



# 基于 PPP 模式的武汉市工业遗产保护与利用路径选择

胡程程, 杨爱杰

(武汉理工大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430070)

**摘 要:** 针对武汉市工业遗产保护与利用存在的在管理机制方面相关制度不够完善、在保护意识方面大众意识相对落后、在保护资金方面资金投入相对短缺、在公众参与方面民众参与相对不足等问题, 在分析工业遗产保护与利用中引入 PPP 模式必要性与可行性的基础上, 通过健全相关法律法规、完善多主体参与监管体系、建立风险分担机制、优选合作伙伴等一系列路径, 实现武汉市工业遗产保护与利用的可持续发展, 更好体现武汉城市魅力。

**关键词:** PPP 模式; 工业遗产; 武汉市工业遗产; 工业遗产保护; 可持续利用

中图分类号: TU984.114

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2022) 05-0101-05

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2022.05.016

历史是城市的记忆,文化是城市的灵魂。习近平总书记说过,“历史文化遗产是不可再生、不可替代的宝贵资源,要始终把保护放在第一位<sup>[1]</sup>。”武汉作为中国近现代工业的发祥地、新中国重点建设的工业基地之一,拥有着类型多样和数量丰富的工业遗产资源,它们共同组成了一个重要的物质空间载体,承载着一个城市的历史文化。随着时间的推移,大量的工业建筑、车间、厂房、机械等都已变成工业遗产,这些工业遗产既具有经济价值,又具有历史文化价值、美学艺术价值和科学技术价值。一方面,工业遗产的内涵是城市特色文化的一种体现,保护和利用工业遗产也是创建具有鲜明特色的城市文化的一种重要方式。做好武汉市工业遗产的保护和利用,是促进和发展中华优秀传统文化、创建文化名城、提升文化软实力的关键。另一方面,对传统工业遗产

的保护和使用,又存在着一定的社会公益性质,仅依靠国家和政府的资金投入是不够的,还需通过 PPP 模式引入社会资本,对武汉市工业遗产进行保护和利用,可以缓解其资金短缺、缓解社会资金紧张、缓解政府财政压力,也能够进一步淡化在公益性和效益性之间存在的矛盾,破解保护与利用过程中遇到的难题。所以,在武汉市实施 PPP 模式,对工业遗产进行有效保护和利用,是非常有实际意义的。

## 一、武汉市工业遗产保护与利用现状分析

武汉是中国近现代工业的发祥地之一。1861 年武汉口岸开通以来,第一批来华的外国商人在江城经营茶叶、蛋粉加工等。1889 年,张之洞被派往湖广任总督,到了湖北后,他积极推行了“洋务新政”,不久,武汉就成了当时内地最大的工业和经济中心

收稿日期: 2022-08-09

作者简介: 胡程程(1997—),女,安徽铜陵人,武汉理工大学马克思主义学院 2021 级硕士研究生,研究方向:马克思主义中国化;杨爱杰(1969—),女,湖北武汉人,武汉理工大学马克思主义学院教授,研究方向:社会治理创新。

以及全国第二大的工商业中心。新中国建立后,武汉先后落户了一批国家重大工程,这对武汉市轻工业的发展起到了重要作用。武汉市的工业遗产,由于其悠久的历史,拥有着丰富且种类繁多的工业遗产资源<sup>[2]</sup>。武汉市现存工业遗产数量庞大,对其工业遗产保护与利用现状进行分析是十分有必要的。

### (一) 武汉市工业遗产分布

武汉是中国近代工业的发祥地之一,也是新中国重点建设的工业基地,工业数量和工业实力在全国名列前茅<sup>[3]</sup>。作为中国近现代工业的发祥地之一,武汉市拥有众多具有代表性的近代工业遗产,这些产业遗产具有鲜明的时代特征和区域特征,已列入国家工业遗产名录(见表1)。主要集中在江岸区、硚口区、江汉区、汉阳区等区域,在这些工业遗产集中的地区,大部分是由少数具有领军才能的人组成的一些资本集团以及围绕新中国成立之后落户的一系列国家重点工程而发展壮大的,从而促进了都市工业文明的发展,并表现出类型多样化、分布相对集中、产业遗产数量多、投资主体多元化等分布特点。

