

清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院 “1·4”一氧化碳中毒较大生产安全事故 调查报告

2019年1月4日8时左右，清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院的一间院民宿舍内发生一起一氧化碳中毒较大生产安全事故，共造成3名院民死亡，直接经济损失约190万元。

事故发生后，呼和浩特市人民政府依法依规成立了事故调查组进行调查处理，并于2019年4月30日对《呼和浩特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》进行了批复。

2020年7月9日，涉事企业及人员向内蒙古自治区高级人民法院提起上诉，内蒙古自治区高级人民法院二审判决撤销《呼和浩特市人民政府关于呼和浩特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的批复》（呼政字〔2019〕111号）。

为严格落实生产安全事故调查“四不放过”原则，2021年8月9日，市安委办就该起事故调查工作向市人民政府发文《关于重新成立清水河县盆地青敬老院“1·4”较大中毒窒息事故调查组的请示》

（呼安委办发〔2021〕41号），提请市人民政府重新成立事故调查组，依法对该起事故进行重新调查。依照《中华人民共和国安全生产法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》等国家有关法律法规，经呼和浩特市人民政府批准，2021年8月13日，重新成立了由市委常

委、政府常务副市长刘程民任组长，市公安局、市应急管理局、市总工会、市民政局、清水河县人民政府等有关负责同志参加的清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院“1·4”一氧化碳中毒较大生产安全事故调查组，并聘请专家参与事故调查工作。

根据中共呼和浩特市纪律检查委员会《关于重新成立清水河县盆地青敬老院“1·4”一氧化碳中毒事故处理工作组请示的回函》（呼纪函〔2021〕154号），市纪委成立了追责问责审查调查组，独立开展工作。

事故调查组按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘察、调查取证、技术鉴定、模拟实验，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、事故发生单位及其他有关单位基本情况

（一）事故发生单位基本情况

清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院位于清水河县韭菜庄乡盆地青村，始建于上世纪八十年代，该院距清水河县城约45公里，占地面积1300平方米，建筑面积450平方米，有院民宿舍13间（建筑结构为连体石砌窑洞），西房4间（用途为厨房及食堂），设有床位30张，取暖方式为燃煤火炕。该敬老院事故发生时入住院民26人。

盆地青敬老院建院之初由清水河县韭菜庄乡人民政府管理，2011年划归清水河县民政和民族宗教事务局（现为“清水河县民政局”，下同，以下简称“县民政局”）管理，同年2月县民政局开始聘用郭模担任盆地青敬老院院长，对该敬老院进行日常管理。

县民政局按照相关规定建立了消防安全、卫生管理、食堂管理、门卫值班、院长职责、工作人员岗位职责、院民守则、院民互助制度、安全手册、治安管理制度、院民“十要十不要”等管理制度，并定期对敬老院开展消防、用电、用气、取暖等方面进行检查。

2018年12月21日清水河县民政局与内蒙古寿康养老产业有限公司（现为“内蒙古寿康养老产业集团有限公司”）签订《清水河县敬老院公建民营协议书》，确定内蒙古寿康养老产业有限公司为治威大地夕阳红、北堡乡戴丽尔、韭菜庄乡盆地青三家敬老院的承包管理运营方，托管经营期约定为20年。

清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院自建院到事故发生时，未办理营业执照或民办非企业单位登记证书等证照。

（二）其他有关单位基本情况

1. 清水河县民政和民族宗教事务局

清水河县民政局为清水河县养老机构的行政主管部门。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。

清水河县域内原有县综合福利中心、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四个公办养老机构，均由清水河县民政局进行管理。

2. 内蒙古寿康养老产业有限公司

内蒙古寿康养老产业有限公司成立于2016年7月11日，住所：呼和浩特市赛罕区南二环金隅丽港城8幢2单元1302号；法定代表人：尚占虎；注册资本：人民币壹仟万元；营业期限：自2016年07月11日至长期；经营范围：许可经营项目：无。一般经营项目：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、仪器仪表、电线电缆、劳保用品、电子产品、通信设备（不含卫星、电视、广播地面接收设施等需经专项审批的项目）、计算机软硬

件及辅助设备、文化体育用品及器材（不含弩）、厨卫用品、日用品、服装（不含警用制式服装）、鞋帽、建材、钢材、家用电器、工艺品（不含文物、象牙及其制品以及需经审批的项目）、家具、灯具、室内外装饰材料、农副产品、五金交电（不含民爆器材）的销售；装饰装修工程。

内蒙古寿康养老产业有限公司无运营敬老院等养老机构的经营范围，也不是在民政部门注册登记的民办非企业单位，其作为营利性企业，实际为鄂托克旗寿康养老院、清水河县福康养老院的主要投资方。

