

公共服务视野下的 动物防疫法治

Rule of Law on Animal Epidemic
Prevention under
the Perspective of Public Service

李燕凌 贺林波◎著

人民出版社

公共服务视野下的 动物防疫法治

Rule of Law on Animal Epidemic
Prevention under
the Perspective of Public Service

李燕凌 贺林波◎著

 人民出版社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

公共服务视野下的动物防疫法治/李燕凌,贺林波 著.

—北京:人民出版社,2014.9

ISBN 978-7-01-013751-3

I. ①公… II. ①李…②贺… III. ①动物防疫法—研究—中国

IV. ①D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 166604 号



公共服务视野下的动物防疫法治

GONGGONGFUWU SHIYE XIA DE DONGWU FANGYI FAZHI

李燕凌 贺林波 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24.25

字数:350 千字 印数:0,001-1,500 册

ISBN 978-7-01-013751-3 定价:62.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

在人类进化发展的历程中,动物起到了重要的作用,动物与人类和谐共处,朝夕相伴。先人们很早就认识到,人类与动物的密切接触可能是影响人体健康的重要原因之一。中国在春秋时期就有了关于狂犬病等传染病的记载;殷墟出土的文物中有中国最早的关于人畜寄生虫病的记载;东汉张仲景在《金匱要略》中记载:“六畜自死,皆疫死,则有毒,不可食之”。西方国家在很早就发现,病原体侵入人体和动物,定居并繁殖,造成感染和破坏组织,并在人与动物间传播,是历史上大规模传染病爆发流行的重要原因之一。

毋庸置疑,动物防疫对防止动物疫病跨地区传播有非常重要的作用。中国在秦朝时期就设置了动物疫病边检机构,防止其他地区的动物疫病传入,但是直到近代,动物疫病与人体健康的关系才引起人们的足够重视,人类才开始建立现代化的动物防疫制度。在民国时期,由于养殖规模的持续扩大以及动物、动物产品国际贸易的增加,中国被传入大量的外来动物疫病,造成了巨大的经济损失,影响了中国民众的身体健康。新中国成立之后,政府从三个方面建构和完善了中国的动物防疫体系。首先,建立了动物疫病防检机构和体系。国家成立了兽医行政机构和兽医事业机构。1949年中央人民政府设农业部,内设畜牧兽医司,司内设兽医处。1954年起国务院设农业部,内设畜牧局,局内设畜禽疫病防治处、动物检疫处、药政药械管理处。1981年成立中华人民共和国动物检疫总所。1982年成立全国畜牧兽医总站。其次,重大动物疫病防控成绩显著。从1949年至1990年,我国共研制成功各种安全、稳定、效力良好的动物疫(菌)苗85种,其中弱毒疫(菌)苗60种,灭活苗25种。我国研制成功的猪瘟、牛瘟、猪喘气病、家畜口蹄疫等疫苗达到世界先进水平,我国的猪瘟苗已被世界几十个国家应用,被世界公认为最优秀疫苗。全国已查明的畜禽传染病共有200多种,并已掌握了各种动物主要疫病的分布状况、流行规

2 公共服务视野下的动物防疫法治

律和危害程度。目前我国重大动物疫病的发病区域逐年减小,死亡率大幅度下降,长期危害畜禽健康的动物重大疫病得到了控制。最后,动物防疫工作逐渐走上了法治化的轨道。新中国成立以来,党和政府十分重视动物疫病防控的法制建设,陆续颁布了一系列专门的法律法规,使动物重大疫病的防、检、治工作走上了有法可依和以法治疫的轨道。1959年11月1日由农业部、卫生部、对外贸易部、商业部联合颁发《肉品卫生检验试行规程》;1985年2月14日国务院发布《家畜家禽防疫条例》,于同年7月1日起施行;1987年5月21日国务院发布《兽药管理条例》,于1988年1月1日起施行;1991年10月30日全国人大通过《中华人民共和国进出境动物植物检疫法》,于1992年4月1日起施行;1997年7月3日全国人大通过《中华人民共和国动物防疫法》,于1998年1月1日起施行;2007年8月30日《中华人民共和国动物防疫法》由第十届全国人民代表大会常务委员会修订通过,自2008年1月1日起施行;农业部相继发布了几十部围绕动物防疫检疫的法律法规及其配套规章,各省(自治区、直辖市)人民政府也相继发布动物防疫条例、实施办法(或实施细则)。

