

# 概 述

1891年，清廷议决调登州镇总兵章高元驻防胶澳，在青岛村建立总兵衙门。是时，青岛地区的民政事务隶属即墨知县掌理。

1897年11月，德国侵占青岛。1898年3月，德设立胶澳总督府，掌理殖民地内的行政管理。总督府下设军政部、民政部、经理部、工务部。民政部下辖警察局、埠头局、港务局、地理局、户籍局、山林局、华人政务局、鸦片局、屠兽所、测候所及学校。1914年第一次世界大战爆发，日本乘德国无暇东顾之机，侵占青岛。11月，日军设立青岛守备司令部，在青岛和李村分设军政署，实行军事管制。1917年1月，日本为使其占领青岛“合法”化，宣布撤销军政署，改设青岛民政署，掌管占领区域内的行政、司法及胶济铁路的一切事宜。下设民政分署于李村、坊子。这些机关在占领地区擅理诉讼，征收赋税，掠夺资财。

1922年12月，北洋政府收回青岛，辟为商埠，设胶澳商埠督办公署，直隶北洋政府管辖。1924年4月，督办公署设立民政科，下设行政、警务、学务、实业4股。掌管警察保安、卫生防疫、自治户籍、赈恤救济、教育学校等事

项。1925年7月，胶澳商埠督办公署改为胶澳商埠局。1929年4月，南京国民政府接管胶澳商埠局，成立青岛接收专员公署。从原商埠局民政科内分出社会科，掌管社会行政事务。同年7月，改青岛接收专员公署为青岛特别市政府，成立青岛特别市社会局，接管前专员公署民政、社会两科，掌管农工商、劳动、公益等事项。1930年3月，将原设教育、卫生两局所辖业务归并于社会局。同年7月，青岛特别市另设教育局，有关教育事务移交教育局掌理。1937年，社会局设第一、二、三科，具体掌理社会民政事宜。北洋政府和南京国民政府第一次统治时期，青岛市政当局设立过多种社会福利机构，社会团体、商会和教会也兴办了一些慈善事项。主要是办小学、兴义学、建公墓，收容身受迫害的妇女、无业贫民、乞丐，以及救生、救火、施棺收埋、冬令救济等。

1938年1月，日本第二次侵占青岛。1939年1月，伪青岛特别市公署成立，下设社会局，局下设厚生、经济、礼教等3科，掌管庶务、社会、农林、商业、寺社等。1943年11月，伪青岛特别市公署改为伪青岛特别市政府，社会局改组，设厚生、工商、殖产、畜产、保健等5科。1945年1月，社会局增设感化所及3所医（病）院。

1945年8月15日日本投降。9月17日，南京国民政府派员接收青岛，恢复青岛市政府，直隶中央政府行政院，仍设社会局。1946年2月，青岛市政府秘书处增设民政科，主办民政及自治事项。1947年3月1日，青岛市政府设立

民政局，掌理总务、自治、户政等事项。1948年9月底裁撤民政、卫生、地政等3局，民政局的业务中有关民政、军事部分交由社会局办理，社会局增设民政、军事两科，户政、禁政交由警察局接办。这一时期，民政方面，青岛市先后设立了临时赈济等委员会进行临时赈济；“难胞”收容、管理、妇女救济，乡区救济，抗日烈属救济等。

青岛解放前的半个多世纪中，各个时期所设立的管理民政（社会）事务的机关，名称虽有不同，执掌的业务范围亦有所区别，但其根本职能都是维护统治阶级的利益，借“民治”之名，行搜刮民财、镇压民众反抗之实。

1949年6月2日，青岛解放。青岛市人民政府民政局成立。解放初期，青岛市民政局围绕党的中心任务，在政权建设、土地改革等方面进行了许多具体的工作。同时资遣了国民党军队的散兵游勇和大批流入市内的灾民及“难民”；积极组织失业工人生产自救；收容流浪街头、无家可归、无法生活的老、残、儿童；改造旧的慈善团体，处理接受外资津贴的救济机关；禁绝了烟毒，封闭了妓院，收容改造了妓女。在解放舟山群岛的战役和抗美援朝运动中承担了繁重的拥军支前任务。

