引文格式：崔文宏,朱昱,王芳. 基层治理视角下《西安市镇街地名图集》设计与创新[J]. 地理空间信息, 2026, 24(2):109-112. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2026.02.023

基层治理视角下《西安市镇街地名图集》设计与创新

崔文宏[1]，朱　昱[2]，王　芳[1]
（1. 自然资源部第一地理信息制图院，陕西 西安 710054；2. 西安市民政局，陕西 西安 710000）

摘　要：基于对基层治理的理解，阐述《西安市镇街地名图集》设计的“精准性、实用性、共享性、美观性、文化性”五项原则，在此基础上，提出了以满足基层治理需求为导向的设计思路和内容表达。强调了社区治理单元的精细化表示、民政服务机构的全面呈现，以及“纸网一体化”电子图集开发的设计创新点。实践表明，该图集不仅为基层治理提供精准的空间信息支持，还通过地名文化传承与数字地图服务模式拓展，推动西安市社会治理效能的提升，为其他城市在探索基层治理工具的创新方面提供了参考案例。

关键词：基层治理；地名图集；民政系统服务机构；纸网一体化
中图分类号：P283　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2026）02-0109-04

Design and Innovation of the Xi'an Town and Street Name Atlas from the Perspective of Grassroots Governance

CUI Wenhong[1], ZHU Yu[2], WANG Fang[1]
(1. The First Geoinformation Mapping Institute of Ministry of Natural Resources, Xi'an 710054, China;
2. Xi'an Municipal Civil Affairs Bureau, Xi'an 710000, China)

Abstract: Based on the understanding of grassroots governance, we elaborated on five design principles for the atlas, such as precision, practicality, sharing, aesthetics, and cultural significance. On this foundation, we proposed a design concept and content expression oriented towards meeting the needs of grassroots governance. We emphasized the refined representation of community governance units, the comprehensive presentation of civil affairs service institutions, and the design innovation of "paper network integration" in the development of electronic atlas. The practice shows that the atlas not only provides precise spatial information support for grassroots governance, but also promotes the improvement of social governance efficiency in Xi' an through the inheritance of toponymy culture and the expansion of digital map service models, which can provide a reference case for other cities exploring the innovation of grassroots governance tools.

Key words: grassroots governance, toponymy atlas, community governance unit, paper network integration

地名是社会基本公共信息[1]，不仅是某一特定空间位置上自然实体或人文实体的专有名称[2]，更是社会记忆与治理的时空纽带。镇、街道是我国行政区划体系的基层组成单元和城乡治理体系的关键节点。在新型城镇化与基层治理现代化协同推进的背景下，镇街地名信息的科学化、系统化呈现，已成为提升城乡公共服务水平的举措之一。

现有对地名图集的研究多聚焦于技术层面的制图范畴，而在基层治理场景下的功能适配性及文化价值挖掘仍显不足。实践表明，地名图集已突破传统制图产品的功能边界，逐步演化为融合空间治理、文化传承与公共服务的新型基础设施。西安市作为我国西部地区重要的中心城市与国家历史文化名城，其镇街地名不仅是地名公共服务体系的重要组成部分，也是特大城市管理和基层治理方面进行探索与创新的重要抓手。基于此，本研究以基层治理为视角，探讨《西安市镇街地名图集》的设计理念及其创新路径，旨在通过科学规范的地图语言，打造兼具实用性与文化性的地理信息工具，增强基层治理能力。通过对该图集的研究与应用，预期为城市的基层治理提供有益的经验借鉴。

1　地名图集对基层治理的支持作用

1.1　基层治理的内涵与特征

我国治理的基本单元是县（市、区），基层基础在乡镇（街道）和村（社区）。基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程[3]。社区作为居民生活的重要场所，是基层治理的基础。自党的十八大以来，我国社区建设开始了从“管理”向“治理”的转变[4]，因此，应将社区治理置于重要

第一作者简介：崔文宏（1973—），硕士，正高级工程师，从事地图设计及项目管理工作，E-mail：772658365@qq.com.。

位置，不断加强城乡社区治理[5]。基层治理的核心在于如何统筹政府、社会组织、公民等参与主体[6]，通过协商与管理，共同解决社区以及镇街层面的具体问题，实现公共服务和公共产品的供给，以及社会秩序的维护。

基层治理具有浓厚的地域性和具体性特征，它直接关系到每一个社区、镇街居民的日常生活，其成效关系到社会的稳定，并长期稳定地服务于社区发展。此外，面对快速变化的社会需求和环境，基层治理需要不断创新，以适应新的挑战。

