**呼和浩特市清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院  
“1·4”较大中毒窒息死亡事故调查报告**

2019年1月4日上午8:35分，内蒙古寿康养老产业有限公司托管的清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院，由于烧炕取暖煤箱内无烟煤发生阴燃，箱内未完全燃烧的碳产生大量一氧化碳气体，致一间窑洞内的三位院民中毒窒息。造成3名院民中毒窒息死亡的较大生产安全事故，直接经济损失约300余万元。

事故发生后，自治区民政厅、呼和浩特市人民政府、市民政局、安监局，县人民政府、县民政和民族宗教事务局、卫计委、安监局、公安局、消防大队、韭菜庄乡人民政府负责同志以及清水河县综合福利中心等有关部门负责人赶赴事故现场进行事故救援和人员救治。刘文玉副市长要求事故责任单位和有关部门全力进行人员救治和善后处理工作，市政府立即成立事故调查组展开事故调查。根据《中华人民共和国安全生产法》和国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》的相关规定，由市安监局牵头，市委宣传部、市纪委监委、市总工会、市公安局、市民政局、市网信办等部门组成事故调查组，并邀请专家参与事故调查。

按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘验、调查取证、检测鉴定、专家论证、综合分析等方法，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任人和责任单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出了事故防范措施建议。现将有关情况报告如下：

一、委托项目与事故责任单位基本情况

（一）委托项目情况

韭菜庄乡盆地青敬老院位于当地盆地青村，距清水河县城约45公里，占地面积1300平方米，建筑面积450平方米，有宿舍石砌窑洞13间，西房4间，现有床位30张，取暖为燃煤火炕。该院建院之初由乡人民政府管理，2011年划归县民政局管理，聘用原村支书郭模担任敬老院院长。2018年12月21日，清水河县民政和民族宗教事务局与内蒙古寿康养老产业有限公司签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》，决定对治威大地 夕阳红敬老院、韭菜庄乡盆地青敬老院、北堡乡戴丽尔敬老院实行“公建民营”。确定由内蒙古寿康养老产业有限公司为承包管理运营方，运营期间独立承担运营过程中的债权债务和经济、安全、法律责任。县民政和民族宗教事务局将敬老院托管给内蒙古寿康养老产业有限公司经营管理，托管经营期为20年，5年一续签。并要求托管公司必须加强对敬老院的安全管理，经常开展防火、防触电、防中毒等专项知识培训和安全检查，彻底消除安全隐患，杜绝人为安全事故发生，确保敬老院的各项安全。事故发生前入住院民26人（包括由北堡乡戴俪尔敬老院转入4人）。

2018年12月29日，清水河县福康养老院与郭模签订了《聘用协议》,聘用郭模为韭菜庄乡盆地青敬老院院长。聘用期限为2年，自2019年1月1日至2020年12月30日止。

  
图1  韭菜庄乡盆地青敬老院

内蒙古寿康产业公司、鄂托克旗寿康养老院和清水河县综合福利中心（福康养老院）的相互关系：

2016年11月28日，清水河县政府以清水河县综合福利中心“公建民营”服务项目委托代理采购，由鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院中标，法定代表人李东。清水河县民政和民族宗教事务局于2017年1月1日与中标单位法定代表人李东签订了《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》，承包经营期为20年。2017年1月25日，原清水河县综合福利中心，在清水河县民政局注册为清水河县福康养老院，开办资金：20万。法定代表人：李华。

