

JINGJI ANQUAN YU GONGGONG WEIJI GUANLI

经济安全与 公共危机管理

邹 蓝 著

上海财经大学出版社



经济安全与公共危机管理

邹 蓝 著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济安全与公共危机管理/邹蓝著. —上海:上海财经大学出版社,
2008. 3

ISBN 978-7-5642-0178-4/F · 0178

I. 经… II. 邹… III. 经济-国家安全-研究-中国 IV. F120.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018332 号

☐ 责任编辑 张惠俊

☐ 封面设计 周卫民

JINGJI ANQUAN YU GONGGONG WEIJI GUANLI

经济安全与公共危机管理

邹 蓝 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 6.375 印张 183 千字

印数:0 001—2 000 定价:21.00 元

前 言

从“9·11”事件谈公共危机管理

2001 年的“9·11”改变了美国,改变了世界。2003 年中国的“萨斯”(SARS 或称非典型肺炎)改变了中国。

国际恐怖袭击竟然可以采取如此惨烈的方式,导致这么多的平民伤亡和对世界头号强国的政治经济那么大的冲击。

从 19 世纪 70 年代开始出现的城市游击队和小规模随机的恐怖袭击,到长期策划而执行严密、规模巨大且破坏力极强、心理冲击力更可怕的自杀性“9·11”恐怖袭击,国际恐怖活动不仅在杀伤力方面升级,在组织方式和执行能力方面也升了级。虽然美国有联邦常设应急管理机构 FEMA(联邦紧急事务管理署),各州和县市也都有训练有素的类似机构和人员配备,但应对“9·11”这种规模的恐怖袭击还是力不从心。因此,美国后来专门设立国土安全办公室来统筹应急事务,随后又进行行政改革而将国土安全办公室提升为正部级的国土安全部。全球各国也开始重视反恐怖和特大公共危机的处理。所以说,“9·11”改变了美国,也改变了世界。

2003 年,萨斯悄悄在中国广东发作并蔓延,夺去国内数百条人命。萨斯还通过中国香港传播到亚洲其他国家和地区、传到北美和欧洲,也夺走了几百条人命。中国的社会经济生活受到极大影响,尤其是交通运输业、旅游餐饮业和零售、民航等产业。2003 年第二季度国民经济各项重要指标都因萨斯而有所下滑或上升势头减缓。萨斯的传播,引起世界各国的高度戒备。事发之初,中国政府立即紧急

行动起来,投入巨大的人才、物力和财力,采取有效措施遏制和控制病毒的蔓延和扩散。在这一特大公共卫生危机的处理过程中,我们看到,中央新领导班子以符合国际惯例的做法改革了政府的信息披露机制,使萨斯疫情进展的信息具有高度透明性。此外,政府还立即制定和颁布了《突发公共卫生事件应急条例》。这是我国第一个现代意义上的制度化应急机制。虽然只是局限在公共卫生领域中,但是以此为契机,我国的综合性公共危机和紧急情况的处理,开始转向制度化,由此,突发恶性事件对经济稳定和经济安全的影响可以大大降低。因此,可以说,萨斯改变了中国。

2004年,西班牙发生了“3·11”恐怖袭击,马德里的火车站发生多次爆炸,死伤许多人,震惊全球。这个恐怖袭击造成了西班牙政府的更迭和政策转向,原本紧跟美国在伊拉克派有军队的西班牙,赶紧撤军。

2005年,英国的伦敦也发生了“7·7”地铁和公交车炸弹恐怖袭击案,2007年7月还发生了格拉斯哥机场自杀式炸弹汽车爆炸案。

所有这些都说明,造成对国家安全威胁的恐怖袭击,是现代社会必须面对的公共危机。即使我国外交政策和外交实践都不干涉别国内政,但我国人员在海外遭遇袭击或者被扣为人质的案例,近年也在上升。因此,宗教极端势力对我国的威胁,也不能小看。