表1 武汉市代表性工业遗产一览表

区域	代表性工业遗产
青山区	青山红房子、武汉毛纺织厂、武钢1号高炉、青山热电厂,等
武昌区	第一纱厂办公楼、武汉锅炉厂、武汉电视机总厂、武汉重型机床厂(大门)、武汉重型机床厂(厂房),等
江岸区	江岸车辆厂、赞誉汽水厂、和利汽水厂、邦可面包房、汉口电灯公司、亚细亚火油公司、平和打包厂旧址,等
江汉区	南洋大楼、汉口既济水塔,等
硚口区	武汉铜材厂、武汉轻型汽车厂办公楼、宗关水厂、福新面粉厂、太平洋肥皂厂、南洋烟厂,等
汉阳区	汉钢转炉车间旧址、汉阳特种汽车制造厂、鹦鹉磁带厂、汉阳铁厂矿砂码头旧址、武汉市第一棉纺织厂,等

### (二) 武汉市工业遗产保护与利用模式

目前,对于工业遗产的保护与利用,国内外常见的模式有以下几种:主题博物馆模式、创意产业园区模式、购物旅游综合开发模式、公共休憩空间模式、将商务旅游与工业博览相结合的综合开发模式。

“工业遗产具备的可持续利用性,符合城市复兴对节能环保和历史传承的双重需求<sup>[4]</sup>。”武汉在工业遗产保护与利用方面,在学习借鉴外地经验的同时,

进行多方面积极探索,取得了一定的成效。首先,是创设工业遗产博物馆,武钢博物馆是我国第一家以钢铁为主的博物馆,同时也是一集智能、数字、知识等属性于一身的现代化博物馆;其次,构建公共空间景观,汉阳南岸嘴是武汉市乃至湖北省机械工业发祥地,如今经过削岸坡、固河基、筑堤防,将这里变成了美丽的绿洲,成为生态公园;再次,打造文化创意产业园,曾在兵工厂废墟上建起的武汉鹦鹉磁带厂迁址后,华丽转身为汉阳造文化创意产业园,成为国家广告产业园区和国家文化产业示范基地;最后,建立都市工业园区,武汉市青山区因青山镇而得名,是“一五”计划时期国家投资建设的工业基地,有“十里钢城”的美誉,依托对戴家湖的改造形成了青山循环经济产业园,循环经济也给青山带来了神奇的变化。

### (三) 武汉市工业遗产保护与利用存在问题分析

首先是管理机制不够完善。当前武汉市的工业遗产保护工作正处在城市快速发展、土地价值不断提高的历史时期。产业遗产的保护和利用涉及政府部门、相关企业、开发商、普通居民等诸多利益相关者,要妥善处理这些错综复杂的权责关系,就需要健全相关的法律、法规来提供制度保证。但是,我国目前还没有针对工业遗产制定具体的法律政策和行政法规,虽然《中华人民共和国文物保护法》《城市紫线管理办法》《中华人民共和国非物质文化遗产法》《关于加强文化遗产保护的通知》等相关法律制度涉及了工业遗产,但在这之中,只有国家文物局2006年颁布的《关于加强工业遗产保护的通知》,是专门为工业遗产制定的。但是,这份通知在内容上也只是作了一些原则上的规定,并没有什么实际的可操作性<sup>[5]</sup>。由于目前武汉市的相关法律和政策对其工业遗产保护和利用的指导作用不强,致使部分具有历史意义的工业遗产因缺少相关的法律保障而遭到毁坏和拆毁,如武汉重型机床厂就有部分被拆除,当前迫切需要在现行的法律、法规和政策体系的基础上进一步完善工业遗产的保护和利用内容。此外,产业遗产的保护和使用涉及财政、建设、消防、文物、绿化等诸多方面,缺少一个有效的协调和管理机制,存在着权力分割、法律法规缺失等问题,导致武汉市工业遗产保护与利用中面临的种种困难难以得到有效解决。

其次是保护意识相对落后。传统的文物保护理念是“保古不保新”,与具有悠久历史的文化遗产相

## 二、武汉市工业遗产保护与利用引入PPP模式的必要性与可行性

PPP(Public-Private Partnership)可以被理解为公私合作,通常指的是公私合作,共同投资于某一工程,由政府 and 私人部门共同投资,并利用自身的优势,提升公共服务的效率,分担财务风险,并承担相应的责任,最终实现利益的分享。公共合作方一般是国家和地方政府,私营合作方可以是国有企业、私营企业,也可以是特定领域的企业财团<sup>[7]</sup>。PPP模式是一种协同管理、风险共担、利益共享的长期合作伙伴关系,它是由政府和社会资本共同承担的,引入PPP模式进行武汉市工业遗产保护与利用是十分必要的,也是非常可行的。