内蒙古寿康产业公司（简称寿康产业公司）是鄂托克旗寿康养老院（简称寿康养老院）和清水河县综合福利中心（福康养老院简称福康养老院）的实际捐赠方（相当于工商部门的出资方）。寿康产业公司向寿康养老院的捐赠比例为51%（25.5万元），李东等４人的捐赠比例为49%（24.5万元）。根据福康养老院的验资报告，福康养老院的开办资金由寿康养老院出资20万元，并已汇入福康养老院帐户。事实上，寿康产业公司向福康养老院捐赠比例为90%(18万元)，寿康养老院向福康养老院捐赠比例为10%(2万元)。寿康养老院和福康养老院分别在鄂托克旗民政局和清水河县民政局注册登记的民办非企业单位，是非营利性法人单位，二者都是独立法人单位，院长由寿康产业公司任命。寿康产业公司是在呼和浩特市赛罕区工商局注册的一般有限公司，是营利性法人单位，不具备直接运营养老院的基本条件。寿康产业公司分别和寿康养老院和福康养老院签订了2018年度经营责任状，寿康产业公司章程明确了对寿康养老院和福康养老院安全管理等内容，对寿康养老院和福康养老院进行管理。

（二）事故单位基本情况

1、韭菜庄乡盆地青敬老院

2011年划归县民政局管理，聘用原村支书郭模担任敬老院院长。2018年12月21日，清水河县民政和民族宗教事务局与内蒙古寿康养老产业有限公司签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》，由寿康产业公司对韭菜庄乡盆地青敬老院承包管理运营，福康养老院聘用郭模为韭菜庄乡盆地青敬老院院长，未设置相关管理机构和管理人员。

2、事故单位承包方内蒙古寿康养老产业有限公司

2017年11月14日签发的营业执照信息：内蒙古寿康养老产业有限公司注册类型为有限责任公司（自然人投资或控股），住所：内蒙古自治区呼和浩特市赛罕区南二环金隅丽城8幢2单元1302号，法定代表人尚占虎，统一社会信用代码91150100MAOMYBWQ9Q，注册资本人民币壹仟万元，经营范围：老年人陪护；康复保健服务；老年人的养老咨询服务；家政服务；餐饮管理；机械设备；劳保用品等，成立日期2016年7月11日。

３、鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院

2014年6月18日民政局颁发了《民办非企业单位登记证书》，法定代表人：李东，代码：39958266－２,民证字第150624014002号，服务范围：养护食品、用品经营、护理保健、康复、疗养、托管、代养。清水河县民政和民族宗教事务局于2017年１月1日与鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院法定代表人李东签订了《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》，承包经营期为20年。

4、清水河县综合福利中心(福康养老院)

2017年１月25日清水河县民政和民族事务局颁发了《民办非企业单位登记证书》，法定代表人：李华，代码：52150124ＭＪ2279817Ｅ,没有民证字第编号，未取得《养老机构设立许可证》；服务范围：老人养护、托管康复、保健、文娱服务、老年食品、老年用品。2016年清水河县政府以清水河县综合福利中心“公建民营”服务项目委托代理采购，由鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院中标。清水河县民政和民族宗教事务局于2017年１月1日与中标单位签订了《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》，承包经营期为20年。

5、清水河县民政和民族宗教事务局，为清水河县人民政府养老机构、敬老院的行政主管部门。按照清水河县人民政府办公室《关于印发清水河县有关部门和单位安全生产工作职责规定通知》（清政办发[2016]14号）第十四条的规定，县民政局的安全职责是：

（1）负责民政系统的安全生产监督管理；

（2）负责社会（儿童）福利院、敬老院、老年公寓、军休所、光荣院、救助管理站、福利企业、假肢科研和生产企业等的安全生产监督管理；

（3）法律、法规和规章规定的其他安全生产职责。

6、清水河县韭菜庄乡人民政府应当按照职责，加强对本行政区域内生产经营单位安全生产状况的监督检查，协助上级人民政府有关部门依法履行安全生产监督管理职责。

７、清水河县人民政府应当加强对安全生产工作的指导，支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责，及时协调、解决安全生产监督管理中存在的重大问题。

８、呼和浩特市民政局是行业行政主管部门。按照呼和浩特市人民政府办公厅《关于印发呼和浩特市有关部门和单位安全生产工作职责规定通知》（呼政办发[2016]3号）第十四条的规定，市民政局的安全职责是：

