



在制定城乡规划时，既需合理考虑其地理形势的历史特征，也应将“空气质量”等环境因素作为城市规划的“实质法治”因素。

从 PM2.5 看城乡规划的历史变迁

空气质量关系到人民的身心健康，各大城市的PM2.5值（即空气中所含直径小于或等于2.5微米的颗粒物数量）已经成为当地居民最为关注的重要话题之一。2013年6月19日，环境保护部有关负责人向媒体发布了2013年5月份京津冀等74个城市空气质量状况：其中，石家庄、唐山、济南、郑州、北京和天津等地的空气质量较差；海口、惠州、福州、深圳、东莞和厦门等空气质量相对较好。结合历年来环保部等部门的公布数据，我们发现：城市空气质量的好坏，似乎与该城市的产生时间具有某种“神秘的联系”——城市出现的时间越早（我们不妨称为“古代城市”），其空气质量越差；形成时间较晚的城市（暂且称为“近现代城市”），其空气质量就要好一些。

中国的古代城市无疑以西安、北京为典型，其历史形成的过程多出于政治、军事的需要，其存续需要考虑两个因素：粮食供给和军事防御。譬如，西安市古称“长安”，如果考虑到临近的咸阳，中国历史上最鼎盛的王朝——秦、汉、唐等大帝均都是定都于此，原因在于：西安、咸阳位于中国大陆腹地黄河流域中部的关中盆地，此地东面有零河和灞源山地，西面有太白山地及青化黄土台塬，北边是梁山、黄龙山、药王山、陇山组成的北山山系，与南面的秦岭山脉遥相呼应，共同构成环绕关中平原的天然屏障，自古有“金城千里”、“八百里秦川”的美誉，以沃土千里、易守难攻而著称。

相比之下，上海、广州等近现代新兴城市的形成，却似乎主要是基于其濒海临江的地理便利，以及近现代口岸通商等需要。譬如，上海市位于太平洋西岸，亚洲大陆东沿，长江和钱塘江入海汇合处，其北

界长江，东濒东海，南临杭州湾，属于长江三角洲冲积平原的一部分，平均高度仅为海拔4米左右。明代时，上海已经成为商业发达的“东南名邑”；其近代化进程始于“鸦片战争”战败、成为通商口岸之后。中国东南沿海的其他城市，如广州、福州、厦门、宁波，乃至香港、澳门、汕头、海口等等，也大体上具有类似的自然特征——在古代商业集散地、近代通商口岸基础上形成的近现代新兴城市，一般都具有濒海临江的优越地理条件，也往往拥有便于空气流通的优越自然条件。

在空战、导弹远程作战盛行的当今时代，古代城市通过“盆地”等地形拥有的军事防御优势已经不复存在，而此种地形却不利于空气流通，往往会成为限制其城市发展的“瓶颈”。实际上，近现代西方国家的首都，如美国的华盛顿、澳大利亚的堪培拉等等，乃是作为单纯的政治首府而存在，没有出现类似于北京等大城市这样的环境问题。

我国《城乡规划法》第4条第1款明确规定：“制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。”中国当前仍处于快速城镇化的历史转型时期，各地在制定城乡规划时，既需合理考虑其地理形势的历史特征，也应将“空气质量”等环境因素作为城市规划的“实质法治”因素。这对于城市的可持续发展非常重要。◎

周刚志：武汉大学法学博士，厦门大学法学博士后，曾任厦门大学法学院讲师、副教授，现为中南大学法学院教授，中国财税法学研究会理事，中国财税法教育研究会理事。主要研究财政宪法学，并从事宪法学、行政法学、财税法学的教学工作，主持国家社科基金后期资助项目、司法部项目等国家级、省部级课题5项。