

公共衛生 + 現代中國 + 個人成長與人際關係

# 27年醞釀立法 中國終有「精神衛生法」

■當遇到精神障礙者的行為不受控制時，醫務人員會選擇為他們注射鎮定劑。

資料圖片



「長跑」結束  
2012年10月26日，十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議第三次全體會議表決通過了《中華人民共和國精神衛生法》(下文簡稱《精神衛生法》)。從1985年立法工作啟動至今，歷時27年幾經易稿，中國第一部全國性精神衛生法律終於面世，並引起社會各界對內地精神衛生問題的廣泛關注。

■嘉賓作者：岳經綸

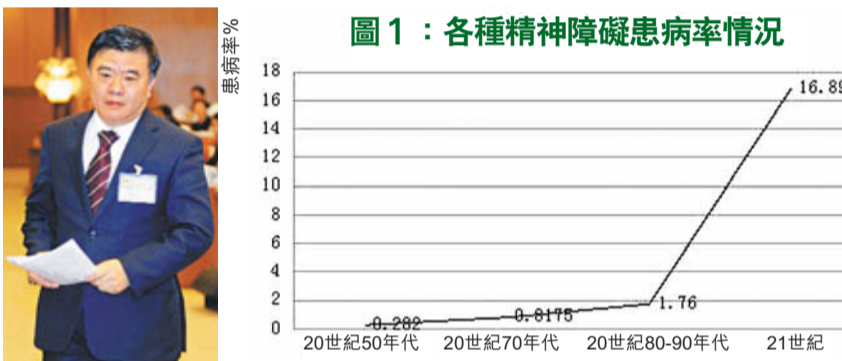
**作者簡介** 岳經綸 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。



## 精神衛生問題 刻不容緩

**新聞背景** 自改革開放30多年來，隨着經濟社會快速發展，生活節奏加快，競爭壓力增大，內地各種精神障礙的患病率呈不斷上升趨勢，特別是2000年後精神障礙患病率激增(見圖1)。目前內地約有一億多位各種類型的各種精神障礙患者，其中重性精神障礙患者約1,600萬人，可見精神衛生問題嚴峻。

基礎級



▲中國衛生部部長陳竺指精神障礙的住院治療是社會各界關注的焦點。資料圖片 筆者綜合多篇期刊論文資料

## 缺錢缺人缺知識 問題非一日之寒

與精神障礙相關的一系列精神衛生問題逐漸成為內地突出的公共衛生問題，引起了社會各界的關注和重視。究竟是甚麼原因導致精神衛生問題呢？正所謂「冰凍三尺，非一日之寒」。目前存在的精神衛生問題的原因是複雜的，歸結起來，主要有以下幾點：

### 1. 精神衛生財政投入不足

大多數精神障礙屬慢性，而疾病負擔佔疾病總負擔的約20%，這無論對患者家庭和社會無疑都是沉重的。雖然衛生經費總投入逐年上升，但精神衛生投入僅佔衛生財政撥款的2.35%，遠低於精神障礙疾病負擔比例。

### 2. 缺乏有效的人力資源吸引和挽留機制

精神衛生人員缺乏(見圖2)且醫療水平參差不齊，高級人才缺乏同時人才流失嚴重；人均病床和人均精神科醫生人數均不足世界平均水準的一半；精神衛生資源地域分布不均衡，總體上呈現東部向中西部遞減的階梯狀分布特徵。

精神衛生專業特殊，精神障礙患者存在難以預測的衝動暴力行為，工作人員人身危險性高，缺乏相應安全保障，但待遇相對於其它醫學專業卻很低。與此同時，無論業內或業外人士都對從事精神衛生專業人員不同程度的職業歧視。

### 3. 普通人群和一般醫務人員精神衛生知識缺乏

以近年最常見的抑鬱症為例，20%左右普通人群沒聽說過，偏遠地區公眾知曉率更低，聽過的人中超過10%，但不知道抑鬱症屬於精神障礙。而作為專業人士的綜合性醫院非精神專業醫務人員對精神衛生知識的知曉率也不到60%。

