

# 地名管理条例学习辅导

(仅供学习使用)

民政部区划地名司

2022年8月



# 目 录

<b>第一章 总则</b> .....	1
第一条 【立法目的】 .....	1
第二条 【适用范围】 .....	4
第三条 【管理范围】 .....	4
第四条 【管理原则】 .....	8
第五条 【管理总体规定】 .....	14
第六条 【协调机制】 .....	17
第七条 【管理体制】 .....	18
第八条 【地名方案】 .....	19
<b>第二章 地名的命名、更名</b> .....	21
第九条 【命名规则】 .....	21
第十条 【更名规定】 .....	34
第十一条 【申报材料】 .....	35
第十二条 【批准权限】 .....	38
第十三条 【地名备案】 .....	43
第十四条 【地名公告】 .....	45
<b>第三章 地名使用</b> .....	46
第十五条 【标准地名及相关规范】 .....	46
第十六条 【国家地名信息库】 .....	52
第十七条 【共建共享机制】 .....	54
第十八条 【标准地名使用范围】 .....	55
第十九条 【地名标志】 .....	57
第二十条 【地名标志设置和管理】 .....	59
第二十一条 【地址及标志管理】 .....	60
第二十二条 【标准地名出版物】 .....	61

<b>第四章 地名文化保护</b> .....	63
第二十三条 【地名文化保护总体要求】 .....	64
第二十四条 【地名文化遗产保护】 .....	67
第二十五条 【地名文化遗产保护名录】 .....	71
第二十六条 【地名档案管理】 .....	75
第二十七条 【社会参与】 .....	75
<b>第五章 监督检查</b> .....	77
第二十八条 【指导监督】 .....	77
第二十九条 【监督检查总体规定】 .....	78
第三十条 【监督检查措施】 .....	80
第三十一条 【处理方式】 .....	81
第三十二条 【第三方评估】 .....	83
第三十三条 【投诉举报】 .....	83
<b>第六章 法律责任</b> .....	85
第三十四条 【违法命名更名责任】 .....	88
第三十五条 【违反备案管理责任】 .....	89
第三十六条 【擅自命名更名责任】 .....	90
第三十七条 【违法使用标准地名责任】 .....	90
第三十八条 【违反地名标志禁止性规定责任】 .....	91
第三十九条 【违反评估要求责任】 .....	92
第四十条 【公职人员违法责任】 .....	92
<b>第七章 附 则</b> .....	94
第四十一条 【各国管辖范围外区域和天体地理实体名称管理】 .....	94
第四十二条 【纪念设施、遗址名称管理】 .....	95
第四十三条 【制定实施办法】 .....	95
第四十四条 【施行时间】 .....	95

# 第一章 总 则

本章包括《地名管理条例》（以下简称《条例》）的第一至八条，共八条。总则是总揽《条例》全局的纲领，是地名管理工作的总括性规定，具有概括和指导其他章节的作用。本章明确了《条例》的立法目的、适用范围、管理对象、管理原则、总体要求，确定了“统一监督管理、分级分类负责”的地名管理体制，并明确提出建立健全地名管理工作协调机制和编制地名方案。总则中的原则性规定和制度设计在后面的各章中都有对应的具体条款规定，对这些条款规定的理解和贯彻，要结合总则所确定的立法精神和指导原则来掌握。

**第一条** 为了加强和规范地名管理，适应经济社会发展、人民生活和国际交往的需要，传承发展中华优秀传统文化，制定本条例。

**【条文解读】**本条是关于《条例》立法目的的规定。

立法目的也称为立法宗旨，是制定法规所要达到的任务目标，是法规最核心的内容之一。立法目的决定着《条例》的具体内容，统领着《条例》的价值取向。明确了立法目的，也就明确了《条例》对地名管理工作所追求并达到的目标及需要采取的制度措施内容。《条例》中的每一条规定都围绕本条确定的立法目的展开，为实现立法目的服务，是在地名管理工作中贯彻落实党中央决策部署的具体体现。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调，坚持以人民为中心，加强和创新社会治理，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展。《条例》修订就充分体现了上述要求。

按照本条规定，《条例》的立法目的主要有以下三个方面的内容。

## 一、加强和规范地名管理

地名是社会基本公共信息，发挥着指示地理实体位置、传递地理实体信息的功能；地名也是历史文化的重要载体之一，记录着人类社会的发展进程。地名管理工作是一项涉及面广、服务全社会的基础性工作，具有很强的政治性、政策性和科学性，关系群众生活、社会治理、文化传承、对外交流、国防建设等诸多方面。随着经济社会快速发展，

地名在新时代中国特色社会主义经济社会建设和传承弘扬中华优秀传统文化中的重要作用日益凸显，同时在城乡建设过程中，一些地名命名、更名、使用还存在不规范问题，一些具有优秀文化内涵的地名未得到有效保护，这对加强和规范地名管理也提出了更高要求。《条例》的修订就是为了进一步加强和规范地名管理，更好地适应地名工作新形势、新任务、新要求，全面提升地名管理服务水平。

《条例》在加强和规范地名管理的制度设计上主要体现在六个方面：一是完善地名管理的原则、范围和体制机制；二是强化地名命名、更名规则及工作程序；三是建立地名备案和公告制度；四是推进标准地名的规范化使用，提升地名公共服务能力；五是明确地名文化保护总体要求和具体措施；六是设立监督检查和法律责任，推动地名管理全面依法行政。

## 二、适应经济社会发展、人民生活和国际交往的需要

一是适应经济社会发展的需要。地名在经济社会生活中发挥着重要基础作用。地名管理是社会治理的重要内容，在国家经济社会生活中具有重要地位。随着人类社会经济的发展、科学技术的进步，特别是以现代通信、虚拟现实、云计算为代表的新技术的广泛应用和现代化交通的飞速发展，人类的活动空间迅速扩大、社会交往日益频繁，地名作为公众在社会经济生活中使用最频繁、用途最广泛的基础信息，其传播范围越来越广、使用频率越来越高、应用场景越来越多，在社会经济信息统计、地理标志产品命名、基层社会治理等方面，都发挥着重要作用。通过加强和规范地名管理，提升地名公共服务水平，为经济社会发展提供及时、准确、丰富的标准地名信息服务，可以有效服务于经济社会快速发展。

二是适应人民生活的需要。地名最基础的功能是指位，它是定位的符号、指向的工具，与人民群众生产生活息息相关，任何组织和个人都会使用地名，旅游出行、邮件投递、应急抢险、医疗急救等都离不开标准、规范的地名信息。标准、规范的地名信息给日常生活带来便利，错误、杂乱的地名信息则会产生误导，给人民群众造成不便。随着生活水平的日益提高和城乡建设的快速发展，交流交往活动越来越多，活动范围越来越广，活动路径越来越精细，人民对标准、规范地名信息的供给有了新的需求，对加强和规范地名管理提出了更高的要求。

三是适应国际交往的需要。以信息为核心的全球化交流和合作离不开标准地名信息。我国和各国交流合作日益扩大和深入，民间交流和国际旅行也越发频繁。这些活动的顺利开展都需要标准地名来支撑。这正是地名适应国际交往的重要意义和需求所在。国际交往需要地名标准化，标准地名为全球化交流和合作提供支撑。在地名国家标准化的基础上推进地名国际化，不仅是遵守国际协定、与国际接轨、为国际交流交往奠定基

础，也是维护国家主权和民族尊严、传播我国文化的重要体现。早在 20 世纪六七十年代，联合国地名专家组就主张为便于国际交往，地球上每个地名应只有一种罗马字母拼写形式，避免因语言文字的复杂而造成混乱。1967 年第一届联合国地名标准化会议决定，地名国际化采用单一罗马化拼写，即一个地名是由一种罗马字母的拼写形式，以实现在国际交往中使用者对同一个地名有共同的识别标准。1972 年第二届联合国地名标准化会议决议对地名国际化作出了解释：“地名的国际化是一项旨在通过国家标准化和（或）国际协议（包括已确定的不同书写系统间的对应转写协议），使地球上的每个地名和太阳系其他星球上地名的书写形式获得最大限度的单一性。”1977 年第三届联合国地名标准化会议通过了我国代表团提出的《采用汉语拼音方案作为中国地名罗马字母拼法的国际标准》的提案。

### 三、传承发展中华优秀传统文化

中华优秀传统文化是在中华民族五千多年文明发展中孕育的中华优秀传统文化，是在党和人民百年奋斗历程中孕育出的革命文化和社会主义先进文化，中华优秀传统文化积淀着中华民族最深层的精神追求，代表着中华民族独特的精神标识。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调：“中华优秀传统文化是中华民族的突出优势，是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的根基，必须结合新的时代条件传承和弘扬好。”我国地名文化内涵丰富、源远流长，是中华优秀传统文化的重要组成部分，在新时代中国特色社会主义文化建设中具有重要地位和作用。2007 年第九届联合国地名标准化会议作出决议，认为地名属于非物质文化遗产，适用于联合国教科文组织通过的《保护非物质文化遗产公约》，确定了地名在文化遗产架构中的重要位置。2017 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》，明确提出“推进地名文化遗产保护”。2018 年，中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，明确要求“发挥先进文化育人化人作用”“建立健全有利于中华优秀传统文化传承发展的法律制度”。2021 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》，将“地名文化遗产”列为主要保护传承对象，要求在城市更新中“不随意更改老地名”。

同时，随着国际地位的不断提高，中国已日益走近世界舞台的中央，中国地名作为国家文化的重要载体在国际舞台上发挥着独特的影响力，以地名为载体，讲好中国故事，有利于加强中外文化交流，助推中华优秀传统文化走向世界。为了实现地名管理“传承发展中华优秀传统文化”的目的，《条例》设专章对地名文化保护作出规定。

**第二条** 中华人民共和国境内地名的命名、更名、使用、文化保护及其相关管理活动，适用本条例。

**【条文解读】** 本条是关于《条例》适用范围的规定。

所谓适用范围，也就是《条例》的法律效力范围。效力一般包括时间效力、空间效力、对人的效力，对人的效力主要是通过对人的行为、活动的效力来体现的。本条以列举的方式将地名管理工作的主要内容纳入《条例》适用范围，并与后续各章相对应。同时，《条例》在后续各章针对地名管理工作的基本内容、主要流程、关键环节，设计了一系列具体制度，作出了一系列具体规定，明确了一系列具体措施，确保地名管理工作扎实推进，在法治轨道上行稳致远。

地名命名、更名管理是地名管理工作最主要的任务之一，其目的是为社会提供标准地名信息。《条例》第二章对地名命名、更名应当遵循的规则，申请命名、更名应当提供的材料，各类型地名命名、更名的权限和程序，地名批准后的备案、公告等作了详细规定。

规范地名使用是确保地名管理效果有效发挥的保证。《条例》第三章明确了标准地名的定义、应当符合的相关规范、使用范围，规定了统一建立国家地名信息库，规范设置和管理地名标志，推广使用标准地名，提升地名公共服务水平等内容。

加强地名文化保护是地名管理服务于传承发展中华优秀传统文化的需要。《条例》第四章对地名文化保护的责任主体、职责任务、工作流程、方法措施等作出了规定。

为保障规定的制度措施落到实处，加强对违法行为的惩处，保持必要的威慑作用，《条例》结合当前地名管理工作需要，设立监督检查和法律责任两章。第五章规定了地名监督检查主体、责任分工、检查对象、检查措施、纠错手段等；第六章对违反《条例》规定的地名管理重点环节的行为，规定了相应的法律责任。

**第三条** 本条例所称地名包括：

- (一) 自然地理实体名称；
- (二) 行政区划名称；
- (三) 村民委员会、居民委员会所在地名称；
- (四) 城市公园、自然保护地名称；
- (五) 街路巷名称；
- (六) 具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称；
- (七) 具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称；
- (八) 具有重要地理方位意义的其他地理实体名称。

**【条文解读】** 本条是关于地名管理范围的规定。



原《条例》对地名管理范围表述为“自然地理实体名称，行政区划名称，居民地名称，各专业部门使用的具有地名意义的台、站、港、场等名称”。1996年民政部印发《地名管理条例实施细则》（以下简称《实施细则》）对地名管理范围进行了细化，使地名管理对象更加明确。原《条例》及《实施细则》对地名管理范围的规定整体比较稳妥、可行，《条例》修订过程中，总体上保留了原《条例》的地名分类体系，并结合当前和今后地名工作的管理体制实际情况及管理重点，以列项的形式对管理范围进行了调整和完善。

一是沿用“自然地理实体名称”“行政区划名称”的表述。二是将“居民地名称”分别明确为“村民委员会、居民委员会所在地名称”（第三项）、“街路巷名称”（第五项）、“具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称”（第六项）。居民地名称是地名管理的重点难点，原《条例》没有明确其内涵和外延，是导致实际管理内容较为庞杂、管理范围不够清晰的一个重要原因。《条例》从精准管理的角度，对居民地中街路巷、住宅区、楼宇名称等需重点规范管理的姓名类型予以单独列项，进一步厘清地名管理边界，有利于切实解决现实问题。三是将“各专业部门使用的具有地名意义的台、站、港、场等名称”扩展为“具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称”（第七项）。各类设施名称是发挥重要指位作用的名称，原《条例》只列了四种具体设施名称。根据工作实践和社会发展变化，专业部门管理的具有重要地理方位意义的设施类型不断增多，《条例》按功能类型进行列举，更便于与管理结合。另一修订是删除了“各专业部门使用”的限定词，主要是考虑到这些设施很多是专业部门管理并供社会公众使用的，修改后更符合实际。四是原《条例》中“具有地名意义”的地名表述没有明晰地名意义的内涵，不好把握、认定，故将“具有地名意义”改为“具有重要地理方位意义”，突出名称的指位作用，避免对所有住宅区、楼宇及专业设施名称“一刀切”管理，造成地名管理范围无限扩大。五是将“城市公园、自然保护地名称”单独作为一项（第四项）。主要考虑是此类名称是具有一定地域范围的地理实体，具有较强的指位作用，且与上述名称类型性质不同。六是基于立法技术考量增加“具有重要地理方位意义的其他地理实体名称”（第八项）作为兜底性规定，使立法逻辑更为周延，也为制定具体实施办法、部门规章、地方立法等预留立法空间。

## 一、自然地理实体名称

自然地理实体涵盖了海域、水系和陆地地形三大类别，包括山、河、湖、海、岛礁等。海域类如渤海、琼州海峡、钓鱼岛等；水系类如长江、黄河、洞庭湖等；陆地地形类如喜马拉雅山脉、青藏高原、塔克拉玛干沙漠、太行山、塔里木盆地、呼伦贝尔草原等。

## 二、行政区划名称

宪法第三十条规定：“中华人民共和国的行政区域划分如下：（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”第三十一条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。”《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第八十五条规定：“省、自治区的人民政府在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干派出机关。县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出机关。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。”《行政区划管理条例》第十条规定：“依照法律、国家有关规定设立的地方人民政府的派出机关的撤销、更名、驻地迁移、管辖范围的确定和变更，由批准设立该派出机关的人民政府审批。”《条例》所指行政区划名称如北京市、山东省、内蒙古自治区、和田地区、正定县、元江哈尼族彝族傣族自治县、永兴镇、东华门街道等。

## 三、村民委员会、居民委员会所在地名称

村民委员会、居民委员会作为基层群众性自治组织，管理着一定区域范围，截至2021年年底，中国有49.2万个村民委员会、11.6万个居民委员会，这些村民委员会、居民委员会在基层社区治理中发挥着重要作用。村民委员会、居民委员会所在地名称在一定范围内广泛使用。《条例》从管理需求角度将村民委员会、居民委员会管理的区域名称单独列为管理范围中的一类，并表述为“村民委员会、居民委员会所在地名称”。

村民委员会所在地名称是指村民委员会所管理区域的名称，如白庙村村民委员会名称中的白庙村。居民委员会所在地名称是指居民委员会所管理区域的名称，如花园西区社区居民委员会名称中的花园西区社区。

## 四、城市公园、自然保护地名称

城市公园属于城市公共开放空间，是体现城市休闲功能的主要区域。现代城市规划一般均规定在市区设立城市公园。城市公园的种类繁多，包括综合公园、社区公园、专类公园、游园等。而随着我国城镇化从量的增长向质的提升转变，城市公园在城市发展中占据越来越重要的地位，其名称已经成为城市内重要的一类地名。

自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自

然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》将国家公园、自然保护区、自然公园等纳入自然保护地范畴。自然保护地是生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征，在维护国家生态安全中居于首要地位。我国经过 60 多年的努力，已建立数量众多、类型丰富、功能多样的各级各类自然保护地，截至 2019 年年底，全国自然保护地总数量达到 1.18 万个。随着党的十八大将生态文明建设作为“五位一体”总体布局的组成之一，其名称也成为传播美丽中国形象的重要载体。

将城市公园和起着重要生态调节作用的自然保护地名称在地名管理范围中单独列项，有利于进一步加强这两类名称的管理，在保证发挥地名指位作用的同时，也有利于发挥地名在承载生态空间、保存自然遗产等方面的重要作用。《条例》所指城市公园名称如北海公园、景山公园等；自然保护地名称如三江源国家公园、北京百花山国家级自然保护区、福建三明郊野国家地质公园、黑龙江雪乡国家森林公园等。

## 五、街路巷名称

街路巷是指城镇和乡村建成区内公共道路，分为不同的类别、等级，也因地域差异和形态功能不同而使用不同的通名，既有全国通用的路、街、道、巷，也有极具地方特色的胡同、里、弄等，这一类地理实体都是街路巷类。《实施细则》将街路巷名称置于居民地名称类别之下，此次修订根据街路巷名称已经成为地名管理重点对象的实际情况，将其单独列为管理范围中的一类。《条例》所指街路巷名称如王府井大街、东长安街、张自忠路、东交民巷、金鱼胡同、文昌道、会文里、常胜二弄等。此外，需要特别解释的是，对于穿越建成区的国道、省道等公路，可根据编制门牌号等管理工作需要将建成区内的部分作为街路巷管理，单独命名。

## 六、具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称

随着城市管理向着精细化、网格化发展，住宅区、楼宇名称在城市管理和社会交往中发挥着越来越重要的指位作用。此次《条例》修订将《实施细则》中属于居民地名称中的居民区、楼群、建筑物修改为住宅区、楼宇，并单独列项，既突出管理重点，又符合地名管理的实际情况。

住宅区是在城镇集中兴建的供人生活起居的住宿建筑或住宅区域。住宅区的具体形式虽然多种多样，但都是以邻里单位或居住小区为基本构成单元。具有重要地理方位意义的住宅区，如通惠家园、林萃西里等。

楼宇，即楼房、大厦，“楼”字在古汉语中表示“设在高处的建筑”，“宇”字在古

汉语中也有房屋、屋檐的意思。从字面意思来讲，楼宇指高大的多层房屋建筑。从功能上讲，楼宇有住宅楼、商业楼、商住综合楼等。住宅楼是专供居民居住、生活的楼房建筑。商业楼是专供从事商业经营活动的建筑物。商住综合楼是兼具住宅与商业、或商业与工业的多种功能的建筑物。具有重要地理方位意义的楼宇，如上海中心大厦。

## 七、具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称

“交通运输设施”主要包括：水上运输设施，如港口、码头、渡口等；公路运输设施，如高速公路、国道、长途客运站等；轨道交通运输设施，如铁路车站、铁路线路、地铁站等；航空运输设施，如机场；交通运输附属设施，如桥梁、隧道。具有重要地理方位意义的此类名称如山东青岛港、京港澳高速、北京站、北京首都国际机场等。

“水利、电力、通信、气象等设施”主要包括水库、排灌设施、堤堰、运河等水利设施，发电站、离变电站等电力设施，卫星地面接收站、通信基站等通信设施，气象观测站等气象设施。此类名称如密云水库、大河口电站、萨尔托海风电场、平武国家气象观测站等。

## 八、具有重要地理方位意义的其他地理实体名称

本项属于兜底性条款，收录未被以上七项囊括的地名，如城镇、自然村、农林牧场等居民点名称，广场、体育场，纪念设施、遗址等名称，以及随经济社会发展将来需要纳入管理范围的地理实体名称。

## 九、不属于《条例》管理范围的名稱

第六、七、八项中均使用了“具有重要地理方位意义的”限定词，在实际工作中要注意区分这类名称中哪些属于地名管理的范畴，将其中社会公众使用、指位作用明显的名称纳入地名管理范围，不符合“具有重要地理方位意义的”名称不应纳入《条例》的管理范围。

**第四条** 地名管理应当坚持和加强党的领导，县级以上行政区划命名、更名，以及地名的命名、更名、使用涉及国家领土主权、安全、外交、国防等重大事项的，应当按照有关规定报党中央。

地名管理应当有利于维护国家主权和民族团结，有利于弘扬社会主义核心价值观，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于传承发展中华优秀传统文化。



地名应当保持相对稳定。未经批准，任何单位和个人不得擅自决定对地名进行命名、更名。

【条文解读】本条是关于地名管理原则的规定。

本条分三款，分别强调了地名管理应当坚持和加强党的领导、符合四个“有利于”、“保持相对稳定”等基本原则。

## 一、地名管理应当坚持和加强党的领导

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是社会主义法治最根本的保证。习近平总书记指出：“党的领导是中国特色社会主义法治之魂。”宪法在总纲第一条中明确规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，进一步强化了党总揽全局、协调各方的领导地位。2021年1月，中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》，提出：“健全党的全面领导制度。推进党的领导入法入规，着力实现党的领导制度化、法治化。”地名管理是切实服务群众、服务社会的民生工作，政治性、政策性都很强。做好地名管理工作，必须毫不动摇地坚持和加强党的领导。把“坚持和加强党的领导”写入《条例》，有利于发挥党的领导核心作用，有利于全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，有利于把党的领导落实到地名管理工作全过程和各方面，有利于把党对地名工作的部署要求落实落细，做到上下贯通，执行有力，确保地名管理工作沿着正确的方向前进。

## 二、向党中央报告重大事项

重大事项按照有关规定报党中央，是坚持和加强党的领导的具体体现。请示报告制度是我们党的一项重要政治纪律、组织纪律、工作纪律，是执行民主集中制的有效工作机制。作为党的优良传统，请示报告制度很早就写入党章。近年来，党中央制定出台《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》等党内法规，对加强请示报告工作作出了新规定、提出了新要求。2019年，中共中央印发《中国共产党重大事项请示报告条例》，其中第十二条规定：“涉及党和国家工作全局的重大方针政策，经济、政治、文化、社会生态文明建设和党的建设中的重大原则和问题，国家安全、港澳台侨、外交、国防、军队等党中央集中统一管理的事项，以及其他只能由党中央领导和决策的重大事项，必须向党中央请示报告。”

《行政区划管理条例》第二条规定：“行政区划的重大调整应当及时报告党中央”。县级以上行政区划命名、更名属于行政区划的重大调整，应当按照《行政区划管理条例》的规定及行政区划管理有关要求及时报告党中央决定。

另外一类应当报党中央的，是地名的命名、更名、使用涉及国家领土主权、安全、

外交、国防等重大事项的。

对于由谁报党中央，如何报党中央的问题，执行《中国共产党重大事项请示报告条例》等党内法规的有关规定。

### 三、地名管理应当有利于维护国家主权和民族团结

地名是国家主权的象征，事关民族尊严、领土完整。地名管理关系到国家治理，关系到国家领土主权、外交国防等重大事项，具有鲜明的政治性。根据国际法有关规定，最早命名是确定领土主权的基本要素之一。1983年，中国地名委员会受权公布了《我国南海诸岛部分标准地名》，有效宣示了我国对南海诸岛的主权。原《条例》规定“凡有损我国领土主权和民族尊严的，带有民族歧视性质和妨碍民族团结的”必须更名，这一规定既符合地名本身的特点，也适应地名管理需求。本次修订保留了这一内容，并将其由更名工作的具体规定，上升为地名管理工作的总体要求，表述为“应当有利于维护国家主权和民族团结”。

地名事关民族团结，不得命名、使用带有歧视或侮辱少数民族性质的地名。历史上遗留下不少歧视少数民族的地名，影响到各民族的团结。中华人民共和国成立后，为贯彻党的民族政策，加强民族团结，一是更改了一批带有歧视性含义的地名，如云南省的平彝、蒙化两县分别改名为富源县和巍山县；二是延续使用来源于少数民族语并广泛使用的少数民族语通名，如旗、苏木等。特别是有些地名展现了深厚的民族平等团结内涵，对铸牢中华民族共同体意识产生积极影响，为巩固民族大团结作出了积极贡献。如云南凉山彝族自治州的彝海镇是发生“彝海结盟”的地方，镇名就得名于该历史事件。这一地名体现了民族团结和军民团结，记录了红军长征史上光辉的一页。这类地名，不但是民族文化的体现，也是民族地区宝贵的精神财富。

### 四、地名管理应当有利于弘扬社会主义核心价值观

地名具有展示和传播文化价值追求和精神导向的作用，地名管理应当符合国家的价值目标、社会的价值取向、公民的价值准则。把集中反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系作为开展地名命名、更名和地名文化保护等工作的重要原则，是贯彻落实党中央重大决策部署的具体体现。

党的十八大报告提出：“倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。”社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，体现社会主义核心价值体系的根本性质和基本特征，反映社会主义核心价值体系的丰富内涵和实践要求，是社会主义核心价值体系的高度凝练和集中表达。党的十八届三中全会对培育和践行社会主义核心价值观作出了

重要阐述，中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》进行了具体部署。党的十九大报告指出：“要以培养担当民族复兴大任的时代新人为着眼点，强化教育引导、实践养成、制度保障，发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯。”宪法第二十四条第二款规定“国家倡导社会主义核心价值观”。2018年5月，中共中央印发的《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》强调，着力把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程，确保各项立法导向更加鲜明、要求更加明确、措施更加有力，力争经过5到10年时间，推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。

贯彻“有利于弘扬社会主义核心价值观”原则，要着眼于发挥地名作为社会主义核心价值观的重要载体作用。社会环境对个人价值观念的形成起着关键作用，要发挥地名“润物无声”的优势，使社会主义核心价值观潜移默化地融入社会环境的各个方面，特别是百姓日常生活中。

在新命名地名时要注重将中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化融入地名含义中，不忘本来、吸收外来、面向未来，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，推动社会主义核心价值观在命名工作中实现创造性转化、创新性发展。

在开展地名文化保护工作时要着重发掘、保护、利用蕴含中华民族优秀价值观念的地名，很多地名蕴含中华民族优秀的价值理念、传统美德和人文精神。例如，寓意“国泰民安”的泰安、“崇尚礼义”的崇礼、“永远昌盛”的永昌……寄托着人民的美好愿望与情感，既是优秀传统文化的结晶，也体现了中华民族在几千年文明传承中形成的传统美德。这些优秀的地名文化依然滋养着当代中国人，并以活态形式成为中国特色社会主义文化的重要组成部分。在开展地名文化工作中要挖掘、保护，充分传承、利用好这类地名。

## 五、地名管理应当有利于推进国家治理体系和治理能力现代化

地名在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着重要的基础性作用。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下治理国家的制度体系，包括党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。改革开放后，特别是党的十八大以来，党领导人民推动新时代中国特色社会主义制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。党的十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”确

定为全面深化改革的总目标。党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，为坚持和完善中国特色社会主义制度提供了根本遵循。

“九层之台，始于垒土”。作为社会基础信息的地名必须准确、规范，才能为其他社会信息流动打好基础，为国家治理现代化提供基础信息支撑。随着国家治理体系和治理能力现代化的深入推进，地名工作发挥作用的空间越来越大，在国家经济、政治、文化、社会、外事等方面活动中发挥着不可或缺的作用。应当从战略和全局高度对地名事业发展作出规划、指导和引领，提高地名工作的制度化、规范化、科学化水平，更好地为中国特色社会主义事业服务。

习近平总书记指出：“制度更加成熟更加定型是一个动态过程，治理能力现代化也是一个动态过程，不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸。”随着时代的发展，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为了新时期社会的主要矛盾。面对新时代、新任务和新要求，地名管理必须坚持与时俱进，扎根于我国历史文化传统，从经济社会发展水平出发，尊重广大人民意愿，围绕不断满足人民对美好生活的向往推进制度创新和治理能力建设，提升地名公共服务能力和水平，提高行政效率和经济效益，维护社会稳定和社会秩序，为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献力量。