1954年1月，青岛市军属生产管理委员会成立，市民政局增设军属生产办公室。1955年，民政局增设转业建设委员会办公室。

1956年4月，青岛市人民政府改称青岛市人民委员会。青岛市人民委员会民政局下设秘书、民政、优抚、社

会、福利、侨务民族等科和转业建设委员会办公室。

在社会主义改造时期，青岛市的民政工作以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要任务。青岛市民政局在优抚、复员安置、救济救灾方面加强了管理工作，严格执行了党的民政工作政策和国家的法令条例。是时，民政局还承担了基层政权组织建设中的具体事务和行政区划、收容遣送、婚姻登记、殡葬改革等项具体事务。

1958 年末，青岛市民政局撤销侨务民族科，其业务移交青岛市民族华侨事务处；撤销民政科，其业务与社会科合并；转业建设委员会办公室与优抚科合署办公；增设社会福利生产办公室，负责组织指导社会福利生产工作。1960 年 6 月，民政局机关设秘书、人事、民政、优抚、社会等 5 科和社会福利生产办公室等机构。1963 年 9 月 27 日，市编委批准青岛市民政局机关设置秘书、民政、优抚、社会福利、儿童工作等 5 科。1965 年 8 月 5 日，民政局撤销儿童工作科，将全市儿童管理工作业务移交市妇女联合会办理。是年 9 月，青岛市民政局机关设置政治办公室和秘书、优抚、社会、事业等 4 科。这一时期，青岛民政部门在完成优抚、复员安置、救灾、救济等任务的同时，发展了社会福利生产和社会福利事业，积极配合了社会主义经济建设。“文化大革命”期间，青岛市民政局工作受到极大的破坏。1967 年 2 月 10 日，青岛市民政局机关及下属单位的 21 个群众组织夺权，成立了“青岛市民政局革命造反委员会”。民政局及下属单位副科级以上干部统统“靠边站”，有的被隔

离审查，有的被遣送回原籍农村，也有的被送去挖坑道或参加其他劳动，改造思想。机关的正常工作秩序受到严重干扰，各科室的业务工作陷于瘫痪、停顿状态。1968年10月，驻青岛部队派军代表进驻青岛市民政局，参加革命委员会的领导班子。中共“九大”以后，民政系统逐渐恢复党的组织。1970年3月21日，中共青岛市革委核心领导小组批准建立中共青岛市民政局革命委员会核心领导小组。1971年，青岛市开始恢复建立基层民政组织，充实民政干部队伍。1976年8月，中共青岛市委组织部批准青岛市民政局机关设置办公室、政工科、优抚科、社会科、生产科和知识青年上山下乡办公室等机构。在此期间，广大民政干部排除干扰，仍然坚持进行优抚、安置、救灾和社会救济工作。

1978年8月，撤销“青岛市民政局革命委员会”，改称“青岛市革命委员会民政局”。1979年，青岛市革命委员会民政局恢复设立民政科，成立了盲人聋哑人协会。1980年7月，青岛市革命委员会民政局更名为青岛市民政局。1981年10月，市民政局增设“退伍军人和军队退休干部安置领导小组办公室”，对内称安置科。

1983年4月，第八次全国民政会议确定民政部门的主要任务是基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革。把民政工作的各项任务概括为政权建设的一部分，社会保障的一部分，行政管理的一部分。青岛市各级民政部门，运用行政、法律、经济手段，在健全

和完善基层社会民主管理体系，发展社会主义民主，巩固人民民主专政；在保障和改善社会成员的基本生活，保护发展社会生产力，维护社会安定团结；在改革旧的社会风俗习惯，树立新的社会生活方式，建立新的社会道德风尚，促进社会主义精神文明建设等方面，进行了卓有成效的工作。充分发挥了稳定作用，为两个文明建设做出了积极贡献。同时，民政部门自身的建设也得到改善和加强。1984年8月，民政局机关设秘书、行政、民政、社会、优抚、安置、组宣等7科和工会、团委、盲人聋哑人协会、民政工业公司及社会福利综合开发公司等机构。

在国民经济建设第七个五年计划期间，青岛市各级民政部门在党和政府的领导下，坚持党的基本路线，贯彻民政工作为党的总目标、总任务服务的指导思想，改革开放，开拓前进，使各项工作得到加强和发展。