随着中国经济快速发展,动物养殖模式或方式也发生较大变化,由家庭散养为主向“规模化、产业化养殖为主,家庭散养为辅”的模式转变,人类经济活动对生态环境造成的巨大破坏也是令人震惊的。生态环境的变化使动物疫病变异的可能性更大、更不可预测,而动物养殖模式的转变又为动物疫病跨地区大规模流行提供了条件。有科学家证实,2003年的SRAS病毒的天然宿主是中华菊花蝠,中间宿主是果子狸。正是通过人类与果子狸的密切接触,造成了SARS在人际间的爆发流行。自2005年以来,中国内地几乎每年都会爆发高致病性禽流感,其中H3、H5、H7可以在人畜间传播流行。重大动物疫病反复爆发流行,严重威胁人类的身体健康和动物养殖业的生产安全。

在全面深化市场经济体制改革的今天,站在生态文明建设的高度,着眼于建设科学的国家治理体系与治理能力现代化,我们加强动物防疫法治与动物防控公共服务能力建设并举,便成为当然的历史使命。就形式法治原则而言,作为公共服务的动物防疫遵循的制度,应当具有普遍性、一般性、不自相矛盾性等特征;就实质法治而言,作为公共服务的动物防疫,政府主管部门的行政权力必须受到法律严格的控制,公民的相关基本权利必须受到法律的严格保

护。就公共服务与法治的关系而言,法治原则是动物防疫工作的底线,而公共服务则是动物防疫工作的上线,是动物防疫工作必须持续努力改善的目标。

基于这种基本理念,李燕凌、贺林波两位作者在他们所著的《公共服务视野下的动物防疫法治》新作中,全面阐述了动物防疫、公共服务与法治的基本范畴和基本关系,分析了作为公共服务的动物防疫的政府角色、功能和行政,研究了动物防疫工作与法治原则可能存在的冲突,以及给法治原则可能带来的挑战,从生态文明与治理能力现代化两个视角研究了动物防疫法治应当遵循的基本原则。该著从动物疫情公共危机演化机理出发,分三个部分讨论、解析或批判了中国现行的动物防疫法律法规,并结合中国近年来动物疫情爆发案例分析提出了相关的修改建议。特别值得肯定的是,李燕凌、贺林波两位作者,根据他们正在承担的国家社科基金重大项目“突发性动物疫情公共危机演化机理及应急公共政策研究”的阶段性成果,以加强重大动物疫情公共危机防控政府绩效管理为动力,以建构重大动物疫情公共危机管理区域协调机制为手段,以促进公民参与动物防疫治理和推进国家治理能力现代化为目标,提出了一系列完善中国动物防疫法治工作的政策建议,问题研究立意高、导向明,具体措施接地气、有实效。

十多年来,我一直对中国环境保护能力建设、中国区域协调机制、政府职能优化、公共危机管理中的公共政策等有浓厚的研究兴趣。李燕凌教授是我近年来新结识的好朋友,他主持承担国家社会科学基金重大项目,倾力于重大动物疫情防控公共政策及法治研究颇有收获。他们在研究过程中,有感于与我的一些前期研究成果产生共鸣,盛情邀约我为这本书作序。诚意难却,欣然命笔,一方面对朋友新著佳作欣然祝贺,另一方面也对中国的动物防疫法治、国家治理能力现代化建设倾注期望,是为序!



北京大学政府管理学院党委书记
教授,博士生导师

2014年7月18日于燕园

目 录

序	周志忍 1
---------	-------

第一部分 理 念

第一章 动物防疫法治:范畴、沿革与展望	3
第一节 动物防疫法治的基本范畴	3
第二节 动物防疫法治的历史沿革	13
第三节 动物防疫法治的前景展望	19
第二章 作为公共服务的动物防疫:角色、效率与行政	38
第一节 动物防疫中的政府角色	38
第二节 动物防疫中的经济效率	56
第三节 动物防疫中的公共行政	67
第三章 动物防疫法治:理念、冲突与原则	74
第一节 动物防疫法治的基本理念	74
第二节 动物防疫法治的挑战冲突	103
第三节 动物防疫法治的适用原则	121