3. 鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院

鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院（现为“鄂托克旗寿康养老院”，下同）是在鄂托克旗民政局注册登记的民办非企业单位，该院于2018年9月6日将名称变更为鄂托克旗寿康养老院，根据2018年7月30日经该院理事会表决通过的《鄂托克旗寿康养老院章程》第八条显示，该院的举办者为李东、闫六云、闫晓花、李华和内蒙古寿康养老产业有限公司，开办资金为伍拾万元人民币，李东、闫晓花分别以净资产和现金出资8.5万元，各占注册资本17%，出资时间均为2014年5月9日；闫六云、李华分别以净资产和现金出资3.75万元，各占注册资本7.5%，出资时间均为2014年5月9日；内蒙古寿康养老产业有限公司以净资产和现金出资人民币25.5万元，占注册资本51%，出资时间为2018年9月1日，该院法定代表人为李东（前述李东、李华、闫六云三人均为内蒙古寿康养老产业有限公司的股东）。

4. 清水河县福康养老院

根据2014年5月21日内蒙古自治区人民政府印发《关于加快发展养老服务业的实施意见》（内政发〔2014〕57号）的有关规定，清水河县民政局委托第三方招标代理公司，就清水河县综合福利中心“公建民营”服务项目进行了公开招标，并于2016年11月28日向鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院发放中标通知书，确定其为中标单位。之后，清水河县民政局于2017年1月1日与鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院签订《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》，承包期限20年。

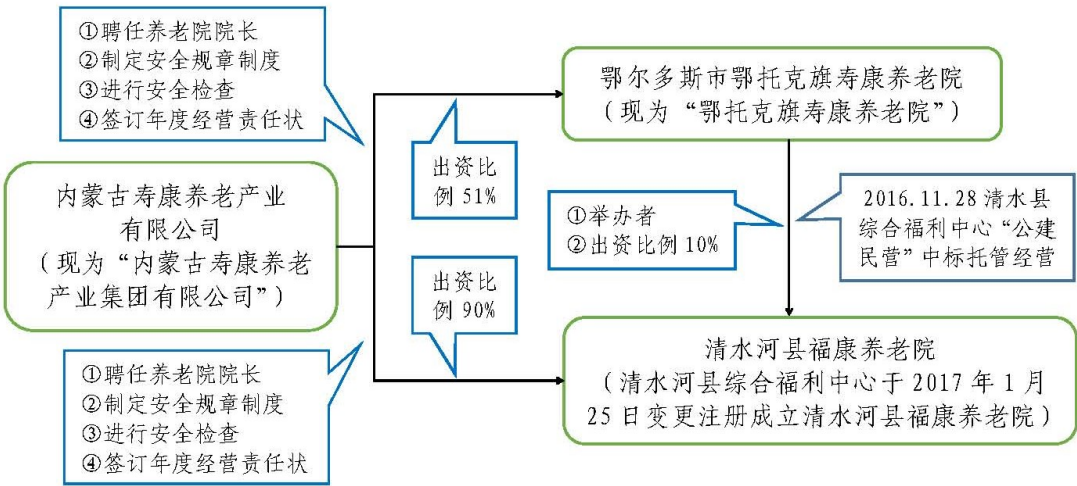
双方签订协议书后，将清水河县综合福利中心变更注册成立清水河县福康养老院，并于2017年1月25日在清水河县民政局注册登记取得《民办非企业单位登记证书》。业务范围：老人养护、托管康复、保健、文娱服务、老年食品、老年用品。根据2017年1月1日经该院理事会表决通过的《清水河县福康养老院章程》第七条、第八条的内容，该院的举办者为鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院，开办资金为贰拾万元人民币，由内蒙古寿康养老产业有限公司以净资产出资18万元，占注册资本90%；鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院以净资产出资2万元，占注册资本10%，出资时间2017年1月1日，法定代表人：程智平（2017年1月10日该院法定代表人变更为李华。李华和程智平二人均为内蒙古寿康养老产业有限公司的股东）。

（三）事故有关单位之间及与盆地青敬老院的关系情况

1. 2016年11月28日鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院经招投标程序成为清水河县综合福利中心的经营管理单位，该院与清水河县民政局于2017年1月1日签订《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》后，于2017年1月25日将清水河县综合福利中心变更注册成立清水河县福康养老院，鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院为清水河县福康养老院的举办者和出资方（出资占注册资金10%），同时根据《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》中的“第八部分：乙方的权利和义务”的相关规定（节选）：“第1项：乙方享有自主、独立的经营权。”、“第3项：乙方独立承担经营期间发生的食品、医疗、消防等一切安全事故造成的损失及法律责任”、“第9项：乙方必须加强对综合福利中心的安全管理，经常开展防火、防盗、防食物中毒、防医疗事故、防走失等专项知识和安全检查，彻底消除安全隐患，杜绝人为安全事故的发生，确保综合福利中心的各项安全”。综上所述，鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院对清水河县福康养老院享有自主、独立的经营管理权，应当为其安全生产经营工作负责。