## 六、地名管理应当有利于传承发展中华文化

地名管理“应当有利于传承发展中华文化”，目的是发挥好地名的文化属性，与《条例》第一条立法目的中“传承发展中华文化”的规定相呼应。

文化是民族的血脉，是人民的精神家园，推动文化大发展大繁荣对于全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重要的战略意义。在地名管理中做到传承发展中华文化需重点做好以下几点：一是既不能片面地厚古薄今，也不能片面地厚今薄古，而是要本着科学的态度继承和弘扬中华文化，努力用中华民族创造的一切精神财富来推进地名文化建设，以文化人，以文育人。二是创造性转化和创新性发展，使之与现实文化相融相通。创造性转化，就是要按照时代特点和要求，对那些至今仍有借鉴价值的内涵和陈旧的表现形式加以改造，赋予其新的时代内涵和现代表达形式，激活其生命力。创新性发展，就是要按照时代的新进步、新进展对中华优秀文化的内涵加以补充，拓展完善，增强其影响力和感召力，在对待历史地名复活使用和新地名命名上统筹兼顾，不断推进中国优秀地名文化的保护、利用和传承。三是深入研究我国各类地名命名方式方法，总结提炼其中所蕴含的中华文化的思想精髓，价值观念和道德判断，在地名的命名、更名工作中灵活使用，从而大力弘扬地名所代表的中国魂、民族魂，不断增强文化自信。四是坚持从中国和中华民族实际出发，坚持取长补短，择善



而从，借助联合国地名相关组织等平台加强国际交流合作，在通过地名工作服务中华优秀传统文化“走出去”的同时，不断汲取各种文明养分丰富和发展我国地名文化工作。

例如，从2019年开始播出的《中国地名大会》就是地名管理传承发展中华优秀传统文化的代表。该节目坚持“从地名看文化，从文化看中国”，充分呈现地名中所蕴含的中华优秀传统文化基因和时代价值，展示和传播中华优秀地名文化中的价值追求和精神导向，涵养社会主义核心价值观，既通过地名传播地名文化知识增强了中国特色社会主义文化自信，又服务了规范地名管理。

## 七、地名应当保持相对稳定

地名作为地理实体的指代，一经产生就与地理实体之间保持着相对稳定，同时地名是人类生产活动社会化的产物。社会发展必然促使地名演变发展，但这种演变发展应基于地名的相对稳定。稳定的地名有利于经济社会发展，有利于公众日常生活和交往。“地名应当保持相对稳定”是地名管理始终遵循的重要原则。国务院1979年《关于地名命名、更名的暂行规定》（以下简称《暂行规定》，已废止）第三条规定：“地名是历史形成的，应当以历史唯物主义的观点正确对待，以保持地名的稳定性。”原《条例》第三条规定：“地名管理应当从我国地名的历史和现状出发，保持地名的相对稳定。”《条例》修订中继续坚持这一原则，也是从我国地名的历史和现状出发，结合地名与地理、历史、文化、语言环境等要素的关系作出的。地名是一种语言现象，从社会交流看应保持地名语词的相对稳定。地名是历史形成的，是一种历史文化遗产，从尊重历史、维护历史文化传统来看，地名也不宜经常变动。《条例》第十条第二款规定“具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名，一般不得更名”，是对该原则的延伸和细化。

将“保持相对稳定”作为地名管理的一项重要原则，既着眼于确保历史上“任性”改名的错误不再出现，又符合控制地名行政管理成本的现实需求。

地名更名不仅仅是简单的新旧名称替换，而是一项复杂的系统工程，可能会产生巨大的经济成本、社会成本和文化成本，需慎重对待，加强论证评估。除了随处可见的地名标志、交通标志、旅游标志上标示地名外，与经济社会、人民生活息息相关的各类组织机构、不动产等都纳入了依法登记的行列，身份证、不动产登记证、营业执照、卫生许可证、烟草经营许可证、文化经营许可证等使用地名及门牌号码的各类法定证件也有数十种之多，产品包装、宣传广告、个人名片等领域中使用地名的情况更是数不胜数。一旦更名，这些标志、证照、产品信息等都有可能需要更换，对经济社会运行和群众生产生活影响很大。同时，地名更名还要充分考量对文化、历史的影响，避免随意更改地名造成地域文化断层或丢失、历史空间无法准确复原等问题。

## 八、未经批准，任何单位和个人不得擅自决定对地名进行命名、更名

本条第三款对未经批准、擅自进行地名命名、更名的行为作出了禁止性规定。原《条例》第三条规定：“必须命名和更名时，应当按照本条例规定的原则和审批权限报经批准。未经批准，任何单位和个人不得擅自决定。”本次修订从加强地名管理的严肃性和权威性出发，沿用了原《条例》这一规定。

地名是社会基础公共信息，地名管理工作是社会行政管理的一部分，无论新地名的命名，还是已有地名的更名，都应从当地的实际出发，尊重历史，履行法定程序，不得擅自决定。一旦擅自命名、更名地名并发布，将使不规范、不标准地名信息进入社会，带来信息混淆和误导。《条例》第二章对地名命名、更名明确了相应的法定程序和批准权限，规定任何单位和个人都应当履行法定的命名、更名程序，不得擅自进行地名命名、更名。

**第五条 地名的命名、更名、使用、文化保护应当遵守法律、行政法规和国家有关规定，反映当地地理、历史和文化特征，尊重当地群众意愿，方便生产生活。**

**【条文解读】**本条是关于地名命名、更名、使用、文化保护应当遵循的总体规定。

本条规定主要包括三个方面内容，反映了各项地名管理活动与法规政策，与地理、历史、文化，与社会群众之间的关系。

### 一、遵守法律、行政法规和国家有关规定

全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，是实现社会长足进步和国家长治久安的重要保障。宪法第五条规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”党的十八届四中全会提出，要“增强全民法治观念，推进法治社会建设”，将守法提升到与立法、执法、司法同等重要的高度。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出：“任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。”党的十九大报告强调：“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”地名命名、更名、使用、文化保护是地名管理的核心内容，必须重视法治、厉行法治，运用法治思维和法治方式回应社会关切、解决实际问题，才能最大限度凝聚共识，做好各项地名管理工作。

由于地名本身特性，其命名、更名、使用、文化保护涉及多个领域，必须遵守的法律主要包括《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行

政处罚法》《中华人民共和国国家通用语言文字法》《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国海岛保护法》《中华人民共和国档案法》等；须遵守的行政法规主要包括《条例》《行政区划管理条例》《地图管理条例》等；须遵守的有关规定主要包括《地图审核管理规定》《无居民海岛名称管理办法》等。

## 二、反映当地地理、历史和文化特征

地名是地域文化的重要组成部分，承载着深厚的文化内涵，是传承历史文脉的重要载体。俗语“百里不同风，十里不同俗”是对不同的地域文化最朴素的表述，这其中既涵盖了地理空间的条件，又有不同文化的结果。地名管理特别是命名、更名中要注重地域特色，尊重文化差异，“反映当地地理、历史和文化特征”。

### （一）地理特征

地名的命名、更名、使用、文化保护应当反映当地地理特征。地理特征包括地形、地貌、气候、土壤等自然地理特征和经济、交通、人口等人文地理特征。在我国古代，采用“山南水北为阳、山北水南为阴”的命名方式来反映地理实体的地域方位，如咸阳、岳阳、汉阳、江阴等名称均据此命名。我国地形地貌复杂多样，依据地形特点命名的地名数量很多，崮、丘、坝、坪、坡等字作为地名通名来展示地域地形特征。例如，陕西、甘肃等西北地区的地名中常出现“塬”字，反映了黄土高原地区常见的一种地貌类型。淀、泽、泡、圳等字作为地名通名反映地域的水文特征。“涌”作地名，主要分布于东南地区，反映出当地河网密布的自然风貌。另外，市、店、集、铺等用字作地名通名，往往反映出当地的集市贸易等商业活动，漕、津、渡、埠等用字作地名通名，往往反映当地交通状况。在一定意义上讲，地名是复原地理环境的“活化石”，不仅要指代特定地理实体的空间位置，还应反映当地的自然地理或人文地理特征。

### （二）历史特征

地名的命名、更名、使用、文化保护应当反映当地历史特征。地名是历史的痕迹，每个地名总是在一个特定的历史时间和空间里形成的。某一地点名称沿革的变化，即为这一地点的一部编年史，地名成为了历史的见证者。一个地名的来龙去脉，折射出一段历史。西汉元鼎六年（公元前111年），汉武帝北征匈奴至河东郡，听闻南越大捷，遂改县名为“闻喜”；宋光宗先封恭王后即帝位，自诩“双重喜庆”，遂升恭州为重庆府。江苏北部沿海一带自秦汉以来就是我国盐业重地，当地至今仍有许多与盐业生产建制有关的地名，如新兴场、西团镇、南沈灶镇、便仓镇等。随着城镇化、工业化、信息化的快速发展，大量历史信息需要借助史籍、诗歌、绘画、地名、技艺、遗迹等历史载体进行传承。通过地名各项管理活动反映当地历史特征，是对历史载体的有效利用，对于传承

区域历史文脉、彰显文化自信意义重大。

### （三）文化特征

地名的命名、更名、使用、文化保护应当反映当地文化特征。地名是地域文化的载体和窗口，是一种特定文化的象征，一种牵动乡土情怀的称谓。地名作为一种信息载体，可综合反映出特定地域的自然、经济、政治、历史及社会文化状况等不同地域环境。不同的地区由于上述方面的差异造就的独特文化，必然会体现出各不相同的地域特色，也决定了其地名具有独特的地域文化性。我国县级以上行政区划名称数超过三千二百个，乡级行政区划名称更是近四万个，正是由于地名特有的地域文化性，才让我们清楚地分清并记住每一个地区。如京杭大运河两岸分布着众多与运河文化有关的地名，在太湖流域及附近江浙一带，是古吴、越国中心地区，遗存众多反映吴越历史文化的地名。特别是随着我国旅游业的发展和对外开放，地名更是成为弘扬地域文化，提升区域竞争力，推动区域可持续发展的重要资源。

## 三、尊重当地群众意愿，方便生产生活

“民为邦本，本固邦宁”。坚持“一切为了人民，一切依靠人民，从群众中来，到群众中去”的群众工作路线，是新形势下党和国家事业发展的必然要求。宪法第二条第三款规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”党的十八届三中全会强调，全面深化改革“必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。”地名与群众生活息息相关，把“尊重当地群众意愿，方便生产生活”作为地名命名、更名、使用、文化保护的一项总体要求，能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由，把“体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉”落到实处。

地名是当地群众在区域生活中形成的一种文化共识，不仅作为一种指位符号而存在，还是群众的情感寄托。在地名管理工作中“尊重当地群众意愿”，一方面，要广泛听取群众的想法和建议，尊重民意，汇集民智，体现人民愿望；另一方面，要积极回应人民群众新要求、新期待，研究解决实际问题，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

“方便生产生活”，首先要求地名的命名、更名将“好找易记”作为重要考量标准。其次在更名时要以便民利民为出发点，妥善处理可能涉及的不动产权属证书、身份证和户口簿等各类依托地名信息的法定证照，为人民群众提供更加灵活、便捷、优质的配套服务，在服务中实现管理，在管理中体现服务。



**第六条** 县级以上人民政府应当建立健全地名管理工作协调机制，指导、督促、监督地名管理工作。

**【条文解读】** 本条是关于地名管理工作协调机制的规定。

地名管理涉及面广，参与部门多，管理对象复杂。在相关部门依据法定职责做好地名管理工作的同时，规定县级以上人民政府应当建立健全地名管理工作协调机制，指导、督促、监督地名管理工作，既是地名管理特性的必然要求，也是多年来地名管理工作的实践总结。

本条规定“应当建立健全地名管理工作协调机制”的主体是“县级以上人民政府”，包括中央和省、市、县四级人民政府；“指导、督促、监督地名管理工作”，进一步明确、强化了协调机制的职责，更好发挥协调机制在加强地名工作组织领导、强化各部门沟通协调，统筹推进地名工作重点任务，协调解决地名工作中遇到的重大问题等方面的重要作用。本条规定可为地方结合实际建立相关协调机制提供法规依据。

## 一、国家层面的协调机制

自1977年中国地名委员会成立，国家层面的协调机制主要经历了两个阶段：

一是中国地名委员会阶段。1977年，国务院批准成立了中国地名委员会，成员单位包括国家测绘总局、公安部、外交部、中国文字改革委员会、新华社、邮电部、交通部、铁道部、中央统战部、中国科学院、广播事业局、国家出版局和总参测绘局等。其职责是“根据党和政府的有关规定，负责制定国内地名的命名、更改原则，制定国内外地名译写标准化原则，组织调查、搜集、整理、审定、储存国内外地名资料，编制出版各种地名书刊和参加有关的国际交往。”中国地名委员会下设办公室，由国家测绘总局代管，负责处理委员会的日常工作。1982年，组建城乡建设环境保护部，中国地名委员会办公室改设在城乡建设环境保护部。1987年，中国地名委员会办公室由城乡建设环境保护部划归民政部。1988年，明确中国地名委员会为国务院非常设机构，具体工作由民政部承担，原办公室并入民政部。中国地名委员会在推进地名管理和加强管理协调等方面发挥了重要作用。

二是地名管理工作部际联席会议阶段。2012年，国务院批准成立了由民政部牵头的地名管理工作部际联席会议制度。其主要职能是“研究提出地名统一管理的方针、政策建议；拟定地名公共服务发展战略，统筹协调国内、国外和国际公有领域地名命名、更名、拼写、译写、标准化和信息化管理等重大事项；统筹协调地名工作的国际交流交往，以中国地名委员会名义对外开展工作。”联席会议由16个部门和单位组成，民政部为召集单位，联席会议办公室设在民政部。按照国务院批复和《条例》规定，地名管理工作部际联席会议既是地名工作在国家层面的议事协调机制，也发挥中国地名委员会作用，

对全国地名工作进行指导、督促、监督。

另外，第二次全国地名普查期间，国务院第二次全国地名普查领导小组统一组织、合力推进相关工作，为地名管理工作协调机制的进一步完善和更好地发挥作用探索了路径。《条例》公布实施后，民政部正抓紧根据变化了的机制和职能等情况，对联席会议组成和运行方式进行调整、完善，以适应新任务、新要求。

## 二、地方层面的协调机制

在地方层面，目前主要存在三种协调机制形式：一是保留“地名委员会”，如浙江等地；二是建立“地名管理工作联席会议制度”，如重庆等地；三是建立“地名管理工作领导小组”，如贵阳等地。地方建立的协调机制大多由政府分管领导牵头，相关部门负责同志参加，办公室设在民政（地名行政主管）部门。《条例》公布实施后，着眼加强地名管理的协调能力和确保管理范围全覆盖，各地要对现有协调机制的组织形式、参与部门、职责分工尽快进行调整、完善。

**第七条** 国务院民政部门（以下称国务院地名行政主管部门）负责全国地名工作的统一监督管理。

国务院外交、公安、自然资源、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、市场监管、林业草原、语言文字工作、新闻出版等其他有关部门，在各自职责范围内负责相关的地名管理工作。

县级以上地方人民政府地名行政主管部门负责本行政区域的地名管理工作。县级以上地方人民政府其他有关部门按照本级人民政府规定的职责分工，负责本行政区域的相关地名管理工作。

**【条文解读】**本条是关于地名管理体制的规定。

本条按照“统一监督管理、分级分类负责”的原则，从国家和地方两个层级明确了“地名行政主管部门”和“其他有关部门”在地名管理中的职责。

### 一、民政部负责全国地名工作的统一监督管理

第一款是对国务院民政部门在地名管理工作中的职责规定。根据《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》，民政部“负责地名管理工作，负责重要自然地理实体以及国际公有领域、天体地理实体的命名、更名审核工作”。自1993年以来，民政部一直是国务院地名行政主管部门。

国务院民政部门负责全国地名工作的统一监督管理，主要体现在统一对地名命名、更名、使用、文化保护及其相关管理活动的监督管理。

## 二、其他有关部门在各自职责范围内负责相关的地名管理工作

第二款明确国务院其他有关部门在各自职责范围内负责相关的地名管理工作。地名管理工作涉及部门领域广泛，需要充分发挥有关部门的职能作用。国务院其他有关部门包括但不限于本款规定的 11 个部门，这些部门针对地名命名、更名、使用、文化保护等在各自职责范围内负责相关的地名管理工作。

## 三、地方人民政府地名行政主管部门和其他有关部门的地名管理工作

第三款规定了县级以上地方人民政府地名行政主管部门和其他有关部门在本行政区域范围内开展地名管理工作的职责分工。

县级以上地方人民政府地名行政主管部门是指地方人民政府设置的管理本行政区域地名工作的机关。1987 年《劳动人事部关于改变地名工作领导体制的通知》要求：“地方各级地名委员会的工作机构，原则上并入各级民政部门。对个别有特殊情况的，不强求上下完全对口，可由当地人民政府自行决定。”目前，除北京市、天津市、上海市、深圳市的地名行政主管部门为规划和自然资源部门外，其他地区各级地名行政主管部门均为民政部门。

县级以上地方人民政府其他有关部门包括但不限于公安、自然资源、住房和城乡建设、交通运输、水利等部门。在推进行政区域范围内的地名管理工作过程中，需要各有关部门各司其职、密切配合，形成工作合力。

**第八条** 县级以上地方人民政府地名行政主管部门会同有关部门编制本行政区域的地名方案，经本级人民政府批准后组织实施。

**【条文解读】** 本条是关于地名方案的规定。

### 一、相关背景

2005 年民政部、建设部印发《关于开展城市地名规划工作的通知》，明确了地名规划工作的目的意义、部门责任、编制范围、编制要求等，自上而下地对地名规划的编制和实施做了初步的顶层设计，地名规划工作正式在全国推开。同年，民政部印发《关于实施地名公共服务工程的通知》，指出在全国范围内部署地名公共服务工作，将地名规划列为四项专项事务之一。

随着各地在工作中的实践探索，地名规划工作在原有编制前瞻性命名、更名方案的基础上向包括地名使用、文化保护、标志设置等地名管理工作综合性工作方案的形式发

展。《条例》将这种包括前瞻性地名命名、更名及其他各项工作的方案文件统称为地名方案。开展地名方案编制工作，有利于加强地名管理的计划性和科学性，防止产生不规范地名，提高地名标准化水平，对规范地名使用、传承地名文脉、推进城乡建设具有重要意义。

## 二、主要工作

地名方案编制工作主要是对地名命名、更名、使用、文化保护等事项作出具体安排，是加强和规范地名管理，提升地名公共服务水平的有效途径和重要抓手。编制地名方案要依据地名管理的法规、政策，立足区域现状和城乡建设发展的前景，以构建科学的地名体系为目标，统筹计划和解决社会建设中需要系统落实、整体解决的地名空间布局调整优化，科学安排具体地名采词命名，系统设计地名标志设置，明确地名文化保护措施。做好地名方案的编制工作将为地名管理提供全面的技术支撑，引导地名公共服务水平的不断提升，推动地名文化事业的良性发展，营造与现代城乡经济社会发展协调的地名环境。

## 三、编制实施方式

地名方案编制实施一般坚持属地原则，由县级以上地方人民政府地名行政主管部门会同有关部门组织编制，有关部门包括自然资源、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游等部门，这些部门往往涉及地名方案和相关领域专项规划的编制工作，联合编制能够使地名方案更好地与相关专项规划相衔接。

## 四、批准主体

本款规定地名方案“经本级人民政府批准后组织实施”，明确了地名方案批准主体是本级人民政府，增强了地名方案的权威性，便于实施和落实。经人民政府批准的地名方案，具有权威性，任何单位和个人不得随意变更，确需变更的应依据法定的程序和要求进行修改。修改时一般要与原定地名方案的总原则保持一致，以保持方案的整体性和协调性。其他专项规划凡是涉及命名、更名等地名相关工作的，都应当主动与已经制定的地名方案相衔接，防止一地多名、有地无名或重名等情况的发生，使地名方案真正落地实施。



## 第二章 地名的命名、更名

本章包括《条例》的第九至第十四条，共六条。总体上可以分为命名、更名管理和批准地名后备案公告两大部分。其中第九至十二条是关于地名命名、更名管理的规定，包括地名的组成形式，地名命名应当遵循的基本原则，地名更名的条件以及一般不得更名的情况，地名命名、更名应当提交的申请书材料，在地名命名、更名中开展评估、专家论证和征求意见的条件，各类地名命名、更名的权限和程序。第十三、十四条是关于批准地名后备案公告的管理规定，包括了各级批准机关批准的地名命名、更名的备案时限和程序，地名命名、更名的公告时限和程序。

命名、更名本质都是对一个地理实体赋予名称的工作。命名是对无名的地理实体赋予名称的活动，更名则是对已有名称的地理实体重新赋予名称的活动。千百年来命名实践，形成了富有特色的命名方法和独特规律，为现在开展命名以及地名标准化工作提供了丰富经验。现阶段地名命名工作应当吸收和借鉴这些方法和规律，结合当前地名管理工作实践，上升为相应的政策规范。从现实情况来看，地名更名的情形一般可分为两种：一是明显违反法律法规的，须进行更名；二是原名称符合规定，但因行政区划变更、城乡建设、自然变化等原因导致名实不符的，须进行更名。

地名命名、更名工作是地名管理的核心，是推动地名标准化的主要手段。《条例》第四条第三款规定了“地名应当保持相对稳定。未经批准，任何单位和个人不得擅自决定对地名进行命名、更名”，本章又对地名命名、更名的规则、申请材料、程序等作出规定，任何形式的地名命名、更名活动，都应遵守《条例》的相关规定。

**第九条 地名由专名和通名两部分组成。地名的命名应当遵循下列规定：**

- (一) 含义明确、健康，不违背公序良俗；
- (二) 符合地理实体的实际地域、规模、性质等特征；
- (三) 使用国家通用语言文字，避免使用生僻字；
- (四) 一般不以人名作地名，不以国家领导人的名字作地名；
- (五) 不以外国人名、地名作地名；
- (六) 不以企业名称或者商标名称作地名；

(七) 国内著名的自然地理实体名称, 全国范围内的县级以上行政区划名称, 不应重名, 并避免同音;

(八) 同一个省级行政区域内的乡、镇名称, 同一个县级行政区域内的村民委员会、居民委员会所在地名称, 同一个建成区内的街路巷名称, 同一个建成区内的具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称, 不应重名, 并避免同音;

(九) 不以国内著名的自然地理实体、历史文化遗址、超出本行政区域范围的地理实体名称作行政区划专名;

(十) 具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称, 一般应当与所在地地名统一。

法律、行政法规对地名命名规则另有规定的, 从其规定。

【条文解读】本条是关于地名组成形式和命名规则的规定。

本条有两款, 第一款规定了地名的组成和按照《条例》要求开展地名命名应当遵循的十项规定, 第二款与现行法律、行政法规有关地名命名规则的规定进行了衔接。本条规定是命名应当遵守的规则, 地名批准机关在工作中要严格落实。

## 一、地名的组成

地名是语言中的词或词组, 属于专有名词。大部分地名, 在语法上采取的是偏正结构, 即“专名+通名”的结构形式, 这是地名构成的一般形式。最早提出并解释专名和通名概念的是地理学家金祖孟先生, 其在《中国政区命名之分类研究》中讲道: “凡百地名, 均可分为二部。其一表示若干地名之通性, 为同类或同级诸地名所共具, 可名之曰‘通名’或‘基字’; 其二表示某一地名之特性, 为该地名所专有, 可名之曰‘专名’或‘干字’。”而后其在《地名通论》中继续对专名、通名的概念进行解读: “每一个人名字都可以分为‘姓’和‘名’两个部分, 每一个地名也可以分为类似的两部分。地名中相当于‘姓’的部分, 表示若干地名之通性, 为同类或同级诸地名所共有, 可以称为通名; 地名中相当于‘名’的部分, 表示某一地之特性, 为该地名专有, 可以称为专名。”

地名中通名和专名各自发挥着不同作用, 通名用来指明地理实体的类型, 专名用来指明具体的地理实体。从历史上看, 早期的地名一般是没有通名的。地名“专名+通名”的结构形式, 是在长期的地名命名、使用中发展形成的。早在商代, 我国地名的基本构词形式就已经出现了, 从学术界对甲骨卜辞研究发现, 其中已存在带有通名的地名, 如鸡麓、麦麓、洹泉、虎方等; 同时也存在着单字地名, 如丘、岳、河、周等。当时的地名总体上是无通名和有通名同时存在。在一些古籍中记录的单字地名, 大多是古汉语书面语言的省略式, 是音义的结合体, 偏旁成为意符, 专名表现为声符, 二者组合成一个形声字来表示一个地名。例如, 偏旁“阝”在右的大多与城邑有关, 作用与地名中的

通名部分相似，是地名类属通用的表现形式。在古人对地理环境的逐步探索和改造过程中，认识能力和命名方法也逐渐升级，对于各个不同类型的地理实体归类和命名是人类“求别”和“归类”的必然需求。将最初具体描述某一地理实体的名称转变为类别通名，并使用在同类的地理实体名称上，如江、河、山、川等。并在之后创造了更多类型的通名，所以说地名的这种“专名+通名”的结构特征是在地名命名、使用发展历史中逐渐形成的，代表着人类认识事物从“具体微观”到“抽象宏观”的发展。经过长期的历史演化形成的“专名+通名”的地名结构形式，把地名所指代的地理实体的层次、属性较为明显地区别开来，也实现了地名命名的规范化，便于公众对地名的理解，有助于地名的传播和使用。

但要注意的是，现代地名体系中，仍然有某些常用地名类型没有通名，比如聚落地名、区片地名等等。这里所说的没有通名有两层含义：一是地名本身没有通名，即一般从字面无法表现出地名的类别，或者连是否是地名都无法看出；二是从地名语词本身看有通名用字，但是这些通名可能专名化后并不能确切表明地名类别，或者与地名实际类别不一致。这种现象大多是历史继承或约定俗成产生并在自然村地名中非常常见。

## 二、含义明确、健康，不违背公序良俗

第一款第一项从三个方面规定了地名命名的基本要求。地名是指示地理位置必须使用的公共信息，也是重要的文化表现和多种文化信息的载体，命名时，其含义应当明确、健康，不违背公序良俗。

### （一）含义明确

“含义明确”是地名选词用字准确规范、含义清晰、指代明确，避免出现含义不清、逻辑混乱、故弄玄虚、怪诞离奇、不符合汉语或其他少数民族语言习惯的不规范地名。这是国务院1979年《暂行规定》“地名命名要简明确切”要求的延续。

### （二）含义健康

“含义健康”是个广义概念。《条例》指地名的内容要积极健康、具有正向性，不可带有侮辱性、歧视性、粗俗鄙陋和颓废厌世等负面含义，是对原《条例》第五条第一项“凡有损我国领土主权和民族尊严的，带有民族歧视性质和妨碍民族团结的，带有侮辱劳动人民性质和极端庸俗的，以及其他违背国家方针、政策的地名，必须更名”规定的延续和完善。历史上在民族地区命名了一些带有封建统治阶级思想，歧视、贬低少数民族的地名，这些地名在含义上反映了封建社会不平等的统治观念，影响民族感情，有违民族政策。中华人民共和国成立后，对相关地名进行了更名或标准化处理。

### （三）不违背公序良俗

“公序良俗”是法律常用概念，在司法实践中应用广泛，本次修订将其写入地名命

名应当遵循的规定中，代表《条例》在价值取向上增加了新的元素，更加符合新时代法治建设的需要。公序良俗是公共秩序与善良风俗的简称。所谓公序，即社会一般利益，包括国家利益、社会经济秩序和社会公共利益。所谓良俗，即一般道德观念或良好道德风尚，包括社会公德、商业道德和社会良好风尚。2021年1月1日起施行的《中华人民共和国民法典》将弘扬社会主义核心价值观作为立法宗旨，公序良俗原则即为重要体现。该原则通过维护社会公共秩序与善良风俗，用法治的力量引导人民群众向上向善。

随着民法典的颁布与实施，公序良俗不再是社会公众的道德评判，而是成为判定民事行为效力的一条重要法律依据，其价值在于将道德伦理规范引入法律适用。《条例》通过规定地名命名不违背公序良俗原则，是确保新命名地名不会产生损害社会公益和道德秩序行为而作出的禁止性规定，起到扩充法律渊源、弥补法律漏洞的作用，成为一项覆盖性较广的禁止性规定。