第二部分 制 度

第四章 动物防疫法治预防体系:机构、准备与预警制度	135
第一节 动物防疫法治预防体系的基本原理	135

2 公共服务视野下的动物防疫法治

第二节	动物防疫法治预防体系的现状及存在的问题	147
第三节	完善我国动物防疫法治预防体系的建议	164
第五章	动物防疫法治的应急体系:响应、处置和救援制度	174
第一节	动物防疫法治应急体系的基本原理	174
第二节	动物防疫法治应急体系的现状及存在的问题	182
第三节	完善我国动物防疫法治应急体系的建议	197
第六章	动物防疫法治善后体系:恢复、补偿与责任制度	207
第一节	动物防疫法治善后体系的基本原理	207
第二节	动物防疫法治善后体系的现状及存在的问题	217
第三节	完善我国动物防疫法治善后体系的建议	229

第三部分 治 理

第七章	动物防疫治理中的政府:绩效目标体系的制度化	241
第一节	动物防疫治理中的政府管理	241
第二节	动物防疫治理中实施政府绩效管理的必要性	251
第三节	动物防疫政府绩效管理目标体系的建构与制度化	260
第八章	动物防疫治理中的公民:协商民主治理的制度化	267
第一节	动物防疫治理中的公民参与	267
第二节	动物防疫治理中公民参与的必要性	276
第三节	动物防疫协商民主治理机制的建构与制度化	286
第九章	动物防疫治理中的多元主体:府际合作的制度化	295
第一节	动物防疫治理中的多元主体	295
第二节	动物防疫治理中府际合作的必要性	310
第三节	动物防疫治理中府际合作机制的建构与制度化	314
附录一:	《中华人民共和国畜牧法》	317
附录二:	《中华人民共和国动物防疫法》	330
附录三:	《中华人民共和国动植物进出口检疫法》	345
附录四:	《重大动物疫情应急条例》	353

附录五：《重大动物疫情应急预案》	361
参考文献	374
后 记	378

第一部分

理 念

动物防疫是一项既古老又现代的活动。从人类开始学会驯化并饲养动物作为食物中蛋白质的主要来源以来,人类的健康就开始受动物疫病的影响,只是在人类社会的早期,受科技水平的限制,人们还没有认识到两者之间的因果关系。自近现代以来,随着社会分工的专业化和细化,动物养殖也逐渐演化为一个独立的行业,并伴随着现代化的进程而逐步实现了工业化。工业化的动物养殖给动物疫病的变异和传播带来了有利条件,给社会整体福利带来负面影响的机率也逐步增加,而且随着科技的进步,人们也逐渐认识到动物疫病存在着人畜共患的可能性,这加剧了动物养殖可能演化为严重公共危机的程度。在市场经济条件下,动物防疫一般由动物养殖者或所有人实施自治,然而,随着动物疫病变异和传播可能性的加大,动物防疫自治所带来的负外部性使其逐步演化成一项必须要由政府来提供的公共服务。众所周知,在法治社会中,政府必须坚持“法无明文授权不得为”的基本原则,然而,动物防疫的公共服务与政府提供的常规公共服务存在诸多差异,政府如果依据上述原则提供动物防疫的公共服务,就可能达不到良好的社会效果。毫无疑问,在法治社会中,我们既要坚持政府管理社会的任何行为都应当受到法律的治理,又要坚持

2 公共服务视野下的动物防疫法治

政府管理社会的行为能够最大程度地实现或保障社会公共利益,动物防疫相对于常规社会治理而言,其最大的特征在于,它使法治社会对政府的上述两个要求处于相互矛盾的状态之中。为了解决这个问题,我们必须要对动物防疫法治的问题进行全面的梳理,分析动物防疫法治的基本范畴,在动物防疫法治的历史中寻找经验,辨明动物防疫法治中存在的挑战与冲突,理清动物防疫法治的脉络,确立动物防疫法治的基本原则。

第一章 动物防疫法治:范畴、沿革与展望

在这一章,我们将仔细辨别与动物防疫法治相关的若干范畴,主要包括动物防疫、社会自治、公共危机、公共服务和法治等,为动物防疫法治的研究奠定基础;在此前提下,我们将讨论动物防疫法治的源起、发展与现状,分析动物防疫法治在现阶段存在的理论与实践问题,分析改进动物防疫法治的必要性和可能性,展望动物防疫法治的可能发展方向。