2. 通过调查询问笔录及调取有关证据材料显示：①内蒙古寿康养老产业有限公司为鄂托克旗寿康养老院、清水河县福康养老院的主要出资方，其出资占比分别为51%与90%；②鄂托克旗寿康养老院、清水河县福康养老院的院长均由内蒙古寿康养老产业有限公司聘任；③安全管理规章制度等各类管理文件是由内蒙古寿康养老产业有限公司统一制定下发；④内蒙古寿康养老产业有限公司分别与鄂托克旗寿康养老院和清水河县福康养老院签订了2018年度经营责任状；⑤内蒙古寿

康养老产业有限公司任命副总经理尚占虎和商务总监张丹二人对清水河县福康养老院的安全检查工作进行管理，该二人的主要监管工作方式是要求清水河县福康养老院院长及安全管理人员将检查及整改情况通过拍照的方式，经由“钉钉、微信”等办公软件上报。以上五项事实及证据材料，可以证明内蒙古寿康养老产业有限公司对清水河县福康养老院具有实际管理权。



内蒙古寿康养老产业有限公司与鄂尔多斯市鄂托克旗

寿康养老院和清水河县福康养老院之间的关系图

3. 2018年12月14日，清水河县民政局向县人民政府上报《关于将三所乡镇敬老院托管到综合福利中心的请示》（清民发〔2018〕350号），拟将治威大地夕阳红、北堡乡戴丽尔、韭菜庄乡盆地青三所敬老院统一委托综合福利中心（变更注册成立清水河福康养老院）代管。

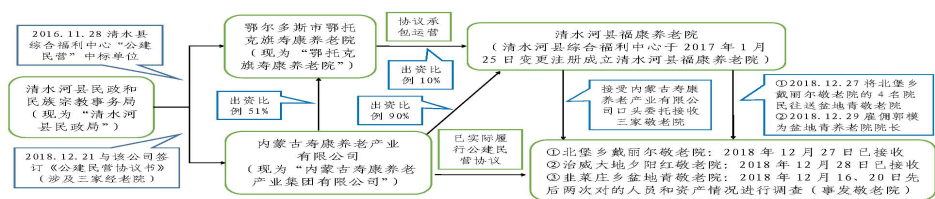
2018年12月18日，清水河县人民政府发文《关于将三所乡镇敬老院托管的批复》（清政字〔2018〕166号），原则同意清水河县民政局将治威大地夕阳红敬老院、北堡乡戴丽尔敬老院、韭菜庄乡盆地青敬老院院民委托有资质、有实力的养老机构管理。

清水河县民政局最终确定内蒙古寿康养老产业有限公司为治威大地夕阳红、北堡乡戴丽尔、韭菜庄乡盆地青三家敬老院的承包管理运营方，并于2018年12月21日，与该公司签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》，托管经营期约定为20年。

内蒙古寿康养老产业有限公司口头委托清水河县福康养老院及其院长具体办理接收治威大地夕阳红、北堡乡戴丽尔、韭菜庄乡盆地青三所敬老院事宜。在《清水河县敬老院公建民营协议书》签订之前，清水河县福康养老院院长王雪清先后于2018年12月16日、20日两次去盆地青敬老院进行实地调查（包括清点人员及资产情况）。同时在本起事故发生前，清水河县福康养老院已于2018年12月27日、12月28日分别与北堡乡戴丽尔敬老院、治威大地夕阳红敬老院完成了固定资产和人员交接手续，签订了交接清单。

清水河县福康养老院从北堡乡戴丽尔敬老院接收的院民中有4名民政专项资金供养的院民，因为涉及供养资金划拨给哪个敬老院的事宜，在征得县民政局同意后，2018年12月27日，院长王雪清和护理部长兼安全管理员张满将其4人转送至盆地青敬老院，交给郭模进行管理。

2018年12月29日，清水河县福康养老院院长王雪清在经过内蒙古寿康养老产业有限公司同意后与郭模签订了《聘用协议》，王雪清在该协议上签字，并加盖清水河县福康养老院公章，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。综上所述，内蒙古寿康养老产业有限公司实际已开始履行2018年12月21日签订的《清水河县敬老院公建民营协议书》。

