

基于物权制度的城市设计导控体系构建

刘淑娟, 赵广英, 宋聚生

[摘要] 梳理城市设计中的“公权”“私权”关系, 基于物权制度完善城市设计导控体系, 是强化城市设计落地实施的关键。通过对城市设计导控要素的法律关系、物权关系进行思辨和归纳总结, 研究认为: ①城市设计实施困难的内在原因在于没有正确处理好法理与学理的逻辑关系, 没有基于物权制度厘清城市设计中的法律基础和行政基础; ②城市设计中需要解决的核心问题是基于公共利益, 对发展权等“公权”与建设用地使用权等“私权”关系的协调; ③基于物权制度构建的城市设计导控体系, 能够最大限度地缓解规划设计权与物权的矛盾。

[关键词] 城市设计; 物权; 公共利益; 相邻关系; 导控

[文章编号] 1006-0022(2023)07-0094-08 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 刘淑娟, 赵广英, 宋聚生. 基于物权制度的城市设计导控体系构建 [J]. 规划师, 2023(7): 94-101.

Urban Design Guidance and Control System Based on the Framework of Property Right System/LIU Shujuan, ZHAO Guangying, SONG Jusheng

[Abstract] It is crucial to distinguish the relationship between "public right" and "private right" in urban design and constructing the urban design guidance and control system based on the property right system. With a conclusion of the legal relationship and property right relationship of the elements in urban, it believes that: firstly, the inherent reason for the difficulty of urban design implementation is the failure to deal with the logical relationships between legal and academic, juridical and administrative bases; second, the key issues to be coordinated in urban design are the relationships between "public rights" and "private rights"; thirdly, the urban design guidance and control system based on the property rights system can minimize the contradiction between planning and design rights and property rights.

[Key words] urban design; property right; public interest; adjacency; guidance and control

0 引言

城市设计一直是我国规划领域中最活跃的实践类型。作为一种营造美好人居环境和宜人空间场所的重要理念与方法, 城市设计是国土空间规划体系的重要组成部分, 是国土空间高质量发展的重要支撑。建立完善的城市设计体系, 能够最大限度地塑造高品质人居环境, 赋能高质量发展, 促进高水平空间治理。

尽管城市设计在城乡空间环境品质、风貌特色塑造领域发挥了积极作用, 但也面临多方面的困境。首先, 城市设计缺乏法律地位, 长期无法作为行政许可的有效依据^[1-5]。其次, 建立在空间美学、人文情怀基础上的设计创作方案, 本身也不具备依法行政的基础^[6], 容易

受到“合理性”“正当性”的质疑。再次, 在城市设计的管理中, 无论是直接赋予城市设计法定地位^[7-8], 还是将其纳入地方标准^[9]或控规^[10], 其成果向行政管理文书转化的过程中普遍面临转化不畅的问题。最后, 在我国判例式^①的规划管理制度下, 管理者的自由裁量权过大, 行政风险高^[11], 与当前强调依法行政的空间治理逻辑存在冲突。可见, 造成城市设计长期无法成为规划管理有效依据的根本原因在于, 其本身没有正确理顺法理与学理的逻辑关系; 没有基于物权制度厘清城市设计中的法律基础; 没有解决技术与行政的逻辑矛盾, 从物权层面深入考虑导控要素的合理性、合法性, 形成行之有效的规划成果。

随着 2007 年《中华人民共和国物权法》(以下简

[基金项目] 广东省教育厅青年创新人才项目 (2016KQNCX182)

[作者简介] 刘淑娟, 广东白云学院建筑工程学院讲师。

赵广英, 通信作者, 高级规划师, 注册城乡规划师, 哈尔滨工业大学(深圳)博士研究生。

宋聚生, 哈尔滨工业大学(深圳)教授、博士生导师, 建筑学院执行院长。

称《物权法》)的颁布实施,规划领域开始广泛探讨物权与空间规划治理的关系。例如:基于《物权法》与《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)的关系,探讨规划与物权^[12-17];根据物权制度框架,探讨国土空间规划立法^[18];从土地制度^[19]、规划与个体权益^[20]、物权冲突与调节^[21]、行政争议^[22]、“公权”和“私权”^[23],以及债权、物权与规划许可变更^[24]等视角研究物权对规划的影响。此外,还有部分学者结合《物权法》,探讨城市公共绿地^[25]、红线、黄线、蓝线、绿线、紫线^[26]、白线(滨水空间)^[27]、地下空间^[28],以及三维空间权^[29]、空间地上权^[30]、资本属性^[31]、过度行政^[10]等问题。相对而言,城市设计领域对物权问题的研究比较少,主要从利益平衡^[32]、伦理向度^[33]、诱致性^[34]、公共地役权^[35]等方面展开探讨。

总的来说,在既有研究中,围绕土地、规划与物权关系的探讨比较集中,而对于城市设计中的物权问题探讨较少。当前,在面向高质量发展、高品质生活的空间治理需求下,城市设计的重要性越发突出,从物权的视角梳理城市设计的导控要素,强化城市设计编制的法理逻辑,是城市设计领域亟须解决的重要问题。