第一节 动物防疫法治的基本范畴

一、动物防疫

根据《中华人民共和国动物防疫法》第三条的规定,动物防疫是指“动物疫病的预防、控制、扑灭和动物、动物产品的检疫”。在这个定义中,动物疫病和动物是两个理解动物防疫范畴的关键概念,还需要进一步明确其含义。动物可以分为驯养动物和野生动物,野生动物与人存在密切接触的可能性比较小,基本上可以排除在动物防疫的范畴之外。驯养动物根据驯养的目的不同可以区分食用动物(家畜家禽)、实验动物、观赏动物、演艺动物、伴侣动物和水生动物以及其他人工驯养的野生动物等。这些驯养动物由于需要实现人驯养的特定目的,因而与人保持着较为密切的接触或联系,一旦爆发动物疫病,就不仅很容易在驯养动物之间进行传播扩散,在特殊情形下也容易感染人类(比如人畜共患型动物疫病)。因此,我们可以基本上确认,动物防疫范畴中的动物应当主要是指驯养动物的防疫。

然而,在某些情形下,与驯养动物不存在密切接触或联系的人也存在感染

动物疫病的可能性,因为人们虽然不与驯养动物进行密切接触或保持联系,但是却可能食用或使用动物产品,利用动物的繁殖材料对动物进行繁殖。由此可见,为了使动物防疫更有成效,必须扩大动物概念的含义,对“动物”做扩张性解释,将动物产品纳入到动物的定义之中。根据人类驯养动物并使用动物产品的社会实践,一般可以将动物产品区分为两种最基本的类型,其一是供人类食用和使用的动物产品,包括但不限于动物的肉、生皮、原毛、绒、脏器、脂、血液、骨、蹄、头、角、筋以及可能传播动物疫病的奶和蛋等。除此之外,还可以根据动物疫病传播的实际情况,实时将其他迄今为止还未发现但有可能传播动物疫病的动物产品纳入到动物产品的范围之内;其二是动物繁殖材料,包括但不限于动物的精液、卵和胚胎等。除此之外,还可以根据动物疫病传播的实际情况,实时将其他迄今为止还未发现但有可能传播动物疫病的动物繁殖材料纳入到动物繁殖材料的范畴之内。

除了动物的定义之外,为了明确动物防疫的范畴,还需要对动物疫病这一概念进行更为明确的定义。从动物医学的角度而言,动物疫病可以根据不同的标准进行分类,但是从动物防疫必要性的角度而言,动物疫病一般可以区分为可传播性动物疫病和非传播性动物疫病。非传播性动物疫病是指动物所感染的疫病不会在动物间也不会与动物与人之间进行传播扩散的动物疫病。非传播性动物疫病由于不会在动物之间也不会与动物与人之间进行传播,其感染的疫病仅影响被感染的动物,不会对其他驯养动物和人类构成威胁,只会对动物养殖者或所有人的财产构成威胁,不会成为一个影响公共卫生安全的问题,只会成为一个影响动物养殖者或所有人财产损失的问题,因此没有必要对此类型的动物疫病采取防疫措施,这种动物疫病的预防与治疗交由动物养殖者或所有人自负其责是最佳的处理方式。传播性的动物疫病根据传播的病原体不同,还可以进一步区分为动物传染病和动物寄生虫病,动物传染病是指病原体侵入动物体内,使动物产生并能够互相传染、造成流行的疾病,比如口蹄疫、高致病性禽流感、狂犬病、猪链球菌病和高致病性猪蓝耳病等;动物寄生虫病是指由寄生虫寄生在动物体内而引起的疫病,比如猪囊虫病和血吸虫病等。这些疫病不仅有可能在驯养动物之间进行传播,而且还有可能在人与动物之间进行传播扩散,产生严重的社会问题。这些疫病的预防与控制是不能完全依赖动物养殖者或所有人的,政府必须采取相应的防疫措施,提供有效的防疫