从1987年开始，在即墨、莱西、崂山、胶南等县（市）区推广莱芜“简政放权”健全乡（镇）政府职能的经验。在贯彻实施《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》过程中，认真总结推广了莱西县加强村级组织建设“三配套”的经验。莱西县被民政部确定为全国自治示范县。

在贯彻实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的工作中，逐步解决了居委会干部生活补贴和办公用房等实际问题，并从企业单位选调职工充实居委会干部队伍，为解决居委会干部来源开辟了新路子。同时，在全市开展了创建和评选模范村、居委会的活动。

救灾救济工作在保障灾民的基本生活的前提下，对救灾款的使用，实行了有偿与无偿相结合、救灾与保险相结合、救灾与扶贫相结合，变“输血”为“造血”，增强了救灾工作的活力和群众抗灾自救能力。5年共发放救灾款800万元、社会救济款142.45万元，救济10.3万户，39.36万人，累计扶贫11.07万户，脱贫8.87万户。农村乡（镇）普遍建立敬老院、福利厂和救灾扶贫储金会。全市共兴建敬老院827处，其中乡（镇）办敬老院141处，使6033名五保老人得到集中供养，集中供养率达40%以上，实行了五保供养费统筹。分散供养9032名五保老人，由所在各村集体供给，包户服务，保证其基本生活。156个乡镇和2648个村建立了救灾扶贫储金会；储蓄金额达769万元。

“七五”期间，青岛市社会福利事业改革了封闭型、单纯供养型的格局；向开放型、供养康复型转变。兴办福利企业399处，安置四残人员7049人，5年累计工业总产值达93129.65万元，实现利税10855.35万元。建设社区服务设施3400多处，青岛市区初步形成了残疾人、老年人、拥军优属、婴幼儿、便民服务、民俗改革、康复医疗、社会治安等服务系列。

青岛市民政局为适应新时期对拥军优属工作的要求，配合有关部门，深入开展了爱国拥军教育和国防教育。群众性拥军优属活动开展得更加经常，更加扎实，涌现出一批爱国拥军先进单位和模范个人。全市6.31万户烈军属和伤残军人、在乡复员军人的抚恤、补助、优待依照政策规

定得到了落实兑现。“七五”末，青岛市抚恤费、优待金额达 3 143 万元，各县（市）区还普遍修订完善了优抚办法，使优抚对象生活得到基本保障。

在烈士陵园建设上，集资 100 余万元建成了青岛革命烈士纪念馆群雕，扩建改建崂山、即墨、胶州、莱西等烈士陵园纪念建筑物，探索了烈士陵园建设社会办的新路子。收集整理了大量的烈士事迹资料，充实了陈展内容。每年清明节期间，接待瞻仰烈士事迹的干部、学生和群众达上百万人次。

5 年中，青岛市妥善安置了 26 654 名退伍义务兵和转业志愿兵，农村军地两用人才开发使用率达到 80% 以上。累计接收安置军队离退休干部 1 129 名，无军籍职工 125 名。建立军队离退休干部休养所（服务站）13 处，建筑面积 13.6 万平方米。

“七五”期间，完成了撤县设市、设区的工作，全市形成了 7 区 5 市（县级）的格局，成为全国第一个两级市的城市群体。并完成了 14 处撤乡建镇工作。婚姻登记工作加强了依法管理，市内 5 区实行区人民政府统一办理结婚登记，设立了婚姻登记档案室。乡（镇）普遍建立了婚姻登记处，全市结婚登记率达到 94% 登记合格率达到 99%。殡葬火化率达到 97%。全市城乡建立红白事理会 6 520 个。

5 年间，共收容遣送外流人员 4 829 人次，为社会治安综合治理和社会稳定做出了贡献。全市民政事业费共支出 14097 万元，年平均递增 16.6%。其中，固定资产投资

4 182 万元，新建基建项目 56 个。社会福利生产积累、救灾扶贫储金、社会统筹资金成为发展民政事业的重要经济补充。社会福利有奖募捐开办 3 年，共销售奖券 810 万元，筹集福利资金 295 万元，已投入 83.1 万元，资助社会福利事业和扶持福利生产的发展项目共 52 个。民政事业单位在保证社会效益的前提下，兴办了多种经营项目，增强了自我发展能力。