（1）负责民政系统的安全生产监督管理；

（2）负责社会（儿童）福利院、敬老院、老年公寓、军休所、光荣院、救助管理站、福利企业、假肢科研和生产企业等的安全生产监督管理；

（3）法律、法规和规章规定的其他安全生产职责。

二、事故发生经过和事故救援情况

（一）事故发生经过

1月4日上午8:30分左右，盆地青敬老院院长郭模在进行常规早间安全巡查时，发现事故窑洞门关着，门缝往外冒烟，推门已内锁，撞开反锁的窑洞门冲进屋内。只见满屋烟气，煤箱里阴燃的煤在冒烟，并有可见的红火煤团，急忙回头找来李三小、赵满才两位院民开始施救。进屋后以防火势蔓延，先将紧挨阴燃煤箱的铁皮柜拉开，然后指挥李三小、赵满才两位院民，将处于昏迷状态的身穿秋衣秋裤睡觉呼吸抽搐状态的安仝锁（男）和没脱衣服和身睡觉还有微弱心脏跳动的罗仙英（女）以及王培生（女）三人分别从炕上抬出，放在院内空旷处的铺盖上试图通过置换新鲜空气让其苏醒。

（二）事故救援情况

1月4日8:30左右，盆地青敬老院３名院民发生一氧化碳中毒，院长郭模向清水河县民政和民族宗教事务局王瑞林报告了事故发生情况，并拔打了“120”急救电话。王瑞林接到电话后，立即向白瑾局长汇报，白瑾局长向县委、县政府主要领导和分管领导报告了事故情况，同时通知民政局的有关人员和清水河县福康养老院的相关人员，立即赶赴事故现场。10点30分左右民政局负责人白瑾、张建和福康养老院张满以及医护人员到达事故　现场及时展开救援，白瑾局长又拔打“120”。呼和浩特市120指挥中心派2辆急救车于11:46分到达事故现场，到达现场后随车医护人员马上对3名伤者进行检查，当时伤者安仝锁意识丧失，呼吸、心跳停止，瞳孔散大并固定，判定已死亡。伤者王培生、罗仙英当时意识消失，生命体征微弱，立即送往清水河县医院急诊科进一步救治。因伤势危重，伤者王培生、罗仙英2人于1月4日13:20分抢救无效死亡。

（三）善后处理情况

事故发生后，清水河县县委、县政府成立了善后处理工作组，积极展开了对事故死亡人员家属接待、安抚及对遇难者身份确认和赔偿等工作。2019年1月6日、1月7日，3名死者遗体分别全部火化，事故单位与3名死者的家属达成了赔偿协议，妥善处理了赔偿事宜。

三、事故造成的人员伤亡和直接经济损失

事故造成3人死亡，直接经济损失人民币约300余万元。

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 姓名 | 性别 | 年龄 | 身份证号 | 现户籍地 | 伤害  程度 | 备注 |
| 安仝锁 | 男 | 85 | 152xxxxxxxxxxxxx77 | 清水河县韭菜庄乡 | 死亡 | 特困供养人员 |
| 王培生 | 女 | 82 | 150xxxxxxxxxxxxx89 | 清水河县韭菜庄乡 | 死亡 | 特困供养人员 |
| 罗仙英 | 女 | 51 | 150xxxxxxxxxxxxx67 | 清水河县窑沟乡 | 死亡 | 间歇性精神病 |

四、事故原因和性质

（一）直接原因

事故窑洞内取暖用无烟煤煤箱发生阴燃，未完全燃烧的碳产生大量一氧化碳气体，室内通风不良，烟感报警器失灵，致三名院民中毒窒息死亡。

（二）间接原因

1、内蒙古寿康养老产业有限公司不具备托管资质而进行托管业务，并且托管后没有认真履行《清水河县敬老院公建民营协议书》有关安全管理职责，接受托管后对韭菜庄乡敬老院的整体管理没有做到有机对接，安全管理混乱、管理失职。由福康养老院聘用郭模为盆地青敬老院院长，未设置任何管理机构，管理不到位。