1 物权视角下的城市设计法律基础

界定清晰、转让有效、受法律保护

1.1 “公权”“私权”的类型

在《中华人民共和国民法典》(以下

简称《民法典》)约定的各类物权中,与城市设计相关的物权主要包括所有权、用益物权两类。本次研究从城市设计工作的特点出发,重点探讨业主的建筑物区分所有权、相邻关系^③,以及建设用地使用权、地役权等用益物权,并对发展权、征收权等公权力展开讨论。

1.1.1 城市设计中的所有权

业主的建筑物区分所有权分为专有部分的所有权和共有部分的共有权。所谓专有,是指构造、使用上相对独立的部分;除地块内建筑物专有部分以外,则由全体业主共有。专有部分的规划设计往往须专有权利人同意后才能实施,而道路、绿地、公共场所等地块内的共有产权,针对景观提升、改造等规划设计活动,在多数人同意的情况下即可实施。

此外,相邻关系也是城市设计中需要探讨的核心物权问题,实践中常表现在相邻用水、排水、流水关系,通行权,土地开发建设,建筑物通风、采光、日照,以及不动产安全等邻避问题方面,需要遵循“合法、尊俗、协商、底线约束”等原则。在城市设计中有关建筑高度、退线、间距、日照、建筑布局、建筑立面材质以及地下空间组织等方面的约束,多源于对相邻关系处理的需要。

1.1.2 城市设计中的用益物权

(1) 建设用地使用权

就建设用地而言,使用权主要包括占有、使用、流转和收益等权利。建设用地使用权在出让过程中受到多方面的约束,除相邻关系的约束外,还往往对建筑物、构筑物及其附属设施的占地空间、建筑功能、建筑面积、建筑密度、绿地率、建筑高度、机动车出入口位置和数量、公共服务设施、停车位等配套设施的建设要求提出具体的规划设计条件。特殊地段还需要兼顾通勤走廊、城市蓝线、绿线、紫线、黄线等的约束。

(2) 地役权

地役权主要用来平衡利益主体之间的“借用”关系,基于平等协商或约定

来缔结契约。在土地开发、建筑风貌等领域存在广泛的地役权,其和相邻关系均属于非独占利用的权利,并存在“此消彼长”的关系。由于城市系统的复杂性,这种权利主体之间的“借用”关系逐步演变为一种最广泛的形式——公共地役权,即政府出于维护公共利益的需要,取得一种限制不动产所有人或使用权人权利的权力。这种权力仍需要建立在事先约定、权利主体广泛参与的基础上。因此,城市设计的正义性体现在公共利益、事先约定等方面。

1.1.3 城市设计中的发展权、征收权

规划设计权本身属于发展权,通过改变土地、空间、建筑等的规划用途,修改开发强度、高度、形态设计等指标以实现增值获利。规划作为政府调控社会经济发展、指导城乡建设的重要政策工具,规划设计权属于政府及其行业主管部门^④。同样,征收权也属于政府,不同之处在于征收权是有偿的,如《中华人民共和国土地管理法》《民法典》《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定,为了公共利益需要,在合理补偿的前提下,政府可依法对土地与房产进行征收等。

1.2 “公权”“私权”的逻辑关系

1.2.1 发展权(规划设计权)、征收权等“公权”与用益物权等“私权”的关系

东西方国家的规划逻辑本质上都是基于公共利益对私有空间开发权益进行干预^[13]。作为政府空间治理的工具,规划代表公共利益是其作为公权力的法理基础^[37]。在城市设计实践中,规划设计权与建设用地使用权及其从属权利事实上是分离的。政府可根据城市社会经济发展需要,对建设用地的规划指标、城市设计导控要求进行约束。这主要是针对开发建设用地的事先约定,已进行规划许可的项目仍会维持原有的土地出让合同关系。对于不再符合城市社会经济发展需要的情况,政府出于公共利益

需要，对建设用地使用权利人的用益物权进行约束和限制，本质上属于公共地役权的范畴。当然，也可以出于公共利益需要，依法对建设用地使用权进行有偿征收。见图 1。

值得注意的是，城市设计所代表的公共利益本身具有模糊性，其内涵也随着社会经济环境条件而变化，而技术成果价值取向的正义性也是引发尖锐的社会矛盾的重要原因^[13]。例如，20 世纪 70—80 年代，英国、美国的规划也经历了从空间约束到发展引导的价值趋向转变，并长期摇摆于“公平”“效率”之间^[38-39]。

1.2.2 公共地役权与建设用地使用权、相邻关系、业主的建筑物区分所有权的关系

城市设计本身是对空间的限定，无可避免地与“私权”产生矛盾，这体现了其作为公共政策的意义。在维持基本的产权格局下，城市设计出于改善城市环境的需要，对不动产的地役权、相邻关系进行规范，即通过权利人让渡部分开发权益，保障公共安全、环境卫生和人居环境，对建筑退线、限高、布局、日照、抗震设防、消防等开发条件进行必要的限制。城市设计中基于公共地役权对相邻关系的限定，本质上兼顾了空间开发效率和社会公平，而造成城市设计实施困难的主要原因往往是技术成果对建设用地使用权的考虑不足、缺乏对相邻关系及公共地役权的协调^[25-26]、对隐私权的重视不够，等等^[40]。