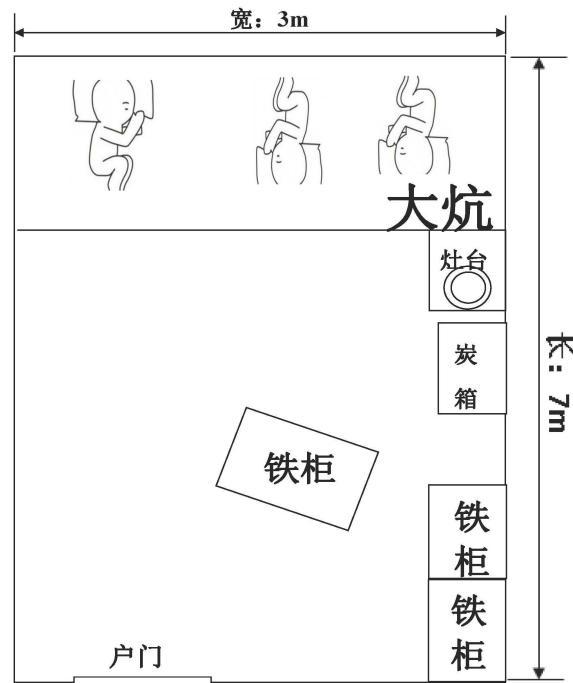


本起事故有关管理单位之间关系图

二、事故发生经过、抢险救援及善后处理情况

（一）事故发生经过

2019年1月4日8时左右，清水河县盆地青敬老院院长郭模在挨家挨户叫院民吃饭、生火时，发现最东面那间窑洞门关着，郭模呼喊里面3名院民的名字，但没有回应，这时发现从门缝往外冒烟，准备推门进入，发现房门从屋内反锁，郭模随即用脚踹开房门冲进屋内，发现屋内满



是烟气，灶台旁

边的煤箱（长约

120cm，宽约50cm，高约30cm）内有可见的红火煤团，并且在持续燃烧、冒烟，郭模急忙出屋喊来李三小、赵满才两位院民开始施救，三人进屋后为防止火势蔓延，先将紧挨煤箱的铁皮柜拉开，之后郭模指挥李三小、赵满才两位院民将棉被铺在院内的地上，郭模和赵满才先将安全锁抬出来，剩余两人由其他赶来的院民抬出来，三人都被放在棉被上，之后现场人员又拿出棉被盖在三人身，只露出头部试图通过置换新鲜空气让其苏醒。等待120救护车赶到现场，医护人员经检查后判定安全锁已死亡，王培生、罗仙英二人生命体征微弱、无意识，救护车紧急将二人送至清水河县医院急诊科进行抢救，后经抢救无效，医护人员宣布二人死亡。

（二）事故报告经过

2019年1月4日8时左右，清水河盆地青敬老院院长郭模发现三名院民发生一氧化碳中毒，立即和其他院民一起将三名中毒院民救出放在

院中。8时30分左右，郭模向清水河县民政局王瑞林报告了事故发生情况，并拨打了120急救电话，由于当时现场混乱电话并未拨通。王瑞林接到郭模电话后，立即向局长白瑾汇报，白瑾局长接报后向县委、县政府主要领导和分管领导报告了事故情况，同时通知县民政局和清水河县福康养老院的有关人员，立即赶赴事故现场。10时28分县民政局局长白瑾、副局长张建、工作人员王瑞林、李德胜赶到事故现场，发现郭模未拨通120急救电话，局长白瑾随即拨打了急救电话。11时46分，120救护车赶到现场将中毒的三名院民送至县医院。

（三）抢险救援及现场处置情况

2019年1月4日8时左右，清水河县盆地青敬老院院长郭模在挨家挨户叫院民吃饭、生火时，发现最东面那间窑洞门关着，郭模呼喊里面3名院民的名字，但没有回应，发现门缝往外冒烟，准备推门进入，发现房门从屋内反锁，郭模随即用脚踹开房门冲进屋内，发现屋内满是烟气，灶台旁边的煤箱（长约120cm，宽约50cm，高约30cm）内有可见的红火煤团，并且在持续冒烟，郭模急忙出屋喊来李三小、赵满才两位院民开始施救，三人进屋后为防止火势蔓延，先将紧挨煤箱的铁皮柜拉开，之后郭模指挥李三小、赵满才两位院民将棉被铺在院内的地上，郭模和赵满才先将安全锁抬出来，剩余两人由其他赶来的院民抬出来，之后又拿出棉被盖在三人身上，试图通过置换新鲜空气让其苏醒。8时30分左右，郭模拨打了120急救电话，由于当时匆忙之间电话并未拨通。10时28分，县民政局局长白瑾、副局长张建、工作人员王瑞林、李德胜赶到事故现场，发现郭模未拨通120急救电话，局长白瑾

随即拨打了急救电话。11时46分，呼和浩特市120指挥中心调派2辆救护车到达事故现场，随车医护人员马上对3名中毒院民进行检查，当时院民安全锁意识丧失，呼吸、心跳停止，瞳孔散大并固定，判定已死亡。院民王培生、罗仙英二人意识消失，生命体征微弱，立即被救护车送往清水河县医院急诊科进行抢救，终因中毒症状危重抢救无效，医护人员分别于1月4日13时16分、13时20分宣布王培生、罗仙英二人死亡。

清水河县公安局对事故现场进行了调查取证，并对事发窑洞进行了查封，保护事发现场不受破坏。

（四）善后处理情况

事故发生后，清水河县人民政府、县民政局和清水河县福康养老院等单位对三名死者的家属进行慰问安抚，并达成赔偿协议。

三、事故造成人员伤亡和直接经济损失

事故共造成3人死亡。直接经济损失人民币约190万元。

四、事故原因分析和性质

（一）直接原因

不同一氧化碳浓度对人体的不同危害程度	
空气中co体积浓度（%）	呼吸时间与症状
0.02（200ppm）	1-2小时轻微头疼。
0.04（400ppm）	1-2小时前头疼，2.5-3.5小时后头昏。
0.08（800ppm）	45分钟头疼，随即呕吐，2小时神志昏迷。
0.16（1600ppm）	20分钟头疼，随即呕吐，2小时死亡。
0.32（3200ppm）	5-10分钟头疼，30分钟死亡。
0.64（6400ppm）	1-2分钟头疼，5-10分钟死亡。
1.28（12800ppm）	吸入口即昏迷，1-2分钟死亡。

