

中国地名标准化
研究文库

地名管理学概论

李炳尧 刘保全 著

 中国社会出版社

中国地名标准化
研究文库

地名管理学概论

李炳尧 刘保全 著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地名管理学概论/李炳尧, 刘保全著. —北京: 中国
社会出版社, 2008.1

ISBN 978-7-5087-2063-0

I. 地... II. ①李… ②刘… III. 地名学: 管理学—概论
IV. P281

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 188061 号

书 名: 地名管理学概论
著 者: 李炳尧, 刘保全
责任编辑: 潘 琳

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: (010) 66051698 电 传: (010) 66051713
邮购部: (010) 66060275
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm×240mm 1/16
印 张: 13.25
字 数: 180 千字
版 次: 2008 年 1 月第 1 版
印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷
定 价: 26.80 元

《中国地名标准化研究文库存》顾问、编委名单

顾 问：褚亚平 王际桐 杜祥明 史为乐
李炳尧 杨光浴 周定国

编委会

主 编：刘保全

副主编：许启大 商伟凡

编 委：（按姓氏笔画排序）

付长良 刘连安 朱昌春 孙冬虎

宋久成 庞森权 哈丹朝鲁 钟琳娜

序

《中国地名标准化研究文库》

20多年来，中国地名学理论研究取得了长足发展，学科体系基本形成，理论研究成果丰硕，且正在不断开拓和创新，有力地推动了中国地名标准化事业。为了全面系统地总结、展示中国地名学研究成果，引导地名学理论研究活动沿着国内外地名标准化发展方向深入开展，为大地名工作者专业理论水平的提高提供一套系统教材，为中国地名标准化事业的开拓与创新提供理论支持，在民政部领导的关注与指导下，民政部地名研究所组织编纂了这套《中国地名标准化研究文库》，使之集当代中国地名学研究成果之大成。

本《文库》各册专著，基本上涵盖了中国地名学的学科内容，系统地揭示了地名学的主要论题，因而《文库》具有鲜明的系统性；本《文库》以中国地名工作的根本目标——地名标准化为纲，各册专著均遵循不断推进、逐步实现地名国家标准化和地名国际标准化这个大目标阐述理论主张，因而《文库》具有鲜明的方向性；本《文库》各册专著在理论观点上既保持地名学科的一致性又允许各自成理论体系，在内容上既防止相互重复又允许必要的交叉，在体例上既保持统一的规范又允许必要的具体变通，因而《文库》具有鲜明的科学性；本《文库》各个专著坚持理论与实践相结合的原则，切实服务于地名工作实践，因而《文库》具有鲜明的实用性；本《文库》坚持继承与创新并举的原则，一方面积极传承中国地名学研究理论成果并使之发扬光大，一方面着眼未来大胆开拓创新，使之长足发展，因而《文库》具有鲜明的创新性。

本《文库》的作者，既有多年从事地名学理论研究的中老年专家，又有勇于开拓创新的青年人才，这个作者群体在一定程度上体现了我国地名学理论研究传承与发展的历程。《文库》的编著出版，既是各册专著作者集体智慧的结晶，又是我国20多年来广大地名工作者和专家、学者研究成果的总结。衷心感谢关注、支持《文库》编著出版的褚亚平、王际桐等老一辈地名专家

和多年来为推动中国地名学发展作出贡献的专家、学者和广大地名工作者。

本《文库》各册专著采用统一装帧和版式设计，分册出版，但不排列先后顺序。

《中国地名标准化研究文库》是我国第一套地名学丛书，其中多数专著也是第一次与读者见面。它的编著出版是地名学理论研究的一项系统工程，也是我国地名学理论建设具有历史意义的一件大事。鉴于地名学是一门新兴学科，加之我们水平局限，其中误漏在所难免，敬请专家、学者和广大读者指正。