### 無求助意識病更重

由於精神衛生知識宣傳不夠，普通大眾很少會認識到「精神也會生病」，當遇到時沒有求治意識，不僅降低治療率，也因此錯過干預的最佳時機導致就診時病情嚴重，從而進一步加重患者及其家屬負擔。

更低，可見患者得不到及時救治。現時基本服務意識還停留在精神衛生人力和財力資源仍以醫院為主，重視重性精神障礙階段，這不適應現代社會發展的現實需求，缺乏統籌規劃導致預防、康復和社區服務落後於需求。

### 5. 缺乏維護精神障礙患者合法權益的精神衛生法律

現有精神衛生法律的權利保障意識淡薄，主要重視對精神障礙患者的社會防衛，缺乏對精神障礙患者的權益保障，同時由於精神障礙的疾病及其診斷的特殊性，患者權益容易遭受侵害。

### 「被精神病」誰說了算？

精神障礙患者權益無法有效保障，同時還存在嚴重歧視。近年來「被精神病」事件層出不窮。精神障礙患者合法權益遭受侵害同時還受到社會和家庭的歧視，並不因疾病緩解或痊癒而消失，即使是緩解期患者也會受到不公正對待。

為此，迫切需要精神衛生相關政策，提供有效干預措施，以解決精神衛生問題，滿足精神衛生服務需求。為精神衛生立法勢在必行。

■資料來源：梁克清、孫秀麗、張勇、石光：《中國精神衛生服務及其政策對1949-2009年的回顧與未來10年的展望》，《中國心理衛生雜誌》，2012年第5期。



## 立法長路漫漫

### 精神衛生相關政策脈絡

| 時間          | 事件            | 內容  |
|-------------|---------------|---|
| 1958年       | 第一次全國精神衛生工作會議 | 確立「積極治療、就地管理、重點收容、開放治療」的工作方針，採取「藥物、勞動、文娛體育、教育」4結合的防治策略。   |
| 1986年       | 第二次全國精神衛生工作會議 | 主要任務是研究解決看病難、住院難問題，確定「提高認識、加強協作、擴大服務、推廣技術」的防治原則，提出探索建立社會化、開放式的精神病防治康復體系的政策。                             |
| 2001年       | 第三次全國精神衛生工作會議 | 確定「預防為主、防治結合、重點干預、廣泛覆蓋、依法管理」方針，提出動員全社會參與、提高全民心理健康水準的政策。   |
| 2006年       | 衛生部精神衛生處成立後   | 2008年制定《全國精神衛生工作體系防治指導綱要(2008-2015年)》提出工作指標與目標：學校開展心理健康教育，居民能夠方便獲得心理健康指導，重性精神疾病患者獲得有效管理治療、精神疾病患者接受康復服務。 |
| 2012年10月26日 | 《精神衛生法》       | 歷時27年終於出台。  |

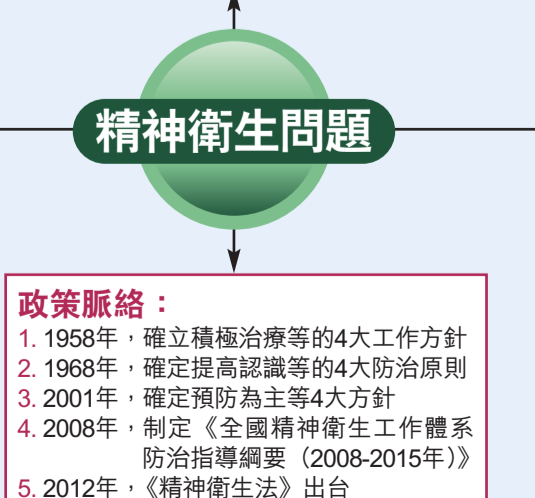
### 6部地方性法規助彌補缺陷

《精神衛生法》體現了「發展精神衛生事業，規範精神衛生服務，維護精神障礙患者合法權益」3大宗旨。在《精神衛生法》通過之前，內地相繼通過了6部有關精神衛生的地方性法規——《上海市精神衛生條例》(2001年)、《寧波市精神衛生條例》(2005年)、《北京市精神衛生條例》(2006年)、《杭州市精神衛生條例》(2006年)、《無錫市精神衛生條例》(2007年)和《武漢市精神衛生條例》(2010年)。這6部規範精神衛生領域的地方性精神衛生法規雖在一定程度上彌補了精神衛生領域無法可依的缺陷，但《精神衛生法》較6部地方性法規更加進步。