2 物权制度下的城市设计导控体系构建

基于物权制度的城市设计导控体系构建应重点筛选底线约束性内容，突出对相邻关系的处理，强化公共地役权的通则化管理。首先，底线约束性是城市设计实践的核心，此类空间导控要素往往涉及居民基本的权利，包括依附于土地、建筑物的生命、财产安全，使用功

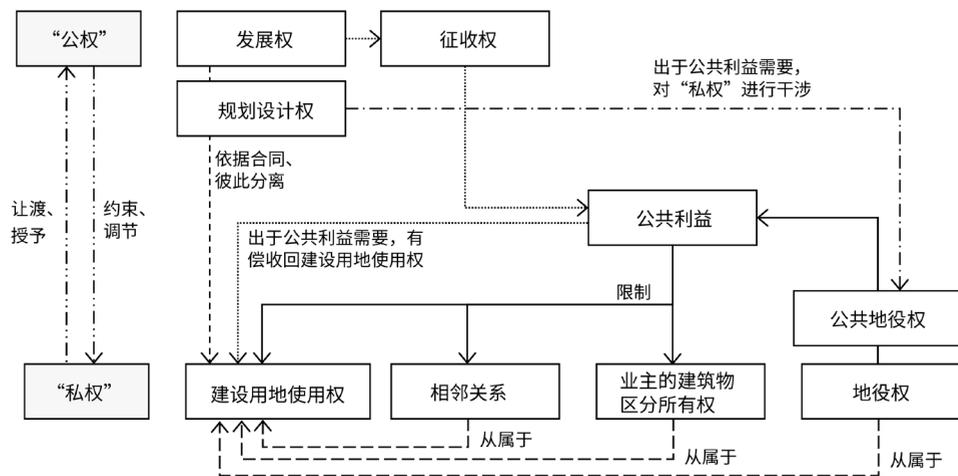


图 1 城市建设领域的“公权”“私权”关系示意图

能，以及健康、隐私、基本公共服务等。其次，在城市设计中，相邻关系需要处理好基本保障、区分时序及关系界定等问题。相邻关系的时序性，应该为城市设计管理提供基本的空间矛盾处理原则。无论是邻避性质的空间关系，还是土地、建筑权利人对用益物权的基本财产保护关系，以及空间使用人基本的生存需求关系，时序都是矛盾处理的重要考虑因素。最后，公共地役权的核心是公共利益的界定。基于公共利益，通过城市设计的手段，对权利人的用益物权进行限制，是城市设计导控内容的核心工作。通过通则化条款，对方方面面的公共地役权进行事先约束，形成具有普遍指导意义的城市设计管理文件，有助于裁定超出邻里关系的城市设计纠纷问题。

2.1 城市设计导控体系

基于物权制度的城市设计导控体系内容包括出于公共利益的需要，对各类物权关系的调整；城市设计行政管理规则、规划设计条件、规划设计仲裁及城市设计编制审批等管理体系中的物权关系协调；城市设计编制体系中的传导、技术反馈关系，刚性、弹性导控要素的设计等。

其中，公共利益是城市设计调整建设用地使用权、相邻关系、业主的建筑物

物区分所有权及公共地役权的关键。以此为原则，在城市设计的行政管理规则制定、规划设计条件出具、规划设计问题仲裁及城市设计成果编制审批等环节，细化刚性管控、弹性引导内容应成为城市设计导控体系的主体内容。此外，在城市设计编制体系中，从宏观到微观形成的区域层面城市设计、总体城市设计、重点地段城市设计、一般地区城市设计，乃至延伸到地块的城市设计，均应遵循物权制度架构的法律基础和行政基础，强化宏观层面的结构、指标及通则性战略引领要求，细化微观层面对开发建设秩序的具体管理规定，形成战略传导和技术联动的城市设计导控体系（图 2）。

2.2 城市设计导控要素

从物权属性来看，城市设计领域的导控要素大体可分为 3 类：①使用权，包括国有土地使用权、集体土地使用权，主要针对的是因布局新的功能、用途而带来的城市/镇建设用地、乡村建设用地、农林地的征收、补偿问题。②公共地役权，主要针对的是出于公共利益的需要，对集体所有建设用地、农林用地的风貌管控，以及对城市建设用地的空间约束，如风貌特色控制要求、建筑设计要求、空间结构组织、城市主要界面、公共空间布局、地块开发限制条件、配套设施

建设义务等。③相邻关系，主要是满足基本的国防、治安、环境保护底线要求，以及涉及公共安全、健康、隐私、服务便利性等的基本需求，并对取得的土地使用权进行必要的空间约束和限制，包括建筑高度、日照、通风、楼间距、退线、管线铺设、出入通道等。见表1。

