

概 述

青岛建置初期，除散落的农、渔村民宅外，有从事商业、服务业的店铺、作坊、货栈 71 处，有天后宫、于姑庵、海云庵等宗教寺庙建筑及总兵府（俗称老衙门）驻军营房、电报房等军事设施。当时民间的房地产交易活动较少，一般沿袭旧习，采取契约的方式进行。

德国侵占时期，德国胶澳当局禁止民间房地产自由交易，1898 年 9 月颁布《置买田地章程》开始有计划地收买租借地。根据市区规划建设需要，将建设区域内的土地以竞标方式出售，用于建造工厂、商店和住宅，并制定了具体的建筑要求，以加快市区建设步伐。为了便于管理，德国胶澳当局于 1900 年颁布了《德属之境分为内外两界章程》将青岛内界分为 9 个区，规定了“欧人居住区”和“中国人居住区”的地域界限。同时通过公布一系列规定，明确了租用各类房屋的不同租价、房屋建筑的规划要求、审批程序和收费标准等。房地产权属管理以土地为主，按照地段、地号、业主姓名、土地面积、使用目的不同分别建立土地产籍册。房地产转移时，进行转移登记，有关手续费统一收取。民间发生的房地产纠纷，由第二审法院（又

称胶州湾上等法院)按民事诉讼受理。

日本第一次侵占时期,日侨大量涌入青岛,为便于日本人购买土地和房屋,日本青岛守备军当局于 1920 年取消了土地增值税,民间买卖土地只征收 2‰ 的契税。至 1921 年底,日本人强买土地达 14 357 亩,每亩地价仅 30~60 元,只及当时地价的 1/3。这期间民间建筑发展较快,全市共增建房屋 968 处,总建筑面积达 362 272 平方米。以日本人所建店铺、工场居多。房地产管理基本上沿袭旧做法,只是对不动产证明及登记等项手续另订特别规则,对不动产买卖、赠与、分割过户的收费标准也作了部分调整,公有地则由当局垄断出租,以收取巨额租金。

北洋政府统治时期 1922 年胶澳商埠当局共接收市有公房 368 处,建筑面积达 51 万平方米。1923~1928 年,新建房屋 728 处。其中,中国人建 517 处,建筑面积 147 767 平方米,以住宅、小商店居多,主要集中在台西区和观海山一带。为加强对房地产的管理,胶澳商埠当局先后颁布了一系列规章,对房地产交易的收费办法、标准、房地产的普查、官产房屋修缮、公有房产出租等作了规定。这一时期民间发生的房地产纠纷,由青岛地方审判厅受理。

南京国民政府第一次统治时期,青岛市人口迅速增加,市区房屋建筑增长较快。为了加强管理,市政府确定由财政局负责对全市市有房产的租赁、产权转移或变更实施管理。1930 年 5 月颁布《不动产移转证明许可规则》,凡声请移转者,必须填写不动产移转证明书,经主管机构审查复

核后登记发证，对各类过户的收费标准也相应做了调整。1930年12月，颁布《青岛市市有房产出租规则》，对市有房产的租赁管理、租金确定、收缴办法、房屋修缮等作了规定。1931年，对全市各类土地产籍图册进行清理，将其中的外文译成中文。1932年颁布《青岛市不动产移转评估暂行规则》规定凡买卖私有地公有建筑物评估价值时应按其建筑之种类与优劣分等级进行定价，并规定了具体的价格标准。1931年6月至1933年底，对全市土地进行测量，1934年印制出版比例为1/5000的市区地图。1936年在全市进行公私土地及地上物登记换发土地权利书状。这一时期房地产纠纷由市财政局所属第三科房地股受理不服者由法院判决。

日本第二次侵占时期，1938~1941年底，全市新建房屋534处，建筑面积182350平方米。在房地产管理方面，1939年1月颁布《都市计划收用土地及禁止买卖办法》市区的房地产全部停止权利移转。1940年11月成立东亚株式会社，掌管土地废筑之售卖、放款、租房及建筑包工垄断土地房产的处置交易。

南京国民政府第二次统治时期，1945年10月成立青岛市房产委员会，负责处理日伪房产以及中国民众被日伪强占房产的接收保管和发还事宜。1946~1948年，先后颁布《青岛市处理敌伪房地产暂行办法》等规定，由南京国民政府敌伪产业处理局青岛分局和青岛市房产委员会共同接收公房4936栋，包括市有的办公用房、商业用房、学校