▲圖為醫生在給因災精神障礙患者分發藥物。資料圖片

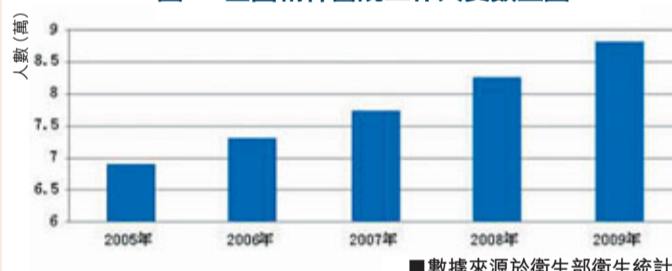
- 原因：**
1. 精神衛生財政投入不足
  2. 缺乏有效的人力資源吸引和挽留機制
  3. 普通人群和一般醫務人員精神衛生知識缺乏
  4. 精神衛生服務模式落後
  5. 缺乏維護精神障礙患者合法權益的精神衛生法律



■製圖：香港文匯報記者 李慧

### 有危險亦有歧視

圖2：全國精神醫院工作人員數量圖



■數據來源於衛生部衛生統計

| 6部地方性精神衛生法規 | 《精神衛生法》   |  |
|-------------|---|--|
|             | 進步  | 不足   |
| 權利保障        | 突出保障精神障礙患者的人身、財產、教育、勞動、醫療以及從國家和社會獲得物質幫助等方面的合法權益，同時確立了患者獲得救治、自願治療和司法救濟等權利。 | 1. 監護人權力和精神衛生機構的權力擴大，通過立法進一步固化，不利於有效維護患者權益。<br>2. 患者權益保障可操作性差。<br>3. 沒有再診斷和鑒定時限要求。 |
| 服務模式        | 主要規定精神障礙患者的強制醫療問題。  | 規定了預防為主的工作方針，堅持預防、治療和康復相結合的原則。   |
| 監督機制        | 缺乏監督機制；精神衛生機構的權力過大。   | 1. 確立了事前監督。有關部門定期監督醫療機構及其工作人員工作。<br>2. 確立了事後糾錯。患者及其監護人可以通過再診斷和鑒定維權。                |

毫無疑問《精神衛生法》頒布實施將產生重要的推動作用，但寄望於一部法律解決所有的精神衛生問題也是不現實的，《精神衛生法》吹響了解決精神衛生問題「戰役」的衝鋒號，我們能做的就是以《精神衛生法》通過為契機，繼續加強精神衛生相關政策法規建設，努力構建完備的精神衛生服務體系，以滿足精神衛生服務需要。

### 概念鏈接

1. **精神障礙 (Mental Disorder)：**是指各種原因引起的感知、情感和思維等精神活動的紊亂或異常，導致患者明顯的心理痛苦或者社會適應等功能損害。
2. **被精神病 (Forced Psychiatric Treatment)：**是一個媒體創造詞彙，特指沒有精神疾病卻被當做精神病患者收治的現象。

### 想一想

1. 根據上文，指出內地精神衛生的現狀。
2. 參考上文，指出內地為精神衛生立法的過程。
3. 承上題，你認為《精神衛生法》能夠在多大程度上解決內地精神衛生問題？分3方面說明。
4. 參考上文並就你所知，除為精神衛生問題立法外，還能從哪幾方面解決內地精神衛生問題？指出和解釋兩個方面。
5. 「《精神衛生法》吹響了解決精神衛生問題『戰役』的衝鋒號。」你在多大程度上同意這看法？解釋你的答案。

**資料速遞站**  
請即登入 <http://kansir.net>  
「Kan Sir 通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。

### 延伸閱讀

1. 呂棉：《被遺忘的人：中國精神病人生活狀況》，中國圖書出版社，2008。
2. 郭海平、王玉：《癡狂的藝術——中國精神病人藝術報告》，湖南美術出版社，2007。
3. 弗洛伊德著，高秋陽譯：《日常生活精神病理學》，華成圖書，2003。

■香港文匯報記者 李慧