需要强调的是，根据相邻关系设定的城市设计导控要素，需要根据现有的法律法规授权，制定明确的控制要求，规定合理的控制指标。基于公共地役权设定的城市设计导控要素，需要在管理文件中明确通则式城市设计要求，并在导则中清晰地规定其控制内容，避免规定模糊、定性管控等情况。例如，在日照分析原则中，不降低相邻地块的日照标准，保障相邻地块的日照条件符合国家标准的最低要求。符合国家标准的最低要求应属于空间相邻关系的范畴，而不降低现状日照标准则属于地役权范畴。

3 福建省光泽县实践

光泽县位于福建省西北部，武夷山脉西麓，闽江上游富屯溪源头，境内群山连绵，山高谷深，是典型的偏远型、欠发达小城市。光泽县新一轮的城市设计编制工作始于2020年，先前已经完成了多轮城市总体规划、城市设计的编制，目前正同步开展国土空间规划的编制工作。光泽县城市建设空间破碎、空间治理矛盾复杂，且主管部门专业技术力量薄弱，其城市设计管理经验将对我国南方丘陵地区众多小城市具有借鉴意义。

3.1 光泽县城市设计导控体系构建

光泽县城区存在大量的建成区、已出让待开发建设区域，建设用地与非建设用地犬牙交错，物权关系复杂，亟待通过盘整建设用地资源形成空间边界明确、管理规则清楚、物权关系清晰的空间治理体系。因此，基于物权制度的城市设计

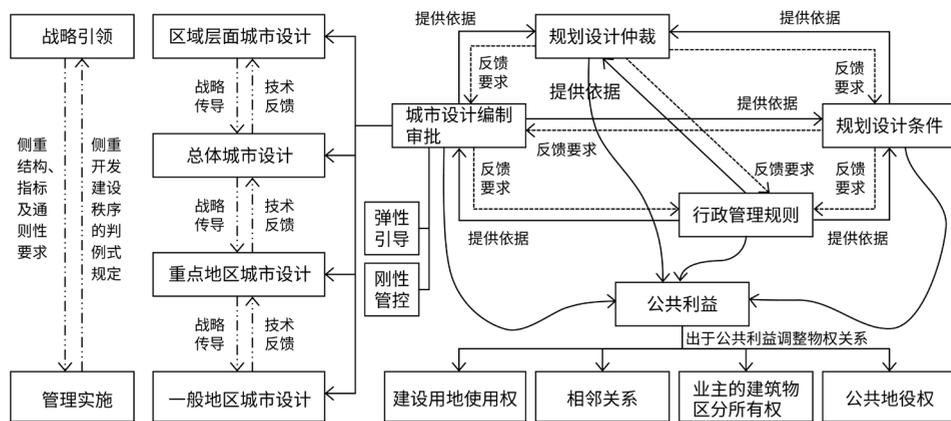


图2 基于物权制度的城市设计导控体系示意图

表1 基于物权制度的城市设计导控体系内容

类型	导控要素	刚性控制内容	弹性引导内容	涉及物权
区域层面城市设计	重大设施选址、重要管控边界确定	规模、指标、街坊位置	所属地块，造型设计	土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权
	跨区域山脉、水系空间框架	结构、指标、保护区坐标	边界	公共地役权
	区域历史文化聚集地、历史遗存遗迹、重要景观节点	数量、保护区、风貌协调区		宅基地使用权、公共地役权
	共同遵守的空间设计规则	规范性要求		公共地役权、相邻关系
总体城市设计	地域特色的乡村“田水路林村”景观格局		特色景观结构	公共地役权
	独特的村庄建设风貌		风貌特色要求	
	市县域整体风貌特色		风貌特色要求	
	市县域山水空间格局		结构	
	市县域整体空间形态		结构	
	市县域公共空间、开放空间体系	结构、指标	边界	
	特色空间结构		结构	
	视线廊道	结构、限高		
	城市高度	高度		公共地役权、相邻关系
	街区尺度		街坊路网密度	
	城市天际线		建筑高度、建筑造型	
	城市色彩		主色调、辅助色、点缀色	
	开放空间体系	结构、指标	边界	
重点地区城市设计	划定城市设计一般控制区和重点控制区	边界		公共地役权
	设施布局	规模、指标、地块位置	设计方案	
	公共空间	指标、结构		
	路网密度、街道尺度	最小、大地块规模	道路断面	
	地块建筑高度	限高		相邻关系

表 1 (续)

类型	管控要素	刚性控制内容	弹性引导内容	涉及物权
	地块建筑密度	最大建筑密度		公共地役权
	地块开发强度	最大容积率		
	建(构)筑物尺度与形态	塔楼、裙楼高度、覆盖率		
	建(构)筑物风格		建筑风格	
	建(构)筑物色彩		主色调、辅助色、点缀色	
	第五立面		屋顶形式	
	特色要素的塑造		风貌特色设计要求	
	重要界面的塑造	退线要求	裙房贴线率	
	历史风貌与文化遗产保护区、传统历史街区、老城复兴区、工业遗产等周边控制地带的建设高度、建筑风貌	建筑高度、风格、色彩、屋顶形式		
	重要街道的沿街立面	建筑高度、风格、色彩、屋顶形式		
	重要街道的建筑退线	退线要求	裙房贴线率	
重要街道的建筑底层功能和形态、立面与檐口		底层功能和形态、立面与檐口形式	公共地役权	
一般地区城市设计	开敞空间的位置、范围和设计要素	指标、结构		相邻关系
	慢行系统、游览线路等公共活动通道	位置		
	地块建筑高度	限高		
	地块建筑密度	最大建筑密度		
	地块开发强度	最大容积率		
建筑群落关系	塔楼、裙楼高度、覆盖率		公共地役权	