我们还是从美国应对“9·11”大型恐怖袭击来谈公共危机的管理。2001年9月11日,美国遭遇特大规模的恐怖攻击。美国纽约的世界贸易中心,被恐怖分子劫持的两架民航飞机采用自杀式撞击而被摧毁。同时,华盛顿国防部所在的五角大楼遭受一架被劫持的民航客机撞击而被破坏。还有一架民航客机被劫持后遭遇乘客和机组人员的反抗而坠毁在宾夕法尼亚州。随后的炭疽菌信件传播杀人案,又让美国各地公众如惊弓之鸟,生活在巨大的恐慌之中。美国本土遭遇前所未有的第一次特等重大公共危机。该恐怖袭击事件影响之大,全球震惊,尤其是在欧美等发达国家。

这种灾难如果发生在公共危机管理没有制度化的国家,必然会导致极大的混乱而影响全国的社会经济稳定,从而可能触发政治危

机。但是,在“9·11”事件发生后的纽约,政府的公共危机管理井然有序。消防员和警察立即紧急投入救灾。通过大众传播媒体的电视镜头和报刊的版面,公众看到警察局长和消防局长等身先士卒,鼓舞了救灾的警察和消防员的士气。纽约市长朱利亚尼立即出现在现场并发表演讲,随后也频繁出现在救灾现场和丧礼上,在接受记者采访时随时透露政府采取的紧急措施和救援的效果,以满足公众的知情权而避免公众因胡乱猜疑而诱发社会混乱,其效果是明显的。纽约证券交易所没有几天就恢复了交易活动,美国的全球金融中心地位没有因此受到影响。

在公众方面,人们主动从各方面积极参与救灾,如送食品和饮料给救灾人员,协助他们的救灾工作;或主动献血,协助核实调查恐怖袭击中的失踪人员。

美国各种媒体则不约而同地采用24小时不间断的新闻播报,一方面发表评论分析,以让公众知道事态的最新进展。此外,媒体还向公众介绍救灾进展和救灾救援中表现突出的人员和事迹,激励现场人员和民众的救援行动;并向全球表明,美国有能力有效处理这一场重大危机。另一方面则用对美国国内纽约之外其他地方的民众以及国外民众的采访表示对纽约人民的支持和对恐怖分子的唾弃,让美国人得知,全世界各国和人民都谴责和反对恐怖袭击而站在美国人民一边。

在联邦政府层面上,布什总统采取一连串危机管理措施,有效降低了对美国人心理和实质上的伤害,帮助美国社会和公共行政管理及早恢复正常的运作。

首先,布什总统中断在佛罗里达州萨拉索塔一所小学的活动,及时向美国公众发出通告并立即命令关闭整个联邦政府,还采取了其他一系列措施:

美国领空采取净空措施,以免更多的飞机被恐怖分子劫持;所有飞机降落后,关闭美国所有机场;外国飞机飞往美国还没有降落的,改降加拿大机场。

证券市场无限期休市以避免冲击波直接破坏美国资本市场而破

坏美国经济。

封闭美国墨西哥边界以防恐怖分子趁乱进入美国。

随后,为避免总统等最高级行政官员遭遇袭击而使美国公共行政管理陷于混乱,总统一行及时登机,转移到一个空军基地,绕道一大圈后再回到首都华盛顿以安定民心。

在这个过程中,总统不时在电视上露面,告知美国和全世界公众他安然无恙,美国行政管理没有混乱。他声言采取还击措施,满足美国公众悲痛下的心理需求。此时,总统职务成为凝聚美国全国民心和力量的象征。

同时,根据分散风险的规则,总统和副总统不在同一地点一起出现。这时,副总统切尼带领一批各方面的行政官员进入一个安全的地下掩体指挥反恐怖行动,同时这也是作为预防措施,以防留守在华盛顿的行政班子万一被新一波恐怖袭击而失去行政能力时,有一套备用班子可以立即接替上去而防止美国出现权力真空状况。

在危机时,美国维持国家体制正常运作有一套既定程序。从上述介绍就可以看出,一旦危机发生,既定程序启动,人人遵照事先安排而各司其职,避免出现混乱中管理系统失灵而导致公共管理陷入瘫痪,从而放大混乱的状况。当政府确认遭遇恐怖袭击时,应急程序立即启动。当五角大楼遭遇袭击后仅两分钟,白宫工作人员即开始向安全地带转移。

