

國際 2021年終專題

經年的鉅額國際援助，為何加速了阿富汗的崩盤？

在這個「失敗國家」中，遍佈深陷食租陷阱的救援以及被政治引導的人道。

2021-12-09



【編按】2021年終專題，端傳媒國際組策劃了兩篇彼此獨立但互有呼應的深度報導，試圖帶讀者走進當下國際秩序中，具體的、變化的、有著深遠影響的角落。本篇透過「國際救援」這一機制對阿富汗20餘年的影響，拷問在複雜現實中，所謂的國際社會到底是誰？「援助」二字擔負著的生命和政治重量，是否早已失衡？即將發表的另一篇，則將走入「國際人權」領域，在聯合國人權議會上通過的一份又一份、白紙黑字的人權決議，代表的是人類對自身權利的捍衛嗎？還是終不能避免被「大國之爭」吞食的命運？

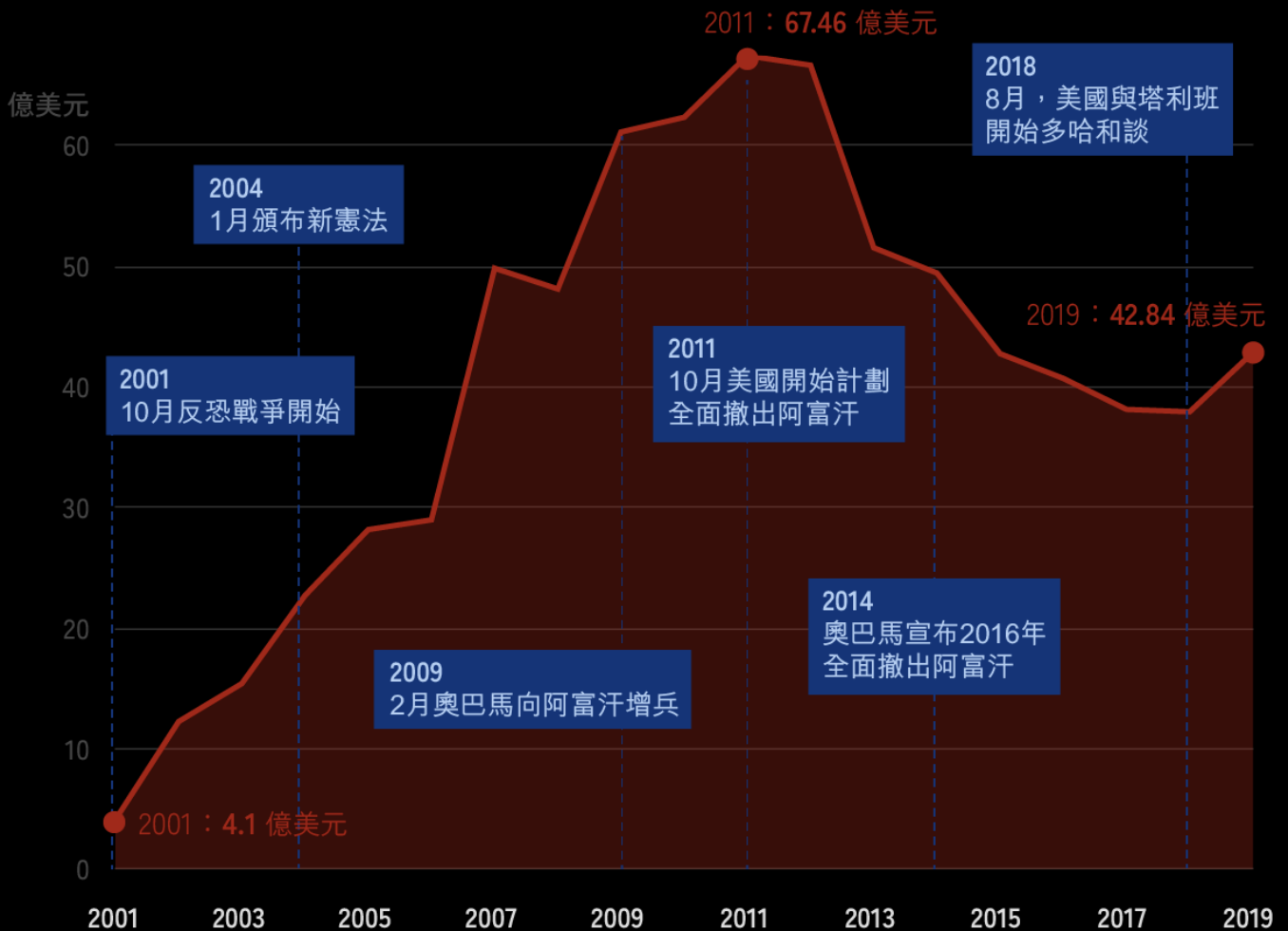
初冬的十一月底，我在倫敦參加了一場由「阿富汗救援組織」（Afghanaid）舉辦的講座。講座在市中心南肯辛頓區的皇家地理學院舉行，會場旁邊除了大名鼎鼎的V&A藝術館和自然史博物館，就是一列的外國領事館與高價餐廳。講座參加者多是關心阿富汗的外交人員和國際援助官員。在衣香鬢影，香檳杯碰撞聲不絕，侍者捧著精緻點心托盤團團轉的會場，我似乎是寥寥幾個四十歲以下的參加者之一，也是唯一一張東亞面孔。