2、鄂托克旗寿康养老院2016年11月28日通过招投标的形式对清水河县综合福利中心（福康养老院）中标托管。福康养老院未经寿康养老院批准，聘用郭模为盆地青敬老院院长，并在2018年12月27日将治威大地夕阳红敬老院4位院民入住盆地青敬老院。主体责任不落实，管理混乱，监管不到位。

3、清水河县福康养老院做为被托管单位，未经托管单位同意，聘用郭模为盆地青敬老院院长，并将治威大地夕阳红敬老院4位院民安排盆地青敬老院入住，对盆地青敬老院未设置管理机构和管理人员，未制定安全管理及相关制度，没有安全工作计划和安全检查记录，未进行安全监督和管理。

4、清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院受托管后，未建立安全管理机构，未制定安全生产各项管理制度和操作规程，未落实安全生产教育和隐患排查制度，没有检查记录和台帐等内容，一名院长负责全院的所有工作，安全管理严重缺失。

５、清水河县韭菜庄乡人民政府对本区域内盆地青敬老院安全生产状况监督检查不力，未能协助上级人民政府有关部门排除和解决事故隐患，监督检查不到位。

６、清水河县民政和民族宗教事务局安全管理职责和安全监管不到位。

（1）县民政和民族宗教事务局未按照《清水河县敬老院公建民营协议书》内容，对寿康产业公司履职情况实施监督检查。对韭菜庄乡盆地青敬老院托管后是否按协议书内容及时配备管理和陪护人员以及安全设施等内容监管不到位。

（2）县民政和民族宗教事务局《生产安全事故应急预案》不是在风险评估基础上编制，也未组织专家评审，生产安全事故应急预案演练没有时间和内容，均不符合有关规定，应急管理措施不到位。

（3）县民政和民族宗教事务局对安全生产议事安排部署落实不到位，没有系统的工作计划和常规性日常工作安排。

（４）县民政和民族宗教事务局各种安全检查有台账，2018年对盆地青敬老院共检查了9次，但每次检查均未发现任何安全隐患，检查走过场，监管不到位。

７、清水河县人民政府对清水河县民政和民族宗教事务局以及养老机构“公建民营”委托监管领导不力。没有按照规定及时制定出台清水河县人民政府《养老行业监管办法》，对养老服务机构未实施有效监管。

８、呼和浩特市民政局作为行业行政主管部门，未按照安全职责对清水河县民政局以及养老服务机构进行监管。对国家、自治区、呼和浩特市下发的有关对民政系统养老服务机构安全管理要求、安全管理专项检查等内容布置多，督促检查少，安全生产管理工作落实不到位。

（三）事故性质

经调查认定，清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院“1·4”中毒窒息死亡事故是一起较大生产安全责任事故。

四、事故责任认定以及对事故责任者的处理意见

（一）免于追究责任人员

1、安仝锁，韭菜庄乡盆地青敬老院院民，没有严格遵守《敬老院安全守则》规定，长期在室内吸烟，且多次不听管束。没有在规定时间内熄灭取暖用火，对事故负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，免于追究责任。

2、王培生，韭菜庄乡盆地青敬老院院民，没有严格遵守《敬老院安全守则》规定，没有在规定时间内熄灭取暖用火，对事故负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，免于追究责任。

3、罗仙英，韭菜庄乡盆地青敬老院院民，没有严格遵守《敬老院安全守则》规定，没有在规定时间内熄灭取暖用火，对事故负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，免于追究责任。

（二）建议对内蒙古寿康养老产业有限公司单位和个人处理意见

1、内蒙古寿康养老产业有限公司不具备托管资质而进行托管业务，安全管理机构不健全。并且在与盆地青敬老院签订托管协议后没有认真履行《清水河县敬老院公建民营协议书》有关安全管理职责；对韭菜庄乡盆地青敬老院的总体管理未做到有机对接，未进行安全管理。福康养老院聘用郭模为院长，未设置任何管理机构，生产经营单位主体责任未落实，发生较大生产安全事故，依据《安全生产法》第一百零九条第（二）项，建议对其处70万元的罚款。

