責，行政、立法機關既相互制衡又相互配合，司法機關獨立行使審判權。司法機關以全新的姿態承擔起基本法所規定的職能，享有獨立的司法權和終審權。這些權力的賦予不僅影響着澳門特別行政區司法權的形式及運作，也深刻地影響着澳門特別行政區的政治體制和政府施政的模式。

澳門回歸10多年來取得的成就令人鼓舞。但是“一國兩制”是前無古人的事業，基本法也是偉大的時代創舉，沒有太多可供借鑒的經驗，澳門在發展的過程中也出現了一些問題和不足，特別是歷史遺留下來的司法制度不健全的情況比較嚴重，司法工作出現了許多新情況，澳門市

民對司法也提出了很多新要求。因而要貫徹落實基本法，首先要全面、正確地理解基本法，並在此基礎上，按照基本法進一步推動司法改革，完善澳門特別行政區的司法體制。

本課題旨在結合澳門的實際情況，遵循基本法，從憲法的角度對澳門特別行政區司法制度及基本法的實施這一重要課題展開專門、系統的研究，以期為澳門和內地的實際工作部門提供適宜的政策諮詢和參考依據。本研究報告共分為五部分：第一部分探討澳門司法制度的憲制基礎；第二部分總結了澳門司法制度的基本內容；第三部分專門討論了澳門違憲審查制度與法院的司法審查實踐；第四部分分析了澳門司法審查制度對行政主導體制和澳門立法制度的影響；第五部分展望了澳門司法審查制度的發展對中國憲政發展的影響。

第一章 澳門司法制度的憲制基礎

憲制，即憲政制度的簡稱。現代憲政的概念起源於西方，是西方政治思想史上一種主張以憲法體系約束國家權力、保障公民權利的學說或理念。這種理念要求政府所有權力的行使都納入憲法的軌道，並受憲法的制約，使政治運作進入法律化的理想狀態。

當然，關於憲政的概念在學術界的表述亦不盡一致。美國政治家薩托利將憲政的要素概括為：①有一部叫做憲法的高級法，不管其是否成文；②存在司法審查；③有一個獨立的法官組成的獨立的司法機關；④存在基本性的正當法律程序；⑤存在有約束力的立法方式上的程序規定，可以作為赤裸裸的法律意志進行有效控制機制。劉易斯·亨金認為，憲政意指“成立的政府要受到憲法的制約，而且只能根據其條款來進行統治，受制於其限制”。還有學者認為“憲政是這樣一種理想，正如它希望通過法治來約束個人，並向個人授予權利一樣，它也希望通過法治來約束政府並向政府授權。”美國華盛頓大學教授丹·萊夫也以憲政蘊含的法治要義來闡述憲政，認為“憲政意指法律化的政治秩序，即限制和鉗制政治權力的公共規則和制度。憲政的出現與約束國家和官員相關。”¹中國著名憲法學家許崇德先生認為：“憲政應是實施憲法的民主政治。因為一個國家假若沒有憲法那也就談不上甚麼憲政了”。²

綜上所述，無論對憲政做怎樣的表述都離不開“憲法”一詞。憲法是一個國家的根本大法，在一國法律體系中佔據最高位階，具有最高的法律效力，與其他法律相比較是“更高的法”。而憲法的重要內容之一便是就國家的政治體制，包括政府的組成、職權以及對政府行使這種職權的監督、公民的基本權利和義務、司法制度等作出規定，因而，憲法是國家的憲制基礎。

澳門作為中國的一個地方行政區域，而非獨立國家，當然不可能有“澳門憲法”，但是它也有自己獨特的政治體制，當然也就會有支撐

這種政治體制的憲制基礎。事實上，澳門置於葡萄牙的直接殖民統治下一百餘年，於1999年12月20日方回歸祖國。因此，回歸前及回歸後的澳門司法制度的憲制基礎有着本質的不同。