# 第 一 篇

  

# 管 理 机 构

中华人民共和国建立前的半个世纪中，青岛经历了德、日帝国主义侵占和北洋军阀及国民党政府的统治。各个时期所设置的管理社会民政事务的机构名称虽有所不同，但都是统治阶级的政权机器的一部分，是为帝国主义和统治阶级服务的。

青岛解放后设立的民政机构是人民政府管理社会行政事务的重要职能部门之一。它是在社会主义的经济基础和人民民主专政的基础上建立起来的。在社会主义初级阶段，加强民政机构建设，提高民政干部素质，是做好各项民政工作的重要保证。

## 第一章 青岛解放前机构设置

1922年12月10日，北洋政府从日本手中收回胶澳租借地，辟为商埠，设胶澳商埠督办公署，直隶北洋政府管辖。1924年4月，胶澳商埠改组督办公署，始设民政科，科下设行政、警务、学务、实业等4股。民政科掌管事项包括警察、保安、卫生、防疫、户籍、赈恤、救济、港湾行政、教育等。

1925年7月25日，胶澳商埠督办公署改为胶澳商埠局，废除督办，设置总办，受山东省政府直辖。是年9月，商埠局始设教育局，将民政科学务股事务划归教育局管理。10月，又添设卫生事务所，将民政科关于卫生病院及防疫事项划归该所管理。民政科原4股归并为行政股和警务股。

1929年4月，南京国民政府接管胶澳商埠局，成立青岛接收专员公署。从原商埠局民政科内分出社会科，下设总务股、人事股，掌管社会行政事务。同年7月2日改青岛接收专员公署为青岛特别市政府。同月20日，青岛特别市社会局正式成立，接管前专员公署民政科和社会科，掌管农工商、劳动、公益等事项。

社会局机构设置一、二、三、四科，分别掌理总务、农

工商事宜、劳动行政、办理公益慈善社会事宜。

1930年3月，将原设教育、卫生两局掌管之业务归并于社会局。

抗日战争胜利后，南京国民政府第二次统治青岛期间，青岛市政府仍设社会局。

1946年2月2日，青岛市政府秘书处增设民政科，主办民政及自治事项。1947年3月1日，青岛市政府又设民政局，掌理自治保甲、区域划定、选举、户籍行政、社会礼俗宗教、禁烟禁毒及其他民政事项。

1947年5月24日，南京国民政府核准修正《青岛市政府组织规程》中规定社会局掌理下列事项；粮食管理、社会福利、人民团体组织训练、劳工行政及劳资争议处理、合作指导、度量衡检定、新生活运动及其他社会行政事项。

1948年5月，社会局业务范围又增添关于工商农渔矿行政及物价管理事项。

1948年9月民政局裁撤后，社会局增设民政科和军事科，接办民政及军事业务。

## 第二章 青岛解放后机构设置

1949年4月，中共山东分局在胶东解放区开始筹建青岛市人民政府的民政机构。初称青岛市民政工作大队，归青岛市军事管制委员会接管委员会市政部领导。

6月2日，中国人民解放军进入市区，青岛解放。中国人民解放军青岛市军事管制委员会发出布告，宣布军管会入城办公，按系统开始接管工作。同日，青岛市人民政府宣告成立，民政局机关迁入市府大楼（沂水路11号）办公。

解放初，青岛市人民政府民政局的主要任务是：负责社会救济，乞丐收容，区级政权组织机构的建设，烈士褒扬，烈军工属荣誉军人的优待等工作。

1950年8月，青岛市人民政府民政局撤销秘书室和人事室，设秘书科，战勤科改称优抚科。

1951年1月，青岛市人民政府民政局机关增设人事科和会计室。

1951年12月6日，成立中国人民救济总会青岛分会，设于曲阜路1号。是年12月，青岛市妇女教育所成立，设于河北路71号（东海楼）负责收容教育改造妓女。

1952年，青岛市人民政府民政局撤销人事科和会计

室，设秘书科、民政科、社会科、优抚科。

1954年1月，成立军属生产管理委员会，青岛市人民政府民政局增设军属生产办公室。

1955年9月，民政局军属生产办公室及所属工厂移交给市工业局管理。是年，青岛市人民政府民政局增设转业建设委员会办公室，负责部队转业复员军人的接收、安置和转运等工作。