### 三、符合地理实体的实际地域、规模、性质等特征

第一款第二项是关于地名与所指代地理实体关系的规定。地名的命名要“符合地理实体的实际地域、规模、性质等特征”，是地名“名副其实”要求的具体化，是地名能够有效发挥其指位、指代和指类功能属性条件之一，是对地理、地域环境和对地名自身规律的认识不断深入而产生的要求。

落实该项规定要明确什么是地理实体的地域、规模、性质。地域指的是地理实体空间方位、空间范围、与其他邻近地理实体的相对位置关系等；规模指的是地理实体的地理学属性指标，不同类别的地理实体其规模有不同的描述指标；性质指的是地理实体的类别和本身具有的独特特征。

在实际命名工作中执行该项规定要从地名的专名和通名两部分入手。在地名专名方面，如北京、天津、山西、湖北、浙江等都是我国省级行政区划名称的专名，区分了不同的区域；青海、洞庭、鄱阳、洪泽、太、巢等都是我国湖泊类地名的专名，区分了不同地理位置的不同湖泊个体。专名从命名方式和含义上看可以分为两大类，“写实”和“写意”，“写实”名称以表现地理实体的特征、性质为主，比如根据形态、位置、特征、物产、居民等因素命名，绝大多数地理实体的名称都是此种类型；“写意”名称则多根据地理实体发生的传说、事件，还有一些是表达美好意愿或信仰，这种名称多是命名者通过将精神元素与特定类型地理实体相结合，表达纪念、愿望等。不管是采取何种命名方式，专名都应当来源于地理实体或者其关联事物。

在地名通名方面，以自然地理实体名称为例，山脉、山、峰、平原、高原、沙漠、江、湖、海、岛、礁等地名通名都是用来区分地理实体类别的语词；江、河、溪、浦、港等是用来区别河流这一类地理实体的不同层次形态的地名语词；湖、海、淀、泊、荡、



泡（如乌尔塔泡）等是用来区分湖泊地名不同语源或不同规模、形态的语词。当然，通名的指类作用不是绝对的精准化、表面化，这是由两方面原因造成的：一是地名作为一种简单文字表述没有那么精确，大部分通用的通名只能从类层次上展现地理实体类别，单从地名中无法看出更细的划分；二是一些地名在使用常见通名时却代表着不同类型的地理实体，比如有的海岛用“山”、河流用“港”作为通名，如果不具备一定的知识背景或对当地地域文化不了解，单纯从通名无法准确判断出地名类别。

现在，一些城市中住宅区、楼宇名称，存在使用国际、世界、山庄等名实不符的词汇命名的情况，在含义、类型和规模方面刻意夸大，出现了地名的专名或者通名远远超出了其指代地理实体实际地域、规模的现象，甚至出现张冠李戴，不符合地理实体的性质特征。

地名命名时，还要注意地名语词特别是描述规模、特征的形容词应与地理实体的实际地域、规模、性质等相适应，避免出现大地理实体冠小名和小地理实体冠大名的现象。如舟山群岛历史上曾经出现过用“大嵎山”命名相邻两座海岛中的小岛，用“小嵎山”命名其中的大岛现象，造成历代地名方志、舆图都出现误记、误指的问题。20世纪80年代开展海域地名普查工作时，将之分别按方位更名为“东嵎岛”和“西嵎岛”。

现代地名管理中，地理实体命名需要综合考虑专名和通名两种要素，使地名与地理实体的性质、类属、层次的关联性能够较强地展示出来，与整个地名体系相融合。应当避免专名与地理实体性质毫无关系，通名与地理实体的规模、类型毫无关系的地名出现。

#### 四、使用国家通用语言文字，避免使用生僻字

第一款第三项是针对地名用字的规定。地名用字是地名的表现形式，地名通过其书写来实现信息的传递。本项提出了两个层次的要求，首先是地名应当“使用国家通用语言文字”，在此基础上要“避免使用生僻字”。

##### （一）使用国家通用语言文字

《中华人民共和国国家通用语言文字法》规定“国家通用语言文字是普通话和规范汉字”。这里包含了普通话和规范汉字两部分内容，涉及地名的读音和书写两个方面。整体而言，地名的读音要以普通话为标准。普通话是以北京语音为标准音，以北方话为基础方言，以典范的现代白话文著作作为语法规范的现代汉民族共同语。国家通用语言是普通话，不能简单地把普通话等同于汉语。汉语是汉民族的共同语，主要方言分为北方方言、吴方言、湘方言、赣方言、客家方言、闽方言和粤方言。从历史发展来区分，汉语还分为古代汉语和现代汉语。所以国家通用语言不是简单地指汉语，而是特指现代汉语中的普通话。地名的书写要使用规范汉字，不但汉语地名必须使用规范汉字，少数民族语地名汉字译写也应当使用规范汉字。汉字在不同的发展时期形成了不同的表现形态，

并存在于今天的现实生活中，为公众所使用，古往今来的汉字字样已经多到十几万。而规范汉字是具有法律意义的名词，指经过系统整理、由国家发布、通行于中国大陆现代社会一般应用领域的标准汉字及其读音。规范汉字的标准由国务院或国家语言文字主管部门颁布实施。2013年6月5日，国务院发布了《通用规范汉字表》，该表共收录规范汉字8105个。

《通用规范汉字表》分为三级：一级字表为常用字集，收字3500个，主要满足基础教育和文化普及的基本用字需要。二级字表收字3000个，实用度仅次于一级字。一、二级字表主要满足出版印刷、辞书编纂和信息处理等方面的一般用字需要。三级字表收字1605个，是姓氏人名、地名、科学技术术语和中小学语文教材文言文用字中未进入一、二级字表的较通用的字，主要满足信息化时代与大众生活密切相关的专门领域的用字需要。

按照规定，国家通用语言文字不包括外国文字、阿拉伯数字、标点及各种符号等非通用语言文字，不应用上述文字符号命名地名。

## （二）避免使用生僻字

此项规定的是“避免”，即没有完全禁止使用“生僻字”。在现有汉语地名体系中，存在一些“生僻”的地名专用字、专用读音，这既是中国地名的特点和地名文化的独特体现，也是汉语语言文字的有机组成部分。客观上，现实生活中这些地名专用字、专用读音给社会公众的认读带来了不便。按照“控制增量，减少存量”这一处理地名中生僻字的基本原则，未来开展的地名命名要“避免使用生僻字”。

中华人民共和国成立后，我国在地名生僻字使用管理理念上经历了从替换地名生僻字，到政策上完全在命名中禁止使用生僻字，再到原《条例》出台后规定避免使用生僻字的过程。中华人民共和国成立初期，在社会文化水平较低情况下很多带有生僻字和未简化繁体字的县名难认难写，不便于推广使用。1958年中国文字改革委员会向部分省、市、县发出“更改一部分生僻地名字的建议”。1964年12月，当时负责地名管理的内务部发布了《关于请对县市以上地名等审查提出更名意见的函》，在审查更改的地名范围第四项中规定“用字生僻难认难写的”。20世纪50—60年代，我国对这类行政区划名称进行了更名，共计更改生僻字县名34处，分属于7个省、2个自治区，更名一般采用与原生僻字同音的常见字代替方式进行。虽然这种更名方式使地名更容易被大众所认知，但随着经济社会发展、人民文化素养不断提升和对地名文化保护工作认识的深入，越来越多的人也认识到了这种更改地名的方式大部分没能保留原地名的字义或字音，割断了地名所承载的历史文化脉络。《暂行规定》规定地名命名不用生僻字。1983年《中国地名委员会、民政部关于在行政体制改革中认真做好地名命名、更名工作的通知》规定在新定行政区划名称时不用生僻字。可以看出，当时在政策上关于使用生僻字的态度是

“不用”。到原《条例》正式出台，关于生僻字的规定变为“避免”使用生僻字，新修订《条例》沿用这一规定。生僻字并不是绝对的不能用。制定这个规定也是从保护历史文化、延续历史文脉的目的出发，确保一些具有明显历史文化价值的地名生僻字能够继续使用。但生僻地名用字的恢复、使用一定要慎重，对必要性、可行性和群众认可度等进行充分论证，坚持实事求是的原则，不能“一刀切”和盲目跟风。

地名中存在的专用字、专用读音，是地名中非常复杂的现象。为了确保地名标准化和保持地名稳定性的统一，且与国家通用语言文字体系相衔接，应当对地名专用字、专用读音进行审定。2000年4月，民政部、教育部、国家语言文字工作委员会联合印发《关于开展全国政区名称用字读音审定工作的通知》，开始全国省、地、县、乡4级行政区划名称中的生僻字的审音定字工作。这次工作中对生僻汉字的界定标准暂定为：次生僻字，未收录于国家语言文字工作委员会、国家教育委员会1988年1月26日发布的《现代汉语常用字表》（3500字）的汉字；生僻字，未收录于国家语言文字工作委员会、新闻出版署1988年3月25日发布的《现代汉语通用字表》（7000字）的汉字。

## 五、一般不以人名作地名，不以国家领导人的名字作地名

第一款第四项规定源自1949年3月党的七届二中全会，会上毛泽东同志提出“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”，会议作出六条规定，其中第五条是“不以人名作地名”。

中华人民共和国成立前，少数地方曾出现过用我党领导人和军队中高级将领名字作地名的现象。如抗战时期，河北省唐县军城镇有朱德路；解放战争时期，为纪念董振堂烈士，河北省新河县改名振堂县。1951年《政务院关于更改地名的指示》中规定“纪念革命先烈，一般用碑塔等方式，不更改地名”。《暂行规定》中对相应内容进行了细化，表述为“一般不以人名作地名。禁止用国家领导人的名字命名地名”，用“一般”和“禁止”来区分不同情况。2013年7月11日，习近平总书记在西柏坡纪念馆六条规定展板前指出：“不以人名命名地名，这一条坚持下来了。”“一般不以人名作地名，不以国家领导人的名字作地名”是中华人民共和国成立后地名管理始终坚持的原则之一，本次修订延续了这一规定。

在不以人名作地名中使用“一般”限定，主要是对管理中已经存在或可能出现的特殊情况留有余地，比如有些具有重要纪念意义、缅怀革命先烈的地名，如山西左权县，已延续下来并被社会接受和长期使用，但工作实践中以人名作地名要从严把握。对于特殊情况，下一步将在总结经验和实践的基础上，根据管理实际需要予以明确。

## 六、不以外国人名、地名作地名

第一款第五项规定不以外国人名、地名作地名。以外国人名、地名命名的我国地名一般归为“洋”地名。中华人民共和国成立前，“洋”地名主要出现在被割让或租借的地区，命名者大多是外国入侵者或殖民者。中华人民共和国成立后，地名管理工作逐渐规范化，更改了带有歧视性、侮辱性的“洋”地名，限制了新“洋”地名的产生。20世纪90年代后期，随着城镇化水平的快速提升，住宅区、楼宇等实体大量涌现，出现了一些以外国人名、地名和外来语音译词命名的现象，不利于传承我国的优秀历史文化。

不以外国人名、地名作地名成为地名管理的规定，源于1987年5月13日《国务院办公厅关于我同外国结为友好的城市不以对方地名、人名命名街道或建筑物的通知》，该通知指出“近来，在对外友好城市交往中，有个别城市与外国结好城市签署的《备忘录》或《会谈纪要》，包括了各以对方城市名称命名街道的内容，这是不妥当的”，要求“对外友好城市工作应注重实效，一律不以对方地名、人名命名我国街道或建筑物等。如对方提出，可以我国无此习惯为由予以婉拒”，对于“个别确有特别纪念意义需以对方地名、人名命名我国街道或建筑物的，要事先报国务院审批，未经批准，不得自行向外国对口城市作出承诺”。1996年，《实施细则》出台，在第八条明确规定“不以外国人名、地名命名我国地名”。

不以外国人名、地名命名本国地名也是国际通行做法。地名是重要的社会基础公共信息和重要的文化载体，以本国语言文字的形式存在。除各国管辖范围外区域、天体地理实体名称外，地名和其指代的地理实体都是有归属国的。世界各国为了自身的国家利益和民族历史文化的传承，都在努力保护和使用的本国地名。联合国地名专家组在关于地名标准化的讨论中，非常关注和重视外来语地名问题。1972年第二届联合国地名标准化会议决议明确指出：“认识到公众希望控制使用外来语地名。建议在地名国际化中，要尽量少使用外来语地名来命名那些完全位于一个国家内的地理实体。”外国人名、地名自然属于外来语范畴。一些国家也有类似规定，印度尼西亚在《行政区域、省、市县行政中心的命名与更名以及行政中心迁移的规则》中规定：“地名命名与更名应遵循地名学命名原则……使用本地名称。”美国在《国内地名命名原则、方针及程序》中规定：“对于美国本土和领土内的地点、地物和地区的名称，美国地名委员会的指导原则是采用当前当地用法作为联邦官方用法。”

## 七、不以企业名称或者商标名称作地名

第一款第六项是本次修订新增的禁止性规定。

地名属于社会公共资源，以企业或商标名称作地名，利用地名宣传企业或品牌，容



易造成地名命名的商业化、私有化倾向。同时，也存在因企业的不稳定性影响地名稳定的问题。特殊情况下，还可能产生负面影响。因此，有必要明确相关要求。

一些国家也有类似规定，澳大利亚在《地理命名指南 2010》中指出：“命名机构不应以下列名称作为地名：1. 商业企业；2. 品牌名称；3. 非营利组织。如果某企业或组织在相当长的时间内与该地区有关联，且非常受公众的尊重，也可以作为例外情况。在这些情况下，命名机构必须在开始就最终的命名提议征询公众意见或作出决定前，向登记官提出书面申请，并寻求对此原则的豁免。”新西兰规定，“不得批准以商品或其制造商的名称命名地名”。

需要说明的是，由于现实中大量通用词汇都已经或可能被注册为企业名称或者商标名称。在实施过程中，要注意区分地名是以特定企业或者商标名称命名，还是用词具有其他含义并非特指某企业或商标名称，不同情况应当区分对待。

## 八、国内著名的自然地理实体名称，全国范围内的县级以上行政区划名称，不应重名，并避免同音

第一款第七项与第八项都是关于地名重名、同音问题的禁止性规定。

### （一）重名、同音产生原因

地名产生重名、同音的原因有二：一是汉字本身的原因。近年来需要命名的地名数量巨大，而规范汉字特别是一级字数量少，在满足地名字数在合理范围内，组词含义明确、健康的要求下，很容易产生重名的情况，特别是同音情况更容易出现。据统计，汉字的同音率达到72%，没有同音字的汉字只有16个，其他汉字都有同音字，其中最多的达116个。这造成了地名语词有效供给客观不足。二是地名命名的原因。中国传统文化孕育了相同的思维方式、文化根脉、价值判断、理想追求，造成了地名采词上的趋同性。并且从命名地名文字数量上，专名以单字、双字占多数，例如文县、北京市等。专名组成汉字一般不超过三个（少数民族语地名的汉字译名除外），多字所占比例较少。在汉字和命名习惯两方面因素影响下，地名重名、同音现象比较容易产生。

### （二）管理要求

《条例》关于重名和同音的规定是对一个完整的地名而言，而不是仅指专名。地名重名是指不同地理实体使用了完全相同的名称，即读音和书写形式完全相同；地名同音是指不同地理实体的读音相同，书写形式不同。这两种现象都会对地名的指位作用产生较大的影响。但对以汉语汉字为主要表现载体的我国地名，根据类型和作用对重名、同音进行限制，必须控制在一定范围才是可行的。即对地名重名和同音的管理一定要把“度”规定好，不能盲目扩大。同时，要注意区别重名和同音的要求原则，在一定范围

内重名不应出现、同音避免出现，地名同音情况虽然在交流使用中对地名指位功能的发挥有一定影响，但难以完全禁止，也没必要完全禁止。《暂行规定》、原《条例》、《实施细则》均未对地名同音作完全禁止性规定，《条例》也继续沿用“避免同音”这一规定，体现与“不应重名”政策尺度差别。

### （三）管理对象

第七项是对“国内著名的自然地理实体名称”和“县级以上行政区划”名称不应重名，并避免同音作出规定，是对原《条例》规定的延续。不应重名并避免同音的范围都是全国。

关于“国内著名”这一提法，最早出现在《暂行规定》中关于命名、更名审批权限的条款。1986年《条例》改为“国内外著名”。本次修订将“国内外”恢复为“国内”，使表述更为具体，认定标准更趋统一，便于实际操作。关于国内著名自然地理实体的界定，从使用角度来看，国内著名是指该名称在全国都是熟知的，不需要添加其他地名来进行定位；从管理角度来看，是命名、更名需要由民政部审核，报国务院批准的自然地理实体；从文化角度来看，国内著名的自然地理实体名称蕴含着独特的民族情感和文化寄托，是国家宝贵的地名文化遗产。当前，著名自然地理实体名称重名现象极少，本项规定重点是防止新命名的自然地理实体借用、移植著名自然地理实体名称的现象发生。

县级以上行政区划名称在全国以至更大范围经常性使用，具有很强的指位性和特指性，《条例》延续了相关规定。

**九、同一个省级行政区域内的乡、镇名称，同一个县级行政区域内的村民委员会、居民委员会所在地名称，同一个建成区内的街路巷名称，同一个建成区内的具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称，不应重名，并避免同音**

第一款第八项对地名不应出现重名、同音的类型和范围作出了规定。

原《条例》第四条规定：“全国范围内的县、市以上名称，一个县、市内的乡、镇名称，一个城镇内的街道名称，一个乡内的村庄名称，不应重名，并避免同音。”《实施细则》第八条规定：“一个县（市、区）内的乡、镇、街道办事处名称，一个乡、镇内的自然村名称，一个城镇内的街、巷、居民区名称，不应重名”“上述不应重名范围内的地名避免使用同音字。”本项结合多年管理实践和适应社会发展需要，在原有规定基础上提高了要求：将乡、镇名称不应重名并避免同音的范围从“一个县（市、区）内”调整为“一个省级行政区域内”；将“一个乡、镇内的自然村名称不应重名，并避免同音”调整为“一个县级行政区域内的村民委员会所在地名称不应重名，并避免同音”。新增

“同一个建成区内的具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称，不应重名，并避免同音”的规定。本项规定与之前相比，将不应重名并避免同音的范围从省级行政区域、县级行政区域、建成区三个层级对不同类型地名分别作出规定。

#### （一）同一个省级行政区域内的乡、镇名称

原《条例》中规定“一个县、市内的乡、镇名称”不应重名；《实施细则》中规定“一个县（市、区）内的乡、镇、街道办事处名称”不应重名。随着经济社会发展，交通通信工具越来越发达，社会的交流交往活动愈加频繁，地名使用特别是在导航电子地图中的使用频率越来越高，政区重名同音问题容易造成指位混乱，会给社会治理、公众日常出行带来困扰。尤其是乡、镇作为行政区划的基础单元，名称数量大、使用频率高，对出行、物流运输等日常生活影响较大。从目前公众活动范围的角度考虑，省内的乡、镇重名同音往往会给日常生活带来不便。《条例》结合社会发展实际和需求，将乡、镇名称不应重名的范围由“一个县、市内”调整为“一个省级行政区域内”。

#### （二）同一个县级行政区域内的村民委员会、居民委员会所在地名称

我国村民委员会所在地名称很多来自于自然形成的农村居民点名称，重名现象很常见。张庄、李庄、赵庄等“姓氏+通名”的名称在华北地区俯拾皆是。之所以如此，一是由于生存环境、思维方式、文化背景相同和相近使然，信息不发达的传统农业社会对这类地名是否重名的要求不高；二是由于原《条例》所规定的“一个乡内的村庄名称，不应重名”，限定的区域过小造成的。随着经济社会发展，村民委员会所在地名称使用频次越来越高，一个乡、镇内的村庄不重名的规定，已经具有一定的局限性。因此《条例》将村民委员会所在地名称不应重名并避免同音的范围在原有规定基础上，由一个乡、镇调整为“一个县级行政区域内”。

居民委员会所在地名称不应重名并避免同音的范围，基本上沿用了《实施细则》中“一个城镇内的街、巷、居民区名称，不应重名”的规定。本次修订表述为居民委员会所在地名称，并将范围确定在“同一个县级行政区域内”。

#### （三）同一个建成区内的街路巷名称、具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称

《实施细则》第十八条规定“一个城镇内的街、巷、居民区名称，不应重名”，此次修订增加了“楼宇”，这是我国改革开放以来城镇化水平快速提升，新建楼宇名称大量涌现的现实需要。

本项最明显的调整是将《实施细则》和以往地名管理中常用的范围表述词从“城镇”修改为“建成区”。建成区是《中华人民共和国城乡规划法》中使用的法律概念，指城市、镇和村庄中已经完成建设、集中连片的区域。使用建成区的表述：一方面，考虑到与城乡规划法等法律法规在概念上相统一，便于与相关规划工作的衔接；另一方面，

街路巷、住宅区、楼宇名称的建设和使用的范围往往与行政区划范围不统一，而与城乡规划中的建成区范围更加一致，修改为“建成区”确保在重名、同音的管理上更符合工作实际、更具操作性。

同一建成区，大多毗连成片，部分市区虽有分隔，但藕断丝连，实为一个整体。随着社会交往日趋频繁，数据信息交换不断加快，街路巷、住宅区、楼宇名称作为一个整体的建成区中与日常生活息息相关、使用频率较高的地名，在同一建成区内出现重名会直接影响交通、邮政、公安、消防、医疗、应急等领域。因此，《条例》作出该禁止性规定。

总的来说，各类地名的特点是既具有相对稳定性，又具有相当的变动性，特别是随着我国工业化、城镇化的快速发展，新生地名不断涌现，旧有地名变更频繁。在地名命名、更名时，要利用国家地名信息库的大数据作为支撑，以现代信息技术为手段，规避出现新的重名、同音地名现象。

## 十、不以国内著名的自然地理实体、历史文化遗址、超出本行政区划范围的地理实体名称作行政区划专名

第一款第九项规定了行政区划命名时，在符合本条第一款第一至八项规定的同时，还应遵守的禁止规定。

由自然地理实体名称、历史建筑名称派生或引申出行政区划名称，是古今政区命名的方式之一，但不能违反本项所规定的两项条件。《实施细则》第八条规定：“不以著名的山脉、河流等自然地理实体名称作行政区域专名；自然地理实体的范围超出本行政区域的，亦不以其名称作本行政区域的专名。”本项是在这一规定基础上，增加了不以“历史文化遗址名称”作行政区划专名，进一步扩展了禁止范围。本项的禁止分了两类条件：

### （一）国内著名的自然地理实体和历史文化遗址

国内著名的山、河、湖等自然地理实体和历史文化遗址大多是旅游胜地，并且具有独具特色的文化内涵，社会关注度高，在全国乃至世界人民的心目中已形成特定形象。直接使用国内著名的自然地理实体、历史文化遗址名称作行政区划专名的命名方式不仅影响风景名胜的特定形象，容易造成资源之争，还打乱了行政区划本身历史、地理、文化等传承体系。另外，行政区划名称在使用时习惯不带通名，形成通名脱落现象，产生行政区划、自然地理实体和历史文化遗址名称的泛指、泛用，甚至混用，造成特定空间形象和地理区域范围上指称的混乱。

### （二）超出本行政区域范围

超出本行政区域的地理实体包括跨界地理实体和属于其他行政区域的地理实体。允



许超出本行政区域的地理实体名称用作行政区划的专名，不但会造成指位混乱，还可能引起相关行政区域对地理实体名称的争抢，产生负面影响。2015年国务院第二次全国地名普查领导小组办公室印发了《关于做好跨界自然地理实体地名普查的通知》，要求普查跨省级、地级和县级行政区域界线的自然地理实体地名，并建立了信息库，为落实本项规定奠定了基础。

### 十一、具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称，一般应当与所在地地名统一

第一款第十项给出具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称的原则性命名规定。

原《条例》第四条规定：“各专业部门使用的具有地名意义的台、站、港、场等名称，一般应与当地地名统一。”本次修订保留了这一内容，也符合原生地名和派生地名关系理论和社会实际理解。地名有原生和派生之分，二者为主从关系。交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称往往采取派生方式命名，与所在地地名的关系就是典型的原生地名与派生地名的关系，派生命名充分利用了主地名的知名度和位置，满足了社会对这类功能设施地名“简单明了、好找易记”的要求，方便了人民群众生活。因此，其名称一般应当与所在地地名统一。

### 十二、法律、行政法规对地名命名规则另有规定的，从其规定

第二款为兜底性条款，与相关法律、行政法规相衔接。

现行法律、行政法规存在与地名命名相关的规定，如《中华人民共和国公益事业捐赠法》第十四条规定：“捐赠人对于捐赠的公益事业工程项目可以留名纪念；捐赠人单独捐赠的工程项目或者主要由捐赠人出资兴建的工程项目，可以由捐赠人提出工程项目的名称，报县级以上人民政府批准。”《条例》作为地名管理领域的行政法规，在公益捐赠领域有关地名命名时要遵从于相关规定。对于其他行政法规有关地名命名的规定，如《中华人民共和国自然保护区条例》规定，自然保护区按照下列方法命名：“国家级自然保护区：自然保护区所在地地名加‘国家级自然保护区’。”“地方级自然保护区：自然保护区所在地地名加‘地方级自然保护区’。”“有特殊保护对象的自然保护区，可以在自然保护区所在地地名后加特殊保护对象的名称。”在自然保护区命名时，应当遵守相关规定。同时，这一条款也充分考虑了法规的连续性和未来发展的不可预见性，很多法律、法规条文中，在列举一些情形后，再加上此款“法律、法规另有规定的，从其规定”内容，这是立法的一种技术手段，以确保《条例》的严谨性和权威性。需要注意的是，地方性法规不适用该条款，即地方性法规有关地名命名规则的规定不能与《条例》规定相冲突。

### 十三、做好地名命名管理还需要注意的事项

第九条用较大篇幅来说明地名命名的要求，开展地名命名工作除要遵守好这些要求外，还要注重利用和发展我国地名命名理论、方法。我国三千多年有文字的历史以及大量命名实践中创造、发展出了一套特有的地名命名方法，体现了我国的传统文化和认识环境、改造环境的思维习惯。早在春秋战国时期，墨子即提出了“取实予名”的思想，认为“名”只能依据“实”来确定，“名”必须与“实”相符。随着自然地理实体与人文地理实体命名原则的相互交叉、融汇，地名命名理论得到进一步深化。如中国地名的“山南水北为阳、山北水南为阴”的命名规律，在阐释自然规律的同时也发挥着有效的指位作用。这些丰富的传统命名理论像雄厚的基石，为新时代地名命名奠定了坚实的基础，积累了丰富的手段。

**第十条** 地名依法命名后，因行政区划变更、城乡建设、自然变化等原因导致地名名实不符的，应当及时更名。地名更名应当符合本条例第九条的规定。

具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名，一般不得更名。

**【条文解读】** 本条是关于地名更名的规定。

本条分为两款，第一款规定了地名更名的启动条件和更名应当遵守的规则，第二款规定了一般不得更名的情形。

#### 一、地名更名的启动条件和更名应当遵守的规则

地名更名是不再使用某一地理实体现有名称并重新命名的工作，既是地名演变的一种社会现象，又是地名管理中进行地名规范化工作的一种管理行为。在原《条例》中，地名更名主要是针对不规范地名而言，如有损我国领土主权和民族尊严、带有民族歧视性质和妨碍民族团结、规定区域内的重名等情形。本条规定的对象是“依法”命名的地名，即依据《条例》规定命名并经批准的标准地名，突出更名对象、过程和结果的合法性。对于未“依法”命名的不规范地名，通过《条例》规定的监督检查和法律责任进行处理，属于地名规范化管理的手段。因此，要注意区分地名更名的适用对象。

对于“依法”命名的地名因何更名，按照第一款规定，核心条件是“导致地名名实不符”，触发这种条件包括但不限于行政区划变更、城乡建设、自然变化等原因导致地名不符合地理实体的实际地域、规模、性质等特征，即不能有效发挥地名的指位作用或地名内涵与地理实体不匹配，公众在使用地名时产生指位错乱、混淆，给群众生产生活带来极大不便，社会各界强烈要求更名的应当及时更名。这里注意强调了“及时”，即不拖延，以降低“名实不符”可能产生的不利影响。更名后重新命名的地名应当符合《条