公共管理危机时的第一要务是维持政府的正常运作。而最高行政当局的存在是第一关键。因此,美国总统的继承顺序也有既定规则。紧急情况下总统不能行使权力时,由副总统继承。副总统也无法行使权力时,由众议院院长继承。众议院议长无法行使权力时,由国防部长继承。内阁成员于上任6个月内要接受直升机紧急撤离训练。在重大危机发生时,则可以按照预演规则迅速平安地离开危险地点而进入安全地带。2007年7月最新的情况是,布什总统要做一个手术,需要麻醉进行。在他接受麻醉注射并进行手术的2小时内,他的权力临时转移给副总统切尼而避免美国最高行政首长的施政出现2小时的真空和空白。而切尼这个时间段则呆在远离华盛顿50

多英里外的海边别墅。

“9·11”事件发生后,美国国会依然正常运作,但是,办公地点因参议院和众议院的议员紧急撤离到安全地点也临时转移了。民意代表的存在,关系到紧急状况下采用紧急措施的合法性。为应付可能发生的新的恐怖袭击,布什总统向国会要求更多经费从事救援恢复工作并及时保卫国土安全。如果国会不能运作并授权,政府采取的一些紧急措施就可能没有合法性,会在事后遭遇因越权违法而被追究的麻烦。

还需要指出的是,作为反恐怖和处理危机的辅助而依然不失为重要的举措,恐怖袭击后,美国总统夫人到红十字会献血,号召美国人献血以应付急救可能面对的血荒。这个过程通过电视播放给公众,激发了美国公众的爱国热情和行动,也安定了美国惶惶不安的人心。

当然,在世界贸易中心的救援过程中,也存在若干重大缺陷。根据独立机构的事后评估,如两栋大楼间警察和消防两大救援队伍的通讯协调问题,整个救援事件受被撞击而先倒塌的大楼内发布错误信息的影响,导致紧急疏散的延误。公众捐献的血液,因缺乏有效存储而美国红十字会后来只好倾倒了许多。但是这些问题并不影响既定紧急救援主程序的展开和进行。

在发生公共灾难等恶性事件之后,政府和领袖首先要及时采取措施来安定民心,让人民知道应急措施正在得到执行并且已经有了初步效果,情况已经得到了初步控制。这会让公众情绪稳定踏实下来。2007年7月英国格拉斯哥机场发生爆炸时,新首相布朗刚接任职务两三天,而他正是因为采取了一系列措施来应付袭击并宣布设立专门机构来处理反恐事务,从而稳定了人心。但是,随后他却放下这些事情去参加一个富商的活动,被媒体披露后英国公众对他又有了不满。

如果政府不能有效利用媒体策略来公布消息,而是对公众急于了解的情况进行封锁,就会给胡乱猜疑开放绿灯。混乱在胡乱猜疑中逐渐放大,最终可能使公众情绪失控而使社会陷入混乱。这种情

况不仅不利于官方的救援措施得以顺利执行,也因为公众不理解政府的想法和做法而无从配合,甚至在严重情况下还可能阻碍紧急救援措施的执行。

当然,“9·11”国际恐怖袭击是一个极其特殊的公共危机,发生的概率非常小。对于政府来说,大型自然灾害,比如地震、洪水、泥石流等,和人为的灾难如大型火灾、建筑物崩塌、沉船、空难、矿难、突发而较大规模的毒药致死、公共地点爆炸、烈性疾病传播及传言导致公众惊恐等事件,发生的概率相对大一些。这些都是公共管理方面出现的危机。如果处理不当,轻则危害一时一地,重则影响广泛,破坏政府的公信力。

比方说,在我国,就有相当一些公共危机处理失当的负面例子。山西文水毒酒案处理不当,导致山西酒业长期一蹶不振,因为媒体报道不当,将文水毒酒案报道为事件发生地的朔州毒酒案,朔州被误认为是造假者而雪上加霜;浙江温州的假货一度泛滥成灾,使得温州产品的销路受到长期损害;福建晋江的假药案,导致福建药业遭遇重大冲击;广东汕头假信用证使得当地投资环境迅速恶化,守法企业也因此大受牵连,地方经济一度发展乏力;河南原阳毒大米面粉案,导致河南的大米和面粉大量积压而难以销售出去;天津的艾滋针扎人事件,导致天津公众一度非常惊恐,影响全市的社会和经济秩序稳定;广西南丹矿难初期处理失当而酿成大祸。