基层治理的内涵和特征为《西安市镇街地名图集》的设计创新提供了理论基础[7]。该图集作为基层治理的一个有力工具，通过围绕发挥基层治理作用的中心设计思想、地域文化的融合以及技术创新的应用，有助于提升服务基层治理的精准性，从而提高治理的有效性，提升其使用价值。

1.2 图集在基层治理中的作用

在基层治理领域，《西安市镇街地名图集》不仅仅是一个专业的地理信息查询工具，更是一个全方位服务于基层治理的实用平台。它能够有效提升基层治理的精细化水平，为公共服务的精准投放、社会资源的合理配置以及居民生活提供有力支撑。

1）城市空间治理：图集提供的详细地理信息，包括行政区划、社区（行政村）范围、各类企事业单位和各级道路的分布等，为政府部门在进行教育、医疗等公共服务设施布局优化，道路命名，社区网格划分等工作时提供可靠的空间信息支持，确保各项方案与实际情况高度匹配。

2）为民服务：图集为城乡居民提供了一个直观的地理参考，使居民能够了解所在区域的生活环境、所属基层管理机构以及周边的服务设施。这些信息有助于提高居民的生活便利性，并增强居民参与社区建设、志愿服务等活动的积极性。

3）应急管理：图集中的地物位置和标准名称对于防灾减灾、疫情防控、紧急救援等工作至关重要。在自然灾害或其他紧急情况发生时，图集可以为救援力量提供受影响区域的交通网络和相关设施分布信息，助力制定科学合理的应急策略，合理调配资源，显著提升应急反应速度与处置效率。

2 图集的设计理念与内容

2.1 图集设计理念

《西安市镇街地名图集》的设计充分考虑了基层治理的需求，表示与各镇街自然、经济、社会特征相适应的详尽地理信息，确保图集不仅具有一般地图集的地理信息查询功能，还能发挥其在基层社会治理中的基础性和指导性作用。设计理念的核心在于“准确、实用、共享”，这不仅体现了图集的功能定位，也反映了其在提升基层治理水平方面的重要性。图集的设计遵循以下原则：

1）精准性原则：内容的准确性是图集的重要特征之一。作为权威的地理信息产品，图集中的地物位置、标准名称、政区信息等都必须与实地对应关系精准无误，确保其在指导实际工作时的可信度和有效性。

2）实用性原则：图集的设计注重其在实际应用中的功能性，围绕政府与行业的管理服务需求，加强地图时空大数据在“城市大脑”数据资源中的基础支撑作用[7]。图集成为支持基层治理、公共服务、应急管理等多方面工作的实用工具。

3）共享性原则：图集的设计充分考虑了信息共享的需要。除了传统的纸质印刷出版成果，还开发了网络版电子图集，以促进图集信息的快速共享与广泛传播，提升图集信息的可达性与利用率。

4）美观性原则：图集的外在形式也是其品质的重要组成部分。一个既美观又易读的设计不仅能够显著提升用户的使用体验，还能凸显西安市的地域特色与现代魅力。这种美观性具体体现在图集装帧设计与地图要素表达的视觉效果上。

5）文化性原则：西安市人文景观类地名数量最多，占总地名的50.37%[8]。图集作为展现西安城市布局与深厚文化底蕴的重要媒介，设计过程中体现了西安的文化元素，增强了图集的历史感和文化感，使其成为基层治理中“空间、文化、技术”三重维度的交汇点。

2.2 图集内容设计

根据地图集的层次性和有序性[9]，图集按照制图区域内行政区划划分为市、县（区）、镇（街道）三级区域地理单元，表示制图单元各类地名要素的分布和特性。内容设计为序图、镇街详图和地名索引三部分，并同步开发了具备动态更新与交互功能的网络版电子图集。

2.2.1 序图

作为图集的总览部分，序图扮演着宏观视角引导的角色，全面展示了西安市的整体地理环境、行政区划、地名渊源、政区沿革、资源物产、名胜古迹、交通网络以及其他重要的自然地理要素。在这一部分中，

上述信息通过多种表达方式呈现，包括矢量线划地图、遥感影像地图、地貌晕渲图、三维地理景观图等，以及详尽的文字描述和直观的图表。这种综合表达方式能够为读者提供一个整体、宏观的西安印象，特别是帮助读者深入理解西安地名的起源背景、发展历程及其演变轨迹，从而了解西安市历史文化的深厚底蕴与变迁脉络。