注：管控体系内容根据《城市设计管理办法》第十六条、《国土空间规划城市设计指南》第 8.4 部分、《城市规划编制办法》(2006 年)第四十一条整理。

设计管控体系构建应明确底线约束条件，强化城市设计对居民基本权利、基本需求相关空间管控要素的保障；立足基本保障、开发建设时序及相邻关系的界定等，强化相邻关系的处理规则；通过公共利益的界定、通则化条款的制定，强化对公共地役权相关空间要素的管理。

光泽县城市设计管控体系重点协调了公共利益与各类空间设计要素的关系。同时，加强了城市设计编制审批在行政管理、规划设计条件、规划设计仲裁环节的协同治理关系，强化了城市设计编制体系中的分层传导，以及刚性、弹性要素的设计要求。

3.1.1 以公共利益为核心，梳理政策，协调相关权益，制定管控规则

在光泽县的实践中，城市设计以公共利益为核心搭建物权体系。首先，梳理建设用地、宅基地使用权的调整政策。结合城市设计的研究工作，系统梳理建设用地的征收、地块整理、空间置换、整备等领域的政策要求，制定具体的开发建设管理规则，完善土地空间资源管理的细则。其次，通过《光泽县建筑风貌设计导则》的制定，在城市设计成果中强调了对相邻关系、业主的建筑物区分所有权的协调，增强了城市设计对规划设计仲裁的支撑作用。具体内容包括

土地使用权人在城市整体空间风貌、格局、高度、色彩、公共空间、公共服务等领域的责任、义务约束，地块开发建设条件，开发建设相关的奖励、惩罚机制，以及公共所有、私人所有物业的规划设计等。最后，制定了《光泽县城市建筑风貌设计导则管理办法》，进一步规范了公共地役权的管控规则，如区域/城市总体城市设计层面的整体性管控规则，重点地区、一般地区城市设计中有关设施布局、公共空间和建筑空间布局的开发建设规则，等等。

3.1.2 搭建城市设计编制和管理框架，明确设计运作机制

光泽县的城市设计体现了县城城市设计管理的扁平化特征，通过三级城市设计编制体系和 4 个层面的管理体系，搭建了基本的城市设计编制和管理框架。同时，形成了以总设计师服务、设计成果动态维护为特色的设计运作机制。

一方面，通过《光泽县中心城区总体城市设计》《光泽县建筑风貌设计导则》的统筹编制，建立了城市设计通则、建筑风貌设计通则、分区城市设计导则等内容框架，实现了从总体城市设计到重点/一般地区城市设计的快速覆盖。同时，依托总设计师服务，形成了常态化地块城市设计编制机制。根据城市土地出让需求和城市更新活动的特点，以地块为单位灵活编制，出具规划设计条件，指导建筑设计方案的审查。见图 3。

另一方面，在城市设计内容的编制中，着重根据各管控要素的物权关系，强化设计成果的行政逻辑，将城市设计成果分为管理文件和技术文件两个部分。管理文件以经权力机关审查通过的文本和法定图件为主，主要约定与相邻关系和公共地役权相关的事项，以清晰、明确的图文表达来规范城市设计要素的控制要求。管理文件中有关区域、市/县域、中心城区整体性的管控要素，以及宏观结构和城市形态等方面的管控要素，强调结构、指标的刚性管控，突出具体形

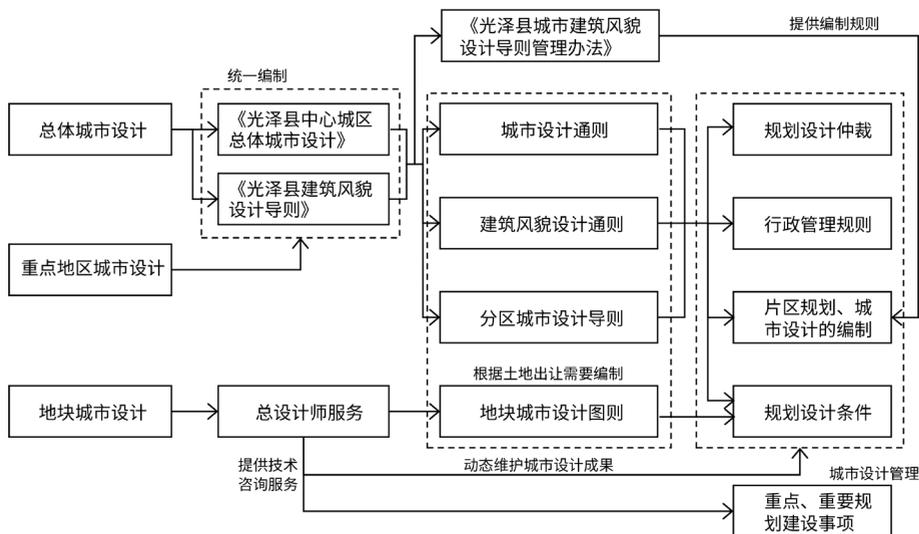


图3 光泽县城市设计导控体系示意图

状和边界的管理弹性；针对地块层面和涉及相邻关系的内容，则强调导控要素的刚性管理，形成简洁、扼要的控制要求。技术文件主要包括说明书、解释性图纸、条文解释及研究论证过程等内容，不作为规划许可的直接依据。