例》第九条的规定。

本条规定的更名条件：一是因行政区划变更而更名。按照《行政区划管理条例实施办法》第二条第一款规定：“行政区划的变更，包括行政区划的设立、撤销，行政区划隶属关系的变更，行政区域界线的变更，人民政府驻地的迁移和行政区划名称的变更。”行政区划变更会涉及行政区划名称及派生地名的变更。如2020年6月国务院批复同意河北省调整邢台市部分行政区划：邢台市桥东区更名为襄都区；邢台市桥西区更名为信都区；撤销任县，设立邢台市任泽区；撤销南和县，设立邢台市南和区。其中邢台市“任县”变更为“任泽区”，“南和县”变更为“南和区”后，为使地名名实相符，将“任县汽车站”更名为“任泽汽车站”，“南和县人民公园”更名为“南和区人民公园”。二是因城乡建设而更名。随着城镇化的快速发展，城乡建设不断推进，地理实体产生变动，地名也随之更名。如杭州市临安区“环北路”由于城市扩建，方位指向性不明而更名为“武肃街”。三是因自然变化而更名。自然变化会使地理实体的性质发生变化，为使名实相符，地名更改就成为必然。如苏州市原有“黄天荡湖”，由于自然变化及人工工程，湖泊淤塞填埋，更名为“黄天荡河”。还有一些因自然条件发生改变，产生如聚落迁移，自然环境改变而发生地名更名情况。

## 二、一般不得更名的情形

第十条第二款是关于更名的禁止性条款，规定了一般不得更名的情形，即“具有重要历史文化价值，体现中华历史文脉的地名”，这也是《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》中“不随意更改老地名”规定的具体落实。

具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名，经过历史的沉淀，形成了历代积累的文化信息。这些地名不仅具有指代标示功能，还具有重要的传承与见证功能，如若更名，往往会割裂历史文脉，造成文化断层，故一般不得更名。

规定“一般不得更名”，即仅仅因第一款条件而产生的“名实不符”并不是“具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名”更名的绝对条件。通常来说，当地理实体消失或形态发生较大改变，会产生需要更名的条件，不过也应首先考虑以保留专名、变更通名为主，并充分利用专名进行移植派生，最大限度保护和利用这类历史文化价值较高的地名。

**第十一条** 机关、企业事业单位、基层群众性自治组织等申请地名命名、更名应当提交申请书。申请书应当包括下列材料：

- (一) 命名、更名的方案及理由；
- (二) 地理实体的位置、规模、性质等基本情况；

### （三）国务院地名行政主管部门规定应当提交的其他材料。

行政区划的命名、更名，应当按照《行政区划管理条例》的规定，提交风险评估报告、专家论证报告、征求社会公众等意见报告。其他地名的命名、更名，应当综合考虑社会影响、专业性、技术性以及与群众生活的密切程度等因素，组织开展综合评估、专家论证、征求意见并提交相关报告。

**【条文解读】**本条是关于申请地名命名、更名时应当提交材料的规定。

本条共分为两款，第一款规定在申请地名命名、更名时应提交申请书及申请书内容，第二款规定针对特定地名命名、更名时应当开展评估、专家论证、征求意见工作。

第一款列举了申请地名命名、更名的三类主要主体，分别是机关、企事业单位和基层群众性自治组织。其中机关既是命名、更名申请主体（向上级机关或同级人民政府申请），又可以是批准主体，其他两类均是申请主体，由相关的地名批准机关对命名、更名申请进行审批。目前列举的三类基本涵盖了主要的申请主体，如自然地理实体、行政区划、城市公园、自然保护地、街路巷名称命名、更名的申请主体是行政机关，村民委员会、居民委员会所在地名称命名、更名的申请主体是基层群众性自治组织（村民委员会、居民委员会），具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇名称和具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施名称命名、更名的申请主体涉及行政机关、企事业单位等。同时，使用了“等”字，主要是考虑到实践中还存在其他情况，如业主大会、业主委员会还可以对住宅区、楼宇的命名、更名提出申请。

地名命名、更名的申请都应提交申请书，且申请书应当包含第一款所列的三项基本材料。

## 一、命名、更名的方案及理由

第一款第一项规定了申请书中应包含命名、更名的方案和理由。命名、更名方案及理由包括但不限于因何种原因进行命名、更名，工作的组织形式及流程，命名、更名后的社会公告和标志设置等相关配套工作；拟更旧名的由来、含义等信息；拟新命名地名的选择理据，标准汉字书写（如是少数民族语地名还要标明民族文字书写形式），标准读音，标准罗马字母拼写形式，专名的由来、含义，通名的选择理由等。拟命名地名应当符合《条例》第九条的规定，其他如有遵照执行的法律、法规和规范等须写明。

## 二、地理实体的位置、规模、性质等基本情况

第一款第二项主要针对《条例》第九条第一款第二项的规定，确保命名、更名产生的新地名与所指代的地理实体名实相符。地理实体的位置，即地理实体在地理空间中所在的地方或所处的方位；规模即地理实体的范围、高度、结构等个体信息；性质即地理



实体的类型、功能以及产权关系等。这些基本情况可通过地图、影像图、空间坐标和文字等方式来描述。

### 三、国务院地名行政主管部门规定应当提交的其他材料

第一款第三项属于关于提交材料内容的兜底性条款，具体按照国务院地名行政主管部门出台的相关规定执行。

### 四、开展评估、论证及征求意见

第二款是在提交命名、更名申请书的基础上，规定对特定地名的命名、更名工作要开展综合评估、专家论证、征求意见，形成相应报告，作为命名、更名材料与申请书一并提交。

#### （一）行政区划的命名、更名

行政区划的设立包括行政区划的命名，行政区划名称的变更就是行政区划的更名。因此第二款规定的“行政区划的命名、更名”，应当按照《行政区划管理条例》第十三条所规定“申请变更行政区划向上级人民政府提交的材料应当包括”的七项内容，提交风险评估报告、专家论证报告、征求社会公众等意见报告，其中行政区划的命名、更名应当提交的上述报告可整合在申请行政区划变更的相关报告中。

#### （二）其他地名的命名、更名

地名在社会中属于基础性信息资源，一些地名的命名、更名会对社会和公众产生较大影响，因此本款规定应当综合考虑命名、更名工作的社会影响、专业性、技术性以及与群众生活的密切程度等因素，开展综合评估、专家论证和征求意见并提交相关报告。此款规定有利于科学研判命名、更名工作以及不同方案之间产生的影响和社会接受程度，有利于加强地名命名、更名管理，提升科学化、规范化水平。

社会影响较大的地名与特定地理区域的文化、历史因素密切相关，往往沉淀着某一地区的历史传统和文化遗产。如国内著名自然地理实体名称、具有重要历史文化价值的街路巷和遗址名称，其命名、更名社会关注度高，需从政治、经济、社会、文化等方面进行对其综合评估。专业性、技术性较强的地名，往往涉及地名的历史沿革考证、由来含义探究、词语语源辨析、字形读音确定，应当组织专家开展命名、更名论证。如雅鲁藏布大峡谷原有多多个名称，不利于地名标准化和社会使用。1998年，全国地名标准化技术委员会组织民政部地名研究所、中国科学院、中国社会科学院等单位的33名专家、学者充分研究论证，从几个待选名称中最终确定“雅鲁藏布大峡谷”这一名称，后经国务院批准，正式命名。与群众生活联系紧密的地名，按照《条例》第五条“尊重当地群众

意愿，方便生产生活”的规定，其命名、更名必须坚持群众参与的原则，征求群众意见并作为决策过程的重要环节，将群众的意见同具体地名命名、更名的客观需要相结合，形成最终的科学决策。如街路巷、住宅区等名称，往往涉及居民身份户籍、不动产权属证书、工商注册登记证书等相关证照信息，与群众生产生活和切身利益密切相关，其命名、更名应当开展征求意见工作。

综合评估工作，主要评估地名命名、更名的必要性、合法性、可行性，以及相关工作带来的社会影响、经济成本、风险点以及是否影响地名文化保护等。通过评估工作可以综合研判地名命名、更名的社会影响，采取合理措施予以应对，保障相关工作平稳开展。地名命名、更名虽然是地名行政管理工作，但需要地名学等科学理论作支撑，通过技术论证，在名实相符的基础上，从合理性、科学性、传播性、文化性、使用性等多方面选择最优的命名、更名方案。征求意见是提升地名管理工作社会参与度、了解社会需求、确保新地名平稳落地的有效措施。征求意见可以围绕是否开展命名、更名工作，征集备选名称等方面实施。

在实际工作中，应根据拟命名、更名地名的性质、使用范围、传播能力、文化承载、存在时间、派生情况等因素，综合考虑命名、更名可能产生的影响，分类实施，一事一策。综合评估、专家论证、征求意见三项工作可以各自独立，也可以根据需要综合开展，比如综合评估、专家论证工作既可以对是否开展命名、更名以及社会影响进行评估论证，也可以对不同命名、更名方案间的选择进行评估论证，征求意见既可以对是否开展命名、更名进行征求，也可以对专家论证结果进行意见征求。三项工作是有着紧密联系的，需要综合考量命名、更名中的组织实施、技术方法和社会影响之间的联系，形成论证充分、内容翔实、具备较强可行性和可操作性的命名、更名申请报告。

## 第十二条 批准地名命名、更名应当遵循下列规定：

（一）具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉以及有重大社会影响的国内著名自然地理实体或者涉及两个省、自治区、直辖市以上的自然地理实体的命名、更名，边境地区涉及国界线走向和海上涉及岛屿、岛礁归属界线以及载入边界条约和议定书中的自然地理实体和村民委员会、居民委员会所在地等居民点的命名、更名，由相关省、自治区、直辖市人民政府提出申请，报国务院批准；无居民海岛、海域、海底地理实体的命名、更名，由国务院自然资源主管部门会同有关部门批准；其他自然地理实体的命名、更名，按照省、自治区、直辖市人民政府的规定批准；

（二）行政区划的命名、更名，按照《行政区划管理条例》的规定批准；

（三）本条第一项规定以外的村民委员会、居民委员会所在地的命名、更名，按照省、自治区、直辖市人民政府的规定批准；

(四) 城市公园、自然保护地的命名、更名，按照国家有关规定批准；

(五) 街路巷的命名、更名，由直辖市、市、县人民政府批准；

(六) 具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇的命名、更名，由直辖市、市、县人民政府住房和城乡建设主管部门征求同级人民政府地名行政主管部门意见后批准；

(七) 具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施的命名、更名，应当根据情况征求所在地相关县级以上地方人民政府的意见，由有关主管部门批准。

**【条文解读】** 本条是关于地名命名、更名批准程序和权限的规定。

本条总体上是按照《条例》第三条地名管理范围的内容和顺序作出规定。表述方式的内在逻辑是基于《条例》第七条规定的“统一监督管理、分级分类负责”的原则。

各条款中对涉及国家层面的工作作出具体规定，对由地方负责的地名命名、更名工作提出原则性要求。

### 一、自然地理实体，边境地区涉及国界线走向和海上涉及岛屿、岛礁归属界线以及载入边界条约和议定书中的自然地理实体和村民委员会、居民委员会所在地等居民点，无居民海岛、海域、海底地理实体的命名、更名

本条第一项对自然地理实体，部分重要村民委员会、居民委员会所在地等居民点，无居民海岛、海域、海底地理实体的命名、更名作出规定。本项内容较多，根据地理实体的位置、重要性和类型等，存在不同级别、不同批准主体的情况。该项可按照不同批准机关分为以下三种情况：

#### (一) 国务院批准的地名命名、更名

报国务院批准的地名命名、更名分为两种情况：

一是具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉以及有重大社会影响的国内著名自然地理实体或者涉及两个省、自治区、直辖市以上的自然地理实体名称的命名、更名，由相关省、自治区、直辖市人民政府提出申请，报国务院批准。这一规定是以往相关规定的延续和完善。这里明确了两个限定条件：第一是“具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉以及有重大社会影响的国内著名”；第二是涉及两个以上省级行政区域。

第一个限定条件是在前面条款中已有的“国内著名”基础上，增加了具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉以及有重大社会影响的限定条件，在范围上更加聚焦于自然地理实体的历史文化内涵和社会影响。关于“具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉”的内涵在第十条第二款释义中已进行了解释。而“重大社会影响”属于法律法规中常用于表示影响程度的词汇，在本条中是指社会关注度极高的自然地理实体，其中社

会影响，既包含物质影响，如命名、更名产生的经济效益或直接成本；又包含精神影响，如公众乡愁记忆的体现。《条例》作出这一规定体现了立法的慎重，既保证了此类自然地理实体的命名、更名程序合法，同时又考虑到社会效果。

第二个限定条件是“涉及两个以上省级行政区域”。关于涉及两个以上省级行政区域的自然地理实体命名、更名的审批权限，1965年《国务院关于更改山脉、河流、湖泊、海湾、海峡、岛屿等的名称报批权限的通知》提出：“凡更改涉及两省、自治区、直辖市以上范围的山脉、河流、湖泊等的名称，应由有关省、自治区、直辖市人民委员会单独或共同备文一式二份报内务部审批公布。”《暂行规定》规定：“凡位处边疆地区的或在国内著名的山脉、河流、湖泊、岛屿、海湾、海峡等名称，由有关省、自治区、直辖市人民政府提出具体意见，报国务院审批；同时抄送中国地名委员会、民政部和外交部。”“涉及两个或两个以上的省、自治区、直辖市范围的山脉、河流、湖泊等的名称，由有关省、自治区、直辖市人民政府单独或共同报国务院审批；同时抄送中国地名委员会和民政部。”原《条例》规定：“国内外著名的或涉及两个省（自治区、直辖市）以上的山脉、河流、湖泊等自然地理实体名称，由省、自治区、直辖市人民政府提出意见，报国务院审批。”本次修订保留了这一内容，并结合当前和未来工作需求进一步规范、完善。

二是边境地区涉及国界线走向和海上涉及岛屿、岛礁归属界线以及载入边界条约和议定书中的自然地理实体和村民委员会、居民委员会所在地等居民点名称的命名、更名，由相关省、自治区、直辖市人民政府提出申请，报国务院批准。这一规定也是以往相关规定的延续和完善。

1965年《国务院关于更改山脉、河流、湖泊、海湾、海峡、岛屿等的名称报批权限的通知》提出：“凡更改位处边疆地区或对国外有影响的山脉、河流、湖泊以及海湾、海峡、岛屿等的名称，应由有关省、自治区、直辖市人民委员会备文一式三份报国务院审批公布。”《暂行规定》第十六条第一项规定：“凡位处边疆地区的或在国内著名的山脉、河流、湖泊、岛屿、海湾、海峡等名称，由有关省、自治区、直辖市人民政府提出具体意见，报国务院审批；同时抄送中国地名委员会、民政部和外交部。”原《条例》第六条第三项规定：“边境地区涉及国界线走向和海上涉及岛屿归属界线以及载入边界条约和议定书中的自然地理实体名称和居民地名称，由省、自治区、直辖市人民政府提出意见，报国务院审批。”需要注意的是，此项在“村民委员会、居民委员会所在地”后增加“等居民点”，即所有“边境地区涉及国界线走向”“载入边界条约和议定书中”的各类型居民点都属于本项规定的管理范围，其命名、更名应当遵循本项规定的批准权限。

关于“边境地区”地名，1982年中国地名委员会、外交部印发的《关于边境地区地名命名、更名的处理意见》给予了界定：“一般系指国境线（未签订边界条约的地区，



可按我方实际控制线或传统习惯线确定)我方一侧纵深五公里范围内的地名。”

### (二) 国务院自然资源主管部门会同有关部门批准的地名命名、更名

我国管辖范围内的无居民海岛、海域、海底地理实体的命名、更名,由国务院自然资源主管部门会同有关部门批准。2018年,自然资源部成立,对外保留国家海洋局牌子。自然资源部“三定”规定明确“负责无居民海岛、海域、海底地形地名管理工作”。

2017年,国家海洋局出台了《无居民海岛名称管理办法》,对“无居民海岛命名、更名、名称发布使用、名称标志设置、名称信息和档案管理等有关工作”进行了规定。《中华人民共和国海域使用管理法》规定:“本法所称海域,是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土。”因此,无居民海岛、海域、海底地理实体的命名、更名由自然资源部门按照相关规定开展工作。其中,海底地理实体的命名还须遵守《海底地名命名》等相关国家标准。

### (三) 省、自治区、直辖市人民政府批准的地名命名、更名

按照此要求批准的应当为“其他自然地理实体”名称,即不属于本项前面所列的一系列地理实体名称。

“其他自然地理实体的命名、更名,按照省、自治区、直辖市人民政府的规定批准。”这一内容是以往相关规定的延续。1965年《国务院关于更改山脉、河流、湖泊、海湾、海峡、岛屿等的名称报批权限的通知》规定:“凡更改位于一省、自治区、直辖市范围的山脉、河流、湖泊等的名称,可由所在省、自治区、直辖市人民委员会自行审批,报内务部备案。”《暂行规定》第十六条规定:“位于一个省、自治区、直辖市范围内不属于本条(1)款情况的山脉、河流、湖泊等的名称,由所在省、自治区、直辖市人民政府审批;并抄送中国地名委员会和民政部。”原《条例》第六条第七项规定:“其他地名,由省、自治区、直辖市人民政府规定审批程序。”

## 二、行政区划的命名、更名

第二项对行政区划的命名、更名权限作出规定。行政区划的命名、更名是行政区划管理的内容,应按照《行政区划管理条例》办理。

《行政区划管理条例》涉及行政区划名称的规定共五条:

第六条:“省、自治区、直辖市的设立、撤销、更名,报全国人民代表大会批准。”

第七条:“省、自治区、直辖市的简称变更,由国务院审批。”

第八条:“自治州、县、自治县、市、市辖区的设立、撤销、更名,由国务院审批。”

第九条:“乡、民族乡、镇的设立、撤销、更名,由省、自治区、直辖市人民政府

审批。”

第十条：“依照法律、国家有关规定设立的地方人民政府的派出机关的撤销、更名，由批准设立该派出机关的人民政府审批。”

### 三、本条第一项规定以外的村民委员会、居民委员会所在地的命名、更名

第三项规定除本条第一项以外的村民委员会、居民委员会所在地的命名、更名按照省、自治区、直辖市人民政府的规定批准。各省级人民政府在制定本级地名管理法规规范时，应当根据国家有关法律、法规，结合实际制定相关规定，明确村民委员会、居民委员会所在地的命名、更名的管理权限和程序。

### 四、城市公园、自然保护地的命名、更名

第四项对城市公园、自然保护地的命名、更名作出规定。

城市公园属于市政、园林、绿化的综合设施。一般来说，城市公园在命名、更名时可采取多种方式，可以利用周边现状地名就近、就地派生，或按公园所在区域范围内原有的地名语词系列采词，也可依照规划和建设主题进行创意命名。

自然保护地的命名、更名与自然保护地的建立、调整是相统一的。目前，与自然保护地命名、更名有关的法规、规定包括《中华人民共和国自然保护区条例》和《国家级自然保护区调整管理规定》，其中规定了自然保护区的命名规则和更名程序。

### 五、街路巷的命名、更名

第五项规定是对以往规定的延续。原《条例》规定：“城镇街道名称，由直辖市、市、县人民政府审批。”街路巷名称作为日常生产生活中大量使用的地名，与街路巷的规划建设和改造紧密联系，规定由直辖市、市、县人民政府批准，既适应地名管理的实际需要，也符合事权划分原则。

### 六、具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇的命名、更名

第六项对具有重要地理方位意义的住宅区、楼宇的命名、更名作出规定。原《条例》没有明确住宅区、楼宇名称管理的主管部门及审批权限，只是规定了“其他地名，由省、自治区、直辖市人民政府规定审批程序”。《条例》明确“直辖市、市、县人民政府住房和城乡建设主管部门”为住宅区、楼宇的命名、更名批准机关，规定命名、更名过程中须“征求同级人民政府地名行政主管部门意见”，以更好发挥政府部门行政资源

优势，进一步加强对此类地名的管理，防止产生不规范地名。

## 七、具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施的命名、更名

第七项对具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施的命名、更名程序作出规定。

按照《条例》第七条“分级分类负责”的原则，具有重要地理方位意义的交通运输、水利、电力、通信、气象等设施的命名、更名，由有关主管部门按照职责分工批准。需注意的是，民用机场作为重要的交通运输设施，其名称具有重要地理方位意义，在2012年《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》中已将“民用机场命名（更名）审批”项目取消，民用机场名称的命名、更名要按照中国民用航空局的规定办理。

相关部门命名、更名工作要根据情况征求所在地相关县级以上地方人民政府的意见，是对以往规定的延续。《暂行规定》规定：“各专业部门使用的台站港场名称，由各专业部门征求所在地县、市人民政府和所在省、自治区、直辖市地名领导小组的意见后，提出适当名称，报各专业部门的上级主管部门审批；并由主管部门定期汇总抄送中国地名委员会。”原《条例》规定：“各专业部门使用的具有地名意义的台、站、港、场等名称，在征得当地人民政府同意后，由专业主管部门审批。”《实施细则》规定：“专业部门使用的具有地名意义的名称，其命名、更名由该专业部门负责承办，但应事先征得当地地名管理部门的同意。”

**第十三条 地名命名、更名后，由批准机关自批准之日起15日内按照下列规定报送备案：**

（一）国务院有关部门批准的地名报送国务院备案，备案材料径送国务院地名行政主管部门；

（二）县级以上地方人民政府批准的地名报送上一级人民政府备案，备案材料径送上一级人民政府地名行政主管部门；

（三）县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准的地名报送上一级人民政府地名行政主管部门备案；

（四）其他有关部门批准的地名报送同级人民政府地名行政主管部门备案。

**【条文解读】**本条是关于地名备案的规定。

备案工作是以往地名管理中长期缺失的内容，也是各级地名行政主管部门一直缺乏的有效管理手段。本次修订注重突出地名行政主管部门的主导作用，实现地名的统一监

督管理，备案制度是与其配套的创新制度设计之一，属于地名命名、更名流程中的环节设置。通过备案，地名行政主管部门可以实现对下级地名行政主管部门和其他有关部门地名批准情况的全面、及时和准确掌握。备案的基本原则是谁批准、谁备案，批准机关自批准之日起15个自然日（法律中的“日”在没有特别注明的情况下指自然日）内按照此条规定报送备案。地名行政主管部门应积极与其他有关部门沟通协调，积极利用新技术、新手段，将地名备案工作嵌入其他有关部门业务审批流程，有效降低备案工作量的同时，提升备案工作的便捷性；明确不按要求报送备案、公告的督促处理流程，确保批准地名及时报备、应备尽备、材料齐全。

备案制度是地名行政主管部门开展地名管理工作，提升地名管理效能的有效手段。备案内容材料包括《条例》第十一条规定申请命名、更名所需相关材料以及批准机关的相关批准文件等，各级地名行政主管部门在接受备案时可以开展备案审查，对于备案材料不符合规定的，可以指导补正。

## 一、国务院有关部门批准的地名

第一项规定国务院有关部门批准地名的备案要求。国务院有关部门在批准本领域地名命名、更名后，如自然资源部批准的无居民海岛、海域、海底地理实体名称，应当报送国务院备案，备案材料径送民政部。

## 二、县级以上地方人民政府批准的地名

第二项规定县级以上地方人民政府批准地名的备案要求。一般情况下，县级以上地方人民政府开展地名管理工作，由本级地名行政主管部门或者其他有关部门承办。地方人民政府批准地名命名、更名事项后，应当报送上一级人民政府备案，备案材料径送上一级人民政府地名行政主管部门。

## 三、县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准的地名

《条例》第十二条第一项中的“其他自然地理实体”和第三项中的“本条第一项规定以外的村民委员会、居民委员会所在地”的命名、更名“按照省、自治区、直辖市人民政府的规定批准”，如省、自治区、直辖市人民政府出台的有关规定，明确某类地理实体的命名、更名由县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准，会被包含在备案工作之中，从而确保备案体系的完整性。县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准地名后，应将备案材料报送上一级人民政府地名行政主管部门备案。



#### 四、其他有关部门批准的地名

第四项规定省级及以下其他有关部门批准地名的备案要求。该项规定与第一项要求的原则类似，但是受理备案的机关为同级人民政府地名行政主管部门，例如省级人民政府交通管理部门命名的道路名称，应报送省级人民政府地名行政主管部门备案。本项未在“其他有关部门”前使用“县级以上地方人民政府”限定词，主要考虑到某些部门属于垂直管理系统，不使用限定词更为准确。

**第十四条** 按照本条例规定，县级以上人民政府或者由县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准的地名，自批准之日起15日内，由同级人民政府地名行政主管部门向社会公告；县级以上人民政府其他有关部门批准的地名，自按规定报送备案之日起15日内，由同级人民政府地名行政主管部门向社会公告。

**【条文解读】**本条是对批准地名后的公告作出规定。

公告制度同样是《条例》修订的创新制度设计之一。通过地名行政主管部门向社会公告的方式，赋予地名行政主管部门发布标准地名的职责，有利于实现地名信息的多渠道并入和单出口统一输出，更好地满足社会对标准、规范地名信息的需求。

在具体执行层面可以分为两种情况。一种情况是批准机关为县级以上人民政府或者由县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准的，因为批准地名的经办机构均为地名行政主管部门，所以可在批准后的15个自然日内按照程序向社会公告。另一种情况是其他有关部门批准的地名，是在完成报送备案之日起15个自然日内进行公告。同级地名行政主管部门开展备案工作要对报送备案材料进行审查，备案通过后，由地名行政主管部门按程序向社会公告。

## 第三章 地名使用

本章包括《条例》第十五至二十二条，共八条。规定了地名使用要求，标准地名的定义以及标准地名应当符合的地名用字读音审定规范和少数民族语地名、外国语地名汉字译写等相关规范；明确了国家地名信息库的建设主体和功能作用；规定了应当建立健全地名信息资源共建共享机制；强调了必须使用标准地名的范围；规范了地名标志设置和管理要求；明确了依据标准地名编制标准地址并设置标志；确定了标准地名出版物汇集出版主体。

**第十五条 地名的使用应当标准、规范。**

地名的罗马字母拼写以《汉语拼音方案》作为统一规范，按照国务院地名行政主管部门会同国务院有关部门制定的规则拼写。

按照本条例规定批准的地名为标准地名。

标准地名应当符合地名的用字读音审定规范和少数民族语地名、外国语地名汉字译写等规范。

**【条文解读】**本条是对标准地名及使用提出的总体规定。

本条分为四款，第一款规定地名使用的总体要求，第二款规定地名罗马字母拼写采取的规范，第三款规定标准地名的定义，第四款规定标准地名应当符合的技术规范。

### 一、地名使用的总体要求

第一款规定地名使用的总体要求是“标准、规范”。“标准”强调的是应当使用依法批准的标准地名。“规范”强调的是地名使用的行为应当规范，如在地名标志、使用地名的标识、地名工具书等中应正确书写标准地名，正确标注标准读音。

### 二、地名的罗马字母拼写

第二款规定地名的罗马字母拼写应当符合的规范，包括专名和通名的拼写。

(一) 以《汉语拼音方案》作为统一规范

中国地名的罗马字母拼写以《汉语拼音方案》作为统一规范，这是历史的选择和地

名国际化的需要。中国地名的罗马字母拼写最初是采用历史上遗留下来的各种旧拼法。旧拼法为数甚多，最初始于1605年利马窦以罗马字母为汉字注音，此后曾出现过约60余种拼写，如“威妥玛式”“旧邮政式”等。但是这些历史上的旧拼法，不仅语音系统不符合汉语普通话的语音要求，而且对同一地名的拼写也五花八门，无法实现地名与拼写的一一对应。