一、回歸前澳門司法制度的憲制基礎

澳門自古以來就是中國的神聖領土，但澳門又是中國的一個特殊地區，自16世紀被葡萄牙強行佔領，到20世紀回歸中國前，歷經華葡共處分治、葡萄牙殖民管治和《中葡聯合聲明》簽署後的過渡時期，包括司法制度在內的澳門政治體制也在不斷演變。儘管澳門是中國這個主權國家的一個組成部分，但在這一特殊歷史時期，其政治體制的憲制基礎卻有着鮮明的殖民烙印。

（一）澳門司法制度的歷史演變

澳門的司法制度源於葡萄牙，在經歷了漫長的歷史發展過程後而形成今天的澳門司法制度。

1. 華葡共處分治時期司法制度的雛形(1553-1849)

依據公認的歷史，葡萄牙人自1553年開始在澳門定居。在此後的300年間，澳門一直處於華葡共處分治時期，即在中國擁有主權的前提下，澳門的葡萄牙人享有一定的自治權。隨着葡人居澳日久，當時的中國明朝政府逐漸形成了一套管理澳門的特殊制度。

明政府對澳門行使的主權，在行政方面，“建城設官而縣治之”，即在行政系統上將澳門劃歸香山縣管轄，置守澳官，主管澳門地區的治安、防衛，此外還參與海關稅務和一些行政事務的管理。明政府還在澳門設立議事亭，作為中國官員向澳門葡人官員宣讀明朝廷命令以及雙方官員會商政務的場所。後來清政府還在議事亭內設置多塊石碑，上面刻有限制和管理居澳葡人的中國法律。在對澳門葡人制定各種管理章程的同時，明政府還加強了對葡人的防範與控制。1574年，在澳門半島通往內地的道路上，明政府修建了一座中國城樓式的關閘，設官兵把守。關

關每月開關6次，向居澳葡人供應糧食和日用品。設立關閘，意在加強對澳門葡人的控制，而絕非視其為葡人居澳的地界。此後，明政府還駐軍關閘，守衛海防。

在司法方面，明政府在有效地行使司法主權的同時，又採取了靈活處理的辦法。在涉及中國人之間，或者中國人與外國人之間的案件，都由中國官員按照中國法律處理。僅僅涉及居澳葡人之間的訴訟，葡人可通過其自組的法庭自行裁決，但如果是危及澳門社會安定的重大案件，必要時中國官員將行使最終的司法處分權。1583年，居澳葡人採用葡萄牙中世紀的市政模式，在澳門成立了擁有最高自治權力的自治組織——議事會。議事會由全體居澳葡人選舉三位議員、兩位普通法官和一位檢察長組成，對居澳葡人士進行政治、行政、司法等內部管理，全責處理葡人社區的各項事務。雖然另設有負責軍事的“兵頭”（後改稱總督）和負責司法事務的大法官，但議事會在權力架構中處於絕對的主導地位。而明政府則參照唐朝法律中處理“諸化外人”的做法，對於葡人之間的糾紛，允許他們自己選舉的法官依照本國法律和習慣進行審判，不服本地法官判決者，還可上訴至設在果阿的高等法院。但對於涉及中國人的法律糾紛，不論中國人是原告還是被告，均由駐澳的中國官員依據中國法律和習慣進行審理。這便逐漸形成了該時期澳門司法制度的二元化。

清政府大體上沿襲了明朝的治澳制度，直到1849年才出現變局。這一歷史時期，澳門的葡人社區尚無嚴格的司法制度。議事會中的普通法官和檢察長僅僅作為議事會的成員參與管理，但他們已有了具體的分工。按照議事會決議，兩位普通法官有權審理居澳葡人之間較輕的刑事和民事案件，較重的案件由大法官審理。檢察長則享有多項權力，如保護公共財產、公共利益和收益；代表議事會與中國的官員進行交往和聯繫等。此外根據該決議，檢察長還可對澳門當地華人居民行使司法權。但由於當時中國清政府仍有效對澳門行使主權，包括對澳門華人居民的司法管轄權，因此檢察長的該項司法權並未得以履行。但這些一般被視為澳門司法制度的雛形。儘管議事會幾乎掌管了居澳葡人的所有事務，但他們僅代表和維護當地葡萄牙人的利益，與兵頭和大法官時有矛盾，關