3.2 光泽县城市设计导控要素筛选与导则设计

3.2.1 城市设计导控要素筛选

在光泽县的城市设计中，考虑到城区原有建设空间物权关系的复杂性，在选择城市设计导控要素时更多地侧重对公共地役权的约定及对相邻关系的约束，而对国有土地和集体土地使用权的考虑则主要依赖于国家、省、市相关法律文件。

(1) 公共地役权相关要素的筛选

出于地方技术管理条件限制的考虑，光泽县城市设计强化了对建筑风貌特色、主要节点、界面、公共空间、设施配套等核心要素的管控，形成了相对简洁的导控要求，弱化了空间格局、空间结构、路网密度、街道尺度、建筑形态控制等方面的弹性控制内容，加强了刚性控制指标的定量、坐标控制要求。

(2) 相邻关系相关要素的筛选

对于县城的城市设计管理而言，核

心内容是相邻关系的处理。根据已有的立法条件，光泽县城市设计针对相邻关系只保留了基于国防、社会治安、环保等底线控制要求的指标，以及与居民基本需求直接关联的安全、健康、隐私、基本公共服务相关要素，最大限度地加强了对空间设计规则、视线通廊、建筑退线、慢行及旅游线路的公共活动通道等内容的导控要求。

3.2.2 城市设计导则设计

(1) 城市设计、建筑风貌设计通则

基于物权制度的城市设计、建筑风貌设计通则属于原则性的、兜底性的城市设计条款，体现的是具有普遍指导意义的整体性规定。主要内容包括开发建设密度分区、建筑控制、城市公共空间指引、视线控制、门户节点设计指引、界面设计、建筑设计指引、自然山水空间设计指引、历史人文空间设计指引等。考虑“规划不可诉”的要求^⑤，在通则性条款的制定中，重点突出了相邻关系、公共地役权相关内容的规定，用最少的控制指标体现最核心、最必要的空间要素导控措施。同时，加强了对视线通廊、公共空间、建筑色彩、空间界面的通则性规定，强化了对规划设计仲裁的支撑作用。见图4。

(2) 分区城市设计导则

分区城市设计导则作为通则条款的判例式规定，分为10个相对独立的功能片区独立编制，形成一图一表。在城市结构、界面、公共空间秩序层面形成整体导控要求，并对具体地块之间需要处理的与相邻关系、公共地役权相关的控制要素提出相应开发设计要求。分区城市设计导则中的图件内容主要包括需要控制的廊道、轴带、公共空间界面、主要商业界面、视点景观资源保护区域、视线通廊、传统历史文化保护要素、慢行系统节点和通道等；表格则主要约束每个片区结构、空间格局、地块之间的相邻关系，以及有关公共地役权的具体管理要求，作为技术仲裁和规划设计条件出具的直接依据。见图5。

(3) 地块城市设计图则

地块城市设计图则是规划设计条件出具的直接依据，无论是对控规的修编还是对建筑设计方案的技术审查，都具有直接的指导意义。由于县城建设用地急剧扩张的阶段已经结束，地块城市设计图则需要根据近期城市开发的安排，分块独立编制。依托总设计师制度，通过相对统一的形式，在土地出让之前对其开发建设条件进行研究，形成地块图则，经审查后，该图则成为规划设计条件的直接依据之一。地块城市设计图则作为建设用地使用权权利人委托设计单位开展方案设计的指导性文件，是对用益物权人权利的直接限定，极易引发物权矛盾。因此，在制定过程中应以法律法规为基础，着重考虑经批复的城市设计对地块城市设计管控要素的约定，协调好相邻关系和公共地役权的具体要求，考虑相邻地块自行约定地役权的可能性。地块城市设计图则的内容包括地块的建筑高度、开发强度、建筑密度、建筑退线、配套公共服务设施、公共空间面积、塔楼和裙房覆盖率等指标要求，公共空间结构、重要的界面设计、沿街立面等结构性要求，以及建筑风格、屋顶形式、