1958年第一届全国人民代表大会批准公布了《汉语拼音方案》，为我国地名罗马字母拼写规范化奠定了基础。同年，周恩来总理在政协全国委员会所作的《当前文字改革的任务》报告中指出，《汉语拼音方案》“可以在对外文件、书报中音译中国的人名地名”。1958年我国的邮电局名即使用了汉语拼音，继而铁路站名、气象站名、部分城市街道名称也使用了汉语拼音。1971年，周恩来总理又指示用汉语拼音编印中华人民共和国地图，以应国内外需要。1974年，我国出版了第一张1:600万汉语拼音版《中华人民共和国地图》。1977年，我国代表团参加了联合国第三届地名标准化会议，在发言中提到“我国国内的邮电局名、气象台站名、铁路站名、城市的街道名称以及测绘部门调查记录少数民族语地名等等，都使用了汉语拼音”，会议通过了我国提交的提案并作出“采用汉语拼音作为中国地名罗马字母拼写法的国际标准”的决议。用《汉语拼音方案》作为中国地名罗马字母拼写法的统一规范成为国际地名标准化的重要标准之一。1978年，国务院批转中国文字改革委员会、外交部、国家测绘总局、中国地名委员会《关于改用汉语拼音方案作为我国人名地名罗马字母拼写法的统一规范报告》。从1979年1月开始，我国正式用《汉语拼音方案》作为人名地名罗马字母拼写法的统一规范。原《条例》规定：“中国地名的罗马字母拼写，以国家公布的‘汉语拼音方案’作为统一规范。拼写细则，由中国地名委员会制定。”1987年中国地名委员会、城乡建设环境保护部、国家语言文字工作委员会印发的《关于地名标志不得采用“威妥玛式”等旧拼法和外文的通知》明确：“经请示国务院同意，……地名标志上的地名，其专名和通名一律采用汉语拼音字母拼写，不得使用‘威妥玛式’等旧拼法，也不得使用英文及其他外文译写。违背上述原则的，应及时予以更正。”《实施细则》规定：“《汉语拼音方案》是使用罗马字母拼写中国地名的统一规范。它不仅适用于汉语和国内其他少数民族语，同时也适用于英语、法语、德语、西班牙语、世界语等罗马字母书写的各种语文。”2001年1月颁布的《中华人民共和国国家通用语言文字法》第十八条规定：“《汉语拼音方案》是中国人名、地名和中文文献罗马字母拼写法的统一规范，并用于汉字不便或不能使用的领域。”从此确立了用《汉语拼音方案》拼写中国地名的法律地位。

综上，纳入管理范围的中国地名，其专名和通名均应当使用汉语拼音拼写。

## （二）拼写规则

从地名的语言类别看，中国地名总体上可以分为汉语地名和少数民族语地名，这两

大类地名采用不同的拼写规则。

### 1. 汉语地名部分

用汉语拼音字母拼写中国汉语地名不是简单地按照标准地名读音逐字拼写，而是在符合标准读音的基础上按照国务院地名行政主管部门会同国务院有关部门制定的规则拼写。现行的汉语地名罗马字母拼写规则是1984年12月中国地名委员会、中国文字改革委员会、国家测绘局联合制定的《中国地名汉语拼音字母拼写规则（汉语地名部分）》。规则具体涉及：分写和连写，数词的书写，语音的依据，大小写、隔音、儿化音的书写和移行，游览地、纪念地等名称的书写，以及附则6个方面，共计19项规定。

### 2. 少数民族语部分

目前，蒙古语、维吾尔语、藏语地名，可以按《少数民族语地名汉语拼音字母音译转写法》拼写；其他少数民族语地名，原则上以汉译名称按《中国地名汉语拼音字母拼写规则（汉语地名部分）》拼写。

## 三、标准地名的定义

第三款对标准地名的定义作出规定，即按照《条例》规定批准的地名为标准地名。这是对《实施细则》第十三条“凡符合《地名管理条例》规定，并经县级以上人民政府或专业主管部门批准的地名为标准地名”规定的延续和精炼。该定义包括两个方面：一是按照《条例》规定，即符合地名命名规定和相关技术规范等；二是指经批准，即按照《条例》规定的程序和权限批准或审定。

标准地名包括汉语标准地名、少数民族语地名的标准汉字译名、外国语地名的标准汉字译名。我国是一个统一的多民族国家。除汉语和汉字以外，蒙古族、藏族、维吾尔族等55个少数民族或有自己的语言，或同时有自己的语言和文字，广阔的中国土地上留下了大量的少数民族语地名，因此标准地名也包括少数民族语地名的标准汉字译名。与此同时，地名的标准化工作是一个全球性的议题，在参与国际交往的过程中，也需要公认的、唯一的译名，因此标准地名也包括外国语地名的标准汉字译名。

## 四、标准地名应当符合的规范

第四款规定标准地名应当符合地名的用字读音审定规范和少数民族语地名、外国语地名汉字译写等规范。地名的用字读音审定规范重点是对汉语地名中特殊的用字和读音而言，地名的汉字译写规范是对少数民族语地名和外国语地名而言。

### （一）地名的用字读音审定规范

地名用字读音审定工作是地名标准化的一项重要内容，是对目前正在使用但存在异



读、异写的地名确定统一的标准读音和书写。符合地名的用字读音审定规范，是指对地名中存在的特殊用字书写和读音按照相关规则进行审音定字，经国家语言文字和地名行政主管部门批准予以确认。

地名用字读音审定工作最初由语言文字部门开展。1955年10月，教育部、中国文字改革委员会联合召开全国文字改革会议，通过了《汉字简化方案》，并于1956年公布施行，1964年又公布了《简化字总表》，地名用字也随之出现大面积简化。1963年公布的《普通话异读词三次审音总表初稿》是国家层面完成的第一次汉字审音成果，其中收录了普通话审音委员会1957年和1962年审定的192个地名用字专用读音，这是第一次正式对地名读音进行审定。此后普通话审音委员会开展的两次异读词审音工作均未对地名的读音进行审定。2000年4月，民政部、教育部、国家语委联合开展了“全国政区名称用字读音审定”专项工作，成立了全国地名用字读音审定委员会，对全国各级行政区划名称中存在的异读、异写进行调查并逐级上报。2014年至2018年，通过第二次全国地名普查，对我国仍存在的地名异读、异写等情况进行了全面的排查和记录。今后对确需审定的地名异读、异写，可按照国家有关审音定字规范进行审定，确定地名的标准读音和书写，推进地名标准化工作。

## （二）地名的汉字译写规范

### 1. 少数民族语地名汉字译写

少数民族语地名汉字译写，即用汉字译写中国少数民族语地名。我国是多民族的大家庭，为了确保少数民族语地名在全社会都能够通用，少数民族语地名需要使用通用规范汉字进行译写。

少数民族语地名汉字译写相关规范，最早应用于地图上的地名标注，国家测绘总局和总参谋部测绘局在1962年制定了《少数民族语地名调查和翻译通则（草案）》，确定了少数民族语地名汉字译写以音译为主要方式：“地名中的专名部分，以音译为原则，以意译为例外；通名部分，以音译为原则，以音译重复意译或意译为例外。”根据多年的少数民族语地名译写工作实践，《实施细则》第十七条第一项规定：“少数民族语地名，在各自民族语言、文字的基础上，按其标准（通用）语音，依据汉语普通话读音进行汉字译写。对约定俗成的汉字译名，一般不更改。”

《实施细则》第十七条第二项规定：“多民族聚居区的地名，如不同民族有不同的称谓并无惯用汉语名称时，经当地地名管理部门征得有关少数民族的意见后，选择当地使用范围较广的某一语种称谓进行汉字译写。”因此用汉字译写少数民族语地名之前，应当确定少数民族语文字的通用语音，以该少数民族语的通用语音和文字含义为基础进行汉字译写。蒙古族、藏族、维吾尔族、满族等少数民族既有语言又有文字，但大量少数民族只有语言，而没有文字。对有文字的少数民族语地名，汉字译写应根据其规范文字含

义和标准语音确定，对尚无文字的少数民族语地名，地名的汉字译写则只依据其标准语音和地名类别确定。多民族聚居地区不同民族语言对同一地理实体有不同的称谓且无惯用汉语名称时，选择当地使用范围较广的一种少数民族语地名进行汉字译写。

关于如何执行标准地名应当符合少数民族语地名汉字译写规范的规定，国家已制定有相应少数民族语汉字译写规范的地名，其译写方法按国家规范执行，国家尚未制定相应少数民族语汉字译写规范的地名，可按照各地制定的少数民族语汉字译写规范执行。20世纪80到90年代，国家测绘局陆续发布了《蒙古语地名译音规则》《维吾尔语地名译音规则》《藏语（拉萨话）地名译音规则》《黎语地名汉字译音规则》《凉山彝语地名汉字译音规则》《德宏傣语地名汉字译音规则》《西双版纳傣语地名汉字译音规则》等少数民族语地名汉字译音规则行业标准。2013年新疆维吾尔自治区发布地方标准《少数民族语地名汉字译写规则 维吾尔语》、2018年湖南省发布地方标准《湖南少数民族语地名译写规则》。

一般来说，少数民族语地名采取专名和通名整体音译特殊情况下通名再意译的方式，此外对于没有通名的也可从便于使用角度添加汉字通名。如雅鲁藏布江中“藏布”在藏语里表示“江”，这里就采取了先音译再意译的方式；贡嘎山，其中“贡嘎”来源于藏语的音译，“贡”是冰雪之意，“嘎”为白色，该名意为“白色冰山”，在进行汉字译名时添加了汉语通名“山”。对于历史形成的广泛通用译名，无论其是音译还是意译，一般按照使用习惯继续沿用。如“青海湖”一名，是藏语“措温布”的意译，意为“青色的湖”，但由于其在历史发展过程中已经得到广泛使用，还有西藏的朗县，其专名“朗”是藏语“显现、光明”的音译，藏文读音为“nang”，应该用读“nang”的汉字来译写，但“朗”字已经在当地长期使用，便延续使用原有的汉字译名。因此译写少数民族语地名时应当尊重已有的书写习惯。关于使用译写用字，《实施细则》第十七条第三项也规定：“少数民族语地名的汉字译写，应尽可能采用常用字，避免使用多音、贬义和容易产生歧义的字词。”

## 2. 外国语地名汉字译写

外国语地名汉字译写是指用汉字译写外国语地名，译写后产生的汉字译名与原语言中的地名所指代的地理实体一致，只是改变了语言形式。外国语地名的汉字译写既包括外国地名译写，如外国国名、行政区划名称等；还包括各国管辖范围外区域的地理实体和天体地理实体的外语地名译写。如，1983年，中国地名委员会联合新华社、总参测绘局、海司航保部、测绘研究所、地图出版社组成“外国地名统一译写小组”，统一了世界各国（地区）名、首都（首府）名、一级政区名以及其他常用地名1万7千余条，通过《外国地名译名手册》向社会发布。2010年、2011年民政部组织相关科研机构对国际天文组织公布的月球地名进行了标准化汉字译写，先后公布了两批共873个月球地名

标准汉字译名，2018年民政部公布了第一批12个冥卫一地名标准汉字译名。

由于外国语地名的书写和语源非常复杂，其译写原则和方法常因语源的不同而有差异。概括地说，外国语地名的译写一般需遵循以下基本要求：

一是名从主人。“名从主人”是世界地名译写的公认通行规则，也是联合国地名标准化会议的要求。具体而言，外语地名译写应当依据各国在主权范围内所确定的官方标准名称为准，不采用非官方资料或其他国家的书写形式。对于各国管辖范围外区域的地理实体和天体地理实体名称译写，以相关国际组织公布的标准名称为准。对于多国共有的地理实体，如流经两国以上的河流，绵亘多国以上的山脉，则多按公认的惯用名称译写。

二是符合译写规则。由于外国语地名译写既是个复杂的学术问题，也是一个必须统一的规则问题。为实现译名的统一性与唯一性，其译写方法需要有统一的规则，从1999年开始，我国已经发布包括英语、法语、俄语等12个语种的外语地名汉字译写导则国家标准，乌尔都语、孟加拉语、缅甸语等7个语种的行业标准，未来还将以国家标准、行业标准形式陆续发布其他语种的地名汉字译写导则。

三是约定俗成。“约定俗成”就是尊重历史选择，对于历史上形成的惯用译法予以继承。我国翻译史长达两千多年，许多外语地名曾经有五花八门的译法，如欧洲国家意大利的国名意大利语为“*Italia*”，其汉字译名曾有义大利、意大理、伊达里、意大里、以他里、意大利亚等译法。经过漫长的历史筛选之后，最终逐渐形成了“意大利”这个习惯译法。如果对这个译法予以改变，就会造成交流的不便。

四是音译为主、意译等其他译法为辅。一般采用专名音译，通名意译，但已经有惯用意译名称的或者明显反映地理特征、含义的地名可以采取专名意译，比如美国的长岛，就是根据其英文名称为“*Long Island*”采取了专名意译的方式。对于没有通名的外国语地名，可以在译写时添加通名，如欧洲的阿尔卑斯山，其英文名称为“*Alps*”，在汉字译写时根据地理实体类型添加了通名“山”。

五是选择规范汉字译写。外国语地名的专名音译包括定音和定字两个环节。定音的要求是选择的汉字要尽量音近，定字的要求是选择通用规范汉字和尽量避免因望文生义而产生歧义。

六是使用汉字书写的外国地名，一般直接使用对应规范汉字译写。如日本存在大量使用汉字书写的地名，类似东京、爱知县等。朝鲜、越南等国在历史上有很多使用汉字书写的地名，类似平壤、河内等。

外国语地名除应遵循上述规范进行译写，所形成的译名还应经过审定。近些年，伴随对外交流交往日益深化，社会上参与外国地名收集译写的社会主体更加多元，译写手段丰富、译写数量庞大，已经积累了大量宝贵的译写成果和数据资源。但与此同时，各

方面译写成果不一致、不规范问题也开始逐步显现，同一个地方在不同出版物、地图、网络上所用译名不一致，有的甚至牵扯一些政治、民族等复杂因素，给交流交往造成困扰。社会各界对于整合各方译名资源、形成标准统一的外国地名译名有较强现实需求。1986年颁布《地名管理条例》规定“出版外国地名译名书籍，需经中国地名委员会审定或由中国地名委员会组织编纂”。《实施细则》规定“国外地名的译名以国家地名管理部门编纂或审定的地名译名手册中的地名为标准化译名”。《条例》延续上述制度设计，强调外国语地名汉字译名作为标准地名中的重要一类，应当遵守和符合《条例》关于地名管理原则、总体规定、标准地名使用、监督检查等系列规定。为了加强外国语地名汉字译名管理，民政部正在依托地名管理工作部际联席会议制度，联合有关部门健全外国语地名译名标准化工作机制，进一步细化相关管理制度，在充分尊重和整合已有译写成果基础上，形成准确规范详实的外国地名标准译名并实现共建共享，服务经济社会发展和对外交流交往需要。各有关方面译写的外国语地名应当通过相应工作机制审核，由民政部统一发布成为标准译名。社会各界也应当按照标准地名使用规定，自觉规范使用标准译名。

**第十六条** 国务院地名行政主管部门统一建立国家地名信息库，公布标准地名等信息，充分发挥国家地名信息库在服务群众生活、社会治理、科学研究、国防建设等方面的积极作用，提高服务信息化、智能化、便捷化水平，方便公众使用。

**【条文解读】**本条是关于国家地名信息库的规定。

信息化是地名工作的发展方向，国家地名信息库是规范地名管理、深化地名服务、加强地名文化保护的重要抓手。本条从国家地名信息库的建设主体、功能定位与建设要求、作用发挥三个方面作出规定。

## 一、国家地名信息库的建设主体

本条规定国家地名信息库的建设主体是国务院地名行政主管部门，即民政部。各级地名工作主管部门和各专业地名管理部门是国家地名信息库建设的重要力量。

2000年，民政部提出建立地名数据库的理念并稳步推进实施。民政部、国家测绘局于2000年11月联合下发《关于协同做好1:5万地形图地名更新及数据库建设的通知》，要求全面更新1:5万地形图的地名信息，并建立相应的数据库。这既是构建“数字中国”基础框架的一项重要任务，也是促进地名工作标准化，加速地名管理工作现代化进程的一项重要举措。2003年4月，民政部办公厅印发《关于建立国家地名数据库有关问题的通知》，提出建立省、市、县三级地名数据库，并在此基础上建立全国地名数据库的要求。2006年9月，民政部办公厅印发《国家地名数据库建设指导意见》，对各级国家



地名数据库建设提出了具体要求。2010年1月,为了加强国家地名数据库代码的管理和维护,提高国家地名数据库信息编码的规范化、标准化水平,促进国家地名数据库的建设和维护,民政部全国地名公共服务工程领导小组办公室印发《国家地名数据库代码编制规则》。2011年11月,民政部印发《国家地名和区划数据库管理办法(试行)》,要求进一步加强国家地名和区划数据库的建设,规范数据库的管理、使用、维护和更新。

2014年至2018年,国家组织开展了第二次全国地名普查工作,取得了丰硕成果。依托第二次全国地名普查成果,2019年5月民政部建成并开通运行中国·国家地名信息库,筛选发布11大类共1200余万条地名信息、74万条地名标志、5500条界线、2.8万棵界桩、89万条地名原读音数据以及各类图片和视频。此后,持续推进国家地名信息库数据更新完善和系统功能升级,向社会各界提供区划地名和界线信息服务。

## 二、国家地名信息库的功能定位与建设要求

本条强调统一建立国家地名信息库,明确了国家地名信息库的建设要求。“统一”主要体现在建设标准、规范及要求的统一,省、市、县三级地名信息库建设应与国家地名信息库建设的技术标准规范保持一致。2020年民政部制定出台《行政区域界线数据交换格式》《行政区域界桩数据交换格式》《地名及地名标志数据格式》《地名信息库规范》《地名信息库数据访问接口规范》等行业标准,为国家地名信息库规范化、标准化建设奠定基础。

本条强调国家地名信息库公布标准地名等信息,明确了国家地名信息库的基本功能定位。国家地名信息库是全国标准地名信息汇总公布的权威平台,同时也是地名信息共享服务与地名文化宣传保护的重要窗口。国家地名信息库和各级地名信息库建设应聚焦标准地名汇聚发布、地名信息共享服务与地名文化宣传保护的目标。

一是国家地名信息库是标准地名发布的权威平台。各级地名主管部门、各有关部门要依托国家地名信息库,按《条例》规定要求进行地名备案公告,发布标准地名。民政部统一在国家地名信息库上发布外国地名标准汉字译名、各国管辖范围外区域(国际海底、极地)的地理实体名称、天体地理实体名称。

二是国家地名信息库是地名信息共享服务的重要平台。国家地名信息库汇集了全国地名属性数据、空间数据、多媒体数据以及行政区划、行政区域界线界桩、地名标志等信息。通过在线查询、接口服务、资料下载等方式,为社会各界提供区划地名和行政区域界线信息服务。

三是国家地名信息库是宣传弘扬地名文化的重要窗口。国家地名信息库全面收录地名的来历含义沿革等文化属性信息,收集整理全国图录典志、地名用字、理论研究成果、地名故事、宣传视频等资源,在挖掘保护、宣传弘扬地名文化方面发挥着重要作用。

### 三、国家地名信息库的作用发挥

本条明确国家地名信息库在服务群众生活、社会治理、科学研究、国防建设等方面的积极作用，并逐步提升地名服务的信息化、智能化、便捷化水平。地名是基础地理信息，文化传承的载体，社会交流交往的基础。国家地名信息库作为重要的基础数据库，是国家自然资源、社会管理与地理空间信息的重要链接纽带。

一是服务群众生活。地名是社会基本公共信息，经济社会发展、人民群众日常生活都离不开地名。通过国家地名信息库可以为公众提供标准地名信息查询等服务，方便公众交往出行。如民政部2021年以来深入推进乡村地名信息服务提升行动，指导互联网地图服务企业规范标注群众自治组织、农村居民点信息，在互联网地图上新增乡村地名达367万条，使全国200余万个乡村、超2亿人收益，有力促进了乡村地区出行导航、快递进村、山货进城。

二是服务社会治理。行政区划、行政区域界线和地名信息是数字中国、智慧城市、社会治理的基础空间信息，是各类信息系统的底层架构数据和信息交互的纽带。国家地名信息库建成以来，积极向有关部门共享区划地名和界线数据，有效支撑政务服务、确权登记、网格管理、智慧城市建设，促进政府转变职能，改进管理方式，强化服务功能，提高行政效率。

三是服务科学研究。国家地名信息库作为地名信息的权威发布平台，全面收录了全国所有地名资源及其文化属性信息，既能为相关科学研究提供准确的基础地名数据和相关信息资料，也能提供基础的统计分析服务。

四是服务国防建设。地名是国家主权的象征，是重要的战略性资源，在国家领土主张、国防建设中发挥着重要作用。要充分发挥国家地名信息库在重点地区地名信息发布和服务保障的作用，积极服务国防建设，维护国家主权。

**第十七条** 县级以上地方人民政府地名行政主管部门和其他有关部门之间应当建立健全地名信息资源共建共享机制。

**【释义】** 本条是关于地名信息资源共建共享机制的规定。

为满足社会对及时、准确获取各类标准地名信息的需求，本条规定县级以上地方人民政府地名行政主管部门应当联合其他有关部门，建立健全本行政区域内的政府部门间地名信息资源共建共享机制。一方面，《条例》第三条明确了地名管理的八大类别，不同类别的地名资源来源于不同部门，如民政、自然资源、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、林业草原等部门都是地名的审批部门。另一方面，地名信息是其他各种信息传递不可或缺的重要媒介，各部门都需要准确规范的地名信息。推进建立健全

地名信息资源共建共享机制，加强各部门间地名信息资源整合、交换、共享，有利于为各级地名管理协调机制提供技术保障，更好推动地名管理协调机制发挥作用；有利于加强地名信息资源汇聚整合和开放共享；有利于打通职能部门间的数据孤岛，促进信息资源融合创新，强化地名大数据挖掘分析，为地名信息库更新完善提供持续、可靠、有效的信息资源保障。

推进地名信息资源资源共建的关键在于协同加强国家地名信息库更新维护。各级地名主管部门和其他有关部门，要共同做好国家地名信息库的数据常态化更新维护，确保国家地名信息库收录地名信息的现势性、准确性、权威性。一方面，在命名更名审批备案过程中，要依托国家地名信息库，将已批准的地名属性信息、空间信息及多媒体信息及时采集更新到国家地名信息库。另一方面，要加强存量地名的采集更新。目前，国家信息库中已有地名信息1300余万条，有的省份数量超过150余万条，有的省份数量只有几十万条，还存在一些漏采缺失的地名，已经采集入库的地名属性信息还存在不全面、不准确的问题。各级地名主管部门要将国家地名信息库数据的日常更新维护作为重要工作，充分借助和调动社会力量，充实完善本地区本领域地名信息，不断提升数据质量。

区划地名信息是信息化建设的“数据底座”，各级地名行政主管部门要依托国家地名信息库，积极主动推进区划地名信息资源共享应用，积极融入数字中国、数字政府、数字乡村、智慧城市建设，推动区划地名数据与各类应用场景深度融合，拓宽服务领域与服务场景，深化数据挖掘分析，为政务服务、社会治理、决策分析等提供基础数据支撑。

#### 第十八条 下列范围内必须使用标准地名：

- （一）地名标志、交通标志、广告牌匾等标识；
- （二）通过报刊、广播、电视等新闻媒体和政府网站等公共平台发布的信息；
- （三）法律文书、身份证明、商品房预售许可证明、不动产权属证书等各类公文、证件；
- （四）辞书等工具类以及教材教辅等学习类公开出版物；
- （五）向社会公开的地图；
- （六）法律、行政法规规定应当使用标准地名的其他情形。

**【条文解读】**本条是关于标准地名使用范围的规定。

在实现地名标准化的基础上推广使用标准地名，是地名管理工作的重要任务和主要目标之一。规范使用标准地名，是体现地名管理成效、服务经济社会发展、方便人民群众生产生活、传承弘扬地名文化的需要。在向全社会推广使用标准地名的同时，也应当

对必须使用标准地名的范围进行明确，本条主要对公共标识、证照、地图等重点领域使用标准地名提出要求，这些领域中地名的使用对社会具有很强的示范导向作用，应当予以规范。

### 一、地名标志、交通标志、广告牌匾等标识

地名标志是向社会发布标准地名的重要载体，交通标志是密集使用地名信息的公共服务标识，这两类标志应当按照国家规定和相关标准规范使用、标示标准地名信息。广告牌匾作为一种公共媒介，具有较强传播信息的作用，这也对其内容的准确性和真实性提出了要求。《中华人民共和国广告法》第三条规定：“广告应当真实、合法，以健康的表现形式表达广告内容，符合社会主义精神文明建设和弘扬中华民族优秀传统文化的要求。”当广告内容涉及地名时，应当使用标准地名也是贯彻落实《中华人民共和国广告法》的必然要求。同时，对于社会公众具有明显地名导向、标示作用的标识物也应当使用标准地名。

### 二、通过报刊、广播、电视等新闻媒体和政府网站等公共平台发布的信息

报刊、广播、电视等新闻媒体和政府网站等公共平台，是准确、真实、及时地传递各类社会信息的大众传播工具，具有受众面广、传播信息迅速的特点，对信息的准确性、真实性有很强要求。标准地名是依法产生的真实的、供大众普遍使用的地名，使用标准地名是各类新闻媒体和政府门户网站等公共平台本质属性的要求。

### 三、法律文书、身份证明、商品房预售许可证明、不动产权属证书等各类公文、证件

法律文书、身份证明、商品房预售许可证明、不动产权属证书等各类公文、证件都是在公务活动中，按照特定的管理需求、经过一定的处理程序形成和使用的书面材料。内容和程序的合法性、形式和格式上的规范性是公文、证件的基本属性，公文、证件的具体内容和制定程序必须符合法律法规和有关规范性文件的规定。因此，规范使用标准地名，是各类公文、证件的基本要求。

### 四、辞书等工具类以及教材教辅等学习类公开出版物

辞书等工具类出版物是专供查找知识信息的文献，通过系统汇集某方面的资料，按特定方法加以编排，以供需要时查考使用，所提供的知识、信息成熟可靠，叙述简明扼



要，概括性强。其作为出版物中的经典类别，编纂、出版的要求更高，体现的是出版物中的最高要求，同时因其权威性，社会使用面更广、影响更大。教材教辅等学习类公开出版物，是依据课程标准编制的、系统反映学科内容的教学用书，因其受众的特殊性，影响更加深远。因此，辞书等工具类以及教材教辅等学习类公开出版物应当使用标准地名。

## 五、向社会公开的地图

向社会公开的地图，包括公开出版的地图和互联网地图。地图依据一定的绘制规则，将地表的自然和社会现象缩小、概括、综合，用地图符号表现在平面上，以反映地表现象的地理分布、相互联系、相互制约关系。《地图管理条例》第十二条规定：“在地图上表示重要地理信息数据，应当使用依法公布的重要地理信息数据。”地名作为重要地理信息数据，向社会公开的地图应该按照《条例》和《地图管理条例》的规定，使用依法公布的标准地名。

## 六、法律、行政法规规定应当使用标准地名的其他情形

第六项作为兜底项，与相关法律、行政法规相衔接。如《企业名称登记管理规定》第七条规定：“企业名称中的行政区划名称应当是企业所在地的县级以上地方行政区划名称。市辖区名称在企业名称中使用时应同时冠以其所属的设区的市的行政区划名称。”在企业名称中使用行政区划名称时，必须使用标准地名。

## 七、特定例外情况

本条所列应当使用标准地名的情形，在一些特定情况下，在不影响名实相符规定的前提下，可以使用标准地名的规范简称或省略通名。如在小比例尺地图上，由于受到版面的限制，为避免压盖，对有些行政区划名称的通名往往省略。

本条规定是针对使用现今地名制定的，当公共平台、工具类和学习类公开出版物、向社会公开的地图等需要记载历史地名、传说地名等情形时，可以使用此类地名，必要时通过括注和注解等形式，说明其相应的现今标准地名。

**第十九条** 标准地名及相关信息应当在地名标志上予以标示。任何单位和个人不得擅自设置、拆除、移动、涂改、遮挡、损毁地名标志。

**【条文解读】**本条是关于地名标志所标示信息及相关禁止性规定。

地名标志作为标示标准地名及相关信息的社会公共设施，是地名管理服务社会公众

的重要载体，是地名管理工作的有机组成部分。原《条例》第十一条规定：“地方人民政府应责成有关部门在必要的地方设置地名标志。”《实施细则》将地名标志的设置作为专章，规定了地名标志的主要内容、设置位置、责任主体和所需经费。随着城镇化进程持续推进，城乡面貌和地名现状快速变化，百姓出行、社会治理和经济发展对充足合理的地名标志覆盖率和完整有效的地名标志导向体系需求明显，需要进一步加强地名标志设置和管理工作。