服务,否则这些动物疫病可能会失去控制,给人类社会造成难以估量的损失。

当然,还需要引起注意的是,可传播性动物疫病根据其容易感染的程度和可能带来的危害程度的不同,还可以进一步区分为不同层次的可传播性动物疫病。这种区分无疑是必要的,因为政府所采取的动物防疫措施或提供的动物防疫服务,没有必要对所有的可传播性动物疫病达到相同的严格程度或相同的服务标准。根据《中华人民共和国动物防疫法》第四条的规定,动物疫病分为以下三类:“(一)一类疫病,是指对人与动物危害严重,需要采取紧密、严厉的预防、控制、扑灭措施的;(二)二类疫病,是指可能造成重大经济损失,需要采取严格控制、扑灭等措施,防止扩散的;(三)三类疫病,是指常见多发、可能造成重大经济损失,需要控制和净化的。”一般情况下,一类动物疫病对人与动物危害严重,不仅会对整个养殖行业造成毁灭性的打击,而且还有可能严重威胁到人体的健康。对于这类动物疫病,无疑应当采取最为严厉的动物防疫措施或者提供标准最高的动物防疫服务;二类动物疫病主要是指可能造成重大经济损失,不会对人体健康产生影响或威胁,也就是说,这类动物疫病只可能威胁到整个养殖行业,使整个行业产生较大经济损失。对于这类动物疫病,需要采取的动物防疫措施或提供的动物防疫服务,相对于第一类而言,标准要低一些;三类动物疫病主要是指可能造成重大经济损失,但是常见多发,相对而言比较容易控制。对于这类动物疫病,只需要采取控制和净化的动物防疫措施,或者提供相应标准的动物防疫服务即可。

在明确了动物及动物疫病的具体范围之后,我们可以对动物防疫的范畴进行进一步的解读。根据动物疫病发病传播的一般规律,动物防疫工作至少可以区分为三个不同的阶段,即预防阶段、应急阶段和善后阶段。在动物防疫的预防阶段,政府要进行有针对性的科技研发工作,研究能够快速有效发现动物疫病的检测手段,研究能够对动物疫病进行有效预防的疫苗;政府要提供动物及动物产品的检疫设施,安排检疫人员,投入检疫资金,为快速发现和确定动物疫病确定人、财、物的基础;政府应当要求或主动安排防疫人员对驯养动物进行强制性免疫,以彻底消灭某些已知类型的动物疫病的传播流行。在应急阶段,政府要采取合理的防疫措施或提供适当的防疫服务,对易感动物或人群进行紧急免疫,对染疫地区进行封锁、控制、净化和消毒,对染疫动物及动物

产品进行强制性扑杀和无害化处理,对已经感染动物疫病的人员进行隔离治疗,并做好相关人员的安抚工作,加强应急信息的宣传,注重与社会公众的沟通,及时处理打击社会谣言等。在善后阶段,政府应当及时发放防疫补贴,帮助快速恢复生产,对应急阶段紧急扑杀的动物进行补偿,对已经感染动物疫病的人群做好后续治疗工作,总结动物防疫工作的经验,做好动物防疫的信息反馈工作等。当然,需要引起注意的是,我们在此讨论的动物防疫,并非仅指政府的动物防疫措施或工作。在动物防疫的过程中,除了政府要发挥主要和引导作用之外,动物养殖者或所有人以及其他相关社会群体也是动物防疫工作的主体,也就是说,动物防疫并非仅仅是政府的一项管理工作,而且也是一种以政府为主导的多主体共同参与的社会治理工作。

二、公共危机

公共危机是一个多义词,与紧急事件、紧急情况、危机事件、突发事件等概念的含义相当接近,在英语中一般使用“Public Crisis”或“Public Emergency”。在《中华人民共和国突发事件应对法》中使用的是“突发事件”,从内容上来看,与公共危机同义。该法第三条第一款规定:“本法所称突发事件,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”从这个定义中,可以确定公共危机这个范畴一般应当具有以下几个特征:

首先,公共危机的发生一般具有突发性。这个特征强调公共危机的不可预料性或者难以预料性。公共危机明显与人类的认知能力相关,随着人类科技水平的提高,许多原来被视为公共危机的,可能不再是公共危机,因为人类的科技水平已经能够预测其发生。然而,即使如此,还是有许多事件人类无法完全做出精确的预测,或者某些事件人类只能做出大致的预测,比如气象预报、汛期预警、地震监测等,人类只能大致预测其发生的时间、地点和规模,对于具体的时间、地点和规模,以及可能带来的损害等,还是无法精确预测,也就是说,还是具有一定的突发性。更为重要的是,随着人类社会影响自然环境的程度和规模越来越大,许多事件的发生可能会完全超出人类的预测能力之外,比如2003年的SARS,就在世界各国没有任何预警的情况下大规模爆发流行了。对于此类事件,可以说是公共危机突发性特征最直观的表现。

