

· 标准·规范·共识 ·

《绵阳市社会心理服务工作管理办法》解读

黄国平^{1,2}

(1. 四川省精神卫生中心·绵阳市第三人民医院, 四川 绵阳 621000;

2. 川北医学院精神卫生学院, 四川 南充 637000)

【摘要】 2018年,国家卫生健康委员会等10部委联合发布《关于印发全国社会心理服务体系试点工作方案的通知》,四川省绵阳市被列为全国第一批试点地区。绵阳市人民政府依据《中华人民共和国精神卫生法》等相关法律法规和文件精神,结合前期调查研究和社会心理服务工作的试点实际,编制出台了《绵阳市社会心理服务工作管理办法》,并于2021年12月25日起施行。本文围绕社会心理服务的相关概念、办法总则、重点内容、保障措施等方面进行解读,以期为社会心理服务工作的规范、持续和有效开展提供参考。

【关键词】 社会心理服务;社会治理;办法;体系

中图分类号:C912.6

文献标识码:A

doi:10.11886/scjsws20211214003

Interpretation of Administrative Measures of Psychosocial Services of Mianyang

Huang Guoping^{1,2}

(1. Sichuan Mental Health Center·The Third Hospital of Mianyang, Mianyang 621000, China;

2. Mental Health School of North Sichuan Medical College, Nanchong 637000, China)

【Abstract】 In 2018, the NHC and 10 other ministries and commissions jointly issued the Notice on Printing and Distributing the Work Plan for the Pilot Construction of a National Pilot System of Social and Psychological Services. Mianyang city in Sichuan province was listed as one of the pilot areas. In accordance with the Mental Health Law of the People's Republic of China and other relevant laws and regulations, as well as the spirit of documents, combing some previous investigations and local situation of social psychological services, the Mianyang Municipal People's Government has formulated the promulgated Administrative Measures of Psychosocial Services of Mianyang", which had come into force on December 25, 2021. This paper focuses on the interpretation of relevant concepts, general rules, key contents and safeguard of this measures, in order to provide references for the standardized, sustainable and effective development of social psychological services.

【Keywords】 Psychosocial services; Social governance; Measures; System

2021年11月23日,绵阳市人民政府办公室下发了《绵阳市社会心理服务工作管理办法》(以下简称《办法》)^[1],要求于2021年12月25日起正式施行。据悉,这是国内首次对社会心理服务工作进行地方法律法规建设上的尝试。为了更好地理解、学习和贯彻《办法》,现就《办法》相关问题进行解读。

1 社会心理服务及相关概念

随着社会心理服务工作的深入开展,人们对社会心理服务的概念及内涵都有了越来越深入的理解。一般来讲,社会心理服务是指应用各种心理学理论和方法,对个人、家庭、单位、社区或社会提供服务,促进个人心理健康和自我发展,促进家庭和谐幸福,提升整个社会的心理满意度和幸福感^[2]。

可以看出,社会心理服务不等于心理健康服务。前者更侧重于从社会宏观层面解决社会心态问题,是一种社会治理创新的重要方式;后者则强

调从医学和健康的角度解决个人心理健康问题、提高心理健康水平^[3]。因此,有学者强调要防止当前的社会心理体系建设滑入心理健康服务的思维当中^[4]。当然,也有学者指出^[5],社会心理服务和心理健康服务的内涵和工作重点不尽一致,但两者并非不相关,甚至可以理解为心理健康服务是社会心理服务工作最基础的一环,是社会心理服务工作的重要组成部分。

社会心理服务体系是为了推动和提升社会心理服务工作质量而形成的全方位、多层次的社会支持系统。体系建设的目标是提升人们心理健康水平和幸福感,培育良好的社会心态,推进社会治理现代化,实现社会安定、和谐进步;战略定位是全面推进健康中国和平安中国建设,推进国家社会治理体系和治理能力现代化,推进社会主义精神文明建设;最终目标是实现幸福中国,为中华民族伟大复兴提供强大的精神力量^[5]。