## 一、地名标志所标示的信息

本条强调地名标志应当标示按照规定批准的标准地名。地名标志的核心是展示标准地名，从而发挥指位、导向作用，满足公众日常生活需要。国家相关政策文件也多次强调，地名标志上必须使用标准名称。1987年3月，国家语言文字工作委员会、中国地名委员会、铁道部、交通部、国家海洋局、国家测绘局印发《关于地名用字的若干规定》的通知，规定“地名标志使用的地名应以各级政府审定的标准地名为准”。1992年6月，中国地名委员会、民政部印发《关于重申地名标志上地名书写标准化的通知》，重申“地名标志上要使用标准名称”。2006年12月，民政部全国地名标志设置管理工作办公室印发《地名标志管理试行办法》，明确规定“地名标志上的地名必须使用标准名称和规范汉字”。2017年12月，民政部印发《关于加强地名标志设置和管理的指导意见》，规定“地名标志必须使用标准地名”。但是一些地名标志使用非标准名称，造成指位错误的现象仍时有发生。为确保地名标志的规范性和指位的精确性，本条明确规定地名标志上予以标示的应当是标准地名。

地名标志上的地名应当使用规范汉字书写，禁止使用繁体字、异体字、自造字和不规范简化字。地名标志版面上标注的信息除了标准地名外，还有地名的罗马字母拼写，有的也标注指示方向等相关信息，如街路巷等地名标志可增加标明街路巷走向的指示方向信息。民族自治地方的地名标志还可以标示符合国家规定的少数民族文字。近年来，随着技术发展和社会需要，二维码、三维码等技术逐渐成熟，被广泛应用在地名标志上，地名标志对于信息的供给方式发生了深刻变化，具有更大的信息容量、较高的识别便易性。

## 二、地名标志的相关禁止行为

地名标志作为标示标准地名及相关信息的标识物，为进一步加强地名标志管理，维护地名标志的严肃性和功能性，本条针对现实生活中存在的一些不利于地名标志正常使用的行为，作出禁止性规定。任何单位和个人，都不得擅自设置、拆除、移动地名标志。另外，地名标志上地名的书写、罗马字母拼写具有严肃性，必须符合国家有关法规、政

策、标准的要求，任何单位和个人不得擅自涂改、遮挡、损毁地名标志。

**第二十条** 县级以上地方人民政府应当加强地名标志的設置和管理。

**【条文解读】** 本条是关于地名标志設置和管理的规定。

## 一、地名标志管理的发展历程

地名标志的設置和管理基本上可以分为四个阶段。20世纪80年代到90年代中期，是地名标志設置的起步探索阶段。1987年，我国开始广泛設置地名标志，并将地名标志的設置与管理作为全国地名管理工作的重点来抓。1995年12月，民政部、交通部、公安部、建设部联合印发《关于在国道两侧設置地名标志的通知》，拉开了全国统一設置地名标志的序幕，逐步实现地名标志設置工作全国一盘棋，进入系统组织阶段。1999年10月，《地名标牌 城乡》国家标准开始实施，标志着我国地名标志設置和管理进入规范发展的标准化阶段。2000年3月，民政部、交通部、国家工商局、国家质量技监局联合印发《关于在全国城市設置标准地名标志的通知》，计划历时5年在全国城市設置地名标志，形成相对完善的城市地名标志体系。2005年开始，民政部在全国部署开展县乡镇标准地名标志設置工作。地名标志設置工作从城市延伸到县乡镇，范围显著增加，向全覆盖阶段迈入。2006年12月，民政部全国地名标志設置管理工作办公室印发《地名标志管理试行办法》。2008年《地名 标志》国家标准正式发布并实施，代替《地名标牌 城乡》。随后，陆续发布实施《地名标志陆地边境自然地理实体》《地名标志設置规范 居民地和行政区域》《地名标志用支撑件》《地名标志用蓄光膜》等地名标志系列行业标准。2017年12月，《民政部关于加强地名标志設置和管理的指导意见》对进一步规范地名标志設置、加强地名标志管理提出要求。

经过近几十年的地名标志設置和管理工作开展，我国地名标志工作发生巨大变化，地名标志数量快速增长，地名标志布局更加科学合理，地名标志样式设计更加美观实用，地名标志工作从无序到规范、从粗放到精细，取得了较大的进展。但当前我国地名标志仍存在覆盖率不够、設置不合理、标示不规范等问题，需要采取有效措施，进一步加强管理。

## 二、加强地名标志設置和管理的措施

### （一）健全工作机制

从全国来看，地名标志的設置和管理主要由市县地名行政主管部门负责。本条结合实际，从便于统一监督管理的角度出发，规定地名标志設置和管理的责任主体是县级以

上地方人民政府。

县级以上地方人民政府应当加强组织领导，统筹协调地名标志设置管理相关部门，采取有效措施，健全工作机制，加强和规范地名标志设置和管理。一是质量监管机制。加强地名标志制作、安装等环节的质量监管，必要时要对地名标志质量进行抽查检验。二是定期巡检机制。对本辖区内的地名标志是否标准规范，是否存在移动、拆除、遮盖等重点问题进行定期巡检，及时发现、解决地名标志设置和管理工作中存在的问题。三是管理维护机制。通过加强对工作中形成的地名标志设置方案、地名标志分布图或登记表等具有保存价值的相关材料的档案管理，及时掌握地名标志状况，对所设地名标志进行管理维护，建立长效工作机制。

## （二）完善地名标志导向体系

地名标志作为导向工具，是不可或缺的公共基础设施，关系群众日常出行交往、社会治理和经济社会发展等方面。为充分发挥地名标志的指位功能和导向作用，对《条例》第三条所列各类地名均要在适当位置设置地名标志，必要的地方还应设置具有导向作用的辅助地名标志。所设地名标志要与国土空间规划、地名规划同步考虑，与城乡建设同步进行，建立各个层次、不同类别地名标志之间的有机联系，发挥地名标志的指位功能和相互位置关系的纽带作用，健全地名标志导向链，构建完善的地名标志导向体系。

## （三）合理规范设置地名标志

地名标志设置要以布局合理、位置明显、标示准确、导向清晰为原则。一是所设地名标志的版面内容要严格规范文字书写，使用标准地名。二是根据不同区域基础设施和人流车流情况，合理确定地名标志的设置位置、数量和密度。三是所设地名标志要符合相关规范和有关规定，规格、样式等在一定行政区域内尽量统一，做到外观协调、材质坚固、安全环保。

## （四）创新技术应用手段

近年来，随着以互联网、大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术的快速发展，地名标志智能化理念越来越得到广泛认可。智能地名标志在传统地名标志的基础上引入互联网思维，通过增加地名标志智能模块，按照需求不断实现新的功能，使其成为地理实体连接到互联网的重要节点和城乡运行状态信息实时采集的基础设施，提升了地名标志的实用性和管理服务科学化、智能化水平。

**第二十一条** 直辖市、市、县人民政府地名行政主管部门和其他有关部门应当在各自职责范围内，依据标准地名编制标准地址并设置标志。

**【条文解读】** 本条是关于标准地址及其标志管理的规定。



从全国范围看，编制标准地址及设置相关标志由民政或公安等部门负责。直辖市、市、县人民政府应根据本地区地址管理现状和发展需求，明确本地区地址管理部门，依据标准地名编制标准地址并设置标志。

本条明确提出了标准地址的概念。规定标准地址依据标准地名编制，强调“标准地名”是构建标准地址的核心要素，即标准地址的地名字段应当是标准地名。从功能作用来看，标准地址标识和定位公民、法人及其他组织居住、工作和生产经营场所的地理空间位置，对地名的指位功能作出更细致的划分。标准地址由各类标准地名字段和其他编号字段按照特定规则结构化组合，是特定地理实体在空间位置中的一种文字描述方式，一般由行政区划名称、街路巷名称、住宅区名称，以及门、楼栋、单元、户室编号等要素构成。可以简单地理解为，标准地址是若干个标准地名的组合，或者若干个标准地名与数字等其他信息的组合。从标准地址的结构上来看，地址能够发挥指位功能是依赖于地名及其他组成要素的属性，同时这些属性与标准地名有着比较明显的一致性，这种相似的基本属性都是建立在标准地名的前提下，即只有使用标准地名，地址才能完全发挥其基本属性，才能对空间信息定位、地名导向等方面发挥正向作用。需要注意的是，编制标准地址应当覆盖所有地址且不得重复编制及使用，地址中的门牌号原则上依照街路巷走向顺序编号，同一方向的地址应当保持顺序递增，不得出现多个地址交叉混用的情况。

本条也规定在依据标准地名编制完成标准地址的基础上应当设置标志，这里的标志是指门（楼、院）牌等，这是标准地址服务社会的外在表现，是推广标准地址应用的重要抓手。

**第二十二条 标准地名出版物由地名机构负责汇集出版。其中行政区划名称，由负责行政区划具体管理工作的部门汇集出版。**

**【条文解读】**本条是关于标准地名出版物的规定。

原《条例》第九条规定：“经各级人民政府批准和审定的地名，由地名机构负责汇集出版。其中行政区划名称，民政部门可以汇集出版单行本。”本条是对此项规定的延续和完善。

标准地名出版物按照传播介质和表现形式分为：地名图书，即以公布标准地名为主的地名录、地名词典、地名志等；地名图，以地图注记形式表示的各种标准地名图；地名电子读物，按照标准地名出版物的编纂目的、内容、体例制作的录音、录像、软件等电子出版物。标准地名出版物是向社会提供标准地名的重要方式之一，具有地名数量多、类别全、信息准的特点。如出现错误或不规范问题，不仅会给人民群众生产生活带来不便，造成使用混乱，更有可能不利于维护国家主权，产生严重危害。因此，明确标准地

名出版物由地名机构负责汇集出版，体现了标准地名出版物的权威性和规范性。

地名机构的概念是沿用原《条例》的表述，本条中的地名机构是指地名行政主管部门、地名批准机关及其授权的机构。且各类地名机构出版的标准地名出版物也是按照其管理职责区分的，如民政部门还负责汇集出版包含所有类别的地名词典。

行政区划名称作为重要公共信息，是交通运输、经济贸易、邮电传递、旅游出行、身份证明、户口登记等方面的重要依据，对经济交往、文化交流等具有重要作用。此类标准地名出版物具有很强的专业性、权威性、指导性，因此，本条明确规定由负责行政区划具体管理工作的部门，即民政部门汇集出版。

## 第四章 地名文化保护

本章包括《条例》第二十三至二十七条，共五条。近年来，地名文化保护工作是各级地名行政主管部门的重点工作之一。为进一步深入推进我国地名文化保护工作，本次修订对地名文化保护工作设立了专章，从加强地名文化传承，明确地名文化遗产保护路径，建立地名文化遗产保护名录制度，加强地名档案管理和鼓励社会参与地名文化工作等方面作出规定，标志着我国地名文化保护工作真正“有法可依”。

### 一、地名的文化内涵

地名既是公众工作、生活、交往不可缺少的基础信息，也是承载地域历史文化和人文底蕴，展现区域文化积淀和变迁的刻痕印记。它深植于地域文化之中，是社会中最具有延续性和活态性的文化表象，是守住乡愁记忆的基础之一，是中华优秀传统文化的重要组成部分。

从地名文化理论形成、发展历程来看，目前的地名文化包括两个层面：一是地名本身的语词文化；二是地名所承载的实体文化。地名语词文化是地名文化的核心，承载着地名本身的文化内涵，包括地名的书写、读音、命名理念、由来含义。地名的书写文化包括汉语地名专用字书写、少数民族语地名书写及其汉字译写；地名的读音文化包括地名记录的汉字古读音、特定读音、改字前的原文字读音等地名专用读音；地名的命名理念文化展现了人们将主观认识和客观世界相结合的过程；地名的由来含义包括其命名由来所反映的地理、历史、社会、民族和风俗特点，以及地名含义所承载的具体事件、人物和自然环境的变迁等。地名实体文化的构成主要是地名实体承载的地理文化内涵，包含地名所指代的地理实体的地质与地貌特征、自然景观、人文景观、自然资源及经济特征等，展现了地名实体形成与发展的自然环境，揭示了地名实体承载的历史文化与乡土文化形成与发展的土壤。地名语词文化和地名实体文化是相互依存、不可分割的统一体。

### 二、开展地名文化保护的重要意义

我国地名文化历史悠久、内涵丰富，是中华优秀传统文化的重要组成部分。挖掘、

保护、传承地名文化是地名管理工作的重要内容，对加强和规范地名管理具有积极作用，对传承弘扬中华优秀传统文化、增强文化自信具有重要意义。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视文化建设，突出强调增强文化自信，大力传承弘扬中华优秀传统文化。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中进一步阐述繁荣发展文化事业和文化产业，提高国家文化软实力的指导思想和重要意义，指出“坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚定文化自信，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设”“促进满足人民文化需求和增强人民精神力量相统一，推进社会主义文化强国建设”“传承弘扬中华优秀传统文化”“强化重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护”。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，民政部曾于2012年6月印发了《关于加强地名文化建设的意见》和《全国地名文化遗产保护工作实施方案》，发布了《地名文化遗产 鉴定》行业标准，并于同年7月召开了“全国地名文化建设工作会议”，部署了地名文化建设工作。2015年3月，民政部提出要抓好地名文化遗产保护工作，构筑地名文化遗产重点保护名录制度，建立地名文化遗产数据库，健全地名文化评价标准体系，深入推进“千年古县”“千年古镇”“千年古村落”等地名文化遗产认定工作，使地名文化遗产得到分类、分级和分层保护。各地不断加强地名文化保护传承工作，以制度建设为引领，运用多种保护措施，实现地名文化保护与地名管理工作的融合发展。

地名文化是地名管理工作的重要抓手，地名管理工作的健康发展离不开地名文化的渗透与滋养。深入挖掘、梳理各类地名文化内涵，厘清地名历史文脉，掌握各类地名形成、演变和发展规律，总结地名命名、更名的经验，可以为继承与创新地名命名、更名的理念和方法提供借鉴。通过加强地名文化建设，进一步整合、利用地名文化资源，发展地名文化产业，广泛宣传地名文化，激发社会公众对地名文化、地名工作的认识和理解，有利于保持地名的相对稳定，有利于实现地名标准化，有利于丰富地名公共服务形式，提升我国地名管理水平。

**第二十三条** 县级以上人民政府应当从我国地名的历史和实际出发，加强地名文化公益宣传，组织研究、传承地名文化。

**【条文解读】** 本条是关于地名文化保护工作的总体规定。

### 一、地名文化保护工作的主体

本条规定县级以上人民政府是地名文化保护工作的责任主体。《条例》之所以规定由人民政府负责地名文化保护工作，主要是因为地名文化保护工作属于社会公益事业，在具体工作中会涉及多个部门。明确各级人民政府作为责任主体，有利于增强各级人民



政府保护意识，协调相关部门的具体工作，强化保护力度，高位推动地名文化保护工作发展。

## 二、从历史和实际出发

本条规定保护传承地名文化，要从我国地名的历史与实际出发，这是从我国地名文化的特点和地名管理的需求出发作出的规定。

### （一）地名的历史

我国地名的历史源远流长，主要呈现两个特点：一是出现时间早，仅目前发现甲骨文中就刻有 500 多个地名，一些地名最早可以追溯到人类创造语言的上古时代；二是使用时间长，如仅在《史记》上记载且至今仍正在使用的老地名就有 334 个，上千年历史的古县名称有 800 多个，古镇、古村落名称有 5000 多个，其他诸如山河大川名称也有 1000 多个超过千年之久。

### （二）地名的实际

我国地名的实际是指地名保护传承的现实需求，包括两方面的内容：

一是保护老地名的需求。随着历史发展，我国地名数量越来越多，语词结构越来越完善，命名方式和类型越来越多样，地名积累的文化内涵越来越丰富，其中一些老地名世代沿用，成为中华民族历史形成与发展的见证，是我们今天研究、了解中华传统文化，开展地名文化保护和利用工作的主要对象。同时，老地名作为文化遗产的重要组成部分，与历史遗址、文物古迹一样，是向国内外传播展示中华优秀传统文化，彰显不同区域文化特色的重要资源，保护老地名就是保护历史文化。但随着我国城镇化步伐加快、城市改造频率提升，很多承载着厚重文化内涵的老地名随之消失。因此，采取积极措施，加强对老地名保护，是实现地名文化保护传承的首要任务。

二是提升新地名文化内涵的需求。随着城镇化进程的深入推进，城市规模扩张、格局变化，各类新建城市地理实体层出不穷，新地名不断涌现。在全球化背景下，新地名的命名面临着文化多样性带来的冲击，主要体现在城市文化和特色的趋同性愈来愈明显，地名文化的生态环境遭到一定破坏，导致出现了一些不规范地名。在开展新命名地名时应当注意吸收、转化传统优秀命名思想和命名方法，在充分利用区域历史文化资源基础上展现“讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同”的中华优秀传统文化的时代价值，这是实现地名文化保护传承的现实需求。如四川在汶川地震后的恢复重建过程中，命名了一批饱含抗震救灾理念和展现灾区人民感恩情怀的地名，既体现了援建特色，又褒扬了抗震救灾精神。

### 三、加强地名文化公益宣传，组织研究、传承地名文化

县级以上人民政府应积极推进地名文化建设，深化地名文化的研究、利用和弘扬，利用多种形式和手段促进地名文化产业发展，提升国内外传播能力，讲好中国故事，推动中国文化走出去。在实际地名管理工作中，要充分发挥地名文化的引领作用，积极开展地名文化公益宣传，带动公众关注地名文化、自觉保护地名文化的热情，建立健全地名文化保护的标准体系，逐步增强地名文化对社会主义核心价值观的承载能力。

#### （一）公益宣传

开展地名文化保护就是基于地名的文化性，如果社会公众对承载着丰富历史文化内涵的老地名背后的历史故事不了解，仅仅将老地名视作与其他地名一样都是一般的指位词组，那么地名文化保护工作就将失去社会基础。2002年第八届联合国地名标准化会议决议提出“让广大公众更多地了解继承下来的地名对地方、区域和国家遗产和特征具有的意义”。所以做好地名文化的公益宣传，让全社会了解地名文化，有利于地名文化的保护传承，有利于地名管理，有利于国家文化建设。

做好公益宣传，首先在内容上要紧密结合国家战略和经济社会发展大局，通过讲述好中国地名故事、呈现好中国地名文化，有效普及社会主义先进文化、革命文化、中华优秀传统文化，激发亿万中华儿女的家国情怀，激发全社会的爱国热情。

做好公益宣传，还要注重灵活运用多种媒介和呈现形式：

一是搭建地名文化活动平台。不断丰富地名文化活动载体，积极开展真正为民、方式多元的地名文化活动。借助各级博物馆、文化馆、图书馆等公共文化机构，或建立专门地名文化展示馆为社会提供丰富多彩的地名文化公共服务，传播和弘扬优秀地名文化。如黑龙江建立了省区划和地名文化展示中心，浙江分别建立建成了青田地名文化展示馆、瑞安地名文化展厅、温岭红色地名馆、三门红色地名馆、三门清廉地名馆宣传本地地名文化。

二是搭建地名文化宣传平台。充分利用电视、网络、报刊等媒体，开展引领道德建设、弘扬优秀传统文化的地名文化宣传活动，积极推广地名文化保护、传承的先进经验和优秀典型，广泛传播地名文化知识，彰显中华优秀传统文化的时代价值，更好地发挥地名文化的影响力。很多省市已经开展地名文化纪录片、宣传视频的拍摄和播出工作，如广东的《海上丝绸之珠——南海商道》、海南的《山海有名》、湖南的《三湘地名行》都在电视、网络平台进行了播放，深受社会公众好评，取得了良好的宣传效果。

三是积极推进地名文化进校园、进社区，广泛普及地名文化知识，扩大地名文化的公益宣传范围，加强地名文化建设的社会影响力，引导公众认识、了解地名文化，鼓励他们积极参与地名文化的保护和传承，营造地名文化建设浓厚的社会氛围。如江苏、四

川、宁夏、重庆等省、自治区、直辖市推动各县、市、区举办“地名文化进社区”活动，让社区居民从不同角度感受地名文化，使地名文化融入居民生活。南京市还通过“市民学堂”、大学生暑期社会实践活动、高校新生入学培训、小学生业余课堂等平台，组织专家为市民、学生讲解南京地名文化、介绍地名知识。

## （二）组织研究、传承地名文化

《条例》规定组织研究地名文化是从地名语词文化的表现特点出发作出的规定。一方面，地名要发挥好其指代和指位功能决定了人们在命名地名时力求做到地名文字数量和结构的简单明了，实现地名好找易记，这就需要将文化内涵浓缩在两三个字中，并不是那么容易被发现和理解，特别是一些文字发生改变的地名和少数民族语地名，更加需要研究工作来揭示其文化内涵；另一方面，地名要发挥其传承弘扬历史文化承载体的作用时，只通过地名表面的词语来展示是远远不够的，要通过研究让社会公众充分了解地名语词所承载的丰富地域文化，了解地名命名时的历史背景、发展脉络和故事传说。

县级以上人民政府要加强地名文化理论研究，广泛组织开展地名文化资源调查、挖掘、整理和研究工作。厘清地名文化形成与发展的规律，掌握地名文化的内涵与特点，进一步认识地名文化对推动地名标准化和经济社会发展的作用，形成有价值的研究成果并应用于地名工作实践。

地名文化理论研究应与时俱进、不断创新，聚焦地名文化的内涵外延、属性特征、范畴分类、功能作用等，力求对地名文化保护传承工作中出现的新特征用新理论来认识，遇到的新问题用新理论来解答，遇到的新情况用新理论来解决，进一步建立和完善符合地名工作发展规律的理论体系，推进地名文化保护和地名管理工作。

如江西近年来开展区划地名集中调研月活动，并在杂志开设专栏宣传，引导基层加强理论研究。黑龙江由省委史志办牵头，省民政厅作为发起部门之一，吸收高校等学术力量，创办了龙江乡土文化论坛，研究地名文化。

研究地名文化的目的是更好地传承。所谓“传承”，就是传接延续、留存继承，因此传承地名文化的根本在于利用。我国历史上产生的各类地名，通过其特定的由来、含义、历史沿革记载了中国不同历史发展阶段情况，是镌刻在中华大地上的印记，只有将其中体现社会主义先进文化、革命文化、中华优秀传统文化的地名一直使用、传承下去，从地名文化的视角来展现地域的历史文脉，才能真正把地名文化的价值发挥出来。在具体工作中可以以地名文化保护、利用为主要抓手，坚持传承与创新并重，在弘扬老地名文化的同时，不断将中华优秀传统文化与新地名命名相结合，展现传统文化的时代价值，推动地名文化保护工作全面发展。

**第二十四条** 县级以上人民政府应当加强地名文化遗产保护，并将符合条件的地名

文化遗产依法列入非物质文化遗产保护范围。

【条文解读】本条是关于地名文化遗产保护的具体规定。

## 一、地名文化遗产

地名文化遗产的概念源自世界遗产概念。根据《保护世界文化和自然遗产公约》的定义，所谓文化遗产是人类创造并传承至今的物质文明和精神文明成果。以此为认识基础，我们可以将地名文化遗产定义为具有一定历史文化价值并传承至今的地名及其相关的文化表现形式。

地名文化遗产是我国地名文化的重要内容和集中代表，记载着中华民族对自然环境和人文环境特有的认识和思考，记录着中华民族在漫长的历史进程中创造的物质文明与精神文明成果，是中华民族悠久历史的见证，是中华文化形成、发展和传承的载体，是宝贵的文化遗产。相较于地名文化，其语词本身或起源古老，或沿用时间长、延续性强，且具有地方的、民族的文化认同性，同时其所指代的地理实体或地理区域亦具有杰出性、重要性或独特性。

## 二、地名文化遗产理论的产生和发展

在国际社会掀起世界遗产保护浪潮的背景下，联合国地名专家组在 20 世纪 80 年代开始就对地名的文化价值进行了高度关注并作出相关决议。1987 年第五届联合国地名标准化会议指出“地名是民族文化遗产”，为地名文化的性质作出界定。1992 年第六届联合国地名标准化会议进一步指出：“地名有重要的文化和历史意义，随意改变地名将造成继承文化和历史传统方面的损失。”阐述了保护地名文化的重要性。1998 年第七届会议提出：“所有国家应采取措施，确保根据地方使用地名形式的情况，实地记录尚未收集的地名。”2002 年第八届会议提出：“地名标准化工作应处理好地名在继承民族文化方面具有重要作用”，进一步确认“地名为文化遗产”“地名是国家历史和文化遗产的一部分”，并“敦促还没有采取行动的国家采取行动，有系统地收集地名，让广大公众更多地了解继承下来的地名对地方、区域和国家遗产和特征具有的意义”。2007 年第九届会议，我国代表团报告了中国开展地名文化遗产保护活动的进展情况并提交了《中国地名文化遗产保护总体规划（草案）》，本次会议确认“地名完全属于非物质文化遗产”，鼓励各国地名机构“根据《保护非物质文化遗产公约》的使用标准，清点整理需要保护的地名”，“建议《保护非物质文化遗产公约》所设委员会承认这些地名为非物质文化遗产”，并“根据《保护非物质文化遗产公约》第 2 条第 3 款和第 18 条，制定保护和弘扬此遗产的方案”。2012 年第十届会议，我国代表团提交了《中国地名文化遗产保护基本做法》的报告，介绍了我国开展地名文化遗产保护活动的成效与经验，并发放了英译版《地名文



化遗产 鉴定》标准。

近年来，我国也非常重视地名文化遗产的保护。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》指出：“中华文化独一无二的理念、智慧、气度、神韵，增添了中国人民和中华民族内心深处的自信和自豪。”在重点任务部分，规定“推进地名文化遗产保护”。2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》将地名文化遗产与其他文化遗产并列作为城乡历史文化保护传承体系组成部分，统筹加强保护利用传承。

### 三、地名文化遗产保护工作的实施

本条规定县级以上人民政府是加强地名文化遗产保护的责任主体。在工作实践中，要根据本地区地名文化建设工作实际，依据国家和各地关于地名文化遗产保护相关工作部署与要求，规范有序地做好地名文化遗产保护工作。

#### （一）建立健全地名文化遗产保护机制

地名文化遗产保护是一项长期性、经常性的工作，各地应当建立符合本区域地名文化遗产特征的保护机制。一是加强地名文化建设和地名文化遗产保护工作的组织领导，强化地名工作主管部门职责，同时协调有关部门共同建立地名文化遗产保护工作机制，形成行之有效的保护工作领导制度。如海南省民政厅建立与相关部门、院校和文化传媒公司联合开展地名文化挖掘、保护和传承工作机制，加强沟通协调，发挥各自优势，共同促进地名文化保护工作。二是将地名文化遗产保护内容纳入各级地名管理法规文件中，制定配套的地名文化遗产保护标准和规范，不断健全地名文化遗产保护制度。如重庆市将“地名文化保护”作为2021年《重庆市地名管理条例》修订的重要内容之一，以专章形式予以明确。三是充分发挥专家作用，建立由历史、地理、文化、社会、语言等领域专家组成的地名文化遗产保护专家库，做好地名文化遗产保护的咨询、评估、论证和监督等工作，形成专家咨询机制和监督检查制度。如江苏省、市两级建立了区划地名专家库，制定了“地名专家咨询制度”。四是建立地名文化遗产保护工作动态跟踪机制，及时跟踪区域内地名文化遗产保护实施情况，查找并解决保护工作中存在的问题。如北京逐步建立了地名文化遗产定期评估机制，建立了地名保护名录并根据需要及时增补，实现地名动态评估和名录有序调整。

#### （二）科学评估地名文化遗产价值

对地名文化遗产的综合价值进行科学评价是地名文化遗产保护机制的重要前提环节。我国地名种类繁多，来源内涵丰富，但并非所有的地名都具有重要文化价值或需采取保护措施，国家与社会也不具备足够的力量对其全部进行保护与管理。目前，我国地名文

文化遗产分类主要依据《地名文化遗产 鉴定》行业标准，采取定性的方式确定，随着《条例》的实施，地名文化的分级分类应向着定性、定量相结合转变，以实现地名文化遗产保护实施更高层次的要求。通过实施地名文化遗产价值评估，可以对众多的地名文化进行甄别鉴定，给予价值程度的评定，公正合理地进行选择，再根据各项目不同的重要程度及特点等评价结果作出决策，分别给予不同程度的保护措施，提高保护及管理工作效率。