講座題為「毋忘阿富汗」(Don't Forget Afghanistan)。當晚演講嘉賓包括《泰晤士報》的戰地記者勞埃德(Anthony Loyd)、阿富汗獨立人權委員會主席艾克芭(Shaharзад Akbar)、聯合國環境署阿富汗項目經理斯坎倫(Andrew Scanlon)等。大螢幕上播放著他們在阿富汗拍攝的照片,有些叫人嘆息,例如被塔利班槍擊的女法官的遺物;有些令會場發出克制的笑聲,例如有張拍到塔利班戰士坐在小鴨造型的黃色腳踏船上遊湖。

無論如何,所有講者最後的訊息都是一樣的:阿富汗需要幫助。大旱和戰亂使得阿富汗九成農夫都沒法收成,國內糧食短缺;美國政府和世銀凍結了阿富汗儲備,阿富汗公務員、醫護和教師自八月起就沒有發過工資。勞埃德說:「現在阿富汗許多家庭都依賴賣孩子才能不致餓死,而且賣的多是女孩。」嘉賓們一致認同:國際社會必須盡快重啟阿富汗的人道和發展援助。現場掌聲雷動。

自2001年,「反恐戰爭」(War on Terror)開展以來,阿富汗都是西方國家的援助「熱點»:單單美國就向阿富汗投入了接近[1500億美元](#)的非軍事援助,歐盟的同期數字是[40億歐元](#),另還有數以十億來自其他[國際組織](#)。多年來,阿富汗都是全球獲得最多國際援助的國家之一,更長期位居美國投放最多援助資源的國家。近年美國準備撤軍,明顯減少對阿富汗援助,但2019年的援助金額仍然達到40多億美元。

2001至2019年，阿富汗收到的官方援助



資料來源：世界銀行



端傳媒
Initium Media

但二十年後的結果，所有人有目共睹：阿富汗仍然是個「失敗國家」(failed state)和依賴援助的食租國 (rentier state)。今年八月阿富汗變天，塔利班重返喀布爾，美軍部隊在約定撤軍期限三個月後狼狽撤離，阿富汗總統簡尼 (Ashraf Ghani) 倉皇逃往阿聯酋，二十年「反恐戰爭」(War on Terror) 終告結束。塔利班捲土重來，國際社會大為震撼，但很多關注阿富汗的人對阿富汗政府極速倒台卻毫不意外。賓州大學的伊斯蘭及中東史學家奧洛米 (Ali A. Olomi) 寫道：「如果你看看1990年代，塔利班是如何得勢的，你就會發現他們今日其實在幹一模一樣的事情。」1989年蘇聯自阿富汗撤軍後，塔利班就是打著反貪污反腐敗的旗號，在農村和鄉郊地區吸引了許多阿富汗人。