事一氧化碳接触危害对应表发后对三名死
 者进行理化检验，其心血中均检出一氧化碳成分，碳氧血红蛋白饱和度分别为：62.2%、62%、64%，均达到一氧化碳致死量。根据专家对事故现场一氧化碳产生原因的分析得出，窑洞内灶台有夜间私自重新生火的痕迹，私自生火产生的火源致使灶台旁边煤箱内的煤发生阴燃，燃烧不充分的煤炭产生大量一氧化碳烟气，最终导致事故发生。

（二）间接原因

1. 韭菜庄乡盆地青敬老院

（1）经调查，院长郭模作为该敬老院唯一的管理人员，在2019年1月3日23时30分左右对敬老院各院民宿舍进行巡查后就再未进行夜间巡查，未严格落实民政部、公安部联合制定的《社会福利机构消防安全管理十项规定》中第三条：“落实每日防火巡查。社会福利机构应当安排专人进行每日防火巡查，养老机构还应当组织夜间防火巡查，且不少于两次，做好巡查记录”的要求。

（2）2018年12月29日，清水河福康养老院院长王雪清与郭模签订的《聘用协议》中第五部分“工作职责”规定：“（八）严格执行消防安全工作等有关规定，配备灭火器等消防应急、安全设备，做到定

期检查和有效管理、使用，并建立检查、使用情况登记制度”、

“（九）要加强对供养人员用煤、柴火、电热毯取暖的管理以及安全使用方面的宣传教育工作，尤其要加强夜间取暖用电用火的安全检查，防止火灾发生”、“（十）定期检查电源及其线路、防护、防盗、防雷等设备的安全状况，发现有安全隐患的，应及时解决；电器设备发生故障时，要请专职电工修理，防止触电；对检查和维修情况进行登记备案”、“（十一）严禁在房间内堆放易燃、易爆、有毒物品，严禁擅自使用电炉、电热器、煤炉和私拉乱接电线”，盆地青敬老院院长郭模未严格落实上述各项规定，安全管理履职不到位。

（3）煤炭发生阴燃初期及烟气散发过程中，设置在事发窑洞内的烟感报警器未能正常报警。院长郭模未及时对损坏失效的烟感报警器进行报修更换，隐患排查治理工作落实不到位。

2. 内蒙古寿康养老产业有限公司

（1）内蒙古寿康养老产业有限公司于2018年12月21日与清水河县公安局签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》，成为治威大地夕阳红、韭菜庄乡盆地青、北堡乡戴丽尔三家敬老院的托管经营单位。该公司未履行该协议书第六部分“乙方的权利和义务”中第8项：“乙方必须加强对敬老院的安全管理，经常开展防火、防盗、防触电、防食品中毒、防医疗事故、防走失等专项知识培训和安全检查，彻底消除安全隐患，杜绝人为安全事故的发生，确保敬老院的各项安全。”及第9项“乙方必须按照国家有关规定建立健全安全、消防、卫生、财务、档案等规章制度”等有关规定，未针对盆地青敬老院的实际情况

制定各项安全生产管理规章制度和操作规程；未建立、健全全员安全生产责任制；未制定并实施生产安全事故应急救援预案；未设置安全管理机构或配备安全管理人员；未对从业人员进行安全生产教育和培训；未建立、健全安全管理档案。

（2）未发现该敬老院存在的消防设施损坏、各院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患，未制定并落实事故隐患排查治理制度。

3. 鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院

2016年11月28日鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院经招投标程序成为清水河县综合福利中心的经营管理单位，该院与清水河县民政局于2017年1月1日签订《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》后，将清水河县综合福利中心变更注册成立清水河县福康养老院。鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院为清水河县福康养老院的举办者和出资方（出资占注册资金10%），同时根据《清水河县综合福利中心“公建民营”协议书》中的“第八部分：乙方的权利和义务”的相关规定（节选）：“第1项：乙方享有自主、独立的经营权。”、“第3项：乙方独立承担经营期间发生的食品、医疗、消防等一切安全事故造成的损失及法律责任”、“第9项：乙方必须加强对综合福利中心的安全管理，经常开展防火、防盗、防食物中毒、防医疗事故、防走失等专项知识和安全检查，彻底消除安全隐患，杜绝人为安全事故的发生，确保综合福利中心的各项安全”。综上所述，鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院对清水河县福康养老院享有自主、独立的经营管理权，应当为其安全生产经营工作负责。但在经营管理过程中，鄂尔多斯市鄂托