随着我国社会经济的发展和国力的强盛,政府处理突发事件对资源的动员能力在增加,处理效能越来越高。2002年大连北方航空的空难处理,在各方面都相当成功。20世纪90年代中期云南丽江的地震处理,也十分有效。1998年,在南方和北方三江洪水泛滥中,我国政府动员了军队和地方各方面的资源,再加上自发志愿者的协助,这一全国性的紧急情况处理很有效。

危机处理的成功,不仅是突发事件得到有效及时处理,更是通过媒体让公众知情权得到满足。民众知道政府和其他人在采取什么行动和措施来化解他们身处的危难和危机时,社会的不稳定就能得到控制,公众的惊恐就得以安定。民情的稳定为官方的紧急情况处理

提供了方便。政府的形象就能得到提升。

所谓公共危机的处理,就是在危机发生时,根据既定程序及时分步骤采取适当的措施,以避免或降低危机所带来的物质和精神的损失,稳定社会和公众情绪,避免进一步混乱的产生,以保证政府、企业或其他组织早日恢复正常运行。现代社会是一个极其复杂的网络,往往牵一发而动全身,可能使混乱逐级放大而闹得不可开交。因此,政府、机构企业或家庭都应有危机管理体系并对相关人员实施必要的危机管理教育。

美国在联邦政府和州及基层政府架构中,都设立紧急处理机构。如联邦政府有联邦紧急情况管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)。FEMA 成立于 1979 年,由当时的美国总统吉米·卡特总统合并数家联邦机构组建而成。FEMA 现在隶属新设立的美国国土安全部,负责重大应急行动的全面协调。各个具体领域的应急反应则由其他的机构负责管理。

FEMA 的联邦应急计划将危机反应分为 12 个领域,每一个领域均有一个负责机构。这些领域是:交通、通信、公共设施及工程、消防、信息与规划、公众救护、资源支持、卫生和医疗服务、城市搜寻和救援、危险物品、食品、能源。

美国这个高效而无缝联结的应急协调系统,是经历了许多年的突发恶性事件的救援之后才形成和完善的,27 个不同的联邦部门和机构在各种不同的灾难情况下所负的责任,在其规章条例中规定得一清二楚。

比如说,在应急救援中负责协调卫生和医疗服务的机构是联邦卫生部,而美国疾病预防与控制中心 CDC,就是其核心组成部分。在提供自己的医疗专家和设备等服务的同时,该部门还必须确保 12 个其他机构都处于有效和合作的状态。美国依靠其危机反应系统的高效运作,确保自己在恶性疾病和传染病及生物化学防卫战中掌握主动。

在州政府架构中,也有紧急情况管理局。比如在麻省的是麻省紧急情况管理局(Massachusetts Emergency Management Agency,

MEMA)。1996年纽约市设立了纽约市紧急情况管理办公室(New York City Office of Emergency Management, OEM),其职责是协调各部门应对纽约市境内发生的自然灾害、技术灾害、生物灾害、化学灾害、恐怖袭击及其他紧急情况。应该说,遭遇“9·11”恐怖袭击时,如果纽约市没有这样一个协调机构,救援效率可能不会像“9·11”时那样高。

俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯等还专门设有紧急情况部(Ministry of Emergency Situations)来专门处理公共管理中的行政危机和大型自然灾害等突发事件。例如,2002年俄罗斯莫斯科发生的车臣恐怖分子劫持剧场观众和演职人员作为人质的重大恶性事件,就循既定程序得到了有效处理。

日本、澳大利亚等国家也都有这样的公共危机管理专门机构,如澳大利亚紧急情况管理署(Emergency Management Australia, EMA)。

即使有了专门机构,在公共危机处理这个过程中最重要的,也还是事先要有一套或几套既定的危机管理方案和程序。对政府来说,就是在真实的危机发生时,一声令下启动紧急程序,各相关机构和人员能够立即按照既定程序,各司其职,做好本职内的管理和处理应对工作,以化解危机并降低和消除危机造成的有形、无形的危害和损失。

中国幅员辽阔、人口众多,自然灾害、人为导致的灾祸等突发事件出现的概率相对比较高。因为组织能力强,我国各级政府对于处理这类突发事件有丰富的经验。但是,从整体上看,这些宝贵的经验还没有归纳总结而得以制度化、程序化和全国统一化,大多只是保留在局部地区或个别机关的档案中,无法让全国各级政府、机关企业都分享这些经验。