反恐二十年，野心家和貪婪的精英富起來了，但期望民主，期望和平的阿富汗人民卻仍置於水深火熱中。端傳媒訪問了供職美國和平研究所 (USIP) 的經濟學家、多年來針砭國際援助貪污問題的獨立記者、熟悉阿富汗政治體制的政治學家、以及阿富汗反貪腐倡議者，嘗試探究一個被受訪者稱為「百萬元問題」(a million dollar question; 指重要但極其難答的問題)：為甚麼長期接收國際社會的鉅額援助的阿富汗，完全沒有建立民主、和平，以及可持

續的經濟體系，成為能夠獨立運作的國家？

雖然出發點各異，但受訪者們大都給出了違反直覺的答案：援助沒有帶來和平穩定；過去二十年，國際社會的鉅額援助甚至加速了阿富汗崩盤的過程。



2021年8月30日，阿富汗喀布爾的哈米德卡爾扎伊國際機場，最後一名離開的美國軍人。攝：U.S. Central Command via Getty Images

當「人道」與「反恐」竟是同義詞

波爾曼 (Linda Polman) 是來自荷蘭的著名獨立戰地記者，曾出版《戰爭遊戲》(War Games: The Story Of Aid And War In Modern Times) 等暢銷書。波爾曼長年研究國際援助，足跡遍及許多衝突頻仍的「援助熱點」，包括塞拉利昂、索馬里、海地、盧旺達、剛果，以及阿富汗。

2009年，波爾曼重返阿富汗，後將採訪經歷寫成了題為「Afghaniscam」（「阿富汗騙局」）的章節，收錄在2013年出版的《The Crisis Caravan》裡。「Afghaniscam」的內容怵目驚心。波爾曼形容，在國際組織、外交人員和政治精英雲集的喀布爾，多的是因為反恐戰爭發了大財的保安公司：西方官員來到喀布爾之後，必須用防彈裝甲車一路載到有鐵門和沙包重重包圍的安全地方；他們出行的時候，這些保安公司還會直接無預警清場，附近街道的路邊攤販、乞丐、行人和商戶都要急忙收拾讓路。喀布爾到處都是為西方大人物們豎起的鐵馬與高牆。反恐戰爭開始後，在喀布爾多了為駐喀布爾的士兵、外交官、非政府組織的人員而設的各國美食餐廳；但同時，只有2%不夠的阿富汗家庭有正常電力供應。

更嚴重的是一層疊一層的貪污。因為許多非政府組織依賴分包商（subcontractors）來替他們在各地完成援助項目，又因為許多援助機構的人員因為安全問題不會離開喀布爾，這些幾乎沒有監管的分包商就有了許多從中謀利的機會，援助欺詐（aid fraud）和援助貪污（aid corruption）問題不絕於耳。波爾曼說：「無疑，援助貪污問題到處都有，但在阿富汗，這些問題非常極端。」

波爾曼在書中提及了其中一筆：美國國際開發署（U.S. Agency for International Development; USAID）為一項興建由喀布爾一路延伸到坎大哈的大橋，撥出了1500萬美元的援助金。竣工之後，這條大橋將代替原本連接兩個城市的顛簸不平的泥路。但最後建成的大橋根本沒比泥路好多少，甚至如果沒有每年做安全維護的話，五年內就不能使用。用1500萬美元建成的橋，質量為甚麼如此差劣？研究貪污和詐欺問題的獨立機構CorpWatch發現，這筆錢起初由美國國際開發署，經聯合國轉帳給一間美國公司，而該美國公司又另聘了一間土耳其的道路工程公司來承包工程。這筆錢每一次轉手都被吸走了6至20巴仙，到最後就只能用最廉價的物料，起一條最廉價的橋。



2021年7月25日，阿富汗喀布爾的 Zarghona 高中是喀布爾最大的女子高中，有 8,500 名女學生上課。攝：Paula Bronstein/Getty Images

這當然不是孤例。根據波爾曼，在阿富汗有些用援助款興建的女子學校，最後只有男生去上；或者已完工的幼兒園或托兒所根本沒人敢用，因為怕成為塔利班的報復目標。更甚者，有些工程雖然是撥款了，錢也發出去了，但根本從來沒有動工，連地基都找不著。

波爾曼說，援助通常依賴這種一層接一層的分包關係，所以許多救援機構對援助用途監管不力，直接造就了大量貪污舞弊的機會，白白浪費的援助款特別多。分包是因為在阿富汗做援助工作太危險，故許多非政府組織和援助機構的人員根本不敢走出喀布爾，甚至不敢走出他們守衛森嚴的鐵門外，必須依賴分包商來承包農村及偏遠地區的工程。