其次,公共危机一般具有不确定性。公共危机的不确定性主要是指公共危机的发生、发展与消亡的规律不为人所知或者人类无法完全理解。哲学上的必然与偶然范畴可以解释这种特性。从哲学上而言,可知论者一般假设世界是可知的,因为世界是以规律的方式存在的,也即是世界是以必然性的方式存在的,世界上之所以会出现偶然性事件,是因为人类还无法完全认识世界的必然性,这时世界就在人类面前表现出不确定性;而不可知论者认为世界的存在状态是神秘的,即使人类已经认识到的规律性,也不是必然的,而仅仅是特定条件下的必然性,一旦条件改变,这种必然性就会消失。无论哲学上的假设如何,人类社会发展的历史表明,自然与社会中存在许多人类无法预测、无法控制的事件,尽管随着人类认知能力的提高,某些不可预测、不可控制的事件变得可预测和可控制,但是又会出现新的不可预测与不可控制的事件,这些事件如果有可能造成严重影响,就会演变为公共危机。

再次,公共危机一般具有严重性和公共性。尽管人类不可预测和不可控制的事件非常多,但是并非每个不可预测和不可控制的事件都会演变成公共危机,只有那些非常严重的不可预测和不可控制的事件,而且是具有公共性的事件才有可能演变成公共危机。在此,严重性与公共性实际上是一个问题的两个方面。如果不可预测和不可控制的事件仅仅影响到社会个体的利益,比如某个人患上了绝症,尽管这对患病的人而言是毁灭性的,但是由于只涉及其个人利益,而不会演化为公共危机。如果不可预测和不可控制的事件影响到了社会公共利益,就可能影响社会结构的稳定性,使社会结构解体,人类之间相互合作的条件或机制就可能会被打破,人类可能会重新进入相互之间剧烈冲突的状态,这对整个社会而言无疑是非常严重的。

最后,公共危机一般具有时间紧迫性。某个事件具有突发性、不确定性、严重性和公共性,还不一定就是公共危机,因为如果该事件本身的发展并不紧急,人类就可以在全面理解该事件的发生发展规律之后再采取应对措施,这种事件就可能不会演变成公共危机。只有在这种事件的发展十分迅速,在短时间内能够快速发展并酿成严重后果,人类必须在很短的时间内采取应对措施才能最大限度地消除不利影响的事件,才有可能成为公共危机。

根据《中华人民共和国突发事件应对法》第三条的规定,公共危机一般可以区分为四种不同类型,即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事

件。自然灾害一般是指由于自然因素所引发的公共危机(诱发自然灾害的原因并非绝对是自然原因,特殊情况下人为因素也可能引发自然灾害,比如在防火区附近丢弃烟头有可能导致森林火灾);事故灾难在诱因上多具有人为因素或者是人为因素与自然因素相结合的特征,人为因素一般表现为行为人在主观状态上存在过错;公共卫生事件是指“突然发生、造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”;社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。社会安全事件的诱因是人为因素,而且造成事件发生的人为因素在主观上多出于故意。

动物疫情只在特定情形下才可能演化为公共危机,而且只可能演化为公共卫生危机。根据前述,动物疫病可以区分为三个等级,其中仅有第一个等级可能会对人体健康产生严重影响,其余两个等级只可能对养殖行业产生经济利益上的重大影响。因此,只有在出现人畜共患类型的动物疫病时,并且这种疫病的发生、发展和消亡具有不可预测和不可控制的特性时,动物疫情才可能成为公共卫生危机事件。对于其他类型的动物疫情,尽管可能会对养殖行业和消费者的消费产生不利影响,但是却还没有达到形成公共危机的程度。因此,在动物防疫的过程中,我们必须要注意区分动物疫情的不同类型,根据不同的法治原则,采取不同的治理手段或措施。

三、公共服务

公共服务(Public Service)是一个含义非常丰富的范畴,从最一般的意义上而言,凡是社会自治所不能解决问题的领域都需要公共组织(包括政府和非政府组织)来提供相应的服务,这些服务都可以称为公共服务。然而,即使如此,根据社会公众对服务的需求程度不同,还是可以将公共服务区分为两种基本类型,一种是间接公共服务,另一种是直接公共服务。所谓间接公共服务是指维护社会安全、市场经济秩序和宏观经济稳定的公共服务。这些公共服务是政府的基本职能,是政府存在的主要目的之一,即使是古典自由主义者,比如亚当·斯密,都会在部分程度上认同这种公共服务的必要性。按照社会契约论的观点,比如洛克,在政府出现之前,社会处于完全自治的状态,然而这种自治有许多解决不了的问题,人与人之间的依靠“丛林法则”保持生存就是