1956年4月，青岛市人民政府改称青岛市人民委员会。5月，民政局改称为青岛市人民委员会民政局。同年8月，民政局机关设秘书科、民政科、社会福利科、优抚科、侨务民族科、转业建设委员会办公室。

1957年11月，民政局机关整编，机构设置是：秘书科、优抚科、社会科、民政科、侨务民族科、转业建设办公室，增设临时收容所。

1958年末，青岛市民政局撤销侨务民族科，其业务工作移交青岛市民族华侨事务处掌理；撤销民政科，业务与社会科合并；转业建设委员会办公室与优抚科合署办公；新增设社会福利生产办公室，负责组织指导社会福利生产工作。

1959年5月，民政局增设生活福利科，负责农村人民公社公共食堂和敬老院的调查研究工作，总结推广经验；负责对贫苦市民救济；管理婚姻登记；指导街道托儿所、幼儿园工作等事项。同年10月，又撤销生活福利科，复设民政科，负责救灾救济、公共食堂、敬老院和基层政权组织

建设、选举行政区划等项工作。

1960年，民政局机关设置秘书科、人事科、民政科、优抚科、社会科、社会福利生产办公室等机构。

1962年春，青岛市人民委员会民政局从市府大楼（沂水路11号）迁至湖南路16号办公。是年，市民政局机关设置科室为：秘书科、人事科、优抚科、民政科、社会科、盲人聋哑人协会（与社会科合署办公）、社会福利生产办公室。

1963年9月，青岛市人民委员会民政局机关设置秘书科、民政科、优抚科、社会福利科、儿童工作科。儿童工作科接办“青岛市儿童工作委员会”的日常事务，具体负责全市托儿组织的行政管理。

1964年3月，撤销人事科，业务工作归并入秘书科。同年7月14日，经市编委同意民政局撤销社会福利科，设立社会福利事业科和社会福利生产科。12月31日，青岛市民政局在第三个五年计划机构设置及编制规划意见的报告中称，民政局的主要业务是优待抚恤、复员安置、社会救灾、社会救济、承办政府交办的有关基层政权建设的具体工作、办理普选事务的筹备工作、婚姻登记、移民、地政管理、其他社会福利、儿童福利和社会福利生产等事项。

1965年8月5日，民政局撤销儿童工作科，将全市儿童管理工作任务移交市妇女联合会办理。

1966年，中共中央发出“5.16”通知后，“无产阶级文化大革命”运动迅速波及青岛。1967年1月22日，以王效禹等为首的“青岛市革命造反委员会”篡夺并接管了青岛

市党、政大权。同年 2 月 10 日，青岛市民政局机关及局属单位的 21 个群众组织，在青岛市“八·一”革命造反兵团联络总部的支持和参与下，实现所谓“大联合”，成立“青岛市民政局革命造反委员会”，夺了市民政局的领导权。2 月 16 日，开始使用“青岛市民政局革命造反委员会”印章。

同年 4 月 3 日，民政局革命造反委员会公布了机关临时组织机构的设置即：政治组、行政组、业务组。

1967 年 7 月 13 日，青岛市革命委员会承认“青岛市民政局革命委员会”。7 月 16 日，启用“青岛市民政局革命委员会”及“青岛市民政局抓革命促生产第一线指挥部”印章。民政局革命委员会下设政治组和办公室。同时，还成立了青岛市民政局生产指挥部，隶属于青岛市革命委员会生产指挥部领导。

1975 年 8 月，民政局机关增设“知识青年上山下乡办公室”。

1976 年 8 月，中共青岛市委组织部批准，市民政局机关设置办公室、政工科、优抚科、社会科、生产科、知识青年上山下乡办公室等机构。

1978 年 8 月，撤销“青岛市民政局革命委员会”，改称“青岛市革命委员会民政局”。是时，市民政局机关设置为：政工科、办公室、优抚科、社会科、生产科、上山下乡知识青年办公室、疏散办公室。

1979 年 1 月 1 日，启用“青岛市革命委员会民政局”印章。同年，恢复设立民政科和盲人聋哑人协会。