

Estudar a Fundo o Sistema da Região Administrativa Especial e Promover a Grande Prática de “Um País, Dois Sistemas”:

Discurso no Fórum de Alto Nível sobre “Um País, Dois Sistemas” de 6 de Dezembro de 2011

LI Fei*

Daqui a pouco mais de 10 dias, a Região Administrativa Especial de Macau vai celebrar o aniversário dos seus 12 anos. Na nossa cultura chinesa existem 12 signos e a idade 12 é o primeiro círculo anual da vida. O mesmo também acontece com a Região Administrativa Especial de Macau, porque a idade 12 constitui um novo ponto de partida que interliga o passado e o futuro. Ficamos contentes ao ver que nos últimos 12 anos a Região Administrativa Especial de Macau tem aplicado plenamente a política “Um País, Dois Sistemas” e a Lei Básica. Com o apoio enérgico do Governo Central e das autoridades locais da parte continental e com o esforço conjunto de todos os meios de Macau, deu-se um grande salto no desenvolvimento, mostrou-se uma fisionomia totalmente nova e acumularam-se energias para levar a cabo o grande Projecto. É extremamente gratificante para o Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau, através da realização de uma conferência, resumir os trabalhos realizados e olhar para o futuro a fim de comemorar o 12º aniversário do retorno de Macau à pátria. Permitam-me que, em nome da Comissão da Lei Básica de Macau do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, dê os meus parabéns aos organizadores e formule os meus votos de sucesso à realização desta conferência!

Tendo como tema principal o sistema da região administrativa especial, a presente conferência está intimamente ligada ao conteúdo nuclear da Lei Básica, pelo que o tema foi muito bem escolhido. Ouvimos hoje com frequência diversas definições sobre a Lei Básica de Macau; por exemplo, a Lei Básica de Macau é uma lei nacional, uma lei de habilitação, uma lei que põe em prática os princípios e as políticas de alta autonomia como “Um País, Dois Sistemas”, “Macau Governado pelas suas Gentes”, uma lei constitucional da Região Administrativa Especial de Macau, uma lei doméstica que concretiza a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, entre outras. Tudo isso se apresenta como conhecimentos correctos adquiridos através do estudo aprofundado da Lei Básica sob diferentes pontos de vista, o que demonstra que o desenvolvimento dos estudos sob diversos ângulos pode aprofundar o nosso conhecimento sobre a Lei Básica, assim como promover a plena aplicação e execução da Lei Básica. Voltando ao tema desta conferência, do ponto de vista da redacção da Lei Básica de Macau, a Lei Básica de Macau é uma lei que define o sistema da Região Administrativa Especial de Macau, o que constitui exactamente o ângulo de estudo desta conferência. É fácil verificarmos este aspecto no parágrafo 3º do Preâmbulo da Lei Básica, que dispõe: “De harmonia com a Constituição da República Popular da China, a Assembleia Popular Nacional decreta a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, definindo o sistema a aplicar na Região Administrativa Especial de Macau, com vista a assegurar a aplicação das políticas fundamentais do Estado em relação a Macau.” Pode ver-se aqui

* Sub-director da Comissão da Lei Básica da RAEM do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, RP da China

que o núcleo da Lei Básica reside na definição do sistema a aplicar na Região Administrativa Especial de Macau, ou seja, o sistema da Região Administrativa Especial.

Porque é que a Lei Básica de Macau tem que ser elaborada do ponto de vista do sistema da Região Administrativa Especial? Temos que começar por falar das disposições da Constituição. A Constituição do nosso país refere-se a regiões administrativas especiais em três artigos. A primeira referência encontra-se no Artigo 31.º, que dispõe: “O Estado pode criar regiões administrativas especiais sempre que necessário. Os regimes a instituir nas regiões administrativas especiais deverão ser definidos por lei a decretar pela Assembleia Popular Nacional à luz das condições específicas existentes.” A segunda encontra-se no Artigo 62.º que dispõe, na alínea 13), que uma das funções e poderes que a Assembleia Popular Nacional exerce é “Deliberar sobre a criação de regiões administrativas especiais e dos respectivos sistemas de organização”. A terceira encontra-se no Artigo 59.º, que dispõe: “A Assembleia Popular Nacional é composta por deputados eleitos pelas províncias, pelas regiões autónomas e pelas municipalidades directamente dependentes do Governo Central, pelas regiões administrativas especiais e pelas Forças Armadas.” Nesse Artigo a noção de “regiões administrativas especiais” só apareceu com a Revisão Constitucional aprovada em 2004. Por isso, na altura elaboração da Lei Básica de Macau, encontravam-se apenas nos primeiros dois artigos da Constituição disposições sobre região administrativa especial, o que nos deixa saber que a Constituição estipula a criação de regiões administrativas especiais sempre que necessário, mas não define concretamente qual será o sistema da região administrativa especial, mas confirma as noções “deliberar”, “ser definidos por lei a decretar” pela Assembleia Popular Nacional. Portanto, a redacção da Lei Básica de Macau, do ponto de vista do sistema da região administrativa especial, corresponde ao disposto na Constituição e é considerada muito adequada. De acordo com a alínea 3) do Artigo 8.º da Lei da Legislação elaborada pela Assembleia Popular Nacional em 2000, “o sistema de autonomia das regiões nacionais, o sistema da região administrativa especial e o sistema de autonomia das bases de massas” só podem ser estipulados pela lei. É a primeira vez que se utiliza explicitamente a noção “sistema da região administrativa especial” na legislação do nosso país, pondo em prática as disposições do Artigo 31.º e da alínea 13) do Artigo 62.º da Constituição, o que é realmente de salientar. Por isso, a presente conferência tem como tema principal o sistema da região administrativa especial, para estudar com profundidade a Lei Básica de Macau e isso constitui um ângulo muito bom.