「911之後，美國政府說塔利班是恐怖分子，是全世界的敵人，必須除之；然後又說，援助機構是美國的反恐伙伴（allies）。所以從一開始，援助機構就沒法在阿富汗獨立運作。他們的工作特別危險，也有一大部份是因為這樣：在阿富汗，援助人員跟戰鬥人員（combatants）分不開來，無法維持他們中立和獨立的形象。」波爾曼對我說。

波爾曼的觀點並不偏鋒。2004年，無國界醫生五名救援人員在巴德傑斯（Badghis）省一次由塔利班策動，針對國際援助機構的襲擊中身亡。無國界醫生及後發表了措詞嚴厲的新聞稿，譴責由美國領導的盟軍（coalition forces）將援助視為反恐工具，例如在隨街派發的宣傳單張上寫道，如果阿富汗民眾想繼續收到國際援助，就必須向美軍提供關於塔利班和基地組織的資訊。無國界醫生的研究室主任魏斯曼（Fabrice Weissman）說，「講到底，能保護救援人員的就只有他們清晰的形象。但盟軍和大部份救援人員都嚴重濫用了這個形象，從而使救援組織和政治軍事機構之間有了致命的混淆。」魏斯曼也嚴詞批評「用反恐資料換援助」的策略：「拿人道工作去『贏取人心』，跟拿紅十字會的車去運武器沒分別，都是濫用了『人道』（humanitarian）這個字。」

波爾曼說，對阿富汗援助的失敗要追溯到援助的目的。「從一開始，美國和其他歐洲國家都是因為軍事原因才在阿富汗投放援助的。因為這些錢全部有政治盤算和目的，就會衍生了一種賞罰制度：某些阿富汗人是我們的盟友，要給他們大量援助；某些阿富汗人不夠聽話，我們就讓他們餓肚子，把他們餓到聽話為止。」

「我可以舉個例子。現時歐盟援助機構發出去的援助，很大部份流向了『反移民戰爭』（War on Migration），即向輸出移民的發展中國家提供援助，扶助這些國家發展經濟，令他們打消一窩蜂移民歐洲的念頭。」控制移民已經成為了歐洲未來發展方向之一，明文寫在歐盟的《2030議程》裡面。

「但問題是，當歐盟的目的是要控制移民，就注定那些錢對扶貧沒有幫助。那些國家不會發展經濟，不會建立民主，只會建立更強大的軍政組織來阻截國民逃往歐洲。因為援助機構是要為援助國的議程（agenda）負責的。」

「阿富汗的情況也一樣。」波爾曼再次強調。「如果給阿富汗的援助是要令這個地方不再對西方國家構成威脅，而不是要幫助他們發展經濟，建立民主——那現在我們所見的，其實是必然的結果。」



2012年11月12日，阿富汗喀布爾，一名男孩在老城的街道上生火取暖。攝：Daniel Berehulak/Getty Images

援助就是阿富汗的石油

阿富汗真的從2001年，反恐戰爭開始的時候，就沒可能建立民主嗎？為了回答這個問題，我找到了匹茲堡大學 (University of Pittsburg) 的政治學學者珍妮佛·穆爾塔扎什維利 (Dr. Jennifer Brick Murtazashvili)。珍妮佛於威斯康辛大學政治系取得博士學位，學術背景是蘇聯學家 (Sovietologist)，也是阿富汗政治體制和政治經濟學專家，多次出入阿富汗農村和鄉郊進行田野考察和訪問，寫了好幾本關於阿富汗政體的專著。

對於我的問題，珍妮佛肯定地說：「阿富汗從反恐戰爭開始就不可能建立民主，因為整個後塔利班的政治體制都是從蘇聯時代的阿富汗抄來的。這是一個高度中央集權的，與民主不相容的體制，也是一個跟阿富汗的政治現實相違背的體制。」