中国地名研究所所长刘保全

2007年10月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 地名管理学研究的兴起	1
一、地名管理的深入发展,激发了地名管理的理论探讨	2
二、全国地名管理会议,推动了地名管理理论研究活动	2
三、地名学术专著问世,提高了地名管理理论研究水平	3
第二节 地名管理学的含义与性质	4
一、地名管理学的含义	4
二、地名管理学的性质	5
第三节 地名管理学研究的对象与任务	6
一、地名管理学研究的对象	6
二、地名管理学研究的任务	8
第四节 地名管理学的研究方法	9
一、地名管理学与相关学科的关系	9
二、地名管理学研究的基本方法	10
第二章 地名管理概述	13
第一节 地名管理的性质	13
一、地名管理的含义	13
二、地名管理的双重属性	15
第二节 地名管理的特征	17
一、是行使国家权力所发生的一种社会现象,是按照国家意志 进行的一种社会管理活动	17
二、是依法推行政务的组织活动,具有普遍的约束力和强制性	18
三、是一个动态的职能运行过程,是一项系统工程	18
四、既要履行社会服务职能,又要执行国家政治职能	19
第三节 地名管理的内容	19
一、统一管理地名的命名更名	20
二、对各类地名进行系统的标准化处理	20
三、推行地名书写、译写规范化	21

四、设置和管理地名标志	21
五、开展地名信息服务	22
第四节 地名管理的原则	22
一、政策性原则	22
二、社会性原则	23
三、科学性原则	23
四、统一性原则	23
五、法定性原则	24
六、服务性原则	24
第三章 地名标准化	26
第一节 地名标准化的概念和意义	26
一、有利于维护国家领土主权和民族尊严	27
二、有利于民族团结	27
三、有利于国家经济和社会发展	27
四、有利于国际交流与合作	28
五、有利于社会交往和人们的日常生活	28
六、有利于国防建设和社会治安	28
七、有利于弘扬中华优秀传统文化	28
第二节 中国地名标准化	29
一、我国地名存在的问题	29
二、地名标准化处理	31
三、中国地名的罗马字母拼写	33
第三节 中国地名标准化工作	35
一、新中国成立后的地名标准化工作	36
二、全面加强地名标准化工作的新阶段	37
第四节 国际地名标准化	42
一、地名国际化的概念	42
二、实现地名国际化的措施	43
三、国际地名国际化的进展	44
第四章 地名命名更名的管理	47
第一节 地名命名更名的一般规律	47
一、地名命名的一般规律	47
二、地名更名的一般规律	49

第二节 地名命名更名的基本原则	50
一、政策性原则	51
二、科学性原则	51
三、单一性原则	52
四、稳定性原则	52
五、文雅性原则	53
第三节 地名命名更名的统一管理	53
一、理顺地名命名更名管理的工作体制	53
二、严格申报、审批制度	54
三、加强地名命名更名的宏观管理	56
第五章 地名规划	57
第一节 地名规划概述	57
一、地名规划的意义	57
二、地名规划的原则	58
第二节 地名规划的内容及类型	60
一、地名规划的内容	60
二、地名规划的类型	62
第三节 地名规划的编制	63
一、编制地名规划的一般方法	63
二、编制地名规划的主要步骤	66
三、地名规划文本的编制	66
第四节 地名规划的实施	68
一、大力宣传,取得社会的广泛支持	68
二、列入地名管理年度计划,有步骤地推进	68
三、与城乡规划和建设结伴而行	69
四、抓住关键,纲举目张	69
五、及时修正,日臻完善	69
第六章 地名标志的设置与管理	70
第一节 地名标志的功能	70
一、直观的指位功能	70
二、对标准地名的示范功能	71
三、实现标准地名社会化的推广功能	71
四、装点环境的美化功能	71

第二节 地名标志的类型	72
一、按地名标志的内容分类	72
二、按地名标志的造型分类	73
三、按地名标志的设置形式分类	74
第三节 地名标志的设置	75
一、内容要准确规范	75
二、规格、质料要符合标准	76
三、造型要规范实用	76
第四节 地名标志的管理	77
一、贯彻国家标准,实现地名标志规范化	77
二、拟发地名标志专项法规,坚持依法管理	78
三、建立地名标志信息系统,实施跟踪管理	78
四、搞好地名标志规划,逐步实现地名标志化	79
第七章 地名监督	80
第一节 地名监督的性质	80
一、是一种控制职能	80
二、是一种制约性机制	81
三、是一种社会性活动	81
第二节 地名监督的内容	82
一、对地名命名更名的监督	82
二、对使用标准地名的监督	82
三、对书写(译写)地名的监督	83
四、对管理和使用地名标志的监督	83
五、对编纂出版地名工具书的监督	84
第三节 地名监督的原则	84
一、必须依法监督	84
二、必须正确处理监督主体与监督对象的关系	84
三、必须做到具体化和有效性	85
四、必须坚持经常性 with 定期性相结合	85
五、必须取得社会的广泛支持	86
第四节 地名监督的方式	86
一、利用新闻媒体进行舆论监督	86
二、组织地名监理队伍进行经常性监督	87