克旗寿康养老院实际上并未对清水河县福康养老院进行管理，对于清水河县福康养老院接收治威大地夕阳红、北堡乡戴丽尔、韭菜庄乡盆地青三所敬老院以及聘用郭模为该院院长等事项并不知情。清水河县福康养老院的托管运营权实际上是由内蒙古寿康养老产业有限公司履行，鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院存在出借民办非企业单位登记证书，或者出借民办非企业单位印章的违法情形，且内蒙古寿康养老产业有限公司无运营敬老院等养老机构的经营范围，也不是在民政部门注册登记的民办非企业单位。

4. 清水河县福康养老院

（1）清水河县福康养老院院长王雪清于2018年12月16日、20日先后两次去盆地青敬老院进行实地调查（包括清点人员及资产情况），之后于2018年12月27日到盆地青敬老院转送从北堡乡戴丽尔敬老院接收的4名民政专项资金供养人员。王雪清前后三次均未对韭菜庄乡盆地青敬老院，进行隐患排查，未及时发现该院存在消防设施损坏、各院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患，且在内蒙古寿康养老产业有限公司于2018年12月21日与清水河县民政局签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》后，未对盆地青敬老院消防烟感报警装置等安全设备进行经常性维护，未采取技术措施、管理措施，及时发现并消除事故隐患。

（2）2018年12月29日，清水河县福康养老院院长王雪清与郭模签订了《聘用协议》，王雪清在该协议上签字，并加盖清水河县福康养老院公章，聘用郭模为韭菜庄乡盆地青敬老院院长，在此之后，清水河

县福康养老院及院长未对郭模履行《聘用协议》中有关安全管理职责的情况进行监督管理。

5. 清水河县民政和民族宗教事务局

（1）根据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）文件规定：“逐步深化公办养老机构改革，建立市场运行机制，积极推行养老服务机构公办民营的路子，通过委托经营、股份制、租赁等形式，将公办养老机构的所有权与经营权分离，将经营权依法转交非营利社会组织等社会主体经营。通过公开招投标选定各类专业化的养老机构负责运营。运营机构应坚持公益性质，通过服务收费、慈善捐赠等多种渠道筹集运营费用，增强自身的可持续发展能力。”

清水河县民政局未按照上述文件规定通过公开招投标选定非营利社会组织，而是直接确定内蒙古寿康养老产业有限公司为治威大地夕阳红、韭菜庄乡盆地青、北堡乡戴丽尔三家敬老院“公建民营”项目的经营管理单位，并于2018年12月21日与其签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》。之后，县民政局未对内蒙古寿康养老产业有限公司履行该协议书安全管理职责的情况进行监督管理。

（2）清水河县民政局于2011年起开始对韭菜庄乡盆地青敬老院进行管理，县民政局在接管后一直聘用郭模担任院长，未按照人员密集

场所及消防重点单位的有关规定要求设置安全管理机构、安全管理人员，在日常运营过程中实际仅由院长郭模（事发时已72岁）1人进行管理，安全管理力量薄弱，安全管理不规范、不到位。

（3）清水河县民政局作为清水河县养老机构的行业监管部门，消防工作责任制落实不到位，对韭菜庄乡盆地青敬老院的安全检查流于形式，未及时更换损坏的消防设施，未采取有效措施对院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患予以消除。

（4）清水河县民政局在接管韭菜庄乡盆地青敬老院后，未根据《养老设施建筑设计规范》（GB50867-2013）7.2.1条：“严寒和寒冷地区的养老设施建筑应设集中供暖系统。”等国家标准规范的有关要求对该敬老院各院民宿舍内的燃煤取暖火炕进行拆除改造、设置集中采暖系统，致使盆地青敬老院一直存在重大安全隐患。

6. 清水河县韭菜庄乡人民政府

（1）韭菜庄乡人民政府作为属地监管单位，消防工作责任制落实不到位，对盆地青敬老院的安全检查流于形式，未发现该敬老院存在的消防设施损坏、各院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患，未严格落实属地监管职责。

（2）韭菜庄乡盆地青敬老院成立之日起至2011年，由清水河县韭菜庄乡人民政府管理，乡人民政府未根据2003年09月01日实施的国家标准《老年人居住建筑设计标准》（GB/T50340-2003）5.2.1条：“严寒地区和寒冷地区的老年人居住建筑应设集中采暖系统”等国家颁布

的标准规范的有关要求，对该敬老院各院民宿舍内的燃煤取暖火炕进行拆除改造、设置集中采暖系统，致使盆地青敬老院一直存在重大安全隐患。

7. 清水河县公安局韭菜庄派出所

根据《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》（公安部令第61号）第十三条第二项的规定，养老院是消防重点单位，清水河县公安局韭菜庄派出所作为盆地青敬老院的消防安全监管单位（根据清水河县消防大队关于消防监管单位的划分依据，床位在50张以下规模的敬老院、养老院属于由属地派出所履行三级消防安全管理），对盆地青敬老院的消防安全检查流于形式，未发现该敬老院存在的消防设施损坏、各院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患，未严格落实消防安全监管职责。