2、尚占虎，内蒙古寿康养老产业有限公司法定代表人，同时兼任公司分管安全生产工作副总经理，作为生产经营单位的主要负责人，未对本单位的安全生产工作履行职责，未督促落实盆地青敬老院安全生产责任制，未组织制定安全生产规章制度和操作规程，未组织制定并实施安全生产教育和培训计划，未督促、检查安全生产工作，未及时消除生产安全事故隐患，未组织制定并实施生产安全事故应急预案。对事故的发生负有直接管理责任。依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

3、薛钧发，内蒙古寿康养老产业有限公司总经理，全面主持公司工作，作为生产经营单位的主要负责人，未对本单位的安全生产工作履行职责,对托管单位没有进行有效的安全管理，机构设置不健全，管理混乱，未督促、检查本单位的安全生产工作，未及时消除生产安全事故隐患，安全管理工作不到位，对事故的发生负有主要管理责任。依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

4、张丹,内蒙古寿康养老产业有限公司商务总监，协助尚占虎副总经理开展安全管理工作。未认真履行安全管理工作职责，未有效协助副总经理开展安全管理工作，对安全检查、隐患排查、安全教育重视不够，未认真履行各项安全生产工作制度，安全管理缺失。对事故的发生负有直接管理责任。依据《安全生产法》第九十二条第（二）项的规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

（三）建议对鄂托克旗寿康养老院单位和个人处理意见

1、鄂托克旗寿康养老院2016年11月28日通过招投标对清水河县综合福利中心（福康养老院）中标托管。福康养老院未经寿康养老院批准，聘用郭模为盆地青敬老院院长，并在2018年12月27日将治威大地夕阳红敬老院4位院民安排入住盆地青敬老院。寿康养老院对福康养老院未认真履行《福康养老院公建民营协议书》有关安全管理职责，没有落实安全管理有关内容，管理混乱，监管不到位，发生较大生产安全事故，依据《安全生产法》第一百零九条第（二）项的规定，建议对其处50万元的罚款。

2、李东，鄂托克旗寿康养老院法定代表人，2017年１月１日免去鄂托克旗寿康养老院院长，任寿康清水河养老院院长（2018年１２月１５日土右旗养老院院长李东兼任寿康准旗布尔陶亥养老院院长），作为鄂托克旗寿康养老院法定代表人，未按规定履行安全生产职责，任寿康清水河养老院院长后未对本单位进行安全管理，未落实安全责任。福康养老院受托管的同时，给盆地青敬老院聘任院长并进行管理，监管失职。对事故的发生负有直接管理责任。依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

3、闫六云，鄂托克旗寿康养老院院长，未认真履行安全生产工作职责，对托管单位未履行“公建公民营协议”内容，只知道通过招投标托管了福康养老院，没有下发相关文件和配备相关机构，也没有进行安全管理，更不知道福康养老院给盆地青敬老院聘请院长和安排院民，管理不到位。对事故的发生负有直接管理责任。依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

４、宋万成,鄂托克旗寿康养老院护理部主任，分管安全生产工作，未按规定履行安全生产工作职责，对托管单位没有进行安全管理，未落实安全责任，未进行监督管理。在福康养老院接受托管的同时，福康养老院给盆地青敬老院聘用院长，并安排院民等事宜中，对福康养老院管理不到位。对事故的发生负有直接管理责任，依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

（四）建议对清水河县福康养老院单位和个人处理意见

1、清水河县福康养老院是被托管单位，未经托管单位同意，聘用郭模为院长对盆地青敬老院进行管理，并将治威大地夕阳红敬老院4位院民安排盆地青敬老院入住，对盆地青敬老院未进行安全监管，发生较大生产安全事故，依据《安全生产法》第一百零九条第（二）项，建议对其处50万元的罚款。