### （三）分级分类保护地名文化遗产

在对地名文化遗产价值评估的基础上，根据地名特征和类型，分级分类实施，逐步推进地名文化遗产保护。具体方式包括组织申报、调研评估、鉴定确认、记录公示、宣传弘扬、管理保护等。在分级分类的同时，加大对承载社会主义先进文化、革命文化、中华优秀传统文化地名的专项保护力度，这对传承民族历史文化记忆、弘扬社会主义核心价值观、展现新时代中国精神具有重大而深远的意义。

### （四）编制实施地名文化遗产保护规划

《国务院关于加强文化遗产保护的通知》要求：“制定非物质文化遗产保护规划。在科学论证的基础上，抓紧制定国家和地区非物质文化遗产保护规划，明确保护范围，提出长远目标和近期工作任务。”

编制和实施地名文化遗产保护规划是对本地区地名文化遗产保护工作进行整体系统的设计和部署，通过保护规划可以明确当地地名文化特色和战略发展方向，对地名文化保护利用、国际传播和文旅融合及支持国家各项发展战略发挥重要的指导作用。依据城乡规划、地名方案等，结合地名文化资源情况，编制地名文化遗产保护规划，明确保护范围和重点，确定长远保护目标和阶段性工作任务，提出保护要求与措施，统筹考虑地名文化涉及的各类资源，将公益性文化事业与经营性文化产业相结合，探索地名文化遗产利用模式，突出地方特色，创新保护方式，形成亮点和地名文化品牌。

## 四、地名文化遗产与非物质文化遗产的关系

随着地名文化保护工作的深入，我国对地名文化遗产的认识与研究逐步形成统一且成熟的理论概念。语言是非物质文化遗产的支柱，地名作为语言要素，其语词文化中的由来含义呈现非物质文化形态，一些地名还具备非物质文化遗产的基本特征，如世代相传、反映传统文化等；并且地名实体文化表现为地域文化，是一个广义、多元的文化体系，包含了许多非物质文化遗产元素，凸显地名文化遗产的非物质文化特征。如南京的老地名秦淮河，该地名不但是南京市级非物质文化遗产“南京老地名”中的一项，而且以秦淮河命名的“秦淮灯会”也是国家级非物质文化遗产。

特别是在我国地名文化遗产保护工作取得丰富成果的同时，还推动世界认识到地名文化遗产的非物质文化遗产属性。2007年第九届联合国地名标准化会议上，根据中国开展地名文化遗产保护活动的实践和中国代表团、法国代表团的相关建议，在第4项决议中确认地名属于非物质文化遗产，适用于联合国教科文组织通过的《保护非物质文化遗产公约》，确定了地名文化遗产在非物质文化遗产架构中的重要位置。

所以地名文化遗产和非物质文化遗产是有紧密联系的，即一些地名文化遗产属于非物质文化遗产。

### 五、将符合条件的地名文化遗产依法列入非物质文化遗产

《条例》规定“将符合条件的地名文化遗产依法列入非物质文化遗产保护范围”，为地名文化遗产保护工作提供了新路径和依据。

依法是指依据《中华人民共和国非物质文化遗产法》和《条例》。地名文化遗产可以归为非物质文化遗产中的“其他非物质文化遗产”类别，而目前的国家级非物质文化遗产代表性项目名录所列的十大类别也是逐渐发展变化的结果。南京市成功将地名文化遗产申报为非物质文化遗产为我们提供了很好的实践经验，在2008年南京市人民政府批准的第一批南京市非物质文化遗产名录中，“南京老地名”列为民俗类非物质文化遗产，并将100条老地名和释文作为“南京老地名”的基本内容。

列入非物质文化遗产保护范围的地名是我国优秀地名文化的集中体现，是地名文化保护的重点。将符合条件的地名文化遗产列入非物质文化遗产后，需要将本来独立运作的地名文化遗产保护与非物质文化遗产保护相结合，实行“双遗产”保护措施。实际工作中，各级地名行政主管部门与文化和旅游部门要加强沟通协调，合力做好列入非物质文化遗产的地名文化遗产保护工作。要以申报地名文化遗产列入非物质文化遗产为契机和抓手，运用非物质文化遗产保护手段，创新地名文化遗产保护传承，全面提升地名文化遗产保护工作的水平和效果。

**第二十五条** 县级以上地方人民政府地名行政主管部门应当对本行政区域内具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名进行普查，做好收集、记录、统计等工作，制定保护名录。列入保护名录的地名确需更名的，所在地县级以上地方人民政府应当预先制定相应的保护措施。

**【条文解读】** 本条是关于地名文化保护具体措施的规定。

本条规定对具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名要进行普查，建立地名保护名录，并强调确需更名的，要制定相应的保护措施，与第十条第二款“具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名，一般不得更名”规定相衔接，体现了“保护

在前、更名在后”的工作要求。这些是地名行政主管部门开展地名文化保护的基础性工作。

## 一、具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉

本条所指的具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名可以从历史性、文化性、先进性三个方面进行量化分析。历史性主要是就地名产生和使用的年代而言，地名的年代是地名历史价值的基本要素，在一般情况下，年代越早的地名，延续使用时间越长的地名，价值越高。文化性主要是就地名的文化意义而言，地名在历史演变过程中，在此地所发生的历史事件、所出现的著名人物、所流传的历史典故等人文地理信息会由地名所承载，随着时间的推移，历史事件、历史人物以年递增，地名所承载的历史文化内涵愈加丰富，历史文化价值也越高。先进性主要就地名文化所蕴含的时代价值而言，通过赋予地名新的时代内涵，可以促进文化认同。

地名作为社会历史的产物，历史性、文化性和先进性交织在一起，共同发挥作用。一般来说，地名形成的历史越久远其文化积淀越深厚，越具有突出的历史价值，就越需要保护和传承。如千年古县井陘县，素有“太行八陉之第五陉，天下九寨之第六寨”之称。“陉”为古代燕赵之人对山脉中断地方的称谓。《寰宇记》载：“四方高，中央下。如井之深，如灶之陉。故谓之‘井陉’。”井陉为古地名，早在战国时已产生，至今已有2200多年，是具有悠久历史的中国地名的代表。又如六尺巷，据史料记载：“张文端公居宅旁有隙地，与吴氏邻，吴氏越用之。家人驰书于都，公批书于后寄归。家人得书，遂撤让三尺，故六尺巷遂以为名焉。”该地名既蕴含了丰富的文化内涵，又体现了中华传统的礼仪道德，具有明显的时代价值。还有记录红色文化，展现共产党人精神谱系的地名，如红旗渠是20世纪60年代在太行山腰修建的一项大型水利灌溉工程，最初命名为“引漳入林工程”，后改为“红旗渠”，并形成了“自力更生、艰苦创业、团结协作、无私奉献”的“红旗渠精神”，其文化内涵具有典型的先进性，已经成为一种红色文化资源。

## 二、开展普查

本条规定对本行政区域内具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名进行普查的责任主体是县级以上地方人民政府地名行政主管部门。地名文化普查是开展地名文化保护的基础，在具体普查工作中可根据普查的地名类别吸收相关地名管理部门参与。

开展地名文化普查，可以采取实地调查、查阅资料、座谈、访谈等方式，借助文字、图片、录音、录像、数字化等多媒体方式，对地名文化进行真实、系统和全面的记录，目的是要查清和掌握区域内地名文化的存量、类别、分布、内涵、现状以及保护面临的



问题。在地名文化普查具体实施中，要将普遍调查与重点筛查相结合。普遍调查的目的是在各类地名中寻找历史悠久、专名稳定、文化内涵丰富的地名和近现代形成的具有突出传承保护价值的地名，做好收集、记录、统计工作，为深入开展地名文化保护工作奠定基础。重点筛查的目的是为后续制定保护名录，开展更加有针对性的保护措施提供对象。基于普查成果，可以建立规范完善的地名文化资源库和地名文化个体地名档案资料，为开展地名文化理论研究和认定保护、弘扬利用地名文化提供有力支撑。

### 三、制定地名保护名录

地名保护名录对地名管理具有重要意义和作用，是地名文化普查的重要成果，是开展地名文化保护工作的关键，为地名文化遗产认定奠定了基础。

本世纪以来，在民政部指导下，各地积极开展了相关地名保护名录建设活动，形成了一些名录成果。如上海在2009年公布了《上海市政区类地名保护名录》；苏州在2014年公布了《苏州市区第一批吴文化地名保护名录》；海南在2019年开展了第一批地名文化遗产保护名录申报评选，形成了《海南省第一批地名文化遗产保护名录》；北京在2021年组织开展了《首都功能核心区传统地名保护名录》编制工作，并向社会公布了第一批保护名录。在制度建设方面，2008年7月实施的《南京市地名管理条例》将历史地名保护名录作为其中一项制度规定，还有一些城市明确将编制历史地名保护名录纳入当地地名总体规划。这些工作，为全面推进我国地名保护名录建设奠定了基础。

本条明确提出要制定保护名录，就是要在总结我国已有名录建设实践的基础上，提炼工作经验，推广成功做法，对具有重要历史文化价值，体现中华历史文脉的地名进行摸排、普查、汇总、整理相关信息数据后，根据地名文化自身特点和特性构建保护名录制度体系，在申报主体、申报内容、申报程序和审核主体、保护措施、退出机制等多个方面进行设计，建立更加符合国情、上下贯通的地名保护名录体系。发挥保护名录在地名文化保护中的引领作用，带动地名文化保护工作的整体提升。

### 四、保护措施

本条规定列入保护名录中的地名应及时制定保护措施予以保护，制定保护措施的责任主体是县级以上地方人民政府。在具体实施中重点做好以下三方面工作：

一是形成地名文化保护名录相关成果档案。要运用文字、图片、录音、录像和数字化多媒体等多种方式全面记录地名文化信息，系统整理、综合利用地名调查资料，建立地名文化信息数据库和制作、出版相关地名文化产品。

二是引导地名文化保护与城乡建设相结合。将地名文化与城乡社会发展建设紧密衔接，借力街路巷、历史街区、社区公园、城市雕塑等全域载体，因地制宜，由点到面、

连线成片，将地名文化元素融入城乡建设与社会生活细节。比如，在街巷主要出入口、历史建筑外部醒目位置设立标志牌，载明地名出典、历史文脉等信息要点，并运用好二维码、VR等技术手段，实现地名文化与大数据、互联网+等现代技术的融合，并关联到中国·国家地名信息库，进一步推广地名文化。

三是统筹规划各类保护内容。列入保护名录的各类老地名不仅可以发挥空间指位作用，还与古建筑、老街巷共同展现了城镇的空间肌理、格局和历史文脉，丰富了城镇的精神空间，是历史文化保护的关键组成部分。通过制度顶层设计，将地名文化保护与保护历史单体建筑，保护历史街巷街区、城镇格局，保护历史地段、自然景观、人文环境，统一谋划，系统保护。

本条规定，列入保护名录的地名确需更名的，所在地县级以上地方人民政府应当预先制定相应的保护措施。保护措施的制定应当坚持弘扬传承、合理利用的原则，在措施制定过程中要组织专家学者充分研究论证，广泛征求社会意见。措施主要包括：一是就近移植、派生使用。地名命名时，可以将具有历史文化价值的地名就近移植、派生到诸如街路巷、公共设施、场所等名称上，扩大使用范围，提升使用频率，在使用中做到对地名文化的充分保护。如北京地铁崇文门站，就是将地理实体已经消失的崇文门用于地铁站名称的命名，通过转化形式实现老地名的延续使用。二是优先恢复启用。在行政区划变更、旧城改造和新区建设中，需要地名命名时，可以优先恢复启用具有历史文化价值的老地名，使新的地名体系更好地传承当地的历史文化特色，增强区域的历史感。如山西在最近几年的行政区划调整中，通过积极挖掘，慎重考证，让上党、潞州、平城、云州等一批具有深厚历史文化的地名得到了恢复。

总体上，地名文化保护的基础在于将保护和利用相结合，保护的重点在于使地名本身、地名体系和地名产生的环境得到延续。地名文化保护是为了延续和增强地名文化生命力采取的各种措施，包括地名文化各个方面的确认、研究、保存、传承、利用等。地名文化保护工作是动态、整体性的，不是为了保护而保护，保护应与地名管理发展需求相结合。一方面尽可能保留老地名个体，使其在社会发展中继续使用；另一方面不可孤立保护地名，要与城乡建设发展紧密联系。

2004年，民政部启动了“中国地名文化遗产保护工程”，其中在地名文化遗产的评价与记录中，首次提出了“中国地名文化遗产名录”及“中国地名文化遗产重点保护对象名录”两个概念。《全国地名文化遗产保护工作实施方案》第一次在实践维度构建了“中国地名文化遗产重点保护对象名录”体系，涉及入选重点保护名录的遗产类型、遗产鉴定标准、管理机制、申报程序及进入名录后续的跟踪监管等。2016年12月，《民政部关于进一步加强地名文化遗产保护工作的通知》中提出：“要结合各地实际进一步完善地名文化遗产评价、鉴定、确认的标准和程序，逐步建立国家和省、市、县四级地名

文化遗产名录。国家和省、市、县地名工作主管部门分别负责本级地名文化遗产名录的认定批准工作。”上述工作实践，为在制定地名保护名录基础上，进一步认定地名文化遗产，进而推动将符合条件的地名文化遗产依法列入非物质文化遗产保护范围积累了宝贵经验。

**第二十六条** 县级以上地方人民政府应当做好地名档案管理工作。地名档案管理的具体办法，由国务院地名行政主管部门会同国家档案行政管理部门制定。

**【条文解读】** 本条是关于地名档案管理工作的规定。

本条规定要做好地名档案管理工作，同时授权国务院地名行政主管部门会同国家档案行政管理部门制定地名档案管理的具体办法。

地名档案是指在地名管理工作中形成的具有保存价值的，记载各个地理实体的标准名称及其相关信息的文字、图表、声像等资料。地名档案是国家档案的组成部分，是从地名调查，地名标准化管理，地名命名、更名等实践活动中直接形成的历史记录，是对地名文化的全方位记录，也是记录、考证地名含义、来历、沿革的有效依据，可以避免因年深日久而造成地名含义曲解、以讹传讹现象。档案工作是地名管理工作的一项基础性工作，包括收集、整理、保管、开发利用全流程。随着社会经济文化的不断发展，地名档案工作的规模日益扩大，其社会作用也日益凸显。

2001年，民政部、国家档案局印发《地名档案管理办法》，各级地方人民政府要按照此管理办法规定的原则和要求加强地名档案管理，进一步发挥地名档案存凭留史、资政育人的重要作用。一是加强地名档案意识，加大培训力度，提升地名档案管理人员的专业素质。二是拓宽地名档案收集和征集渠道，搞好地名档案进馆时的质量鉴定等，将有意义的、有特色的地名档案接收进来。三是立卷归档要有档案特色。正确处理立卷的普遍性和特殊性的关系，注意收藏反映当地地名文化特色的档案资料，进而开发有特色的档案信息资源为发展地方经济和各项工作服务。四是积极转化电子地名档案。适应经济社会的发展，拓宽地名服务领域，进一步开发地名档案信息资源。将纸质档案转化为电子档案，通过建立地名信息系统，把地名档案及时地运用数据处理、汉字信息处理、网络通信等现代先进技术手段，实现地名档案的信息化和现代利用。

**第二十七条** 国家鼓励公民、企业和社会组织参与地名文化保护活动。

**【条文解读】** 本条是关于社会力量参与地名文化保护活动的规定。

保护地名文化，意义重大，影响深远，涉及社会方方面面，仅有各级人民政府和地名行政主管部门的参与是远远不够的，更需要全社会的共同努力。

社会力量参与方式可以灵活多样，比如各类企业和社会组织参与地名文化资源的开

发、保护与利用，推出丰富多样、社会价值和市场价格相统一、人民喜闻乐见的优质地名文化产品，扩大中高端地名文化产品和服务的供给等。如浙江省安吉县博物馆副研究员程永军，在从事文物保护和历史文化研究工作期间，带领团队积极开展地名文化研究，并在县地名办的支持下成为社会力量参与安吉地名文化发展的主力军。海南鼓励引导相关企业制作相关地名文化创意产品，进一步扩大地名文化的影响力。南京市非物质文化遗产“南京老地名”的申报单位和保护单位均为南京市地名协会。苏州市成立社会服务机构苏州吴文化地名研究所，开展地名学理论研究和地名文化研究。

社会力量的参与可以弥补行政部门人力和财力的不足，维护个人权益及公共利益，促使行政部门更科学地决策，在全社会营造有利于地名文化保护的良好氛围。要充分调动科研院校、社会组织、专家学者、地名爱好者等社会力量参与的积极性，发挥科研机构作用，并利用多样化方法手段宣传地名文化，构建地名文化“多元共治”的治理格局。一是搭建地名文化产业平台。挖掘整合地名文化资源，支持地名文化产业发展，开发地名文化产品，提高地名文化服务能力。支持发行地名文化图书，建设地名文化网站，充分利用网络、电子读物、动漫等新兴宣传手段，开发一批优质地名文化产业项目，创新地名文化业态，不断壮大地名文化产业规模。二是加大经费保障力度。在增加政府财政投入的同时积极引导和鼓励社会资金的投入，多措并举落实地名文化活动经费。



## 第五章 监督检查

本章包括《条例》第二十八至三十三条，共六条。按照“统一监督管理，分级分类负责”的原则，结合当前地名管理实际，规定了地名管理监督检查的相关内容，包括监督检查的主体、责任，监督检查的对象、内容，监督检查方式，可采取的行政手段和责任追究等内容。《条例》将监督检查单独列章，是推进常态化检查和长期性监督相结合，是以法治方式织牢地名管理制度体系网的重要举措，是纠正违规问题、修正和完善工作的有效途径，是提升地名管理服务水平的重要手段。

**第二十八条** 上级人民政府地名行政主管部门应当加强对下级人民政府地名行政主管部门地名管理工作的指导、监督。上级人民政府其他有关部门应当加强对下级人民政府相应部门地名管理工作的指导、监督。

**【条文解读】**本条是关于上级部门对下级部门地名管理工作指导、监督的规定。

本条一是规定上级人民政府地名行政主管部门承担对下级人民政府地名行政主管部门指导、监督的职责；二是规定上级人民政府其他有关部门承担对下级人民政府相应部门地名管理工作指导、监督的职责。从工作方式看，指导和监督同时开展。

### 一、上下级行政主管部门的法律关系

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第八十三条规定：“省、自治区、直辖市的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受国务院主管部门的业务指导或者领导。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导。”本条是依据上述规定并根据地名管理体制的特点，在地名管理领域的细化。本条规定的“相应部门”是指具有指导关系的下级部门，如省级交通运输部门指导市级交通运输部门开展相关地名管理工作。

监督对象需要履行被监督的义务，不得以任何理由拒绝监督检查，应当按照要求如实反映地名使用情况，如有需要，还须提供必要的资料，不得提供虚假资料，不得谎报或者隐瞒情况。

在地名管理工作监督检查过程中，要明确监督检查主体与监督检查对象的定位，主要包括三个方面：一是主体与对象自觉依法行使监督职权和履行被监督的义务；二是双方都以国家和地方地名管理法规作为行为准则，依法行使监督职权，不得超越法规之外行事；三是双方从依法开展地名管理的共同目标出发，互相支持，通力合作，共同推动地名管理依法实施。

## 二、对地名管理工作的指导和监督

地名监督检查主体承担对地名的命名、更名、标准地名使用、地名文化保护、地名公共服务等活动的监督检查工作。本条突出了两条纵向主线，在规定了地名行政主管部门的上下级之间监督、指导职责外，考虑到地名“统一监督管理、分级分类负责”的要求，还规定了其他有关部门的上下级之间监督、指导职责。地名行政主管部门是对地名管理工作的总体情况进行指导、监督，其他有关部门是对其负责的地名管理活动进行指导、监督。如自然资源、住房和城乡建设、交通运输等其他有关部门，根据各自地名管理职责范围和管理对象、内容，形成全方位的上级对下级的指导、监督体系。通过两条主线相对独立的指导、监督，实现不同部门对各自负责的地名进行有效管理，确保国家层面部门之间形成的共识，制定的政策、法规能够完整、准确落地。

**第二十九条** 县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门应当依法加强对地名的命名、更名、使用、文化保护的监督检查。

县级以上人民政府应当加强地名管理能力建设。

**【条文解读】**本条是关于对地名管理活动监督检查的规定。

本条分两款。第一款规定县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门应当按照相关法律法规的规定，对辖区内所管理地名的命名、更名、使用以及地名文化保护工作实施监督检查。第二款规定县级以上人民政府应当加强地名管理能力建设。

### 一、监督检查的原则

一是依法实施。坚持权责法定、依法行政，法定职责必须为，法无授权不可为，严格按照法律法规规定履行监督检查责任，规范监督检查行为，推进监督检查法治化、制度化、规范化。对各级地名行政管理部门、公民、法人、其他组织一视同仁，确保监督检查工作的规则、标准、过程、结果合规合法。

二是分级分类。地名监督检查根据不同领域特点和风险程度，区分为一般领域和可能造成严重不良后果、涉及社会稳定的重要领域，在据此分别确定监督检查内容、方式和频次，提升工作精准化水平。

三是科学高效。在传统监督检查方式基础上，要充分发挥现代科技手段的作用，依托互联网、大数据、物联网、云计算、人工智能等新技术推动监管创新，努力做到监督检查效能最大化、监督检查成本最优化、对社会主体干扰最小化。推进政府监督检查与服务相互结合、相互促进，营造良好发展环境，增强人民群众幸福感、获得感和安全感。

## 二、监督检查的内容

### （一）对地名命名、更名的监督检查

本规定与《条例》第二章地名的命名、更名相关规定衔接。对地名命名、更名管理、申报程序、审批权限、审批流程等工作进行监督检查，主要监督检查地名行政主管部门及其他有关部门在开展地名命名、更名、备案、公告等工作时执行《条例》规定的情况。加强对地名命名、更名的监督检查，切实做到按照国家法律法规开展地名命名、更名工作。

### （二）对标准地名使用的监督检查

本规定与《条例》第三章地名使用相关规定衔接。标准地名具有法定性，一经向社会公布即应遵照使用，不得随意更改。地名行政管理部门和其他有关部门要依法监督检查相关地名使用主体有无不规范使用标准地名的现象，检查地名的汉字书写、罗马字母拼写、汉字译写是否规范，如有无使用繁体字、已废除的简化字、异体字等非通用规范汉字。监督检查社会上集中使用地名的情形，包括地名标志、交通标志、广告牌匾等标识，报刊、广播、电视等新闻媒体和政府门户网站，法律文书、身份证明、商品房预售许可证明、不动产权属证书等各类公文、证件，辞书等工具类以及教材教辅等学习类公开出版物，向社会公开的地图，以及法律、行政法规规定应当使用标准地名的其他情形。

### （三）对地名文化保护的监督检查

本规定与《条例》第四章地名文化保护相关规定衔接。检查地名文化保护工作的普查情况，制定方法措施是否与实际情况相结合，保护规划是否科学合理、操作性强；监督检查工作成效，有无地名文化遗产保护名录，对保护名录中地名更名有无预案；地名文化保护是否融入地名管理的日常工作，是否构建较为科学完善的地名文化遗产研究与保护体系，是否建立健全地名档案工作等。

## 三、加强地名管理能力建设

地名管理是一项系统性、综合性工程，工作复杂，具有较强的专业性，涉及历史、地理、语言文字、民俗等多个领域，对业务能力、专业素养要求较高，特别是对依法行政能力有较高要求，只有加强地名管理能力建设，才能准确、科学、高效对各项地名管

理中的关键节点、流程进行监督检查。同时，受多种因素影响，基层地名行政主管部门力量薄弱、人员匮乏问题比较突出，部分人员业务知识相对薄弱。一些地方的地名管理职能合并至社会事务、基层政权、社会福利等部门，造成地名管理能力不足。此外，一直以来还缺少对地名管理的监督检查的制度支持，导致部分监督检查工作难以依法实施。此次《条例》修订对监督检查提出了“加强地名管理能力建设”明确规定，县级以上人民政府除了应当按照《条例》第六条规定“建立健全地名管理工作协调机制”外，还要从组织机构、人员队伍、制度规范等方面加强本级地名行政主管部门的地名管理能力建设。

**第三十条** 县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门对地名管理工作进行监督检查时，有权采取下列措施：

- （一）询问有关当事人，调查与地名管理有关的情况；
- （二）查阅、复制有关资料；
- （三）对涉嫌存在地名违法行为的场所实施现场检查；
- （四）检查与涉嫌地名违法行为有关的物品；
- （五）法律、行政法规规定的其他措施。

县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门依法行使前款规定的职权时，当事人应当予以协助、配合，不得拒绝、阻挠。

**【条文解读】** 本条是关于监督检查具体措施的规定。

本条分为两款：第一款对地名行政主管部门在开展地名管理工作进行监督检查时采取的行政措施进行了授权。第二款规定有关部门行使监督检查职权时，当事人应当予以配合。

监督检查中可采取的行政措施有五种：

### 一、询问有关当事人，调查与地名管理有关的情况

县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门的监督检查人员可以到当事人或责任人工作场所、生产经营场所进行询问，或者要求有关当事人或责任人到指定场所接受询问，要求当事人或责任人将其知道的事实如实向地名行政管理部门提供，以调查地名管理工作的真实情况。询问应当制作询问笔录，并由询问人和被询问人签名或者盖章。询问对象不限于直接从事地名管理人员，也包括与地名管理工作有关的其他人。

### 二、查阅、复制有关资料

地名监督检查人员有权查阅、复制相关文件、记录以及其他有关资料，以便保留必



要的客观证据，支持监督检查的结论。通过查阅、复制资料，可以掌握当事人或责任人的管理行为是否与询问获得情况相符，从而判断工作的真实性，为下一步工作提供依据。查阅、复制涉密事项资料，按照相关保密规定执行。

### 三、对涉嫌存在地名违法行为的场所实施现场检查

涉嫌从事地名违法行为的场所包括生产场所、销售场所、使用场所等。县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门可以派人进入上述场所并进行检查，以查明事实，掌握证据。进入被检查场所进行现场调查或者核查时，应当出示有效执法证件。一方面当事人享有知悉监督检查人员身份的权利；另一方面也可证明执法主体的合法性。在进行现场监督检查时，应当对检查的内容、发现的问题以及处理情况进行记录，并由监督检查人员和被检查场所的有关负责人签字确认。被检查场所的有关负责人拒绝签字的，监督检查人员应当将有关情况记录在案。

### 四、检查与涉嫌地名违法行为有关的物品

检查涉嫌地名违法行为有关的物品，是指对违反《条例》的有关物品进行检查。如存在使用非标准地名的地名标志、广告牌匾等。县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门可开展联合执法检查工作。

### 五、法律、行政法规规定的其他措施

第一款第五项属于兜底性规定。地名行政主管部门和其他有关部门对地名管理工作进行监督检查时除了依据《条例》，还可以根据检查的地名类别和内容，依照国家其他相关法律、行政法规规定的相关监督管理措施和权限进行监督检查。

### 六、当事人应当协助、配合监督检查的实施

本条第二款规定有关当事人或责任人对地名监督检查工作的配合义务。县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门依法行使监督检查职权，受到法律保护。有关当事人或责任人应当予以协助、配合，接受询问调查，如实提供有关情况 and 资料，配合地名行政主管部门检查有关场所和物品以及查阅、复制有关资料，不得以任何理由拒绝，甚至以暴力、威胁或者其他手段阻挠。

**第三十一条** 县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门在监督检查中发现地名的命名、更名、使用、文化保护存在问题的，应当及时提出整改建议，下达整改

通知书，依法向有关部门提出处理建议；对涉嫌违反本条例规定的有关责任人员，必要时可以采取约谈措施，并向社会通报。

**【条文解读】**本条是关于监督检查发现问题的处置规定。

县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门根据属地管理原则，负责对辖区内管理与使用地名的行为进行监督检查。针对在监督检查中发现被监督对象在地名的命名、更名、使用、文化保护等方面存在问题的，可以采取下达整改通知书、依法向有关部门提出处理建议、约谈相关责任人员、向社会通报等处理方式。