2001年10月，美軍拉開了反恐戰爭的序幕，開始轟炸阿富汗的戰略目標和塔利班軍事重地；到了該年年底，美國及各國政府代表，以及阿富汗二十五個部落首領及軍閥，以大支爾格會議 (Loya Jirga；阿富汗傳統的部落首領大會) 的形式，在德國波恩商討後塔利班時期的過渡計劃。《波恩協定》(Bonn Agreement) 成立了以卡爾扎伊 (Hamid Karzai) 為主席的臨時政府。同時也通過以阿富汗1964年的憲法作為臨時憲法。

對珍妮佛來說，這是《波恩協定》的一大失敗，直接決定了民主不可能植根阿富汗。「當時國際社會和捐助者急切要在阿富汗做點建設，所以直接借用了舊制度。所以我們就在國家層面有了選舉機制，但除了總統和一個沒甚麼用的議會以外，所有層級的官員，都是由總統任命的。但問題是，阿富汗本身是一個在民族、語言以及宗教上都高度異質的社會，而且早就已經習慣了地方按自己的習俗來自決和治理，這樣的高度集權根本不適用於阿富汗。」

在國家層面，阿富汗的民主體制在2021年前早已岌岌可危。自2001年起，阿富汗舉行了四次總統選舉，一次比一次腐敗；2014年的選舉造票買票醜聞不絕，舞弊情況多得根本分不出簡尼和對手阿朴杜拉 (Abdullah Abdullah) 到底誰勝出了選舉，政治危機一觸即發。當時的美國國務卿克里 (John Kerry) 前往喀布爾斡旋，為解決眼下危機，協議創造一個「阿富汗團結政府」(National Unity Government)：簡尼成為總統，而阿卜杜拉則成為政府的CEO（首席執行官），一個在憲法以外的，憑空創造出來的職位。至此問題已經很明顯：阿富汗政府必須要改革，因為民眾對政府的信任度極低，而在派系和軍閥盛行，每個政治精英都擁有一隊武裝部隊的阿富汗，這絕對不利於長久和平。

克里在2014年斡旋的協議包括了政治改革：加強議會監察功能，從一個總統攬權獨大，行政主導的體制，過渡到一個由強勢議會主導的代議政制。但這些承諾了的改革，最終完全沒有實現。而民眾對政府的長期不信任，反映到了2019年九月的總統選舉中。造票和選舉舞弊問題仍不絕於耳，而成功連任的簡尼最終得票只及所有合資格選民數目的十分一：阿富汗有三千萬人口，一千萬合資格選民，而簡尼的得票是923,592。絕大部份阿富汗人連參與選舉的興趣都沒有。



2019年9月29日，阿富汗喀布爾舉行的總統選舉，一名簡尼競選總部工作人員在呼叫中心接聽來自各個投票站的違規行為。攝：Paula Bronstein/Getty Images

當連美國政府都承認自己一直支持的政制行不通，同意阿富汗政府改革，那為甚麼改革沒法進行？「國際援助。有這麼多的錢可以貪，既得利益者會放棄利益，支持政治改革嗎？不可能。」珍妮佛續說，「這是典型的『食租效應』。」

「食租效應」(Rentier effect) 通常用來形容產油國，指當政府收入大部份來自非勞動來源，例如出口石油或其他

天然資源的時候，他們就不需要依賴國內稅收，所以也不需向自己的民眾負責，以致民主社會需要的參與和問責蕩然無存。無論民眾對政府如何不信任，國內經濟環境如何惡劣，這些不用依賴國內稅收的政府，都可以利用一口油井來賺錢。西亞國家如科威特、伊朗、利比亞，以及非洲國家如烏干達、南蘇丹和尼日尼亞等，都是經常被歸類為「食租國」的國家。

阿富汗源源不絕的國際援助就是阿富汗政府大部份收入的來源，而這種收入正正是完全不受民眾監察的——可以說，援助就是阿富汗的「石油」。「美國和其他國際捐助者喜歡總統獨大的中央集權制，因為統一指揮（unity in command）方便將援助送入阿富汗。喀布爾的精英很喜歡說『如果分權的話，這個國家就要分崩離析了』——如果是這樣，這個國家不是已經分崩離析四十年了嗎？」珍妮佛苦笑了一下。