２、李华，清水河县福康养老院法定代表人，2018年１２月１５日任命为寿康准旗纳日松养老院院长。作为福康养老院法定代表人，未认真履行安全职责，任寿康准旗纳日松养老院院长后未对本单位进行安全管理，对本单位给盆地青敬老院聘任院长，安排４名院民入住盆地青敬老院以及对盆地青敬老院的检查不过问，没有对福康养老院实施有效安全管理，造成管理混乱现象。对事故的发生负有直接管理责任，依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

３、王雪清，2018年１月１５日任清水河县福康养老院院长，未认真履行安全生产工作职责，对本单位的安全工作管理不到位，本单位受托管，给盆地青敬老院聘任院长，安排４名院民入住盆地青敬老院，造成管理混乱现象。对事故的发生负有直接管理责任，依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

４、张满，清水河县福康养老院安全管理员，负责安全管理工作，未认真履行安全监管职责，未发现盆地青敬老院的安全隐患，未提出安全管理意见，安全管理不到位。对事故负有管理责任，建议撤销安全管理员职务。依据《安全生产法》第九十三条的规定撤销其与安全生产有关的资格。

（五）清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院单位和个人处理意见

1、清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院受托管后，未建立安全管理机构，未制定安全生产各项管理制度和操作规程，未落实安全生产教育和隐患排查等内容，一名院长负责全院的所有工作，安全管理严重缺失。

2、郭模，盆地青敬老院院长，唯一的实际负责人，未按照聘用协议内容履行安全生产工作职责，未向托管方提出成立安全生产管理机构，配备安全管理人员等内容的建议，未能落实盆地青敬老院的安全守则，未制定相关的安全管理制度和安全检查，隐患排查台账，管理只停留在口头上，安全管理不到位。依据《安全生产法》第九十二条第（二）项规定，建议对其处上一年年收入百分之四十的罚款。

（六）建议对韭菜庄乡人民政府处理意见

韭菜庄乡人民政府对盆地青敬老院安全生产工作监督检查不力，未进行有效监督检查，未能协助上级人民政府有关部门排除和解决事故隐患，监督检查不到位。建议韭菜庄乡人民政府向县政府做出书面检查，并全县通报批评。

（七）建议对清水河县民政和民族宗教事务局单位和个人处理意见

1、清水河县民政和民族宗教事务局是养老机构的直接监管部门，对养老机构《公建民营》的落实监管不到位，未能按照《关于印发清水河县有关部门和单位安全生产工作职责规定通知》（清政办发[2016]14号）的安全职责对养老机构进行管理，安全管理不到位。建议:县民政局向县政府做出书面检查，并全县通报批评。

2、白瑾，党员，清水河县民政和民族宗教事务局局长，主持全面工作，是养老机构“公建民营”的具体落实者，对养老机构“公建民营”托管服务，跟踪管理和安全管理不到位，出现了机构管理混乱，安全管理不到位的现象，对盆地青敬老院的托管服务检查指导不力，对托管单位的安全检查、隐患排查走过场，监管不到位。对事故负有领导和监管责任。建议给予行政记过处分。

3、张建，党员、主任科员，协助局长负责敬老院、城乡低保、五保等工作，未对敬老院的安全生产工作履行职责，未监督托管单位和受托管单位履行“公建民营”协议有关内容，未督促落实安全生产责任制和有关制度的落实，未对托管单位进行有效的监督管理，对盆地青敬老院管理不健全、不到位的混乱现象未进行监督和管理，安全工作走过场，管理不到位。对事故发生负有领导和管理责任。建议给予行政警告处分。

（八）建议对清水河县人民政府和个人处理意见

1、清水河县人民政府对养老机构“公建民营”委托监管领导不力。没有按照规定及时制定出台清水河县人民政府《养老行业监管办法》，对养老服务机构未实施有效监管。建议给予全市通报批评。