### (一) 必要性

资金匮乏一直是制约武汉市工业遗产保护与利用的重要因素。一方面,作为中国近现代工业发源地之一,武汉是著名的工业城市,工业遗产数量庞大、种类繁多,仅是在工业遗产分类上,就有各种分类方式,按照行业类型可分为冶金能源业遗产、机器制造业遗产、汽车制造业遗产、食品生产业遗产等十多个类型;另一方面,除了在保护和利用工业遗产之外,还需要投入大量的资金到基础设施建设、城市公共文化服务等领域,如此一来,用于工业遗产保护与利用方面的资金必然有限,这也是一个重要的制约因素。

PPP是一种可以使政府部门为人民提供服务的途径最优化和革新的治理或管理的手段。PPP模式能够形成一种伙伴式的合作关系,强调多源融资和风险共担,包括BOT、BOO、DBFO等一系列具体的项目融资模式<sup>[8]</sup>。通过PPP模式,一方面可以使政府在行政和协调方面发挥更大的作用,突出和发挥社会资本的资金优势;另一方面也可以促进政府转变职能,主动引进市场,促进投资主体多元化,达到社会效益和经济效益的双赢,促成保护和利用的双重目的<sup>[9]</sup>。

### (二) 可行性

PPP模式已被广泛应用于公共基础设施与产品服务领域,为武汉市工业遗产保护与利用引入PPP模式奠定了良好的实践基础。2014年以来,PPP模式在我国的应用热度持续上升,运用范围不断扩大,落地项目也在不断增多。以“韵动株洲”云平台为例,“韵动株洲”平台采用了PPP模式中的BOO运作模式,即政府部门给予私营部门在某一项目中的特许经营权,其最终所有权归中标私营部门<sup>[10]</sup>。株洲市

比较,目前的工业遗产大都发端于鸦片战争之后,因而在保护上往往被忽略,相对于其它文化遗产的保护来说,起步比较晚。虽然在武汉市的工业遗产中,存在一些比较优秀且价值突出的,但大部分都是质量相对较低、结构相对简单、基础设施相对落后的工业遗产,还因工业环境而导致污染严重,加之部分处在人口密集的现代都市城区,这些工业遗产往往会被人们所忽视,在其失去了原来的价值、失去了原来的产业功能之后,很容易被不合理地使用以及放任自然衰败,甚至在城市的更新改造中被破坏和拆除。此外,武汉政府整体上在工业遗产的保护和利用方面还处在初级阶段,对工业遗产的定义和价值认识还不够充分,因此其保护和利用工作相对滞后。

再次是保护资金相对短缺。工业遗产的保护和利用是一个长期而又繁重的系统工程,需要国家和政府不断投入财力来维持,这势必会加重政府的财政负担,而对于武汉市的工业遗产数量和实际需求而言,保护资金依然存在巨大的缺口,政府的投资很难得到有效维持,有限的资金大部分都用在了急需保护和具有特殊价值的文物保护上,剩下的大部分产业遗产的保护和利用所需的资金就变得非常有限。因此,保护资金的相对短缺会在很大程度上制约武汉市工业遗产的保护与利用。

最后是公众参与相对不足。公众参与也是工业遗产保护与利用的一个重要因素,20世纪五六十年代由于城市更新运动的兴起,纽约苏荷区的大量工业厂房面临拆除危机,为保护苏荷区的大量工业遗产,苏荷区民众积极参加到都市发展计划中,自发成立多个团体、组织各种活动,对抗政府主导的都市改造计划,苏荷区在民众的积极参与下,逐渐走出了一条由艺术家引领的绅士化之路<sup>[6]</sup>。绅士化改造后的苏荷区因其浓厚的文化氛围,吸引了大量非艺术家人士们前来参观,既符合城市更新目的,又促进了当地的经济的发展。与纽约苏荷区相比,武汉式工业遗产保护与利用过程中,虽然已在一定程度上引进了公众参与机制,但目前的公众参与体系并不健全,其发展现状并不尽如人意。一方面,由于多数工业遗产保护与再利用的规划和设计程序尚不透明,因此,一般民众很少有机会参与并广泛参与其中,而最后只有极少数人能够参与到决策中去;另一方面,公众的主人翁意识较弱,对旧城改造、工业遗产保护和再利用等方面的工作参与缺乏积极性。公众参与的相对不足会在一定程度上制约武汉市的工业遗产保护与利用进程开展。



政府采用这种 BOO 模式来建设平台,既解决了资金补贴方面的短板问题,提高了社会资本参与公共服务建设的积极性;又借助中标私营企业的优越技术、管理经验等将公共服务产业化,在很大程度上提升了公共服务质量水平,满足群众多样文化需求,激发社会资本参与公共文化建设的热情。这一成功案例给武汉市工业遗产保护与利用提供了有效的借鉴经验,为 PPP 模式的引入提供了优秀的经验指引。