2 编制背景

2013年5月1日起,《中华人民共和国精神卫生法》(以下简称《精神卫生法》)正式实施。2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出将心理干预作为有效预防和化解社会矛盾、创新社会治理体制的重要手段。“社会心理服务体系”思想开始萌芽。2015年10月,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,要健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制。2016年12月,原国家卫计委、中宣部等22部委联合发布《关于加强心理健康服务的指导意见》指出,到2020年,要将心理健康服务纳入城乡基本公共服务体系,社会心理服务体系初步建成。2017年10月,党的十九大报告正式提出加强社会心理服务体系建设,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。2018年11月,国家卫健委、中央政法委等10部委联合发布的《关于印发全国社会心理服务体系建设试点工作方案的通知》明确了试点工作的目标和内容等,2021年是试点工作收官之年。四川省绵阳市、自贡市被确定为第一批全国社会心理服务体系建设试点地区。唯有心安,才有民安,方有国安。近年来,全国各省市都积极响应社会心理服务体系建设,截至2020年底,已有近60个大中城市成为试点地区。星星之火,已成燎原之势。

目前,各试点地区正积极按照试点工作目标、要求和任务,有序推进社会心理服务体系建设,提炼并总结了一系列符合本地区实际的值得借鉴的经验。绵阳市委市政府历来高度重视,2015年-2017年,绵阳市作为四川省精神卫生综合管理的唯一国家试点地区,探索建立了“一核五促进、三网四突破”的“绵阳1534模式”,由省卫健委、省政法委等6部门联合发文推广,并在绵阳召开了全省精神卫生综合管理试点经验推广现场会。2017年11月,绵阳市委市政府颁布的《“健康绵阳2030”规划纲要》指出,有利于健康的地方性政策法规体系进一步健全,健康领域治理体系和治理能力实现现代化;大力开展健康素养行动计划,大力推进健康促进,探索具有绵阳特色的健康城市建设新模式。2018年以来,绵阳市委市政府在总结精神卫生综合管理试点工作经验的基础上,继续整合全市资源,充分发挥四川省精神卫生中心地处绵阳的专家和

技术引领优势,在探索社会心理服务体系建设试点工作方面取得了显著进步。

本《办法》是为了深入贯彻实施《精神卫生法》、国家社会心理服务体系建设的指导意见和有关文件精神,全面落实《“健康绵阳2030”规划纲要》,全面创新市域社会治理,促进社会和谐稳定,解决社会心理服务工作中面临的突出问题而制定的,对促进良好社会心态培育,推动社会心理服务体系建设,推进平安绵阳、健康绵阳建设,提升全市各方面事业高质量发展,具有十分重要的指导和实践意义。

3 编制过程

自2018年起,绵阳市按照国家社会心理服务体系建设试点方案的要求,整合全市专家资源,成立专家工作组,在绵阳市社会心理服务体系建设领导小组的统一指导下,着手启动《办法》起草编制工作。

专家组回顾并认真总结了2015年-2017年绵阳市精神卫生综合管理试点工作取得的进展和成效,针对绵阳市社会心理服务体系建设中存在的突出问题,组织卫生、政法、教育、工会、管理等领域专家对《办法》起草的目标、指导思想和纲要进行反复研究论证,并通过项目招标等形式委托相关单位、团体开展社会心理服务体系建设的工作模式、运行机制、保障政策等关键课题和重点难题研究,其研究结论和成果对编写《办法》的总体思路和具体内容以及对完善体系建设和保障措施提供了重要依据。