基于这些认识,我们对国外的公共危机管理状况作了一些研究,以此对照国内的同类情况。我们发现,因为政治体制不同,特大紧急情况下我国政府的动员能力特别强,但是常规应急能力,以及从上到下各级政府的危机应急机制等还有相当的不足。

此外,临时组建的应急处理机构使命完成后,调查分析报告等分散到各主导机关而无法集中统一归档而供后来的紧急情况处理参考及人员培训使用。我们这一研究的目的,就是为各级政府进一步改善和提高处理危机和突发事件并维持经济社会稳定的能力提供参考。

公共危机的处理,对于管理现代社会经济的政府有非常重要的意义。在远古时代,氏族领袖乃至国家领袖,基本上是从能够带领人们克服自然灾害而存活下来的能人中产生的。克服危机的能力,就是远古社会领袖的合法性来源。中国古代传说中的领袖禹、舜和尧,都是治理水患有功的能人。现代社会结构远比古代社会复杂,公共危机管理和处理难度也大得多。但是,美国“9·11”这样的震动全球的恐怖袭击事件,按照合理有序的程序也得到了较好的解决。可见公共危机管理的确能够有效化解危机和降低损害,稳定社会经济和政局,维护国家经济安全。

公共危机处理在中国还是相对新的研究领域,在国内管理学和政治学研究中的文献和著述中,很少涉及公共危机处理。偶然涉及这方面的研究者,也多从微观和局部的微观角度进入危机管理的研究。因为在经济管理中,公共关系是营销和售后服务等的一个重要方面。在公共关系学中,危机公关是一个重要环节。一个蚁穴导致大堤崩塌,一件小过失导致企业形象全面受损而倒闭的事件,百余年来中外例子不胜枚举。2001年南京冠生园用隔年馅做月饼的丑闻,便导致该企业的破产,还连累了同名的外地企业销路受阻。因此,许多现代企业很重视应对突发不良事件的预案和准备。伦敦证券交易所对于在该交易所挂牌上市的公司,都有危机公关方案的要求。

除了自然灾害与责任事故之外,危害公共安全的破坏行动和恐怖行为,危害国家经济和金融安全的国际国内重大经济金融事件等也在当代政府的危机管理视野之内。

宏观经济学方面应对公共危机的研究和措施,实际上是从凯恩斯开始的。面对20世纪20年代末的经济萧条和社会动荡,罗斯福总统采纳了凯恩斯的政府干预主张,以扩大公共开支来刺激经济,稳

定社会。不过这类公共危机,只是公共危机中一种长期的危机,而现在的应急情况处理,更加侧重的是紧急突发恶性事件。

经济发展导致我国经济对外依存度持续提高。进口的原油、粮食、多种重要金属和非金属矿物的数量,因中国经济的发展而逐年加大。国际经济金融和市场的危机和风吹草动,对中国经济社会发展的影响也在加大。若不加防范,我国无法独善其身。

此外,我国龙头企业被外资收购而出现的所谓“斩首并购”,在2006年引起我国公众的极大关注。这也是关乎我国经济安全的重大课题。在美国,外资对美国企业的收购,也不是没有规范化管理审查的。比如,中国企业中海油收购美国石油企业尤尼科案,就因为美国国会审议认为威胁到美国经济安全而未获批准。

宏观的社会经济方面突发紧急情况,无论是内生还是外来,往往需要采纳宏观经济社会政策,才能得到防范和处理。因此,长期的公共危机和短期的突发紧急情况产生的公共危机,两者之间的处理,也是有相辅相成关系的。

本书侧重的还是自然灾害、人为责任事故及破坏事件等方面紧急情况的应对。国家的经济安全、金融安全、粮食安全和能源安全等方面的问题,没有做深入探讨。因为这牵涉到广泛的社会经济金融财政政策的应急协调。

2008年春运期间,华中、华南、西南、华东地区的雪灾给人们的启示是,电力、交通、铁道等系统与地方的协调会商很有必要。

在研究和撰写的过程中,笔者与国家体改委经济体制改革研究院前常务副院长、中银国际首席经济学家曹远征博士交换了一些看法和具体意见。曹远征就我国的经济和金融安全等方面提出了很好的建议。近年来有关“斩首并购”以及热钱冲击等对中国企业和中国经济安全的危害,已经引起了广泛的关注。