8. 清水河县人民政府

清水河县人民政府的安全生产监管职责落实不到位，未督促县民政局依法履行对养老机构、敬老院的安全生产监督管理职责，且对盆地青敬老院的安全生产检查流于形式，未发现该敬老院存在的消防设施损坏、各院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患。

9. 呼和浩特市民政局

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。

呼和浩特市民政局作为清水河县民政局的上上级行业主管部门，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文件能够及时转发，但布置多督促检查少，行业安全生产管理职责落实不到位。

（三）事故性质认定

经调查认定，清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院“1·4”一氧化碳中毒事故是一起较大生产安全责任事故。

五、对事故有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）建议免予追究责任人员（3人）

安全锁（男，85岁）、王培生（女，82岁）、罗仙英（女，53岁）三人均为盆地青敬老院的院民，三人居住在同一间宿舍，在事发前一天下午按照敬老院的规定，院长郭模将该宿舍炉灶内的取暖用火熄灭。但事发当晚该宿舍三人违反《敬老院安全守则》第三条：“不准在室内吸烟，不准在厨房灶后堆放柴草，不准私自生火，以防造成火灾等事故”的规定，擅自重新生火，导致灶台旁煤箱内的煤发生阴燃，产生大量一氧化碳烟气，三人因一氧化碳中毒死亡，该三人应对本起事故负直接责任。鉴于三人已在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）建议给予行政处罚的人员（5人）

1. 尚占虎，男，内蒙古寿康养老产业有限公司法定代表人、董事长、副总经理，根据公司任命，协助总经理分管安全管理工作，未针对盆地青敬老院的实际情况制定各项安全生产管理规章制度和操作规程，未实地开展隐患排查治理工作，未发现盆地青敬老院存在重大安全隐患，且未采取管理措施、技术措施消除事故隐患，企业安全生产管理主体职责落实不到位，对国家和行业颁布的现行标准规范学习不到位，对本起事故发生负有管理责任，建议由应急管理部门依法给予其罚款的行政处罚。

2. 薛均发，男，内蒙古寿康养老产业有限公司总经理，全面主持公司的生产经营管理工作，代表该公司与各养老院签订2018年度经营责任状，根据“管生产经营必须管安全”的原则，未针对盆地青敬老

院的实际情况制定各项安全生产管理规章制度和操作规程，未开展隐患排查治理工作，企业安全生产管理主体责任落实不到位，对国家和行业颁布的现行标准规范学习不到位，对本起事故发生负有管理责任，建议由应急管理部门依法给予其罚款的行政处罚。

3. 张丹，女，内蒙古寿康养老产业有限公司商务总监，根据公司任命，与尚占虎副总经理互为AB角管理，协助尚占虎副总经理开展安全管理工作，未针对盆地青敬老院的实际情况制定各项安全生产管理规章制度和操作规程，未实地开展隐患排查治理工作，未发现盆地青敬老院存在重大安全隐患，且未采取管理措施、技术措施消除事故隐患，对国家和行业颁布的现行标准规范学习不到位，对本起事故发生负有管理责任，建议由应急管理部门依法给予其罚款的行政处罚。

4. 王雪清，女，清水河县福康养老院院长，接受内蒙古寿康养老产业有限公司委托，具体办理韭菜庄乡盆地青等三家敬老院的接收事宜，并且于2018年12月16日、20日先后两次去盆地青敬老院进行实地调查（包括清点人员及资产情况），之后于2018年12月27日第三次到盆地青敬老院转送从北堡乡戴丽尔敬老院接收的4名民政专项资金供养人员。王雪清三次均未对韭菜庄乡盆地青敬老院的安全隐患情况进行排查，未及时发现该院存在消防设施损坏、各院民宿舍内燃煤取暖等重大安全隐患，尤其在内蒙古寿康养老产业有限公司于2018年12月21日与清水河县民政局签订了《清水河县敬老院公建民营协议书》后，未采取技术措施、管理措施，及时发现并消除事故隐患。同时在2018年12月29日与郭模签订了《聘用协议》后，未对郭模履行《聘用协

议》中有关安全管理职责的情况进行监督管理，对国家和行业颁布的现行标准规范学习不到位，对本起事故发生负有管理责任，建议由应急管理部门依法给予其罚款的行政处罚。

5. 郭模，男，清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院院长，未严格落实民政部、公安部联合制定的《社会福利机构消防安全管理十项规定》中第三条：“落实每日防火巡查。社会福利机构应当安排专人进行每日防火巡查，养老机构还应当组织夜间防火巡查，且不少于两次，做好巡查记录”的要求，且未严格落实《聘用协议》中“工作职责”的有关规定，安全管理隐患排查治理职责落实不到位，建议撤销其敬老院院长职务。