三、会同有关部门进行联合监督	87
四、利用信息反馈进行跟踪监督	87
第八章 城镇地名管理	88
第一节 城镇地名管理的地位	88
一、城镇地名管理是城镇管理的一项基础工作	88
二、城镇地名管理是整个地名管理的重点	89
三、城镇地名管理可以带动广大农村的地名管理	90
第二节 城镇地名管理的任务	91
一、统一管理地名的命名更名	92
二、对地名进行系统的标准化处理	93
三、设置和管理地名标志	93
四、推行地名书写(译写)规范化	94
五、开展地名信息化建设和服务活动	95
第三节 城镇地名管理的原则	95
一、城镇地名管理要纳入城镇管理的系统工程	96
二、城镇地名管理要结合城镇规划建设实施	96
三、城镇地名管理要体现整体性和系统性	97
四、城镇地名管理要坚持高标准、严要求	97
五、城镇地名管理要依法进行	97
第四节 城镇地名管理的系统方法	98
一、城镇地名是一个系统	98
二、系统方法在城镇地名管理中的应用	98
三、城镇地名管理系统方法应遵循的原则	100
第九章 地名工具书的编纂出版	102
第一节 地名工具书概述	102
一、地名工具书的性质	102
二、地名工具书的分类	103
三、地名工具书的功能	104
四、地名工具书编纂出版工作的特殊性	105
第二节 地名工具书的内容与体例	106
一、地名图的内容与体例	106
二、地名录的内容与体例	107
三、地名词典的内容与体例	108

四、地名志的内容与体例	109
第三节 地名工具书的编纂	110
一、地名工具书编纂工作步骤与方法	110
二、地名工具书的编纂原则	112
第四节 地名工具书的出版	114
一、编辑工作	114
二、出版工作	116
第十章 地名信息的管理	119
第一节 地名信息概述	119
一、地名信息的含义	119
二、地名信息的特征	120
三、地名信息的功能	121
第二节 地名信息的采集与更新	122
一、地名信息的采集	122
二、地名信息的更新	124
第三节 地名信息的存储与管理	126
一、地名档案的主要功能	126
二、地名档案的管理	127
第四节 地名信息的开发与利用	129
一、地名信息化的重大意义	129
二、建立地名信息系统	130
三、开展地名信息化服务	131
第十一章 地名文化遗产的保护	133
第一节 地名文化	133
一、地名与文化	133
二、地名文化的内涵	134
第二节 地名文化遗产	137
一、古老地名是民族文化遗产	137
二、地名文化遗产的特性	138
第三节 保护地名文化遗产的紧迫性	138
一、地名文化遗产不断消亡	138
二、保护地名文化遗产势在必行	139
第四节 地名文化遗产的研究与保护	139

一、中国地名文化遗产保护工程	139
二、地名文化遗产的研究与保护是一项系统工程	140
第五节 地名文化遗产研究与保护的意义	141
一、有利于提高我国在国际地名标准化工作中的地位	141
二、有利于社会主义先进文化建设和增强国家的总体文化实力	142
三、有利于应对世界多边思想文化的冲击,维护国家的文化主权	143
四、有利于发展文化产业和推动地方经济社会发展	143
五、有利于相关学科的研究与发展	144
第十二章 地名管理法制化	146
第一节 地名管理法制化概述	146
一、地名管理法制化的含义	146
二、地名管理法制化势在必行	147
三、地名管理法制化建设的任务	148
第二节 地名管理法规的特征	150
一、地名管理法规的含义	150
二、地名管理法规的实质	151
三、地名管理法规与地名管理的关系	151
第三节 地名管理法规的制定	153
一、地名管理法规的内容	153
二、地名管理法规的分类	155
三、拟发地名管理法规应遵循的原则	156
第四节 地名管理法规的实施	157
一、地名管理法规的效力	157
二、适用地名管理法规的原则	159
三、实施地名管理法规的主要方式	159
第十三章 地名管理现代化	161
第一节 管理观念现代化	161
一、树立人本观念	161
二、树立系统观念	163
三、树立战略观念	164
四、树立择优观念	165
第二节 管理决策科学化	165
一、决策的意义	165