Estudar a Lei Básica de Macau do ponto de vista do sistema da região administrativa especial ajuda-nos a compreender com profundidade as diferentes disposições da Lei Básica para saber eventualmente os porquês. Em resumo, o sistema da região administrativa especial é um sistema importante com o qual o nosso país exerce a gestão em locais específicos. No pressuposto da defesa da soberania do Estado, da unidade nacional e da integridade territorial, as Autoridades Centrais reservam-se o poder indispensável para realizarem a soberania do Estado e autorizarem a região administrativa especial a exercer um alto grau de autonomia. Em minha opinião, poderíamos dar atenção aos seguintes três aspectos nos estudos da Lei Básica, do ponto de vista do sistema da região administrativa especial:

Primeiro, o sistema da região administrativa especial é uma importante do regime nacional de administração do nosso país, estando intimamente relacionado com a estrutura e o sistema do Estado definidos pela nossa Constituição. As regiões administrativas especiais são regiões administrativas locais do nosso país que gozam de um alto grau de autonomia, directamente subordinadas ao Governo Popular Central e não são entidades políticas independentes ou semi-independentes. Tal posição jurídica determina que o sistema da região administrativa especial esteja intimamente ligado às outras partes integrantes do regime nacional de administração do nosso país e faz parte desse regime. Do ponto de vista legal, o regime nacional de administração do

nosso país é definido pela Constituição, enquanto que o sistema da região administrativa especial é definido pela Lei Básica em conformidade com a Constituição. Por isso, temos de interpretar todas as disposições da Lei Básica de Macau ao abrigo da grande estrutura do regime nacional de administração do nosso país, definido pela Constituição. Por exemplo, a Assembleia Popular Nacional decreta a Lei Básica para definir o sistema da região administrativa especial e autoriza esta a exercer um alto grau de autonomia. Então, qual é o fundamento do exercício desse poder pela Assembleia Popular Nacional? Isso depende do que se define na Constituição; quer dizer, depende da posição da Assembleia Popular Nacional no país como órgão supremo do poder e dos seus poderes constitucionais. Mais um exemplo, o Artigo 143.º da Lei Básica de Macau define o poder de interpretação da Lei Básica e porque é que o poder de interpretação da Lei Básica pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Ora, isto também se refere ao disposto na Constituição, ao poder do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional para interpretar exclusivamente a Constituição e as leis. Pode afirmar-se que existe uma relação inerente entre todas as disposições da Lei Básica, da Constituição e da jurisprudência nela contida. É que o sistema da região administrativa especial constitui uma parte integrante do regime nacional de administração do nosso país. Embora seja bastante especial, o sistema da região administrativa especial harmoniza-se e complementa-se com as outras partes do regime nacional de administração do nosso país.

Segundo, o sistema da região administrativa especial é em si mesmo um conjunto orgânico, existindo uma ligação íntima entre todas as disposições da Lei Básica. Considerado no seu aspecto macro, o sistema da região administrativa especial faz parte do regime nacional de administração. Para pôr em prática esse sistema, é necessária a sua coordenação com os outros componentes do regime nacional de administração. Além disso, o próprio sistema é um conjunto orgânico, exigindo ainda coordenação mútua entre as organizações concretas. Do ponto de vista legal, quando interpretamos e estudamos certa disposição legal, uma maneira conhecida por todos é interpretar o articulado legal concreto no âmbito do contexto de toda a lei. Tal maneira legal pode ser aplicada à interpretação e ao estudo das disposições da Lei Básica, as quais, para além do mais, têm de ser interpretadas dentro dos limites do sistema da região administrativa especial. De um modo geral, o sistema da região administrativa especial pode ser dividido em duas partes, ou seja, o sistema do relacionamento entre as Autoridades Centrais e as regiões administrativas especiais e o sistema do exercício de um alto grau de autonomia no interior das regiões administrativas especiais. Claro que poderá ser classificado de outras maneiras, conforme os diferentes critérios; por exemplo, pode ser dividido em sistemas: sistema administrativo, sistema legislativo, sistema judiciário; ou em sistemas como sistema social, sistema político, sistema económico, etc. A pesquisa e os estudos das disposições da Lei Básica, no que se refere ao sistema, necessitam de interpretação completa e sistemática dos sistemas referidos às respectivas disposições da Lei Básica, para analisar depois o papel que tais disposições desempenham no respectivo sistema e determinar finalmente o sentido nelas contido. É só através desse modo legal que a conclusão a tirar do estudo fará com que se vejam tanto a árvore como a floresta, isto é, assegurará o funcionamento eficaz de todos os sistemas definidos pela Lei Básica, a fim de desempenhar a função de garantir a prosperidade, a estabilidade e o desenvolvimento de Macau durante longo tempo. É de salientar aqui que o sistema da região administrativa especial inclui tanto o poder constitucional central como a autonomia de alto grau; as Autoridades Centrais exercem o poder constitucional em conformidade com a Constituição e com as leis nacionais, inclusive a Lei Básica, enquanto que as regiões administrativas especiais exercem um alto grau de autonomia conforme disposto na Lei Básica, sendo internamente ligados e não separados os mecanismos do exercício do poder constitucional pelas Autoridades Centrais e de exercício do alto grau de autonomia pelas regiões administrativas especiais. Tomando como