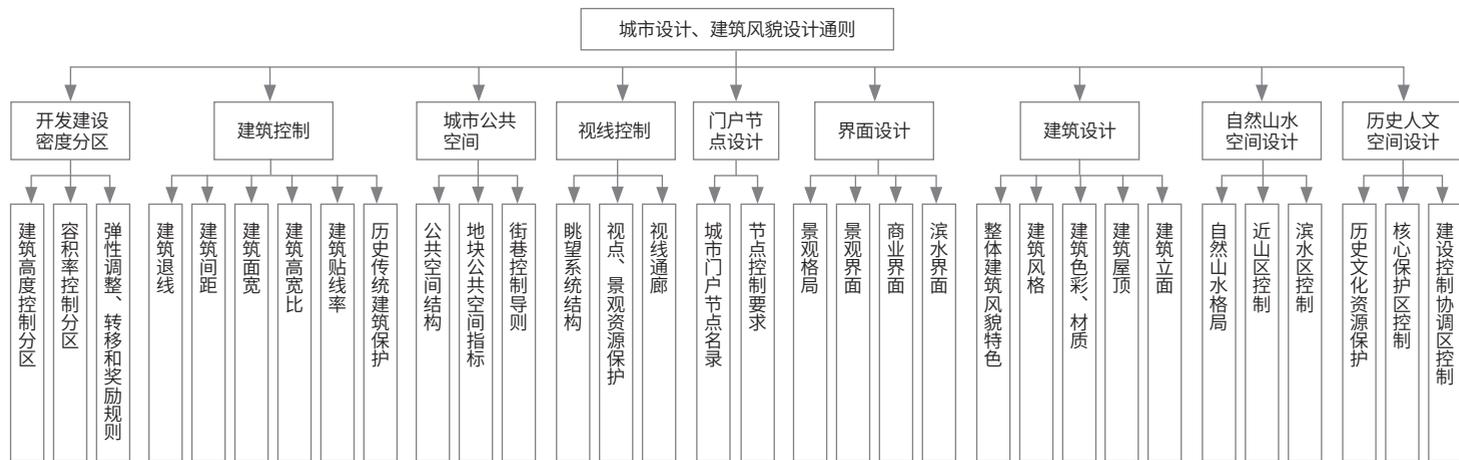


图4 城市设计、建筑风貌设计通则内容示意图



图5 光泽县崇仁片区城市设计导控

建筑色彩、建筑底层功能与形态、立面与檐口等风貌管控要求。此外，特殊地段还涉及历史风貌与文化遗产保护区、传统历史街区、老城复兴区、工业遗产等周边控制地带的建筑风貌控制要求。

4 结束语

在面向高质量发展的空间治理要求下，城市设计的重要性不言而喻。然而，城市设计实施过程中面临的缺乏法律地位、正当性备受质疑、实施机制不畅和

决策风险高等困境，很大程度上是因为城市设计编制中没有正确处理好法理与学理的逻辑关系，没有协调好技术与行政管理的关系，没有基于物权制度厘清城市设计中的法律基础和行政基础。因此，基于物权制度的城市设计导控体系构建要通过筛选底线约束性内容，突出对相邻关系的处理，强化对公共地役权的通则化管理，梳理建设用地使用权与相邻关系、公共地役权及业主的建筑物区分所有权，甄别城市设计管控要素的物权关系，深化公共利益需要对应的

城市设计措施，以期最大限度地缓解规划设计权与物权的矛盾。对于中小城市而言，在规划设计技术力量薄弱的条件下，城市设计更应突出对核心导控要素的管控，构建条文明确、法理清晰、操作简便、治理有效的城市设计导控体系。□

[注释]

①开发控制可分为通则式和判例式。我国的开发控制基本上属于判例式。开发项目必须经过规划许可，我国规划审批的主要依据是控规，同时还需要考虑其他相关因素，在缺乏控规的情况下，以省、设区的市制

定的规范性文件(如各地的城市规划管理技术规定)为依据。但是在美国、德国和日本等国家,法定要求是开发控制的唯一依据,开发活动符合这些规定,就能获得规划许可,在审理开发申请个案时规划人员几乎不享有自由量裁权。

②在城市设计实践中,规划与设计的工作边界不易区分,本次研究将城市设计中的规划权、城市设计权统称为“规划设计权”。

③在司法解释中,相邻关系并非是一种单独物权,而是所有权的延伸与扩展,是所有权权能的体现,是一种权利义务关系,是所有权制度的重要内容。

④根据《城乡规划法》《城市设计管理办法》,国务院、省、自治区、城市、县人民政府城乡规划主管部门负责指导、监督和管理城乡规划、城市设计工作。

⑤从我国现行的《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》来看,相关权利人只能对规划主管部门具体的行政行为提起行政诉讼或申请行政复议,而不能对抽象行政行为主张类似的权力,因而缺乏救济制度配套的结果是“规划不可诉”,权利人只能通过提出异议、检举揭发等渠道影响政府决策。

[参考文献]

[1] 王世福. 城市设计的法律保障刍议[J]. 规划师, 2003(4): 58-62.
[2] 胡纹, 江刚. 城市设计的法律效力: 面向管理的城市设计解决途径[J]. 规划师, 2005(10): 81-83.
[3] 金广君. 城市设计: 如何在中国落地?[J]. 城市规划, 2018(3): 41-49.
[4] 段进, 兰文龙, 邵润青. 从“设计导向”到“管控导向”: 关于我国城市设计技术规范化的思考[J]. 城市规划, 2017(6): 67-72.
[5] 赵星烁, 高中卫, 杨滔, 等. 城市设计与现有规划管理体系衔接研究[J]. 城市发展研究, 2017(7): 25-31.
[6] 孙晖, 梁江. 控制性详细规划应当控制什么: 美国地方规划法规的启示[J]. 城市规划, 2000(5): 19-21, 64.
[7] 蒋勇. 基于特殊市情的城乡规划工作创新[J]. 城市规划, 2007(6): 65-68.
[8] 叶伟华. 深圳双轨制城市设计运作机制分析及启示[J]. 建筑学报, 2008(5): 58-61.
[9] 叶伟华, 赵勇伟. 深圳融入法定图则的城市设计运作探索及启示[J]. 城市规划,

2009(2): 84-88.