同时,专家组还积极发挥各自专家成员的专业和兴趣优势,成立了8个调研小组,多次到各部门、各县市区实地考察、深入调研,广泛听取意见和建议,特别是注重梳理一些好的做法和经验,使《办法》编写目标和具体内容更贴近基层实际,更具可操作性。2020年10月,由国家卫健委带队的专家调研组莅临绵阳市指导开展社会心理服务工作,在听取了绵阳市本地的一些做法和工作进展汇报以后,专家调研组特别肯定了绵阳市委市政府起草《办法》的正确做法,此后,《办法》的起草、修订进程进一步加快。2021年3月-8月,绵阳市社会心理服务体系建设领导小组办公室组织各市级相关部门、各县市区对《办法》提出多次修改意见。2021年9月,国家和省卫健委专家再次到绵阳市专项调研青年心理健康工作,对《办法》做了进一步的明确指示。此后,根据社会心理服务体系建设的最新要求和形势发展新需要,绵阳市社会心理服务体系建设

领导小组办公室对《办法》内容进一步充实完善,并再次召集有关部门及专家进行研讨。最终,本《办法》经过六次修改,于 2021 年 11 月 9 日绵阳市人民政府第八届第三次常务会议正式通过。

4 总 则

总则第一条就明确指出了《办法》起草的法律和政策背景及目标。《精神卫生法》就是开展社会心理服务工作的法律依据;习近平总书记一系列讲话精神和党中央文件以及国家下发的一系列方案通知,是开展社会心理服务工作的政治、政策依据。这些法律和政策都明确指出了开展社会心理服务工作是党中央站在新的历史高度,在新时代下为实现平安中国、健康中国、幸福中国目标而实行的统一决策和部署。结合《“健康绵阳 2030”规划纲要》,绵阳市社会心理服务工作目标是全面加强社会心理服务体系建设,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态,促进公众身心健康,维护社会和谐稳定,最终实现市域社会治理能力的现代化^[6-7]。

总则同时强调了社会心理服务工作的核心是体系建设,而体系良好运转的关键是“形成党委领导、政府负责、部门协同、社会参与、专业支撑的社会心理服务工作机制”^[8]。绵阳市在前期的精神卫生综合管理试点工作中,重点探索了社会工作机制的形成和运转,积累了一些经验,但面临新的形势和新的更高要求和任务,总则依然明确指出了社会心理服务工作能否取得实质性效果,关键在于社会心理服务工作机制是否形成。同时,总则还强调了开展社会心理服务工作应坚持的基本原则,包括遵守有关法律法规,遵循服务伦理和规范,坚持为民服务,坚持社会心理服务与社会治理有机结合,落实各部门工作职能职责等^[9]。

5 重点内容

5.1 服务对象与工作任务

社会心理服务工作的对象应该是社会中的全体自然人,因为每个人的具体情况不一样,心理健康素养水平不一样,自然所采用的方法和资源投入应有所不同与侧重。比如,面对一般的大众群体,重点做好心理宣传和教育的,在制定政策和各项制度落地的时候,要有社会心理和人性化服务的视角,要考虑当地文化和风俗习惯的可接受性。而对于矛盾突出、生活失意、心态失衡、行为失常等导致的

心理问题高发的特殊人群和严重精神障碍患者,需重点关注其心理健康状况,如空巢老人^[10]、失独父母^[11]、留守儿童^[12]、残疾人^[13]、重大疾病患者及其家属^[14]等,他们往往有许多现实的困难需要解决,需要更多的来自他人和社会的心理安慰、支持和帮助;一些有过特殊经历的人员,如社区矫正人员^[15]、刑满释放人员^[16]、涉毒涉邪人员^[17-18]以及反复缠访人员^[19]等,也往往存在各种情绪困扰、心态失衡甚至暴力攻击行为,应予以更多的社会关注和接纳,让他们有能力、也有自信重新回归社会、回归正常的生活状态,包括建立幸福家庭、拥有一份稳定、满意的工作。

5.2 体系建设

社会心理服务工作的主要任务是体系建设,要求全方位、多层次,具体包括组织建设、制度建设、机制建设、人才队伍建设、信息和资源共享、政策保障落实等,处处体现以人为本、持续发展、全程服务的理念^[20]。由于社会心理服务体系建设涉及社会的方方面面,就需要强有力的领导和组织保证,形成党委领导、政府负责、多部门各司其责、全社会共同参与的社会运转机制。