２、云巧堂，清水河县人民政府副县长，分管民政工作，按照管行业必须管安全的要求，对民政以及养老机构领导管理不力，指导、督促、检查不到位，对事故负有领导责任。建议给予全市通报批评。

（九）建议对呼和浩特市民政局单位和个人处理意见

1、市民政局作为行业主管部门，未按照安全生产职责对清水河县民政局和民族宗教事务局以及养老服务机构进行监督管理，对下发的有关民政系统养老服务机构安全管理要求、安全管理专项检查等内容布置多,督促检查少，安全生产管理工作落实不到位。建议向市人民政府做出书面检查。

2、杨志民，党员、市民政局副局长，分管社会福利院、敬老院、民管科、社会工作科、生产办、精神康复医院等工作，未认真履行对养老机构的监督检查职责，对养老机构监督、指导、监管未落实，对事故负有领导责任，建议给予全市通报批评。

（十）建议对其他人员处理意见

由事故发生单位、事故责任单位对其内部相关责任人员依法依规予以处理。

五、事故防范和整改措施建议

（一）进一步严格规范执行公办民营养老机构改制的原则和程序。

认真落实内蒙古自治区人民政府《关于加快发展养老服务业的实施意见》(内政发〔2014〕）57号)文件精神，积极开展公办养老机构改制试点工作，逐步深化公办养老机构改革，建立市场运行机制。按要求将旗县综合养护院（福利中心）、敬老院、社区老年人日间照料中心等公办养老机构实行公建民营，必须通过公开招投标，严格选定各类专业化的养老机构负责运营。

（二）强化对养老服务业安全经营主体责任的落实。

按照清水河县人民政府办公室《关于印发清水河县有关部门和单位安全生产工作职责规定的通知》(清政办发〔2016〕14号)文第十四条规定，县民政和民族宗教事务局为县社会（儿童）福利院、敬老院、老年公寓、光荣院、救助管理站、福利企业等的安全生产行政监督管理主管部门。要进一步强化养老服务业安全经营主体责任，建立健全养老服务业安全经营管理制度，制定养老服务业安全经营管理职责，明确养老服务业安全经营管理责任主体，强化对养老服务业安全经营监督管理工作的全面落实。

（三）加强对养老服务机构安全经营的社会联动协调监管。

充分发挥县养老服务业安全经营主管部门、综合监管部门、属地管理部门、专业管理部门的安全监管作用，明确安全管理和职责范围，协调监管联动排查治理安全隐患，切实落实各相关部门安全生产监管责任，对县养老服务业安全经营形成一个全面的安全管理网络。

（四）建立健全养老服务工作的安全运营管理体系，加强对养老服务机构的安全监督管理方面。

（1）养老服务工作的安全运营管理体系

首先，养老机构是按照民政部令第49号《养老机构设立许可办法》设立条件，并依法办理登记的为老年人提供集中居住和照料服务的机构。

其次，养老服务机构基本安全管理体系，要按照《养老机构管理办法》民政部令第49号，按照国家有关规定建立健全安全、消防、卫生、财务、档案管理等规章制度，制定服务标准和工作流程；配备与服务和运营相适应的工作人员；制定突发事件应急预案。

（2）对养老服务机构的安全监督管理

对于公办养老机构，不管是采取政府补贴形式的公办保障性养老机构，还是政府购买第三方服务改制试点养老服务机构，都要签订公建民营协议书，协议书内容要全面具体，必须符合民政部令第49号《养老机构管理办法》、民政行业标准(MZT032-2012)《养老机构安全管理》要求。

养老服务业的安全监督管理部门，要制定对公建民营养老管理机构的监督管理和评估考核办法，加强对公建民营养老管理机构有效履约行为的监督管理。

呼和浩特市人民政府

                                                          “1·4”敬老院较大中毒窒息死亡事故调查组

                   2019年４月11日