(不含工厂)房屋估价约 1.1 亿元。房地产管理方面,1946 年成立地政局,设土地登记处,负责全市土地行政事宜和登记工作。1946 年 3 月,公布《青岛市市有房产出租规则》,规定了租赁双方的权利义务和房屋租价的确定办法,并实行保证金制度和铺保制度。1946 年 5 月,颁布《青岛市市有不动产计租暂行办法》,首次将市区划分为四个区域,分别制定了房屋租金标准,同时,将不动产分为铺房、住宅、公共建筑、工厂房、仓库和空地 6 类,按建筑物新旧程度和地理位置及卫生设施差异分别计租。1947 年 11 月,制定了新的房屋估价标准,并首次制定了房屋折旧年限和折旧率及建筑改良物估价标准,对房地产交易的收费标准也相应做了调整。

青岛解放后,中国人民解放军青岛市军事管制委员会按照按系统分头接管、统一管理的原则,接管房产 1 143 处,4 655 栋,51 502 间;代管房产 406 处,834 栋,7 680 间。1950 年 6 月,青岛市房地产管理局成立,对全市房地产实施行政管理。1951 年 3 月,青岛市人民政府颁布《青岛市代管房地产暂行办法》对代管房地产的范围进一步予以明确,并对代管房的管理作了规范。至 1957 年,全市代管房地产达 544 处,建筑面积 236 000 平方米。此期间,青岛市人民政府先后颁布了《青岛市公共房产租赁暂行办法》等规章,对公共房产的租赁、修缮;房地产交易的登记、审批、缴费标准;民有房地产的管理、租赁、修建、纠纷处理;公私房地产的所有权登记、他项权利登记、移转

登记、变更登记、注销登记、更正登记、证照遗失登记的范围和程序；公私房地产发生买卖、典当、赠与、交换、分析、继承时应缴纳的契税标准以及青岛市的住宅统一建设等均做了比较具体的规定，使全市房地产管理初步纳入规范化管理轨道。

1958年5月，青岛市开展了对私有出租房屋的社会主义改造，确定出租私房以建筑面积100平方米以上为改造起点，同时，对教会所有出租房产、工商业资本家的出租房产和工商业用房一律进行改造，伙有房产如系全部出租并符合改造起点者，亦进行改造。改造形式采取国家经租的形式，改造房产由国家统一租赁管理、统一修缮、统一分配使用，纳入改造的房产按照国家经租房租金标准付给房主固定比例的租息，至1966年9月底停止支付。

“文化大革命”时期，青岛市房地产业的发展受到一定影响，正常的房管秩序被打乱；1965年组建的房屋普查队，于1971年解散；私房交易活动一度被禁止，房产纠纷的调处工作也处于停滞状态。

“文化大革命”结束后，特别是中共十一届三中全会以后，随着改革开放的深入进行，青岛市的房地产业有了长足发展。城市房屋建设采取旧城改造与新区建设相结合的办法，在旧城改造中坚持以改造棚户区为主，加快了建设步伐，居民的住房水平不断提高。这期间，制订颁布了一系列房产管理法规、规定，加强了公、私房及城市房屋拆迁管理，房产管理工作逐步走上法制化轨道。

开展了城镇住房普查和房产全面登记。1985年4~12月，全市开展城镇房屋普查，共普查365 229户，房屋175 614栋，总建筑面积34 732 367平方米，全市人均住房使用面积8.5平方米，人均居住面积5.68平方米。1987年8月至1990年12月，对市区和市辖县(市)区各类房产(部队营房除外)进行全面登记。全市实际登记112 873件，建筑面积4 401.07万平方米，发放房屋产权证102 702件，总建筑面积3 811.65万平方米。

落实了房产政策，基本解决了私房社会主义改造遗留问题和部分代管房产问题。至1990年底，退还“文革”房产产权3 504处，建筑面积22万余平方米，占全部应退总数的91.85%。处理落实各类私房遗留问题1 298件，占总数的98.93%；应予迁户腾房的已完成878户，占总数的85.41%。

规范了民用旧房估价标准，开放了房产交易市场，活跃了房产交易活动。1985年市内五区房产交易129起，交易面积3 544.17平方米，交易金额360 483.80元；1990年交易数上升至312处，交易面积10 845.28平方米，交易金额达4 336 952.89元。