通过 PPP 方式对武汉市的工业遗产进行保护和利用,既符合国家的政策,又可以产生旅游、创意产业等可获利的资源,从而达到政府的资金和社会资本的双赢。2005 年,在北京地铁 4 号线的建设中首次引入了 PPP 模式;2011 年,由财政部主导的 PPP 工作基础设施局成立,中国政府开始大力推行 PPP 模式,将 PPP 模式引入武汉市工业遗产保护与利用项目中是顺应时势的。此外,2012 年武汉市国土资源局组织编制的《武汉市工业遗产保护与利用规划》完成并实施,对全市的工业遗产进行了划分,形成了全市统一的法规层次,这为 PPP 模式的引入提供了良好的现实与法律环境。

### 三、基于 PPP 模式的武汉市工业遗产保护与利用对策建议

综上所述,武汉市工业遗产资源丰富,但在工业遗产保护与利用方面又存在诸多问题,加之 PPP 模式有其自身显著优势。因此,有效整合武汉市丰富的工业遗产资源,有效针对现存问题,结合 PPP 模式制定相应对策是十分必要的,且能在一定程度上提高保护与利用的实效。

#### (一)健全相关法律法规,提供稳定政治环境

PPP 模式是一种政府部门与私营企业间的合作伙伴关系,由于工业遗产是工业和文化发展过程中的一种物质与非物质文化遗产的集合体,具有其特殊性,其实质上是无法被商品化和商业化的,政府不能将其保护与利用的工作全部移交给社会资本,因此必须通过制定具有针对性强的法律法规,去明确界定工业遗产保护与利用 PPP 项目中各参与主体的责任与义务,从而有效保障社会效益与经济效益的有机协调。目前,武汉市在呼吁政府部门尽早出台 PPP 模式相关条例以及专门的工业遗产条例的同时,可现行出台和优化地方性的 PPP 条例、工业遗产保护与利用法规等。在武汉市的产业遗产保护和利用方面,对于相关法律法规的制定,不仅要与相关的工业遗产保护法律和法规相衔接,而且要与 PPP 相

关的法律法规相融合,为武汉市的产业遗产保护和利用创造一个稳定的政策环境,推动产业遗产的保护和利用。

#### (二)完善多主体参与监管体系,构建和谐支持秩序

要使 PPP 模式的优点得到充分发挥,在保护和利用过程中实现各方利益诉求的均衡,必须建立一个多主体参与的监管机制体系。监管内容包含整个武汉市工业遗产保护与利用 PPP 项目的各个方面,诸如服务和建设质量、项目准入、项目成果、价格与收费等方面。首先,政府应当在监督管理体系中处于领导地位,对项目建设进行适当和适度的干预,在项目建设的各个方面进行合理的干预,并对社会资本的一些盲目逐利行为进行有效杜绝和遏制;其次,要设立第三方监督管理部门或机构,既监督社会资本,又监督政府部门,避免双方不良行为的发生;再次,在监管过程中,还可以引入汉网人文武汉群、文物保护协会等民间组织,以基层视角对项目进行监管,也在一定程度上提升民众的参与度;最后,应及时进行信息公开,通过公开透明的程序对项目信息进行公开,通过这种方式,将媒体和公众纳入监管系统,对政府和社会资本的行为进行有效监督和制约。

#### (三)建立风险分担机制,提高风险管理水平

武汉市工业遗产保护与利用 PPP 项目的运行过程中,需要提高政府和社会资金的重视程度,注重培训和引进专门的风险管理人才,对其进行风险的早期评估和预测,以便为可能发生的危险做出相应的应对和应对措施,从而提高各参与主体的风险意识和管理能力水平。此外,在遵循风险分配优化、风险利益对等、风险可控等原则的前提下,政府和社会资本应该构建科学的风险分担机制,使各参与主体之间的项目风险得到合理分配,从而确保 PPP 模式下武汉市工业遗产保护与利用项目的成功运营。建立一个科学合理的风险分担机制,提高风险管理水平,既能减少各类风险发生概率,又能增加各种项目的成功率。此外,建立风险分担机制,相当于建立了一个增信保障机制,既能吸引到更多的社会资本参与到项目中去,又能增加 PPP 模式的宣传力度,促进武汉市工业遗产保护与利用进程。