[10] 马鹏, 赵万良. 对城市规划过度行政的反思[J]. 规划师, 2018(8): 154-160.
[11] 全国城市规划职业制度管理委员会. 城市规划管理与法规[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2000.
[12] 颜强, 陈建萍. 物权法定原则下的阳光权与眺望权及其在规划管理中的思考[J]. 规划师, 2007(9): 56-58.
[13] 周剑云, 戚冬瑾. 《物权法》的权益保护与《城乡规划法》的权益调整[J]. 规划师, 2009(2): 10-14.
[14] 朱喜钢, 金俭, 奚汀. 《物权法》氛围中的城市规划[J]. 城市规划, 2008(1): 81-84, 88.
[15] 姚爱国. 论《物权法》第八十九条在城乡规划管理中的理解与适用[J]. 规划师, 2009(2): 19-24.
[16] 夏固萍, 陈锦富. 物权视角的城乡规划编制机制探究[J]. 现代城市研究, 2009(11): 42-47.
[17] 杨永钧. 物权法对土地制度和城市规划的影响探讨[J]. 法制与经济(中旬), 2012(8): 27.
[18] 何明俊. 基于物权制度框架体系的国土空间规划法律基础研究[J]. 规划师, 2020(23): 5-10.
[19] 赵民, 吴志城. 关于物权法与土地制度及城市规划的若干讨论[J]. 城市规划学刊, 2005(3): 52-58.
[20] 朱介鸣, 刘宣, 田莉. 城市土地规划与土地个体权益的关系: 物权法对城市规划的深远影响[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 56-64.
[21] 彭坤焘, 赵民. 城乡发展中的物权冲突与调节: 实施《物权法》的若干思考[J]. 规划师, 2009(2): 5-9.
[22] 邓江涛. 从《物权法》确定的共有权、相邻权、地役权制度看针对规划部门的行政争议[J]. 北京规划建设, 2008(1): 53-55.
[23] 朱喜钢, 金俭. 政府的规划权与公民的不动产权[J]. 城市规划, 2011(2): 82-86.
[24] 颜强, 程艳. 商品房买卖中的债权与物权对规划许可变更的制约[J]. 规划师, 2010(7): 90-95.
[25] 林广思. 《物权法》之于城市绿地规划与建设管理的影响[J]. 城市规划, 2014(4): 54-57.
[26] 黄国洋. 《物权法》实施背景下基于权

利界定的“控规五线”控制探讨[J]. 规划师, 2009(2): 15-18.

[27] 朱喜钢, 宋伟轩, 金俭. 《物权法》与城市白线制度: 城市滨水空间公共权益的保护[J]. 规划师, 2009(9): 83-86.
[28] 汪洋. 地下空间物权类型的再体系化: “卡-梅框架”视野下的建设用地使用权、地役权与相邻关系[J]. 中外法学, 2020(5): 1377-1399.
[29] 董贺轩, 卢济威. 城市三维空间利用的思考[J]. 城市规划, 2009(1): 31-40.
[30] 王者洁. 空间地上权: 一项新型用益物权的生成[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2018(6): 82-91.
[31] 徐晓燕. 从空间的资本属性谈当代城市设计的政策功能[J]. 城市发展研究, 2015(12): 20-24, 110.
[32] 陈天, 郑国栋. 市民利益平衡下的城市设计导则的运作机制[J]. 城市发展研究, 2007(2): 97-101.
[33] 金勇. 城市设计实践的伦理向度[J]. 规划师, 2010(2): 5-10.
[34] 林颖, 李梦晨, 柳应飞. 美国城市设计实施体系及其启示: 强化城市设计的诱致性实施路径[J]. 规划师, 2017(5): 143-149.
[35] 何明俊. 城市设计的法律基础[J]. 北京规划建设, 2022(1): 58-61.
[36] 孙宪忠. 中国物权法原理[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
[37] 谭纵波. 《物权法》语境下的城市规划[J]. 国际城市规划, 2007(6): 127-133.
[38] 田莉. 城市规划的价值导向: 效率与公平消长中的困惑[C]// 规划50年: 2006中国城市规划年会论文集, 2006.
[39] 田莉. 城市规划的“公共利益”之辩: 《物权法》实施的影响与启示[J]. 城市规划, 2010(1): 29-32, 47.
[40] 李凤禹. 《物权法》实施后对城市规划设计的反思[J]. 北京规划建设, 2008(1): 58-60.

[收稿日期] 2023-03-26;

[修回日期] 2023-05-20