规范市区的换房活动，解决了市民换房难的问题。1984年9月至1988年9月，全市办理换房登记手续10 213户，换成5 256户，成功率为51.46%，较好地解除了部分居民的居住不便和后顾之忧。

调解、裁决房产纠纷和房屋拆迁纠纷。随着城市房地

产业的发展，房地产市场日趋活跃，各项交易活动不断增加，房产纠纷也有所增长，比较突出的是公有房产买卖、租赁、使用纠纷和房屋拆迁纠纷。1985~1990年，共裁决市内五区房屋拆迁纠纷案件 852 起。1987年 10月起，青岛市房产管理局依据《青岛市城市公有房产管理暂行办法》，开始受理公房纠纷案件 至 1990 年底，共受理公有房产纠纷案件 346 起，结案 330 起。

建立了白蚁防治机构，开展了白蚁虫害重点调查，对房屋白蚁虫害及进口木材中携带的白蚁进行灭治。1984~1990年，全市灭治白蚁 137 起，保护房屋总建筑面积 6.2 万平方米。

截至 1990 年底，青岛市市内五区实有房屋建筑面积 3 304.41 万平方米，其中住宅建筑总面积 1 633.49 万平方米。直管公房建筑面积 878.35 万平方米，其中住宅建筑面积 722.91 万平方米；人均居住面积达 6.6 平方米。

第 一 篇

管 理 体 制

第一章 管理机构

德国侵占和日本第一次侵占时期，青岛无专门的房产管理机构，只设土地管理机构，专司全市地政管理事宜。

1922 年北洋政府接收青岛后，设立胶澳商埠督办公署，以财政课兼理地政事宜。1923 年 3 月，改财政课为财政局，内设房地科，专理地政房产事宜。1924 年 4 月，改财政局为财政科，内设房地股，另设临时清丈房地事务的清理官产处。1925 年 7 月，清理官产处裁撤，财政科设房地、清丈两股，同年 10 月，将清丈股并于房地股。

南京国民政府第一次统治初期，设土地局专理地政事宜。1930 年 3 月，土地局裁撤并于财政局，设为第四科，专司地政事宜；第二科辖租税股、捐费股，专司收取房地产有关租税捐费等事宜。1931 年，财政局内设房地科，专理全市房地产行政管理事宜，下设房地股、登记股、测绘股。主要职权范围为：处理公、私土地房产事项；负责土地房产登记及移转、过户、发照；清丈、测绘土地、绘制地籍表册和发行官契等事项。

日本第二次侵占时期，仍设财政局，其权属范围基本未变。

南京国民政府第二次统治时期，1945年10月27日成立青岛市房产委员会，负责处理日伪房产及被日伪强占房产的接收、保管和发还等事项。12月29日成立青岛敌伪产业处理局，下设秘书处、清算处，清算处辖第三组主管有关房地产及商店事项。1946年1月21日成立青岛市地政局，负责全市土地使用、整理地籍等地政事宜。中央信托局青岛分局负责代理市政府复估、招标、投标、出售敌伪房地产（包括商店、住宅等）并收取手续费，中央信托局青岛分局与市财政局、地政局成立联合办事处，代办出售敌伪房地产契税登记过户事宜。国民政府经济部冀鲁特派员办事处掌管处理敌伪强占工厂房屋发还标售等事项；青岛市财政局负责出租公产、管理公产、征收租税等事宜，建房、修房等事宜由工务局负责。

青岛解放后，中国人民解放军青岛市军事管制委员会房产部接管了国民政府中央信托局青岛分局，办公地址设于馆陶路1号。其后不久即启用“中国人民解放军青岛市军事管制委员会房产部”印章，下设秘书组、人事组、租赁组和管理组四个组，约400人。1949年8月设修建科，下设会计股、购料股、运输股和工程队共55人。1950年6月，撤销房产部，成立青岛市房地产管理局，下设秘书科、房产科、地政科、人事科和清理科共136人。另成立青岛建筑公司，下设经理课、秘书课、人事课、总务课、财务课、营业课和工管课，木厂、铁厂和油漆厂，共270人。设房地产信托公司，下设秘书室、人事室、信托课、经租课、财