2.2.2　镇街详图

镇街详图是图集的主体和核心部分，以西安市所辖13个区县为制图单元，每一单元编制区县行政区划图和区县辖各镇街地名图（如图1所示），这部分内容的详细程度和准确性对于图集的实用性至关重要。需要准确绘制各镇街境界、各个社区（行政村）的管辖范围以及交通和地貌要素，同时着重表示各镇街内的街道、社区、居民点（村庄、小区）、企事业单位等各类地名。特别针对民政公共服务体系，详细标注了社会福利院、养老服务机构、婚姻登记机构、社会救助机构、殡仪馆、公墓等六类民政系统服务机构的空间分布。此外，对能够体现西安历史人文气息的主要名胜古迹和现代公共建筑进行了象形符号的绘制，并定位于图中，以增强图集的感受力和艺术性。



图1　雁塔区曲江街道图局部

审图号：西S(2023)013

在设计镇街详图时，需要综合应用多种数据来源，多源矢量空间数据融合是制图的必要程序。通过对空间数据的统一与集成、几何和属性匹配，实现空间数据几何信息、属性信息、空间关系的融合和一致性处理，得到符合要求、更新、更合理、更可靠、更实用的地理空间数据[10]。例如，行政村范围线采用第三次全国国土调查成果中的村界数据；社区范围线根据民政部门提供的各区县、开发区社区管辖范围描述信息，结合卫星影像绘制而成；地名信息则利用陕西省地理信息公共服务平台数据和西安市国家地名信息库数据；铁路、公路以及城市道路的绘制则需要依据最新版的基础地理信息数据库数据资料。

2.2.3　地名索引

图集中的图幅数量众多，相应地名数量也极为可观。为迅速查找地物地理位置及行政归属，需要设计地名索引。其编制需要在图幅版式中设计索引格网和编码，将图上的重要地名注记以及所在图幅的页码、所在格网的编码进行编排[11]。地名索引的编排遵循以下原则：

1）全面性：确保覆盖西安市街镇详图中的所有镇街及以政府名称、基层群众自治组织名称、民政系统各类服务机构名称和自然村名称。

2）准确性：索引信息的每个地名都必须对应所在镇街的图幅页码和具体的地理位置。

3）易读性：索引表需要布局清晰、易读，按地名类别和汉语拼音排序设计，便于读者根据图上检索格网代码快速浏览与查询。

2.2.4　网络版电子图集

网络版电子图集充分吸取了地理信息系统的优势，实现了与图上地名要素的在线交互功能，具体如下：

1）目录超链接跳转：通过图集目录中的链接，用户可以快速跳转至图集内的对应图幅，浏览地图信息，并支持对图面进行放大、缩小和复位操作。

2）检索查询：用户通过搜索框输入村（社区）或小区名称，可以直接定位到对应地图上的地理位置，点击村（社区）或者小区点位后，弹出信息框，可以进一步查询和了解地名的由来等信息。

3）地图标绘：用户可以在地图上自定义添加点、线、面、文字等标注，例如绘制兴趣点、区域选定等，并可将标绘后的地图以图片格式导出并保存，以满足不同场景下的使用需求。

4）多端适配：考虑到用户可能会使用不同类型的设备来访问图集（如台式电脑、平板电脑和手机等），特别注重了响应式设计的应用，确保无论用户使用何种设备，图集的内容都能呈现出良好的显示效果，提供流畅的使用体验。

3　图集的创新点

3.1　社区治理单元的精细化表示

图集的一个关键创新点在于清晰地表示了各镇、街道内的社区管辖范围。只有当基层治理工作者和居民能够明确自己所在或所属的地理位置及其行政归属时，才能精准开展工作并提供服务，从而推动基层治理的有效性、精细化。通过卫星影像初步勾勒出社区

范围后，还召集各镇街、社区工作人员，对管辖区域的社区范围进行核查，从而以更符合实际的地图形式展现出镇街内部的社区布局。

小区是群众生活的基本场所，随着治理重心不断下移，小区逐渐成为一级治理单元[12]。因此，图集设计的一项重点内容是如何呈现详尽的居民小区。这需要明确每个社区辖区内所有居民小区的名称、地理位置和范围，并通过相关地理和地名数据库、最新卫星影像数据以及与社区管理人员的沟通等方式，将小区信息在图中直观、准确地表示出来，提升图集的详细程度和现势性。