二、决策的前提与依据	166
三、决策的原则与程序	168
第三节 管理人员专业化	170
一、地名管理者应具备的能力	170
二、地名管理者的专业素质亟待提高	171
三、提高地名管理者专业水平的途径	173
第十四章 地名管理体制	174
第一节 新中国地名管理领导体制的沿革	174
一、地名管理领导体制的沿革	174
二、地名管理领导体制的特点	175
第二节 加强地名管理领导体制建设	176
一、健全各级地名委员会	176
二、加强各级地名委员会办公室建设	177
第三节 理顺地名管理工作体制	178
一、我国地名管理工作的基本制度	178
二、理顺地名管理工作体制势在必行	179
三、强化地名主管部门的行政管理职能	179
第十五章 地名管理创新	181
第一节 更新地名管理观念	181
一、对地名管理的性质与目的应重新认识	181
二、对地名命名更名原则的认识应深化	182
三、对地名管理效益的认识要全面	184
第二节 改革地名管理方法	185
一、强化依法管理	186
二、行政行为和专业技术相结合	188
三、采取高新技术	188
第三节 创新地名管理机制	191
一、创新管理机制势在必行	191
二、建立主管与分管协调联动机制	192
三、建立管理者与被管理者的合作双赢机制	194
四、建立市场化运作机制	195
参考书目	196
后 记	197

第一章 绪 论

管理、科学、技术是现代文明的三鼎足，科学技术的发展，给整个社会生活和国家管理带来新情况、提出新问题。从一定意义上说，行政管理的优劣决定着国家经济和科学技术的发展速度。而地名管理作为国家行政管理的组成部分，其状况如何，同样影响到整个社会生活的运行和社会主义现代化建设的各个方面。所以，不断加强地名管理，提高地名管理的科学水平，卓有成效地推行地名标准化，成为我国地名工作者的紧迫任务。为此，加强对地名管理的理论探讨，逐步创立我国的地名管理学，用科学理论指导地名管理实践，尽快实现地名管理的科学化、现代化、法制化，则是切实加强地名管理，提高地名标准化水平的根本途径。

第一节 地名管理学研究的兴起

1977年7月国务院决定成立中国地名委员会，各省、自治区、直辖市及地、市、县也相继设立了地名机构。经过一段准备工作之后，于1979年始在全国范围内开展了史无前例的大规模的地名普查活动。各级地名干部，在社会各界和基层群众的支持配合下，对我国各类地名的历史与现状进行了深入地调查和考证，查清了各类地名形成、演变的历史沿革和现势情况，掌握了存在的各种不规范的问题，并将取得的调查资料制作成图、文、表、卡等成果，逐步建设了各级地名档案馆、室。根据国务院发布的《关于地名命名、更名的暂行规定》，对普查发现的现行地名存在的各种不规范的问题进行了标准化处理，初步消除了历史遗留的地名不规范的问题，使我国地名标准化水平迈上了一个新台阶。各级地名机构，依据普查成果自下而上地编纂出版了地名图、地名录、地名志和地名词典等地名工具书，为推行地名标准化开辟了一条途径。

上述开展地名普查、建立地名档案、编纂地名工具书等一系列开创性工作，为加强经常性的地名管理，推行地名标准化，奠定了坚实的基础。于是，

1986年1月国务院发布了《地名管理条例》，地方各级政府也相继颁发了地名管理执行性或补充性法规，并于同年召开了第三次全国地名工作会议，部署了加强地名管理的工作意见。这标志着我国地名工作已由开创阶段步入了以地名管理为主的新阶段。