係緊張。1783年葡萄牙女王頒佈《皇室制誥》，指責議事會成員“對管理一竅不通，目光短淺，只曉得在航海和商業中尋求財富”，“對葡萄牙民族的尊嚴和葡萄牙王室在那一屬地不可置疑的主權毫不在乎”。³因此，她要結束這種狀況，要求議事會將賬目提交給總督和大法官，並在做任何決定前先諮詢總督的意見。從此，總督有權干預澳門葡人的事務，對議事會決策有否決權。隨着葡萄牙中央集權的進一步加強，澳門管治機關的殖民色彩也日趨濃厚。

綜上所述，在此歷史時期，澳門司法制度處於萌芽階段。一方面，中國政府一直對澳門有效地行使主權，並始終掌握着包括居澳葡人在內的澳門的司法管轄權；另一方面，華葡共處分治的現實又使澳門司法管轄權呈現出中國政府與居澳葡人代表共同行使的雙元化特點。但必須指出的是：從葡人入據澳門至鴉片戰爭後的300年間，明清政府一直對澳門充分行使了主權和治權，依法管理，收取稅賦，當年的議事會對居澳葡人的司法管轄是在經中國政府允許的情況下才得以實現的。

2. 殖民管治時期司法制度的發展(1849-1987)

1840年鴉片戰爭後，澳門成為西方列強與清政府簽訂條約、討價還價的大舞台，澳葡當局也便成為這個舞台上不可或缺的主角。1842年，鴉片戰爭中國戰敗，清政府被迫簽訂了喪權辱國的《中英南京條約》，將香港島和九龍半島割讓給英國，租借“新界”99年，並為英人在華貿易提供了諸多優惠條件。美、法等西方列強繼而在“機會均等”的幌子下也要求分一杯羹，參與對中國的瓜分。葡萄牙人也不甘落後，乘清政府戰敗之機，加緊侵略擴張。1843年，澳葡當局一反以往“恭順”的常態，提出免交地租、由葡兵駐守部分澳門地區、變澳門為自由港等無理要求。清政府接受了葡萄牙人關於通商和貿易方面的要求，至於廢除地租等事項，因為涉及主權，被清政府所拒絕。1845年11月，葡萄牙不顧中國在澳門的海關主權，單方面宣佈澳門為“自由港”，允許所有外國商船到澳門自由貿易，並任命亞馬留擔任澳門總督。亞馬留隨即推行一系列殖民政策，不斷製造事端，侵犯中國主權。1846年，亞馬留宣佈向在澳門居住的中國商人徵收土地稅和商稅，並向停靠在澳門的中國商船

徵稅。是年10月，澳葡出動軍艦，炮轟中國商船。1848年，亞馬留率兵強行封閉澳門中國海關，驅逐海關官吏，搗毀議事亭內的中國法律石碑。1849年8月，亞馬留終因作惡多端，激起民憤，被當地民眾殺死。葡萄牙殖民者以此為藉口，乘機以武力強佔關閘，綁架中國士兵，正式對澳門半島實行佔領；接着又於1851年和1864年分別侵佔了氹仔島和路環島，完成了對澳門的全面佔領。

葡人佔領澳門後即開始了對澳門的殖民管治。在司法領域，中國政府無法繼續對澳門華人行使司法管轄權，轉而由葡萄牙當局所掌握。為加強對澳門的司法管治，葡萄牙及澳葡當局採取了多項措施，由檢察長主理的檢察官署早在亞馬留主政時期就已被從議事會中分離出來，1849年後，檢察官署的檢察官負責審理澳門華人之間的案件。1852年和1862年，澳門總督先後頒佈了《檢察官署刑事訴訟章程》和《華務檢察官署民事訴訟章程》兩個法令，檢察官署改稱華務檢察官署，從而確立了檢察長對華人的司法管轄權。