3.2 民政系统服务机构的全面呈现

作为一个全面反映西安市各镇街地名的图集，其设计不仅要展现各类居民点、纪念地、旅游景点、建筑物、企事业单位，以及各种自然地理要素，还要体现民政系统服务机构的分布。

将民政系统各类服务机构纳入整体地理信息框架，与其他地理要素、地名信息进行全面集中表示，能够清晰呈现各类服务机构的分布位置、类型和功能，便于民众获取所需的信息和服务。从行政管理和社会服务的角度出发，这为民政部门及其他相关管理机构进行资源调配、规划布局和政策制定等提供了详细、准确的地理依据，有助于推动民政服务与基层治理的深度融合。特别是养老院、日间照料中心、居家养老服务站的系统、详尽表示，可以对养老服务设施的布局进行分析，促进以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系[13]的协同发展。

3.3 纸网一体化的网络电子图集设计

当前，地图集编著在地图制图技术层面取得了表达方式重塑、媒介形式创新和传播手段革新等众多突破性进展[14]，《西安市镇街地名图集》的网络电子版正是一个融合了现代地理信息系统技术与传统纸质地图集功能于一体的创新成果。用户可通过扫描图集二维码或根据图集域名进行访问浏览，形成了“纸质媒介–数字媒介–网络媒介”的服务体系[15]，为西安市的基层治理提供了便捷的信息支持。

4 结 语

《西安市镇街地名图集》不仅实现了信息的传递与共享，还为更加高效、精准的基层治理提供有力支持，图集的数字化设计促进了治理技术的创新与发展。随着镇街、社区功能的日益加强，地名公共服务进入了拓展创新的新阶段。未来，我们将进一步探讨地名信息在基层治理中的应用价值，评估图集的应用成效，并分析其如何为智慧社区、平安乡村建设等不同类型的基层治理场景提供地理信息支持，这将有助于推动基层治理视角下的地名图集的设计与空间治理研究的深入发展。

参考文献

[1] 周宏伟,邢瀚云. 地名是历史文化的重要载体和活化石:海南地名文化保护研究[J]. 海南人大,2023,22(1):52-56

[2] 中国大百科全书总编辑委员会《地理学》编辑委员会. 中国大百科全书. 地理学·地名条[Z]. 北京:中国大百科全书出版社,1992

[3] 关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. (2021-07-11) [2025-02-16]. http://news. cnr. cn/native/gd/20210711/t20210711_525531843. shtml

[4] 李芳,张雪然,高新. 近十年来国内基层治理体系研究回顾与展望[J]. 社会治理,2023,8(6):96-107

[5] 徐增阳,张磊. 筑牢国家治理体系的社区基础:新时代我国社区治理探索的成就与经验[J]. 社会主义研究,2022,116(6):131-138

[6] 李培祯. 浅析我国基层社会治理的内涵特点、意义价值、问题挑战与对策建议[J]. 人生与伴侣,2024,39(13):63-65

[7] 孙群,任福,龙毅,等. 中国地图制图学与地理信息工程进展报告(2019—2023)[J]. 测绘学报,2024,53(3):399-412

[8] 温馨,段岩燕. 基于GIS的西安地名文化景观分布及其成因分析[J]. 绿色科技,2022,24(15):219-223

[9] 崔文宏. 区域综合地图集内容结构设计研究[J]. 地理空间信息,2019,17(9):53-55

[10] 孙群,温伯威,陈欣. 多源地理空间数据一致性处理研究进展[J]. 测绘学报,2022,51(7):1561-1574

[11] 黄洪纤. 浅谈《宿迁市城镇卫星影像地图集》的技术特点[J]. 地理空间信息,2017,15(8):73-74

[12] 冷向明,普戡倪,郑扬. 国家“治理末梢”的延伸:城市小区治理体系优化研究[J/OL]. (2025-02-12)[2025-02-24]. 公共治理研究 http://kns. cnki. net/kcms/detail/44. 1751. d. 20250212. 1019. 004. html

[13] 毛佩瑾. 新时代我国养老服务体系创新发展研究[J]. 行政管理改革,2019,10(11):63-70

[14] 任福,王昭,王浩同. 全媒体时代地图集编著的“十度思维”[J]. 测绘地理信息,2025,50(1):29-35

[15] 王昭,梁佳,白亭颖,等. 融媒体环境下航海地图集的设计模式探讨[J]. 测绘地理信息,2021,46(1):100-104