体系建设是一个宏大的系统工程,要不断健全社会心理服务网络^[21]。《办法》明确指出了建设基层社区、教育系统和未成年人中心、机关企事业单位、专业服务机构四大亚体系,并对各亚体系如何建、各级阵地建设配置标准如何、建后如何开展工作等一系列问题提出了指导意见。如建立和健全基层社会心理服务体系,要求各县(市、区)、乡镇(街道)、村(社区)依托各级综治中心或其他相关平台设置社会心理工作室或心理咨询室,配备专兼职工作人员。建立健全教育系统社会心理服务体系,要求建设未成年人心理健康成长指导中心,全市各高校应设置心理咨询与辅导中心,按照师生比不低于 1:4 000 的比例配备专兼职心理健康教育教师或心理咨询人员;中等专业学校、技工学校和中小学校均应设立心理辅导室,配备专兼职心理健康教育教师或心理健康辅导人员;学前教育机构和特殊教育机构等应定期开展符合学生身心特点的心理健康教育,鼓励每个县市区至少创建一所心理健康教育特色学校。建立健全机关企事业社会心理服务体系,要求各级党政机关、事业单位和规模以上企业应与工、青、妇工作相结合,通过开展心理健康宣教及有益心理健康的活动或设立职工心灵驿

站(心理辅导室、心理服务工作室)等形式,为员工提供方便、可及的心理健康服务。提高精神心理的专业服务能力,要求各县市区确定和建设一所社会心理服务技术指导机构,组建专家库,加强精神卫生专科医疗机构能力建设,鼓励各专业机构和人员参与社会心理服务工作,引导市场主体参与社会心理服务工作,加强各级社会心理服务机构的规范化建设与标准评价。

5.3 明确各部门责任

社会心理服务工作离不开多部门、全社会的广泛参与,明确划分各自责任是完成社会心理服务工作的保障之一^[22]。各级人民政府和各部门、各单位、各团队都有义务加大社会心理服务工作的宣传,引导公众关注心理文化,提升公众心理健康素养水平,共建和谐稳定的社会环境和舆论氛围。特别强调工作开展中要加大对抑郁症、老年痴呆及青少年常见心理问题防治的宣传和普及服务。

《办法》指出各县市区人民政府的重要任务之一是负责建立精神卫生综合管理机制,加强卫生、政法、民政、医保、公安、残联等部门协同联动,根据各自职责范围落实精神卫生工作。强调在做好社会心理服务工作的同时,原来的精神卫生工作只能加强、不能削弱。要求精神卫生防治技术管理机构承担精神障碍的预防、监测、评估和技术指导工作,精神卫生医疗机构应加强精神卫生医疗质量管理,规范开展精神障碍诊治,鼓励妇幼、中医、传染等专科医院对就诊患者和家属开展适宜的心理咨询与转介服务,加强社区精神康复机构建设,为精神障碍患者提供良好的社区康复服务,支持将心理健康评估纳入健康体检范围。《办法》还明确了各乡镇人民政府、街道办事处、村(社)居委会在重点完善精神卫生综合管理机制方面的作用和职责范围。强调了基层社区在辖区心理健康科普宣传、问题排查与矛盾化解、社会心态预警与转介服务等方面的基础性工作和岗哨、落地作用。

《办法》明确了各级党政机关、事业单位和规模以上企业,一方面需持续对本单位员工加强心理健康科普宣传,根据需要组织提供人文关怀、心理评估与疏导、转介服务等,并将心理健康评估纳入员工体检范围。政法、公安、民政、教育、卫生、信访、工会、团委、妇联、残联等部门应在各自职责范围内,组织开展针对性的社会心理服务。特别强调了各级组织部、党校、行政学院、社会主义学院、干部