务课和管理课，附设房地产交易所，辖市北、市南、台东、台西和沧口（含四方区）五个办事处，共 299 人。1952 年初，由市区七个国营建筑修缮公司合并成立青岛市建筑工程公司，归市房地产管理局领导，并设立房地产信托公司四方区办事处（原沧口与四方设一个办事处）。1954 年春，青岛市房地产管理局辖属的青岛市建筑工程公司划归青岛市建筑工程局。市房地产管理局下设秘书科、人事科、财务科、计划科、公房科、民房科和地政科。成立修缮工程队，撤销房地产信托公司，另成立房产公司。原房地产信托公司的六个区办事处直属市房地产管理局领导，改为按行政区设立的派出机构；原房地产交易所划归局民房科管辖。1957 年，市房地产管理局编制调整，下设局长办公室，人事科、财务科、房管科、基建科和地政科，辖市南、市北、台东、台西、四方、沧口区办事处和局属修缮工程队。1958 年 6 月，为改进房产机构体制，原设市内各区房产办事处改为房地产管理科，划归各区人民委员会领导。同年 8 月，房地产管理局也相应调整机构，设办公室、房产科、统建科、财务科和修建工程队，将原属区一级房产管理、养护与市城市建设局下放各区领导的工区，合并成立市人委领导下的建设局。1959 年 1 月，青岛市房地产管理局改名为青岛市房产管理局，原地政工作移交城建局。同年 2 月 21 日起，正式与城建局具体办理交接工作事宜，并启用“青岛市房产管理局”印章。局设秘书科、人事科、房产科、基建科和财务科。1961 年 5 月，青岛市房产管理局编制调

整。局设秘书科、人保科、计划财务科、修建科、房产管理科 编制 34 人；下设材料生产供应站为局直属事业单位，辖水泥预制厂、器材厂、炉渣砖厂、运输队；原修建工程队所属三个工区合并为二个工程队，归局直属领导；市内各区撤销建设局，成立房产局驻区派出机构，分市南、市北、台西、台东、四方和沧口区房产办事处，编制 116 人。1962 年 11 月 1 日起 原市民政局社会福利采石厂 转为集体所有制企业，交由市房产管理局领导。1963 年，青岛市房产管理局压缩行政管理机构，保留秘书科、人事科、计划财务科、房管科，撤销修建科，定编 25 人。同年 2 月 15 日，局属各区房屋修缮服务队和市手工业管理局所属房屋修缮服务社合并为青岛市房产管理局房屋修缮工程处，并按区划成立五个工程队，原第一、第二修缮服务社全部归市房产管理局统一领导 由房屋修缮工程处管辖。同年 2 月 27 日，撤销台西区建制，青岛市房产管理局台西办事处于 5 月随之撤销，根据调整的区划方案，分别并入市南区房产办事处、市北区房产办事处。1964 年，市房产管理局设办公室、人事科、财务科、房管科、保卫科、计划科、劳工科。局直属机构有房屋修缮工程处，辖直属工程队、市服务队、五区社会服务队；撤销工程处材料供应站，成立局直属材料供应站 辖运输队、器材加工厂、预制构件厂 局派出机构有市南、市北、台东、四方、沧口房产办事处。1965 年 6 月 12 日，青岛市房产管理局房屋修缮工程处改称青岛市房产管理局第一修缮工程处，其辖属的原市内五区社会

服务队，按顺序改为处属第一、二、三、四、五房屋修缮队，局直属工程队也归第一修缮工程处领导。新成立青岛市房产管理局第二修缮工程处 辖属台东、四方工程队 并把各区街道服务队统一改成市南、市北、四方 3 个房屋修缮门市部。

1967 年 3 月 30 日，青岛市革命委员会（简称市革委）发文承认“青岛市房产局革命委员会”。1969 年 7 月 22 日，青岛市建筑材料公司、青岛市房产管理局和青岛市城市建设局三单位合并成立青岛市基本建设局革命委员会，原青岛市房产管理局为基建局二大队筹备小组。1969 年 12 月 26 日，市革委发文撤销基本建设局建制，恢复市城市建设局、市房产管理局、市建筑材料公司。1970 年 4 月，青岛市房产管理局革命委员会设办公室、生产指挥部（内设办公室、计划统计组、施工组、财务组、劳工组、房产管理组）辖建筑工程处和市南、市北、台东、四方、沧口房产办事处。1975 年，青岛市房产管理局第二建筑工程处划归青岛市建筑工程局，改为青岛市第三建筑工程公司。