### 一、下达整改通知书

县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门对监督检查过程中发现被监督对象存在问题并需要改进的，应当及时提出整改建议，下达整改通知书，责令、督促其自行整改，对发现的问题可以拍照、录像，作为视听资料证据保存。整改通知书的主要内容一般应包括监督检查时间、监督检查发现的问题、违反的相关规定、责令整改内容、整改完成时限及整改报告义务等。其中，责令整改期限，可以结合地名工作实际作出规定。

### 二、依法向有关部门提出处理建议

地名工作涉及的范围广，牵涉的部门多，在地名行政主管部门和其他有关部门进行监督检查时发现地名的命名、更名、使用、文化保护存在问题的，对属于其职权范围的，依法作出处理；不属于其职权范围的，应当及时向被监督单位的行政主管部门等有关部门提出处理建议。

### 三、约谈有关责任人员

为从不同角度了解、判定所涉嫌违反《条例》规定的管理与使用地名的行为，对涉嫌违反《条例》规定的有关责任人员必要时可以采取约谈措施，这是了解被检查单位的具体情况并解决问题的有效方法之一。

约谈的有关责任人员包括直接负责的主管人员和其他直接责任人员。约谈的主要内容：一是约谈告知。由地名行政主管部门和其他有关部门签发《约谈通知书》，送达被约谈单位或约谈人处，告知约谈的时间、地点及内容，约谈对象应按规定签收。二是约谈内容。地名监督检查人员向被约谈对象指出违法违规和存在的问题、相应的法律法规依据、所承担的责任、整改要求。被约谈对象要如实回答，并对地名使用情况作有关说明及陈述（如补充材料、情况说明等）。约谈后，被约谈对象应该提交相应的整改措施

等材料。

#### 四、向社会通报

本条规定的向社会通报，是指在采取约谈措施后须通过公众媒体上向社会公开发布约谈对象涉嫌违反《条例》规定的情况，具体通报内容包括违法主体的相关信息，违法行为和查处的结果。向社会通报既是保障公众的知情权，也是接受公众监督的一种方式，同时也能对其他人员起震慑教育作用，从而进一步加强地名监督检查的作用和效果。

**第三十二条** 县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门可以委托第三方机构对地名的命名、更名、使用、文化保护等情况进行评估。

**【条文解读】** 本条是关于开展第三方评估的规定。

第三方是指处于第一方（被评估方）和第二方（管理或服务对象方）之外的一方。第三方与第一方、第二方之间没有必然的隶属关系且不存在利益相关性，所以一般也会被称为“独立第三方”。第三方应该是具有一定业务能力的专业性机构。第三方的独立性是保证评估结果公正的起点，第三方的专业性和权威性是保证评估结果公正的基础。第三方机构评估作为一种必要而有效的外部制衡机制，是加强和改善地名管理，促进地名文化保护的关键环节和有效手段。县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门根据需要，可以委托第三方机构对地名的命名、更名、使用以及地名文化保护等情况进行评估。

本条所指的第三方机构包括受行政机构委托的科研机构、专业评估组织、专业评估机构等。由于地名领域的特殊性，也可以是由专门的地名行业工作人员组成第三方进行评估。

第三方机构开展评估时，首先需要作必要的调查，可就评估的地名的命名、更名、使用、文化保护等情况进行资料查阅、实地考察、座谈、走访、问卷调查、专题调研、专家咨询等，广泛收集第一手资料。其次，在调查基础上，可将评估指标量化，制定一系列评价标准来对地名的命名、更名、使用、文化保护等情况进行评估。最后，第三方机构在充分获取资料和量化体系表的基础上进行深入分析，出具有说服力的结果与报告。县级以上人民政府地名行政主管部门和其他有关部门可以参考评估结果改进。

**第三十三条** 任何单位和个人发现违反本条例规定行为的，可以向县级以上地方人民政府地名行政主管部门或者其他有关部门举报。接到举报的部门应当依法处理。有关部门应当对举报人的相关信息予以保密。

**【条文解读】** 本条是关于举报的规定。

鼓励社会公众参与对地名违法行为的监督是发挥社会力量开展地名管理监督的重要内容。任何单位和个人作为举报主体，针对发现违反《条例》规定行为的，可以向县级以上地方人民政府地名行政主管部门或者其他有关部门进行举报。举报主要涉及两个方面：一方面是对行政机关和工作人员违反《条例》行为的举报；另一方面是对社会生活中，出现违反《条例》规定行为的举报。如公共场所设置标识、公共平台发布的信息、工具类学习类公开出版物以及向社会公开的地图中不规范使用标准地名，不规范拼写、译写地名等违反《条例》规定的行为。

本条规定受理举报的主体是县级以上地方人民政府地名行政主管部门或者其他有关部门。受理举报的部门应当通过官方网站等渠道公布受理举报的联系方式，包括电话、传真、电子邮件、网络平台、来信来访地址等。接到举报的部门应当在规定的时间内予以调查，依法作出处理。

对属于本部门职责的，应当及时依法处理，不得推诿。受理举报后，应当对举报内容进行调查核实，经调查确属违反《条例》规定行为的，应当及时处理整改，并告知举报人，经核实没有问题的，也应当告知举报人。对不属于本部门职责范围的，应当书面通知并移交有权处理的部门处理，并将有关情况告知举报人。有权处理的部门在接到其他部门移交的举报后，应当受理，并及时进行处理，不得推诿。

本条特别要求有关部门应当对举报人的相关信息予以保密。在处理举报事项时，要注意做好对举报人的保密、保护工作，严禁泄露举报人的姓名、单位、住址等情况，不得向被调查单位和被调查人出示举报材料，对匿名举报材料不得鉴定笔迹。如果泄密举报人有关信息，对举报人造成损失或者伤害的，则需承担相应的法律责任。



## 第六章 法律责任

本章包括《条例》的第三十四至四十条，共七条，规定了违反《条例》规定所应当承担的法律责任。法律责任是法律、法规必不可少的组成部分，任何一项完整的法律规范，都应当包括适用条件、行为模式以及违反行为模式的法律后果三个要素。其中法律责任的规定是体现法律规范国家强制力的核心部分，是法定权利和义务得以落实的重要保障。

### 一、法律责任的内涵与种类

法律责任，是指法律关系的主体由于其行为违法，按照法律、法规规定必须承担的消极法律后果。法律责任的内涵和特征包括六方面：一是承担法律责任的主体既包括公民在内的自然人，也包括机关、法人和其他组织；既包括中国人，也包括外国人和无国籍人。二是法律责任是与违法行为相联系的，违法行为的实施是承担法律责任的核心要件。三是法律责任的内容是法律规范明确规定的。四是法律责任是一种消极的法律后果。五是法律责任具有国家强制性。六是其由国家授权的机关依法实施。

法律责任按违法行为、违反法律规范的性质不同可以分为刑事责任、民事责任和行政责任三类。《条例》作为国务院颁布的行政法规，主要规定了违法行为应当承担的行政责任。

### 二、行政责任中的政务处分、处分和行政处罚

行政责任包括县级以上地方人民政府地名批准机关、管理机构及责任人，行政相对人的行政责任。行政责任分为政务处分、处分和行政处罚，本章规定在行政机关出现违法行为时，对相关责任人应当依法给予政务处分或处分，同时也规定了对行政相对人的行政处罚。

#### （一）政务处分和处分

对违反《条例》相关规定的责任人实施政务处分和处分依据的是《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》），其中规定我国对所有行使公权力的

公职人员的惩戒措施施行政务处分和处分并行体制。

### 1. 政务处分对象

《政务处分法》规定所有行使公权力的公职人员都是监督对象，并明确规定公职人员是指《中华人民共和国监察法》第十五条规定的人员。

### 2. 作出政务处分和处分决定的机关

《政务处分法》规定处分决定机关和单位包括公职人员任免机关、单位和监察机关。其中监察机关针对公职人员的违法行为所作出的惩戒称为政务处分。任免机关、单位对公职人员的违法行为作出的惩戒称为处分。政务处分体现的是监察机关的监督责任，处分体现的是任免机关、单位的主体责任。

### 3. 政务处分和处分的规则

任免机关、单位可以依据《政务处分法》的第二、三章相关规定作出处分决定，针对程序与申述等问题同时适用于《中华人民共和国公务员法》《行政机关公务员处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》等法律法规。

### 4. 政务处分的种类

《政务处分法》第七条规定政务处分的种类有六种，分别是警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。此外，《中华人民共和国公务员法》第五十七条第二款规定：“对公务员监督发现问题的，应当区分不同情况，予以谈话提醒、批评教育、责令检查、诫勉、组织调整、处分。”

### 5. 政务处分的期限

《政务处分法》的规定，受处分的期限为：警告，六个月；记过，十二个月；记大过，十八个月；降级、撤职，二十四个月。公职人员被开除的，自政务处分决定生效之日起，应当解除其与所在机关、单位的人事关系或者劳动关系。

### 6. 救济途径

被处分的公职人员可采取复审、复核、申诉三种救济途径。处分决定机关、单位和人员违反规定处置问题线索、不依法受理和处理公职人员复审、复核、申诉等行使职权行为应当承担相应法律责任。

## （二）行政处罚

对违反《条例》相关规定的行政相对人实施行政处罚依据的是《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）。

### 1. 行政处罚的对象

《行政处罚法》规定处罚的对象为成为行政相对人的“违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织”。

## 2. 行政处罚的种类

《条例》规定可以采取警告、通报批评、罚款、没收违法所得、限制开展生产经营活动的处罚方式。

同时《行政处罚法》第二十八条第一款规定：“行政机关实施行政处罚时，应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。”《条例》也规定了“责令改正”的规定。需要注意的是，责令改正只是责令恢复原状，不属于行政处罚，对行政相对人不构成权益损害或者增设义务，而行政处罚是减损权益或者增加义务。

## 3. 行政处罚的设定

行政处罚涉及公民的权利，实行法定原则，包括三个方面：一是只有依法明文规定应予行政处罚的行为，才受处罚。二是行政处罚的设定依据包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章。三是各地在制定本级地名管理的地方性法规需要补充设定行政处罚时，必须严格依照《行政处罚法》《立法法》《条例》《规章制定程序条例》等法律法规，以实施《条例》为目的，根据本级地名管理工作需要，制定更有针对性的补充性行政处罚。

## 4. 实施行政处罚的主体

行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施，这是行政处罚与刑事处罚（由法院判决）的一个重要区别。行政处罚的实施主体有三个特征：一是只有有行政处罚权的行政机关才能实施行政处罚；二是行政机关只能对自己主管业务范围内的违反行政管理秩序的行为给予行政处罚；三是每个行政机关有权给予什么种类的行政处罚，要依正式实施法律、法规、规章规定执行。

就地名管理领域的行政处罚来说，《条例》规定涉及实施行政处罚的主体包括县级以上地方人民政府地名行政主管部门和其他有关部门，在职责范围上包括命名、更名管理、标准地名使用管理、地名标志管理等。各行政主体的处罚权也是法律、法规、规章明确授予的。

## 5. 关于行政处罚的原则和程序

《行政处罚法》对实施行政处罚的原则作了规定。主要有：一是处罚与教育相结合的原则。行政处罚的目的，重在纠正违法行为，教育公民、法人或其他组织自觉遵守法律。二是依法原则。行政机关实施行政处罚，必须以法律为准绳，严格遵守法定程序。三是公正、公开的原则。给予行政处罚，必须查明事实，以事实为根据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。有关行政处罚的规定要公布，使公民和组织能够知道知晓行政处罚的内容，也便于人民群众进行监督。

《行政处罚法》也规定了“一事不二罚”，即针对同一个违法行为，不能给予两次以上的罚款，其他行政处罚种类不受此规定限制。在此基础上还规定从重处罚要求，

在“同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚”。

## 6. 当事人的权利

《行政处罚法》对当事人的权利作了规定。一是陈述申辩权和申请听证的权利。二是行政和司法救济权。当事人对行政处罚不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。三是要求行政赔偿权。公民、法人或者其他组织对于行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法获得赔偿。

**第三十四条** 县级以上地方人民政府地名批准机关违反本条例规定进行地名命名、更名的，由其上一级行政机关责令改正，对该批准机关负有责任的领导人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**【条文解读】**本条是关于违反《条例》规定进行地名命名、更名应当承担法律责任的规定。

## 一、本条规定的违法情形

县级以上地方人民政府有地名批准权的管理机关违反地名命名、更名规则或程序，不依据地名命名、更名申请或不按照批准要求进行命名、更名，主要分为五种情形：

1. 批准机关违反《条例》第四条规定批准地名命名、更名。
2. 批准命名、更名的地名不符合《条例》第九条的各项规定。
3. 批准机关未按《条例》第十条规定开展更名事项。
4. 没有申请材料或申请材料内容不符合《条例》第十一条规定的情况下批准命名、更名事项。
5. 批准命名、更名的权限、程序等不符合《条例》第十二条的规定。

## 二、本条规定的法律责任

本条的法律责任对象是批准机关及该批准机关负有责任的领导人员和其他直接责任人员。本条规定县级以上地方人民政府地名批准机关违反规定进行地名命名、更名的，应当由其上一级行政机关责令整改。上一级行政机关是指同一组织系统中与该行政机关向上相邻的一级行政机关。

本条规定对该批准机关负有责任的领导人员和其他直接责任人员依法给予处分。所谓负有责任的领导人员是指对违法行为的发生负有决策责任的决策者或决定者。所谓其他直接责任人员，是指直接实施违法行为的人员。本条没有对违反本规定采取何种处分种类作出具体规定，在具体管理实践中可根据违法行为的性质、情节、后果以及行为主



体的主观状态等因素作出对应处分决定。

**第三十五条** 县级以上地方人民政府地名批准机关不报送备案或者未按时报送备案的，由国务院地名行政主管部门或者上一级人民政府地名行政主管部门通知该批准机关，限期报送；逾期仍未报送的，对直接责任人员依法给予处分。

**【条文解读】** 本条是关于未按照《条例》规定备案应当承担的法律责任规定。

### 一、本条规定的违法情形

违反《条例》第十三条分为未按规定报送备案和未按规定在15日内进行备案。具体可以分为三种情形：

1. 县级以上地方人民政府批准的地名未报送或未按规定时间报送上一级人民政府备案，备案材料未径送或未按规定时间径送上一级人民政府地名行政主管部门。
2. 县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准的地名未报送或未按规定时间报送上一级人民政府地名行政主管部门备案。
3. 其他有关部门批准的地名未报送或未按规定时间报送同级人民政府地名行政主管部门备案。

### 二、本条规定的法律责任

本条规定的法律责任对象是地名批准机关及直接责任人员，当该违法行为发生时，由国务院地名行政主管部门或者上一级人民政府地名行政主管部门（即接受备案部门）通知批准机关，限期报送，根据未报送具体情形可以分为：

1. 县级以上地方人民政府批准的地名未报送或未及时报送上一级人民政府备案，备案材料未报送或未及时报送国务院地名行政主管部门或者上一级人民政府地名行政主管部门的，由国务院地名行政主管部门或者上一级人民政府地名行政主管部门通知县级以上地方人民政府限期报送备案。
2. 县级以上地方人民政府地名行政主管部门批准的地名未报送或未及时报送上一级地名行政主管部门备案，由上一级人民政府地名行政主管部门通知其限期报送。
3. 其他有关部门批准的地名未报送或未及时报送同级人民政府地名行政主管部门备案，由上一级人民政府地名行政主管部门通知其限期报送。

如被通知限期备案的地名批准机关在规定期限内仍未报送备案，则直接责任人要承担被处分或政务处分的法律责任。本条没有对违反本规定采取何种处分种类作出具体规定，在具体管理实践中可根据违法行为的性质、情节、后果以及行为主体的主观状态等因素作出对应处分决定。

**第三十六条** 违反本条例第四条、第九条、第十条、第十二条规定，擅自进行地名命名、更名的，由有审批权的行政机关责令限期改正；逾期不改正的，予以取缔，并对违法单位通报批评。

【条文解读】本条是关于违反《条例》规定擅自进行地名命名、更名应当承担法律责任的规定。

### 一、本条规定的违法情形

没有地名批准权的行政机关和行政相对人，如违反《条例》第四条、第九条、第十条、第十二条规定，未经有审批权的行政机关批准，擅自进行命名、更名，将承担本条规定的法律责任。

### 二、本条规定的法律责任

本条规定的法律责任对象是无相关地名批准权的任何组织和个人，实施本条所规定的违法行为，应当承担行政处罚。首先应由有相应类别地名审批权的行政机关责令其限期改正相应违法行为，不同类型地理实体的审批权按照《条例》第十二条规定执行。责令改正包括恢复擅自命名、更名的地名，恢复原有地名标志设施，拆除新设置违法地名标志设施，纠正电子地图等标识地名的平台中出现的未经批准地名。逾期不改正的，予以取缔，取缔并不是对行政相对人进行额外的惩罚或制裁，而是让其停止非法行为的行政执法行为。就本条规定的取缔，就是当违反本条规定的违法行为发生时，且没有在限期内完成改正的，由具有相应类别地名审批权的行政机关来实施取消其违法行为的行政措施。同时还应当对行政机关和行政相对人的违法行为进行通报批评。

**第三十七条** 违反本条例第十八条规定，未使用或者未规范使用标准地名的，由县级以上地方人民政府地名行政主管部门或者其他有关部门责令限期改正；逾期不改正的，对违法单位通报批评，并通知有关主管部门依法处理；对违法单位的法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处2000元以上1万元以下罚款。

【条文解读】本条是关于未按照《条例》规定使用标准地名应当承担法律责任的规定。

### 一、本条规定的违法情形

相关地名使用主体在第十八条规定范围未使用或者未规范使用标准地名应当承担本条规定的法律责任，本条规定中的“未使用”就是没有使用批准的标准地名而使用其他

名称，“未规范使用”就是没有按照批准的地名读音和书写形式使用标准地名。

## 二、本条规定的法律责任

本条规定的法律责任对象是相关地名使用主体。对于违反第十八条规定的行为，由县级以上地方人民政府地名行政主管部门或相关地名批准机关责令限期改正。

违反本条规定法律责任的地名使用主体未在地名行政主管部门或相关地名批准机关责令的限期内改正违法行为，由地名行政主管部门或相关地名批准机关对违法单位进行通报批评，并根据违法单位违法事项的行政管理权限，通知具有行政处罚权的相关管理部门依法纠正其违法行为并作出其他补救措施。

对违反本条规定且逾期仍未改正的违法单位的法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款。本条规定了罚款的幅度，即2000元以上1万元以下，实施罚款的县级以上地方人民政府地名行政主管部门或者其他有关部门必须在法定范围内，根据违法行为的性质、情节、后果以及行为人的主观状态等因素对罚款金额作出裁量。

**第三十八条 擅自设置、拆除、移动、涂改、遮挡、损毁地名标志的，由地名标志设置、维护和管理部门责令改正并对责任人员处1000元以上5000元以下罚款。**

**【条文解读】**本条是关于违反《条例》规定擅自设置、拆除、移动、涂改、遮挡、损毁地名标志应当承担法律责任的规定。

### 一、本条规定的违法情形

任何组织或者个人违反《条例》第十九条规定，影响地名标志功能有效发挥的应当承担本条规定的法律责任，具体可以分为以下两种类型：

1. 任何组织或者个人擅自设置带有地名信息或疑似地名信息的标志物，传递非标准地名信息。
2. 任何组织或者个人擅自拆除、移动、涂改、遮挡、损毁地名标志设置部门设置的地名标志。

### 二、本条规定的法律责任

本条规定的法律责任对象是任何组织或者个人。依照本条规定，如果实施本条所规定的违法行为，就应当承担行政处罚。

任何组织或者个人擅自设置、拆除、移动、涂改、遮挡、损毁地名标志的，由地名

标志设置、维护和管理部门责令其停止违法行为，并恢复原状或者采取其他补救措施，同时对责任人员处 1000 元以上 5000 元以下罚款。罚款的实施必须在法定范围内，根据违法行为的性质、情节、后果以及行为人的主观状态等因素对罚款金额作出裁量。

**第三十九条** 第三方机构对地名的命名、更名、使用、文化保护等情况出具虚假评估报告的，由县级以上地方人民政府地名行政主管部门给予警告，有违法所得的，没收违法所得；情节严重的，5 年内禁止从事地名相关评估工作。

**【条文解读】** 本条是关于第三方机构出具虚假评估报告应当承担法律责任的规定。

### 一、本条规定的违法情形

接受委托的第三方机构违反法律、法规、规章、国家有关规定或者违反工作规则、职业道德，出具虚假评估报告。虚假评估报告不但不能发挥出评估工作的作用，还可能对地名管理工作造成严重的不良后果。

### 二、本条规定的法律责任

本条规定的法律责任对象是承担评估工作的法人或者其他组织，即与地名管理机关没有直接关系的第三方机构。行政相对人实施本条所规定的违法行为，应当承担相应法律责任。

本条规定了县级以上地方人民政府地名行政主管部门对第三方机构实施违法行为的行政处罚权。针对第三方机构出具虚假评估报告的违法行为，可以给予三种行政处罚。一是由县级以上地方人民政府地名行政主管部门给予警告；二是如果第三方机构在违法过程中还有违法所得，应当没收其违法所得；三是违法行为情节严重，对地名管理工作造成严重不良后果的，应当给予 5 年内禁止从事地名相关评估工作的行政处罚。

**第四十条** 公职人员在地名管理工作中有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，依法给予处分。

**【条文解读】** 本条是关于公职人员在地名管理中违法行使职权应当承担法律责任的规定。

### 一、本条规定的违法情形

地名管理中行使公权力的公职人员在日常工作中要严格遵守《条例》以及相关法律、法规的规定，切实担负起法律授予的地名管理职责。公职人员滥用职权、玩忽职守、



徇私舞弊，例如对应批准的地名不批准，对不应批准地名反而批准，对不规范使用标准地名、损坏地名标志违法行为不处理等，致使国家、社会、公民、法人、其他组织利益遭受损失。

1. 滥用职权，主要是指地名管理机关工作人员违反《条例》及其他相关法律法规的规定、超越法定职责或者违背法律的精神和目的行使职权。

2. 玩忽职守，主要是指地名管理机关工作人员严重不负责任、不履行或者不正确履行法定职责。

3. 徇私舞弊，主要指地名管理机关工作人员利用本人职责范围内的权限或者本人职务、地位所形成的便利条件，为自己或者他人谋取私利，袒护或者帮助违法人员掩盖违法事实，以逃避制裁，或者利用职权陷害他人的行为。

## 二、本条规定的法律责任

本条的法律责任对象是在地名管理工作中行使公权力的公职人员。公职人员有本条规定的违法行为要受到政务处分或处分。本条没有对违反本规定采取何种处分种类作出具体规定，在具体管理实践中可根据违法行为的性质、情节、后果以及行为主体的主观状态等因素依法作出对应处分决定。

## 第七章 附 则

本章包括《条例》的第四十一至四十四条，共四条。附则是法律法规的整体中作为总则和分则辅助性内容而存在的一个组成部分，往往位于法律法规的总则和分则之后。附则是法律法规的整体的一部分，对于总则和分则的有效实施有重要的意义。

**第四十一条** 各国管辖范围外区域的地理实体和天体地理实体命名、更名的规则和程序，由国务院地名行政主管部门会同有关部门制定。

**【条文解读】** 本条是关于各国管辖范围外区域的地理实体和天体地理实体命名、更名的规定。

《条例》授权国务院地名行政主管部门会同有关部门制定我国开展各国管辖范围以外区域的地理实体和天体地理实体的命名、更名的国内规则和程序。原《条例》第六条第四项规定：“在科学考察中，对国际公有领域新的地理实体命名，由主管部门提出意见，报国务院审批。”本次修订从法律术语要求和管理实际出发，对该条规定作了调整，因为这类地理实体不属于任何国家，其地名的审批权限也不属于某个国家，而是由相关国际组织根据各成员单位提出的地名命名申请作出审批，并将批准地名供全球使用。如国际海底地理实体的命名、更名由国际海底地名分委会（SCUFN）批准，月球表面地理实体的命名、更名由国际天文学联合会（IAU）批准。

本次修订将原《条例》中的“国际公有领域”修改为“各国管辖范围外区域”，是因为“各国管辖范围外区域”是国内外普遍认可的法律术语，内涵和范围清晰。并且将天体地理实体从原来的“国际公有领域”划分出来，明确分为“各国管辖范围以外区域的地理实体”和“天体地理实体”。

“各国管辖范围外区域的地理实体名称”包括公海海底地理实体、南极洲地理实体等；“天体地理实体”包括天体本身（如火星、月球）及天体上的反映地形地貌的地理实体（如月球上的环形山）。本条根据这类实体命名、更名的国际规则，规定应制定命名、更名的规则和程序。规则是指实体命名的相关技术规则要求，应根据国家的法律、规章及国际组织的相关技术规则制定。程序是指命名、更名在递交至国际组织之前在国内的申报和审核程序。

在规则和程序的制定方面，民政部是全国地名行政主管部门，负责各国管辖范围以外区域的地理实体和天体地理实体的命名、更名审核工作。因此《条例》授权由民政部会同有关部门共同开展各国管辖范围外区域的地理实体和天体地理实体的命名、更名的规则和程序的制定工作，以实现在符合我国法律法规的基本要求同时满足国际规则的要求，更好地开展此类地理实体的命名工作。

随着我国对海底等各国管辖范围外区域和天体的科考范围扩大、能力增强，我国也逐步按照国际规则申请了命名并获得批准。如我国于2010年正式开展国际海底区域地理实体命名工作，确定了以《诗经》为主、以中国历史人物等为辅的命名体系。截至2021年12月，我国已有155个海底地理实体命名提案通过国际海底地名分委会审议。再如2021年5月，国际天文学联合会批准了8个我国申请的月球地貌命名申请。

#### **第四十二条 纪念设施、遗址的命名、更名，按照国家有关规定办理。**

**【条文解读】**本条是关于纪念设施、遗址的命名、更名规定，是衔接条款。

纪念设施、遗址具有重要地理方位意义，其名称属于《条例》第三条第八项规定的地名类别。但其命名、更名的管理不完全适用于《条例》第九条、第十一条、第十二条、第十三条规定，主要是因为国家目前对纪念设施、遗址命名、更名管理有相应规定，如《烈士褒扬条例》第四章对烈士纪念设施的保护和管理进行了规定；《国家考古遗址公园管理办法（试行）》《地质遗迹保护管理规定》则分别对考古遗址、地质遗址的建设和管理进行了规定，其中也包含了命名、更名管理的内容。

#### **第四十三条 国务院地名行政主管部门可以依据本条例的规定，制定具体实施办法。**

**【条文解读】**本条是关于授权国务院地名行政主管部门，即民政部制定《条例》具体实施办法的规定。

授权国务院民政部门制定《条例》的具体实施办法，主要是考虑到地名管理工作是一项涉及具体管理事项较多、操作性较高、程序性较强的工作。《条例》对地名管理中涉及的各项工作的规定，如编制地名方案，开展评估论证、征求意见，命名、更名批准后的备案公告，标准地名应当符合的规范，标准地名的使用，地名标志设置管理，地名文化保护等方面只提出了较为原则性的规定，一些具体条款中的内容也尚未明确其执行条件和边界。仅以一部行政法规涵盖到地名管理所有具体内容，反映所有具体情况是无法做到的。因此，为了对《条例》内容进行细化和补充，增强《条例》规定内容的可操作性，需要由国务院民政部门制定《条例》具体实施办法。

#### **第四十四条 本条例自2022年5月1日起施行。**

**【条文解读】**本条是关于《条例》施行日期规定。

行政法规的实施时间即生效时间，法的时间效力是法的效力的重要组成部分。行政法规的生效和公布是两个不同的概念，行政法规的公布是指制定机关将通过的行政法规向社会予以公告，行政法规的生效是指行政法规开始施行，开始对社会行为具有约束力。这就不仅意味着从某日开始，某种行为要接受法的调整，而且新法的实施往往是旧法或者内容与新法相抵触的同级或低级法的内容的废止之日。《条例》适用于施行日期之后开展的地名管理工作。

原《条例》颁布后，大多数地方都颁布了地方法规、规章，《条例》修订出台后，地方法规、规章中存在与《条例》不相符合的规定都应做出相应的修改。