学院等党员干部培训学校要常态化地将心理健康培训、心理素质提升教育纳入两周以上的培训课程,不断提高领导干部心理健康水平。强调了各教育主管部门在抓学校青少年心理健康工作中起主责作用,要求在认真贯彻落实“双减”任务的同时,应重点关注学生健全人格和自尊、自信、自强、自立心理品质的培养,包括要把学生心理健康教育纳入教育事业发展规划和日常教学活动中,凸显学生心理健康教育的常态化、机制化和实际效果。

《办法》还明确指出各县市区人民政府及有关部门应将心理危机干预和心理援助纳入各类突发事件应急预案,组建心理危机干预队伍,全市设立统一的24小时心理援助热线(0816-2424666),每年定期开展心理危机干预培训、演练至少两次,持续提升应急评估和处置能力。鼓励提供心理健康服务的团体和个人,通过购买服务等多种渠道参与社会心理服务工作,也鼓励为弱势群体提供公益性服务。

6 加强组织领导,确保贯彻落实

《办法》从组织领导、保障措施等若干方面予以了明确规定。规定各县市区人民政府在当地社会心理服务工作中发挥领导作用,要求将该工作纳入国民经济和社会发展规划,纳入平安建设和党委政府目标绩效考核。建立政法、卫生党政领导双牵头的组长联席会议机制,每年至少召开两次协调会议,重点研究解决社会心理服务工作中的重点难点问题。各级政府及相关责任单位均实行“一把手”负责制,并落实专人分管社会心理服务工作。

《办法》特别指出了人才队伍建设是重要的保障措施,各县市区政府应建立符合社会需求的多样化的人才培育体系,包括心理治疗师、心理咨询师、心理志愿者、社会工作者,参与人员的数量应逐年增加,质量逐年提升,培训内容上主要让心理专业人员多一些社会工作的视角,让社会管理人员多一些心理专业的知识和技能。《办法》还制定了人才激励措施,包括鼓励报考社会心理服务相关人才序列,制定考核准入、过程使用、退出等人才评价标准,统筹管理从业者资格认证,规范行业服务,建立社会心理人才动态信息数据库。规定政府和相关部门应尽快制定相应措施,加强社会心理服务人员的职业保护,提高从业者相应待遇水平。

《办法》还就如何落实经费保障提出了明确的

意见。包括将社会心理服务体系建设和经费列入本级财政预算,建立多元化资金筹措和购买社会心理服务机制。鼓励各党政机关、企事业单位等从职工培训、工会经费等方面安排适当比例用于职工心理健康科普宣传、教育培训、心理疏导和危机干预工作。支持制定奖惩措施,鼓励对在社会心理服务工作中作出突出贡献的组织和个人予以表彰、奖励,对工作开展不力的组织和个人,予以相应惩戒。