1868年，華務檢察官署設立人員編制，嚴格了檢察長人選的專業資格要求：必須具有法學學士學歷並具備行政經驗。由此開始，這一職務從葡萄牙檢察院和一审法院的司法官中選任。之後，葡萄牙政府及澳葡當局於1877年和1881年兩度對華務檢察官制度進行了修改。在對居澳葡人的司法管轄權方面，則仍由議事會中的普通法官行使。1894年，葡萄牙政府頒佈了《海外省司法行政章程》，對海外省的司法組織、有關實體法的適用等作了改革並使之統一，撤銷了澳門的司法委員會和華務檢察官署，華務檢察官的非司法職責由新章程所設立的華務行政檢察官署行使，其司法職責則轉由新設立的澳門法區法院的法官行使。無論是澳門華人還是居澳葡人一律接受該法院的管轄，如不服其判決，可上訴至設於果阿的高等法院。在審理案件所依據的法律方面，從檢察長時代起，審理華人民事案件均依照華人的風俗習慣進行，此傳統在華務檢察官署時期得以延續。經過上述司法改革後，澳門法區法院的法官在審理華人的民事案件時仍保留了上述做法。1909年，葡萄牙當局制定和頒佈了《華人風俗習慣法典》。該法典參照當時中國內地，特別是兩廣（廣

東、廣西)地區的傳統法律規範及風俗習慣匯集而成，對澳門華人的婚姻、繼承、收養等問題作出了較為詳盡的規定。⁴

由於華務檢察官署已在1894年被撤銷，《華人風俗習慣法典》的頒佈及實施便直接促成了澳門華人專有法庭的設立。1917年11月29日，葡萄牙政府頒佈了澳門華人專有法庭的章程，規定了該法庭的組織形式、職權及上訴級別，以審理華人社會的民事、商事(破產除外)和輕微刑事案件，並須按照《華人風俗習慣法典》作出判決。澳門也為此設立了上訴法庭，使華人的民事、商事和輕微刑事案件的第二審無需再到果阿的高等法院，方便了華人的訴訟活動。但澳門華人專有法庭只維持了不到10年。葡萄牙政府於1927年10月20日頒佈第14453號法令，對其海外殖民地進行旨在加強中央集權的司法改革，同時撤銷澳門華人專有法庭，將其權限轉賦予依該法令成立的澳門普通法院。該法院是澳門惟一的法院，而《華人風俗習慣法典》的法律效力也從此不再。澳門的華人與居澳葡人同受該法院的司法管轄及葡萄牙法律的約束。至此，存在於澳門三個世紀的法律、司法雙元化現象才得以終結。

從華葡分治時期產生的檢察長發展而至的檢察官署乃至最後的華務檢察官署，其實都不是嚴格意義上的司法機關，它兼具司法及非司法雙重職能，即便在行使司法職能時，作為審理華人的民事、刑事案件的司法機關，華務檢察官署也是以法庭的形式運作的，因此它與現代意義上的檢察機關有着本質的不同。儘管如此，存在於這一歷史時期的檢察長、檢察官署，特別是華務檢察官署的設置及其改革，以及《華人風俗習慣法典》的頒佈與實施和華人專有法庭的設立，對澳門司法制度的形成與發展都產生了重要的影響。

進入19世紀中葉，以1849年中國駐澳官員被逐離澳為標誌，葡萄牙人逐漸控制了澳門的全部管治權，從此開始了對澳門一百多年的實質上的殖民統治。葡萄牙宣佈澳門為其一個海外省，總督也逐漸成為政治架構中的權力中心，而議事會則變為現代意義上的市政機構，僅負責處理一般的市政事務。隨着澳門政治體制的變化，澳門的司法制度也發生了較大的變化，而其中最大的變化莫過於中國政府對澳門司法管轄權的旁