#### (四)优选合作伙伴,寻求利益最大化

一个优秀的合作伙伴是 PPP 项目能否成功的重要原因,在一些失败的项目中,有一个重要的因素,即合作伙伴的不当选择。因此,在推动武汉市产业遗产保护和利用 PPP 项目时,作为主导者,政府应该

优先选择具有一定实力、有能力为项目提供资金、建设、运营等方面的支持,并具有较强的合作能力和良好的信用度的社会资本作为项目的合作伙伴,并由此达成双方利益的最大化。政府在选择合作伙伴时,应当做到以下几点。一方面,要建立合法、合乎逻辑的选择过程与程序,防止欺诈、舞弊等行为,形成一种合理有效的选择模式。在选择社会资本时,必须严格遵守与政府采购有关的法律、法规和政策,诸如招标、单一来源采购、竞争性谈判等形式。具体的选择方法也要结合武汉市特定的产业遗产保护和利用PPP项目的需要,依法依规采取合适的选择方式去选择最优合作伙伴。另一方面,在选择社会资本时,应当建立多角度考察体系,从建设运营、资本融资、风险承担等多个角度对选择对象进行考察,并建立一个科学合理的打分机制,综合选取得分最高的社会资本作为合作伙伴进入项目。通过合法合规的选择程序和科学合理的考察机制,优选合作伙伴,既能寻求利益最大化,又能推动武汉市工业遗产保护与利用PPP项目的成功运营,提升武汉市工业遗产保护与利用成效。

PPP模式符合武汉市的产业遗产保护和利用项目,是目前对其进行有效的保护和利用的最佳途径。对于目前武汉市工业遗产保护和利用中存在的管理机制不完善、保护意识相对落后、保护资金相对短缺、公众参与相对较少等问题,应当以PPP模式为切入点,以完善相关法律法规、完善多主体参与监管体系、建立风险分担机制、优选合作伙伴等途径来进行

有效解决,促进武汉市工业遗产保护和利用进程,实现社会效益、经济效益和环境效益三方面的协调发展,最大程度提升武汉市工业遗产保护与利用效果,实现工业遗产的可持续利用与发展。

#### 参考文献:

- [1] 中国新闻网. 历史文化遗产要始终把保护放在第一位[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2020/05-17/9186541.shtml>, 2022-06-20.
- [2] 彭小华. 品读武汉工业遗产[M]. 武汉: 武汉出版社, 2013: 10-12.
- [3] 张笃勤. 武汉工业遗产[M]. 武汉: 武汉出版社, 2017: 43-44.
- [4] 田燕. 武汉工业遗产整体保护与可持续利用研究[J]. 中国园林, 2013(9): 90-95.
- [5] 徐拥军, 王玉珏, 王露露. 我国工业文化遗产保护与开发: 问题与对策[J]. 学术论坛, 2016(11): 149-155.
- [6] 郭巧华. 从城市更新到绅士化: 纽约苏荷区重建过程中的市民参与[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2013(2): 87-95.
- [7] 韩军, 吕雁琴, 徐勇. 政府和社会资本合作模式研究[J]. 上海经济研究, 2017(2): 106-110.
- [8] 叶晓甦, 徐春梅. 我国公共项目公私合作(PPP)模式研究述评[J]. 软科学, 2013(6): 6-9.
- [9] 余逢伯. 新常态下PPP模式的机遇、挑战与对策[J]. 金融论坛, 2015(8): 75-80.
- [10] 唐义, 徐薇. 公共数字文化服务平台PPP模式应用研究——以“韵动株洲”云平台为例[J]. 国家图书馆学报, 2020(2): 3-15.

[责任编辑: 许海燕]

## Path Selection of Industrial Heritage Protection and Utilization in Wuhan Based on PPP Model

HU Cheng-cheng, YANG Ai-jie

(School of Marxism, Wuhan University of Technology, Wuhan Hubei, 430070, China)

**Abstract:** In view of the problems existing in the protection and utilization of industrial heritage in Wuhan, such as the imperfect management mechanism, the relatively backward public awareness of protection, the relative shortage of the protection funds, and the relative lack of public participation, on the basis of analyzing the necessity and feasibility of introducing the PPP model in the protection and utilization of industrial heritage, through a series of paths such as perfecting relevant laws and regulations, perfecting the multi-subject participation supervision system, establishing risk sharing mechanism, and optimizing partners, the sustainable development of the protection and utilization of industrial heritage in Wuhan can be realized, and the charm of Wuhan can be better reflected.

**Key words:** PPP model; industrial heritage; Wuhan industrial heritage; industrial heritage protection; sustainable use