参考文献

- [1] 绵阳市人民政府办公室. 绵阳市人民政府办公室关于印发社会心理服务工作管理办法的通知[EB/OL]. <http://www.my.gov.cn/zwgk/zc/zfwj/27396201.html>, 2021-11-25.
- [2] 吕小康. 社会心理服务提升人民获得感幸福感安全感[N]. 光明日报, 2019-01-08(11).
- [3] 王俊秀. 多重整合的社会心理服务体系: 政策逻辑、建构策略与基本内核[J]. 心理科学进展, 2020, 28(1): 55-61.
- [4] 辛自强. 社会心理服务体系建设的定位与思路[J]. 心理技术与应用, 2018, 6(5): 257-261.
- [5] 闫洪丰. 社会心理服务体系解析[M]. 北京: 科学出版社, 2021: 1-8.
- [6] 吕小康. 建设社会心理服务体系的本质在于创新社会治理方式[J]. 苏州大学学报(教育科学版), 2020, 8(2): 9-11.
- [7] 周鹏宇, 王翠芳. 在社会治理创新中加强社会心理服务体系建设的[J]. 中共山西省委党校学报, 2019, 42(6): 84-88.
- [8] 国家卫生健康委员会, 中共中央政法委员会, 中宣部, 等. 关于印发全国社会心理服务体系试点工作方案的通知[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/jkj/s5888/201812/t305fa5ec9794621882b8bebf1090ad9.shtml>, 2018-12-04.
- [9] 辛自强. 社会治理心理学与社会心理服务[C]. 第二十一届全国心理学学术会议摘要集, 2018: 7.
- [10] 刘月霞, 杨惠青, 戴晴, 等. 社会心理服务体系构建对空巢老人心理健康的影响研究[J]. 中国社会医学杂志, 2021, 38(2): 158-161.
- [11] 樊宏, 郑丽杰, 冷志伟, 等. 失独家庭父母的心理健康状况及影响因素研究[J]. 中国全科医学, 2018, 21(16): 1944-1948.
- [12] 吴俊林, 及若菲, 陈胡丹, 等. 中国农村留守儿童心理健康及相关因素的研究现状[J]. 四川精神卫生, 2019, 32(3): 277-281.
- [13] 李祚山, 齐卉. 残疾人领悟社会支持与心理健康的关系[J]. 重庆师范大学学报(社会科学版), 2018(4): 85-92.
- [14] 张燕, 武艳艳. 重症监护室患者及家属的心理护理分析[J]. 中西医结合心血管病电子杂志, 2019, 7(6): 106.
- [15] 张丹丹, 路茗涵, 王卫红. 社区矫正人员的心理需求理论: 基于扎根理论[J]. 心理科学, 2019, 42(1): 237-244.
- [16] 彭荣, 王娇蓉. 论刑满释放人员心理干预机制的建构[J]. 云南大学学报(法学版), 2016, 29(4): 67-77.
- [17] 朱千. 药物成瘾社会心理服务的思考[J]. 中国药物滥用防治杂志, 2019, 25(5): 291-296, 300.
- [18] 戴莹. 论涉稳人员的人性化管理: 以南京市雨花台区雨花新村街道辖区为例[D]. 南京: 东南大学, 2012.
- [19] 黄夏玲. 信访人员持续上访行为影响因素的实证研究: 基于广西省C市[D]. 武汉: 华中师范大学, 2013.
- [20] 陈雪峰. 社会心理服务体系建设的理论与实践[J]. 中国科学院院刊, 2018, 33(3): 308-317.
- [21] 伍麟, 刘天元. 社会心理服务体系建设的实践路径与现实困境: 基于河南W县的经验分析[J]. 北京行政学院学报, 2019(6): 86-93.
- [22] 伍麟, 刘天元. 社会心理服务体系建设的现实困境与推进路径[J]. 中州学刊, 2019(7): 75-81.

(收稿日期:2021-12-14)

(本文编辑:吴俊林)



作者简介

黄国平,医学博士,四川省精神卫生中心主任医师、精神卫生及睡眠医学双学科带头人,川北医学院精神卫生学院院长、教授、硕士生导师,中国医药卫生核心期刊《四川精神卫生》执行主编。中华医学会精神病学分会委员、中国医师协会精神科医师分会委员/危机干预工作委员会副主任、中国心理卫生协会CBT专委会自杀与危机干预学组组长/DBT学组副组长、中国睡眠研究会西部睡眠专委会常务委员、中国物质滥用防治协会

社会心理专委会副主任委员、四川省医学会精神病学/睡眠医学专委会副主任委员,四川省心理学会医学心理专委会副主任委员,西部精神医学协会精神卫生管理专委会主任委员,四川省心理健康促进专家组副组长,绵阳市社会心理服务体系建设和全国试点专家组组长,四川省卫健委学术和技术带头人。以第一或通讯作者发表中英文论文70余篇,主编/参编出版专著、教材20余部,多篇论文获奖,曾获教育部科技进步二等奖、中华医学科技三等奖、四川省医学科技进步一等奖及四川省青年科技奖、全国危机干预先进个人等奖励或荣誉称号。有关治疗个案在CCTV播出。