落，以及對澳門司法機關的設置和司法官任免等話語權的喪失。

澳門司法制度的進一步發展變化源於1976年《葡萄牙憲法》和《澳門組織章程》的頒佈與實施。1974年葡萄牙發生著名的“四·二五”革命，推翻了當時的獨裁統治。新政府宣佈實施非殖民化政策，放棄海外殖民地，撤出軍隊，承認澳門是中國領土，但由葡萄牙實行管理。澳門由葡萄牙的“海外省”變成了由葡萄牙管理的特殊地區。同年11月，澳門新任總督李安道抵澳履新。他有感於葡萄牙1972年頒佈的《澳門省政治行政章程》與澳門實際嚴重不符，權力完全集中於里斯本的高度中央集權式管治方式大大影響了澳門社會、經濟的發展。而此時的葡萄牙本土雖成立了革命政府，但新憲法的起草尚未啟動。為更好地滿足澳門發展的需要，他決定先行草擬一部新的澳門政治章程，爭取以憲制性法律形式通過，待葡萄牙完成憲法起草工作後再要求核准。這便是《澳門組織章程》。該章程於1976年1月6日獲當時執掌憲法權力的葡萄牙革命委員會審議通過，並於1976年2月17日頒佈生效，編號為第1/76號法律。同年4月，葡萄牙頒佈新憲法，首次承認澳門是葡萄牙管理下的中國領土，確認澳門為“在不抵觸憲法和澳門組織章程的原則下享有行政、經濟、財政及立法自治權的內部公法人”，由一個適合其特殊情況的章程所管理。新憲法還確認先於其頒佈的《澳門組織章程》繼續有效，從而確立了《澳門組織章程》作為葡萄牙管治澳門的憲制性法律的地位。澳門的行政、立法、司法等管治機關的組成、職權等都必須遵循該章程。

1976年《葡萄牙憲法》和《澳門組織章程》這個憲制性法律的實施使澳門司法機關享有了一定的自治權，但葡萄牙作為管治澳門的“宗主國”的地位並沒有發生根本的變化，因此澳門的司法制度仍然沿襲葡萄牙的司法制度，澳門的司法體系也依然依附於葡萄牙的司法體系，是葡萄牙司法組織的一個組成部分。

3. 過渡時期司法制度的變化(1987-1999)

1987年4月13日，中葡兩國政府通過談判，簽署了關於澳門問題的《中葡聯合聲明》，確認中國政府於1999年12月20日對澳門恢復行使主

權。以此為標誌，澳門進入了回歸前的過渡時期，澳門的歷史就此翻開新的一頁。

在過渡期內，澳門還發生了一件對其司法制度的發展產生重大影響的大事，即《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)的制定與頒佈。《中葡聯合聲明》中，中國政府承諾：澳門回歸後實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，並以制定《澳門基本法》的形式將中國政府在聯合聲明中所闡明的基本方針政策法律化。為保證《中葡聯合聲明》的有效實施，並為澳門政權的交接創造妥善的條件，中葡兩國政府同意成立中葡聯合聯絡小組和中葡土地小組，在《中葡聯合聲明》生效之日起至1999年12月19日止的過渡時期內，就《中葡聯合聲明》及其附件的實施、與澳門政權交接的有關事宜等進行磋商。《中葡聯合聲明》簽署後，全國人民代表大會就在1988年9月成立了澳門特別行政區基本法起草委員會。經過基本法起草委員會長達4年又4個月的努力，在1993年1月完成了《基本法(草案)》的起草工作，並於同年3月31日獲第八屆全國人民代表大會第一次會議審議通過。基本法是全国人民代表大會依照中國憲法制定的，其內容在於規定中國對澳門恢復行使主權時成立的澳門特別行政區的政治體制、經濟、文化和社會事務、對外事務以及居民的權利和義務等。基本法的頒佈，標誌着澳門司法制度的發展進入了一個建設以憲法和基本法為憲制基礎的澳門特別行政區司法制度的準備時期。由此開始，澳門司法制度的改革與運作都要考慮與基本法銜接的問題。

以1999年3月20日，《澳門政府公報》刊登的第118—A/99號葡萄牙總統令宣告從當年6月1日起澳門法院具有完全及專屬的審判權為標誌，可以將過渡時期分為兩個階段：前過渡期、後過渡期。

(1) 前過渡期：1987-1993年

此前澳門沒有獨立的法院體系，只設有初級法院，有關的上訴權和終審權均需由設在葡萄牙本土的上級法院管轄，對司法官員的任免和管理權也掌握在葡萄牙有關委員會手中。《中葡聯合聲明》簽署後，為適應過渡時期的新形勢，葡萄牙議會於1989年修改憲法，規定“澳門地區依法擁有本身的司法組織，該司法組織依法享有自治，適應澳門的特