（三）建议给予党纪政纪处分的人员（5人）

1. 白瑾，男，中共党员，事发时为清水河县民政局局长，主持全面工作，是清水河县敬老院公建民营项目的具体实施者，但对该项目实施情况监管不到位，出现了被托管机构安全管理缺位的情况，且作为行业监管部门的主要负责人，对消防重点单位清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院的安全监管流于形式，对国家和行业颁布的现行标准规范学习不到位，未发现该敬老院存在重大安全隐患，未严格落实行业监管职责，对本起事故发生负有领导责任，建议由纪检监察机关进行追责问责。

2. 张建，男，中共党员，2017年退出领导职务，事发时为清水河县民政局主任科员，仍然协助局长负责城乡低保、五保、敬老院、医

疗救助、区划地名等工作。协助局长实施清水河县敬老院公建民营项目，但对该项目实施情况监管不到位，出现了被托管机构安全管理缺位的情况，且作为行业监管部门的分管负责人，对消防重点单位清水河县韭菜庄乡盆地青敬老院的安全监管流于形式，对国家和行业颁布的现行标准规范学习不到位，未发现该敬老院存在重大安全隐患，未严格落实行业监管职责，对本起事故发生负有领导责任，建议由纪检监察机关进行追责问责。

3. 付利兵，男，中共党员，事发时为清水河县公安局韭菜庄派出所所长，对消防重点单位盆地青敬老院的消防安全检查流于形式，未发现该敬老院存在重大安全隐患，未严格落实消防安全监管职责，建议由纪检监察机关进行追责问责。

4. 云巧堂，女，无党派，事发时任清水河县人民政府副县长，分管民政工作，对清水河县民政部门及养老机构的指导、督促、检查不到位，对本起事故发生负有领导责任，建议由纪检监察机关进行追责问责。

5. 杨志民，男，中共党员，事发时任呼和浩特市民政局副局长，分管社会福利、敬老院、民管科、社会工作科、生产办、精神康复医院等工作，对养老机构的指导、监督、检查职责落实不到位，对事故负有领导责任，建议由纪检监察机关进行追责问责。

（四）建议对事故有关单位的处理意见

1. 建议由应急管理部门依法对内蒙古寿康养老产业有限公司给予罚款的行政处罚。

2. 建议由民政部门依法对鄂尔多斯市鄂托克旗寿康养老院给予罚款的行政处罚。

3. 建议由应急管理部门依法对清水河县福康养老院给予罚款的行政处罚。

4. 建议清水河县民政局、清水河县韭菜庄乡人民政府、清水河县韭菜庄派出所向清水县人民政府作出书面检查。

5. 建议呼和浩特市民政局、清水县人民政府向呼和浩特市安全生产委员会作出书面检查。

6. 建议清水县人民政府对清水河县民政局、清水河县韭菜庄乡人民政府、清水河县韭菜庄派出所进行全县通报批评。

7. 建议呼和浩特市人民政府对市民政局及清水县人民政府进行全市通报批评。

六、防范措施及建议

为认真总结事故教训，防止同类事故再次发生，提出如下防范措施：

（一）各地区、各级民政部门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，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，并且必须通过公开招投标，严格选定专业化的养老机构负责运营。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》的要求。

（二）养老服务业的行业监管部门，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。

（三）在托管运营方的运营过程中，各级民政部门要加强对托管运营方履行《公建民营协议书》中有关安全生产管理职责的监管力度，要进一步督促养老服务机构安全经营主体责任，建立健全养老服务安全经营管理制度，制定并落实养老服务机构全员岗位责任制，配备与服务 and 运营相适应的专业工作人员，加大日常隐患排查力度，及时发现事故隐患，并督促其采取必要的技术措施、管理措施，消除事故隐患。

（四）切实提高企业应急处置能力。各级民政部门应督促行业内各养老机构制定事故应急救援预案，并定期组织事故预案演练，加强

日常应急培训，提高从业人员事故预防、避险、逃生、自救、互救等知识的掌握，经常性开展日常应急救援演练，提高从业人员的应急处置技能，确保一旦发生异常情况时，从业人员在第一时间有效处置，避免事态扩大或次生事故发生。

（五）各养老机构及各级民政部门，根据《老年人居住建筑设计标准》（GBT50340-2003）、《养老设施建筑设计规范》（GB50867-2013）、《养老机构安全管理》（MZT032-2012）等国家标准和行业标准的要求，在行业内部针对各养老机构开展大检查、大排查、大整治专项行动，对不符合标准规范要求的隐患和问题，必须安排专人专管，务必盯紧落实整改，从根本上消除事故隐患。

（六）各地区、各部门按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的原则，充分发挥县养老服务行业监管部门、属地监管单位、综合监管部门、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。

（七）各地区、各部门一定要深刻吸取本起事故的教训，举一反三，在各自属地及行业内部，加大《中华人民共和国安全生产法》《内蒙古自治区安全生产条例》等安全生产方面法律、法规、规章的宣传力度，使各生产经营单位、广大职工做到知法、懂法、守法，依法规范安全生产行为。

一氧化碳中毒较大生产安全事故调查组（代）