1979 年，青岛市第一建筑工程公司改为青岛市房产管理局所属青岛市第一住宅建筑公司，设立青岛市第二住宅建筑公司、青岛市房屋修建公司、青岛市房产管理局材料生产供应处。局行政设办公室、计划施工科、财务科、劳工科、安全科、房产科、设计室、科技科、信访科、生产节约办公室、人防办公室；局下设市第一、第二住宅建筑公司和市房屋修建公司、局材料生产供应处四个县级单

位，并辖五区房产管理办事处。1980年9月5日成立青岛市统一建设房屋办公室，设在青岛市房产管理局。1982年9月1日成立青岛市白蚁防治所。1984年，青岛市房产管理局调整机构，局设行政办公室、房产科、综合科、劳动工资科、财务科、行政科、教育科、设计室。局直属单位有青岛市第一住宅建筑公司、青岛市第二住宅建筑公司、青岛市房屋修建公司、青岛市房产管理局材料生产供应处；市南、市北、台东、四方和沧口区房产办事处；市房产管理局直属工程队、青岛市白蚁防治所、青岛市房地产职工中等专业学校。1985年2月12日青岛市房屋拆迁领导小组办公室更名为青岛市房屋建设统一动迁办公室，设在市房产管理局，与原成立的青岛市统一建设房屋办公室各司其责，合署办公。1985年3月成立青岛市建筑装饰工艺工程公司。1985年4月5日，市房产管理局组织机构再作调整，局设秘书科、公房管理科、私房管理科、综合管理科、财务科、劳动工资科、科技教育科。局直属青岛市第一、第二住宅建筑公司、青岛市房屋修建公司、青岛市房产管理局材料生产供应处，市南、市北、台东、四方、沧口房产办事处，青岛市房产管理局直属工程队、青岛市房产管理局设计室、青岛市房地产职工中等专业学校、青岛市房屋建设统一动迁办公室、青岛市房产管理局换房站、青岛市白蚁防治所、青岛汇泉酒家。1985年12月成立青岛市商品房开发经营公司；1986年4月18日成立青岛市房产经营公司，均直属青岛市房产管理局领导。1987年3月19

日，青岛市房产管理局内部机构 10 个科（室）改处，局秘书科改为局办公室。同年 6 月 15 日市房产管理局原五区房产办事处改称为房产管理处。1988 年 5 月成立青岛市住房制度改革领导小组办公室。1988 年 8 月 8 日，青岛市白蚁防治所更名为青岛市白蚁防治研究所。同年 11 月 29 日青岛市房产管理局工程质量监督站分站成立，1989 年 7 月 27 日改名为青岛市工程质量监督站房产管理局分站。1989 年 9 月 20 日，青岛市房产管理局调整内部机构私房管理处、公房管理处合并为房产管理处，增设房产纠纷调解裁决处。1989 年 11 月，成立青岛市房产管理局监理处。1990 年 4 月 16 日，青岛市房地产职工中等专业学校更名为青岛房产职工中等专业学校。同年 8 月 3 日增设市房产管理局审计处，8 月 7 日增设市房产管理局法制处。至 1990 年底，青岛市房产管理局内部机构设置 16 个处室，直属单位 21 个。

青岛市房产管理局

(1990年)

审计处	青岛市住房制度改革领导小组办公室
法制处	青岛市房产管理局房产监理处
调解裁决处	青岛市房产管理局换房站
房产管理处	青岛市建筑装饰工艺工程公司
科技教育处	青岛市商品房开发经营公司
计划管理处	青岛汇泉酒家
财务处	青岛市第二住宅建筑公司
劳动工资处	青岛市工程质量监督站房产管理局分站
局办公室	青岛市第一住宅建筑公司
团委	青岛市房屋修建公司
武装保卫处	青岛市房产管理局材料生产供应处
宣传处	青岛市房屋建设统一动迁办公室
工会	青岛市房产经营公司
组织人事处	青岛市房产管理局设计室
纪律检查委员会	青岛市白蚁防治研究所
党委办公室	青岛房产职工中等专业学校
	沧口房产管理处
	四方房产管理处
	台东房产管理处
	市北房产管理处
	市南房产管理处