exemplo o relacionamento entre o organismo nacional central e o organismo do poder político das regiões administrativas especiais, os dois estão intimamente relacionados. Por exemplo, o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos são nomeados pelo Governo Popular Central; o Chefe do Executivo é responsável perante o Governo Popular Central; as leis formuladas pela Assembleia Legislativa devem ser submetidas ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, que tem o poder de as devolver, sob certas condições, deixando então de vigorar imediatamente; se os tribunais necessitarem, no julgamento dos casos, da interpretação de disposições respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e as regiões e, se tal interpretação puder afectar o julgamento desses casos, antes de proferir sentença final, da qual não é admitido recurso, devem obter uma interpretação por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, etc. Tudo isso constitui conotação importante do sistema da região administrativa especial e merece a nossa especial atenção e estudos aprofundados.

Terceiro, o sistema da região administrativa especial, por um lado, tem um conteúdo muito grande proveniente da Lei Básica de Macau, que deve ser aplicado por meio das providências tomadas pela Região Administrativa Especial de Macau; por outro lado, o sistema mantém laços estreitos com os sistemas já existentes da região. Como a Lei Básica é uma lei constitucional da Região Administrativa Especial de Macau, é impossível que as suas disposições sejam demasiadamente concretas, precisando nós de tomar todo o tipo de medidas para aplicá-la e executá-la de acordo com a situação real de Macau. De facto, durante o processo de redacção da Lei Básica e da projecção do sistema da Região Administrativa Especial em Macau, já foram tomados como referência, de uma maneira ampla, os sistemas de Macau então vigentes; o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, após a sua criação, tem aplicado muitas providências, inclusive a elaboração de leis e regulamentos administrativos ou a aplicação de outras medidas administrativas, para pôr em prática as disposições da Lei Básica. Os estudos da Lei Básica, do ponto de vista do sistema da região administrativa especial, exigem que prestemos grande atenção à ligação entre as disposições da Lei Básica e aos sistemas de Macau já existentes e que investiguemos bem a origem e a situação actual de aplicação na região dos sistemas concretos definidos pela Lei Básica, a fim de determinarmos firmemente o rumo do seu desenvolvimento, combinando com as necessidades de desenvolvimento de Macau. Neste aspecto, a região tem exercido abundantes práticas e tem acumulado preciosas experiências. Por exemplo, conforme disposto na Lei Básica de Macau, a Assembleia Legislativa goza do poder de formulação de leis e o Chefe do Executivo pode elaborar regulamentos administrativos. No entanto, como lei constitucional, a Lei Básica não determina explicitamente quais os assuntos que carecem da elaboração de leis e quais os devem ser sujeitos à elaboração de regulamentos administrativos. Devido às práticas e às tentativas, durante alguns anos, houve necessidade de decretar na região o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas, com o qual se esclareceram as competências da Assembleia Legislativa e do Chefe do Executivo em matéria de elaboração de leis e de regulamentos administrativos, respectivamente, servindo como um bom exemplo do sucesso da aplicação e da execução da Lei Básica. Hoje, quando apresentamos o sistema legislativo da Região Administrativa Especial de Macau definido pela Lei Básica, a meu ver, deveríamos ter que apresentar as disposições desta Lei, porque ela já passou a ser uma parte integrante do sistema legislativo da região.

Através da presente conferência, em que se dá ênfase aos estudos sobre a Lei Básica do ponto de vista do sistema, creio que se possa explorar uma nova perspectiva para esses estudos sobre a Lei Básica. O que mencionei atrás foi um conhecimento preliminar do tema agora em estudo, certamente incompleto; mas podemos ver que os estudos sobre a Lei Básica do ponto de vista do

sistema da região administrativa especial podem deixar revelar o relacionamento entre as disposições da Lei Básica e o regime nacional de administração definido pela Constituição, a ligação inerente entre as disposições da Lei Básica, assim como o relacionamento entre as disposições da Lei Básica e os sistemas concretos já existentes de Macau, de tal maneira que nos permitem encontrar uma Lei Básica tridimensional, uma Lei Básica viva, uma Lei Básica que está intimamente relacionada com a nossa vida actual e que nos orienta na nossa caminhada rumo a um futuro brilhante.

Fico à espera de comentários sobre o meu discurso. Para terminar, desejo o maior sucesso a esta conferência!