在撰写过程中,在美国工作的朋友,也提供了非常有价值的国外资料线索和一些重要资料。《中国证券期货》杂志社和财经信息数据库“XY纵横财经(www.xy.com.cn)”给我们准备了一些相关数据和材料。本人在国内和国外的学习工作经历,及对国际经济和中国

经济的研究背景,对这项工作也有很大帮助。

这是一本研究公共危机处理和国家经济安全方面的著作,有关公共危机处理方面,本人撰写的《危机处理手册》(2003)已经有了阐述,但是,涉及国家经济安全方面的研究,因为国内现有文献的不足和研究者本身的局限,还是很不足的,只是粗略提及而已。不过本书的主要目的还是在于抛砖引玉,吸引更多的专家来研究这方面的问题,从而提高这方面的研究水平,以进一步提高我国各级政府有效处理公共危机的能力,维持我国社会经济在高增长中的稳定性。

邹蓝

2008年2月24日

目 录

前言 从“9·11”事件谈公共危机管理	1
1. 灾害经济学与公共危机管理	1
2. 公共危机管理及概念	7
3. 公共危机的分类	13
4. 公共危机的处理及其特点	19
5. 如何确认潜在的危机	22
6. 我国高速发展和转型中的灾难事故高发率	25
7. 经济安全与公共危机管理	34
8. 公共危机管理机构的构成	42
9. 危机处理预案制定的原则	48
10. 公共卫生与美国疾病预防控制中心的启示	52
11. 公共危机处理的难点	66
12. 政府及非政府组织在危机处理中的作用	70
13. 公共危机处理与大众传播媒体	80
14. 改革中的中国媒体环境	94
15. 公共危机管理与大众传播媒体	101
16. 近年来危机管理方面的新进展	105
附录一 俄罗斯、日本、以色列和英国的紧急情况管理	138
附录二 世界反恐怖的基本情况	145
附录三 公共危机与媒体	155
附录四 灾难急救医疗队	158

附录五 联合国安全理事会两个反恐怖决议·····	160
附录六 中华人民共和国突发事件应对法·····	166
后记·····	181
主要参考文献·····	185

1. 灾害经济学与公共危机管理

我国是自然灾害发生较多的国家。地震、泥石流、水灾、旱灾、饥荒、风灾、暴风雨、寒潮雪灾、沙漠化以及基本被归入自然灾害而实则多为人为失误引发灾难的火灾等,在中国版图上发生都很频繁。随着社会经济的发展和对外开放度的提高,对人类社会经济发展和政治稳定来说,来自人类社会自身的风险和灾害也在逐渐提高,如矿难、海难、空难、汽车火车等导致大量伤亡的特大交通事故、建筑物倒塌、工业事故(如粉尘爆炸,锅炉爆炸,切尔诺贝利和日本等处的核电站爆炸)和疫病流行等。

此外,还有纵火、各种爆炸(包括我国常见的烟花爆竹爆炸)、无特定对象在公共场所的投毒(包括日本的地铁沙林毒气案)、无特定对象在公共场所的屠杀等。在枪支火器管理松散的国家,还有无特定对象在公共场所的大规模枪杀。非洲卢旺达还发生过两大部族图西和胡图的互相残杀。这些都构成对公共安全和对社会的严重威胁。

大规模骚乱也构成对社会经济秩序的威胁。阿根廷 2001 年以来出现国际债务危机,引发货币的贬值而导致大规模的骚乱,经济秩序受到严重影响,政治进入不稳定,几任总统走马灯似地上台台下;印度时而发生印度教徒与伊斯兰教徒的暴力冲突;2003 年 1 月泰国与柬埔寨之间就吴哥窟的归属问题发生大规模骚乱,泰国使馆被冲击和抢掠,死亡 1 人,负伤许多人,直接财产损失达 1 000 多万美元,导致两国外交关系降格。

美国的“9·11”恐怖袭击更是各类人为制造灾难的登峰造极之举。其冲击力之大,能够动摇一个国家的国本。2002 年印度尼西亚巴厘岛大爆炸,死亡 180 余人,一时间摧毁了该国的旅游业。亚洲金融危机后印度尼西亚经济亟待恢复,需要重新吸引外来投资时,这次