随着全国地名管理工作的深入发展，地名管理的理论研究也日渐兴起，并有3个显著特点：

一、地名管理的深入发展，激发了地名管理的理论探讨

随着地名管理的不断深入，各级地名工作者遇到了许多影响地名管理顺利开展的问题。如地名命名更名随意性和各行其是的现象屡屡发生，地名标志的设置与管理各自为政的现象普遍存在，地名书写、拼写和译写混乱问题难以杜绝……据此，地名工作者从总结经验教训入手，积极进行理论探讨，寻找解决问题的钥匙。于是，逐步研究提出了关于理顺地名管理体制、加强地名法制管理、强化地名机构的行政管理职能等理论观点，并在实践中加以应用。从而有效地解决了地名管理中存在的管不住、不服管的问题。

广大地名工作者，为了提高地名标准化水平，一方面遇到一些新情况需要理论的解释，一方面要开拓思路需要理论的引导。如城镇街巷名称如何从整体上体现其系统的特征，于是通过理论探讨，提出了标准化、层次化、序列化的观点，用以指导对城镇街巷名称系统的规范化工作，从而进一步提高了城镇街巷名称的标准化整体水平。

二、全国地名管理会议，推动了地名管理理论研究活动

20多年来，每当地名管理发展到关键时期，原中国地名委员会和民政部及原中国地名学研究会都适时召开地名管理工作会议或理论研讨会议，对地名管理工作从理论与实践的结合上进行总结交流。这不仅有力地引导全国地名管理工作健康地发展，而且也有力地推动了全国地名管理理论研究活动的不断深入。如正当全国地名管理蓬勃开展但需因势利导引向深入的时刻，原中国地名委员会、国家民政部在河北省邢台市召开了全国地名管理工作会议，总结交流了各地开展地名管理的经验，推广了河北省“以城镇为重点，以点（城、镇）带面（农村）”的地名管理经验，原中国地名委员会主任、民政部长崔乃夫提出了“今后一个时期全国地名管理要以城镇为重点”的工作部署。

会后,不仅引导全国各地加强了城镇地名管理工作,而且有力地推动了对城镇地名管理的研究活动。如,关于城镇地名管理的地位、作用、任务、方法等一系列研究成果应运而生。当全国城镇地名管理取得一定进展时,原中国地名委员会、民政部在天津市召开了全国城镇地名管理经验交流会,并推广了天津市拟定城市地名规划以引导城市地名标准化整体有序地发展的经验。这不仅有力地引导全国城镇地名管理工作进一步深入,而且推动了城镇地名管理理论研究的深入。如,关于城镇地名规划的编制与实施、建立城镇地名规划与城镇规划建设的同步机制、城镇地名管理的系统方法等一批理论研究成果问世。正当全国地名管理研究活动方兴未艾之时,原中国地名学研究会西安市召开了全国地名管理研讨会,有60多篇研究论文在会上交流,对地名管理的一系列重要问题进行了理论探讨,在一定程度上总结展示了我国地名管理研究的成果。

三、地名学术专著问世,提高了地名管理理论研究水平

1988年7月,原中国地名学研究会在北京成立,这标志着我国的地名学研究进入了一个新阶段。在中研会的组织推动下,全国广大地名工作者以更高的热情投身理论研究行列,相关学科的专家、学者也纷纷加盟,我国的地名学理论队伍已经形成并正在逐步壮大。

在原中国地名学研究会和地方地名学会(研究会)的组织推动下,全国各地纷纷组织地名干部理论培训活动,有力地提高了广大地名工作者的专业理论水平。同时,地名学开始走进大学课堂,原北京师范学院(现首都师范大学)、河北师范大学、东北师范大学、华中师范大学、辽宁师范学院先后开设了地名学选修课,南京大学设立了地名学专业班,河北师大许辑伍先生和原北京师院褚亚平先生招收了地名学研究生。我国的地名学研究,不仅有力地指导了地名工作的深入发展,并开始引起相关学科的关注。

在全国地名学研究的浓厚氛围中,地名学术专著相继问世。曾世英先生所著《中国地名拼写法研究》和《曾世英文集》,褚亚平先生主编的《地名学论稿》、褚亚平、尹钧科、孙冬虎先生合著的《地名学基础教程》,杨光裕先生编著的《地名学简论》和王际桐先生主编的《地名学概论》、《实用地名学》等先后公开出版。这些专著不仅构筑了我国地名学的科学体系,而且也总结、升华了地名管理学的研究成果。尤其是王际桐主编的《实用地名学》一书,比较深入具体地阐述了地名管理学的主要内容,为我国地名管理学构筑了基