「但去中心化也還不是重點。重點是，整個制度都在排除政黨的參與。在阿富汗王國時期（註：1926—1973）還有設總理的職位，但2004年的憲法在1964年憲法的框架上，將國王和總理的權力合二為一，製造了一個高度中心化（hyper-centralized）的總統位置。議會權力被削弱；在2005年的選舉，甚至所有跟政黨有關係的候選人都不能參選。但我們都知道政黨對民主社會有多重要。」

為甚麼喀布爾的精英和國際捐助者不喜歡議會政治和政黨？「因為讓政黨參與民主，就代表要和阿富汗的軍閥分權。而這是美國和喀布爾的精英們最厭惡的。但我經常出入阿富汗的農村，見到的又是另一番景象：阿富汗的軍閥在農村擔當了實在的政府角色，為當地民眾提供了許多公共服務。」珍妮佛續說，「這是後來高度集權的，對金錢運用近乎專制的政府做不到的。」

阿富汗前總統卡爾扎伊看到這一點，所以將這些在地方握有實權的軍閥納入政府架構，委任他們當省長（governors）。但這些軍閥到了簡尼時代都被排除在外。「卡爾扎伊沒錯是個貪污的總統，但第一，是國際社會一直將錢注入這個腐敗的制度裡，直接把他養胖的。第二，他委任軍閥擔當政府職務的決定，在我看來是實實在在的，國家建構（state-formation）的行動。但這些可以讓阿富汗穩定和平的機會最終都煙消雲散。」

珍妮佛說，「國際援助加快了阿富汗崩盤的過程，不止因為國際捐助者給阿富汗選了一個本來就不利民主的集權制，而且還不斷放錢進來，支持一個爛進骨子裡的，根本行不通（dysfunctional）的制度，讓所有改革承諾都成空頭支票。這是一個惡性循環。」

「政府愈集權就愈貪腐，愈貪腐就愈不肯放權。所以塔利班又可以用九十年代的口號了：『看他們多腐敗！美國支持的根本沒有好東西！』他們借此吸引了許多人加入。民眾對政府缺乏信任，也看不到參與民主體制的可能，這種結果不應讓人意外。」過去幾年，珍妮佛一直呼籲國際社會自阿富汗撤資（defund），容許全面的體制改革，但事與願違。

「當全世界都在指摘阿富汗人搞不定民主體制，援助了二十年仍然爬不起來的時候，阿富汗人其實正在眼巴巴地看著自己的憲法，疑惑著：憲法承諾過的民主選舉，我們為甚麼從來都沒見過呢？」



2014年3月18日，阿富汗國民軍 (ANA) 的一名士兵訓練時從預製橋的頂部跳下。攝：Scott Olson/Getty Images

如果戰爭能賺錢，那為甚麼要和平？

同樣的一百萬問題，我也丟了給供職美國和平研究所的阿富汗高級專家伯德 (Dr. William Byrd) ——這次採訪中唯一的一位在體制內的專家。

在制訂外交政策方面，美國和平研究所 (United States Institute of Peace; USIP) 是美國最重要和最有影響力的智庫之一。USIP是列根時期成立，獲兩黨支持 (bi-partisan) 的聯邦機構，以研究外交斡旋和維持和平方案為主。研究所主要受美國國會資助，但也有來自美國國際開發署 (U.S. Agency for International Development; USAID)、國務院及國防部的資金。伯德是哈佛出身的發展經濟學家，在加入USIP前曾任職世銀駐喀布爾的國家經理及經濟顧問。

伯德在華盛頓家中接受訪問。曾派駐中國，會說一點中文的他，在家居辦公室牆上掛上「福壽安康」四個大字。作為與國際援助體制切割不了的技术型專家，伯德對美國援助策略的批評非常克制。他認為援助幫助阿富汗改善了不少問題：「人均壽命提高，嬰兒夭折率降低，人均收入也提高了。還有在電訊科技和道路建設方面的進步。」

但同時，他很明白地承認：「國際援助沒有完成它最重要的任務，那就是建立穩定及長久的和平。這方面，援助是完全失敗的。」

「或者我們不應該覺得意外。因為那些援助絕大部份都花到許多短期的維護安全的計劃上去了。真正用來建立長久和平的援助，其實只佔總援助金額的百分之一左右。」

在阿富汗，每年國民收入總值的三成都花在阿富汗國家安全部隊 (Afghan Security Forces) 之上。是一般低收入發

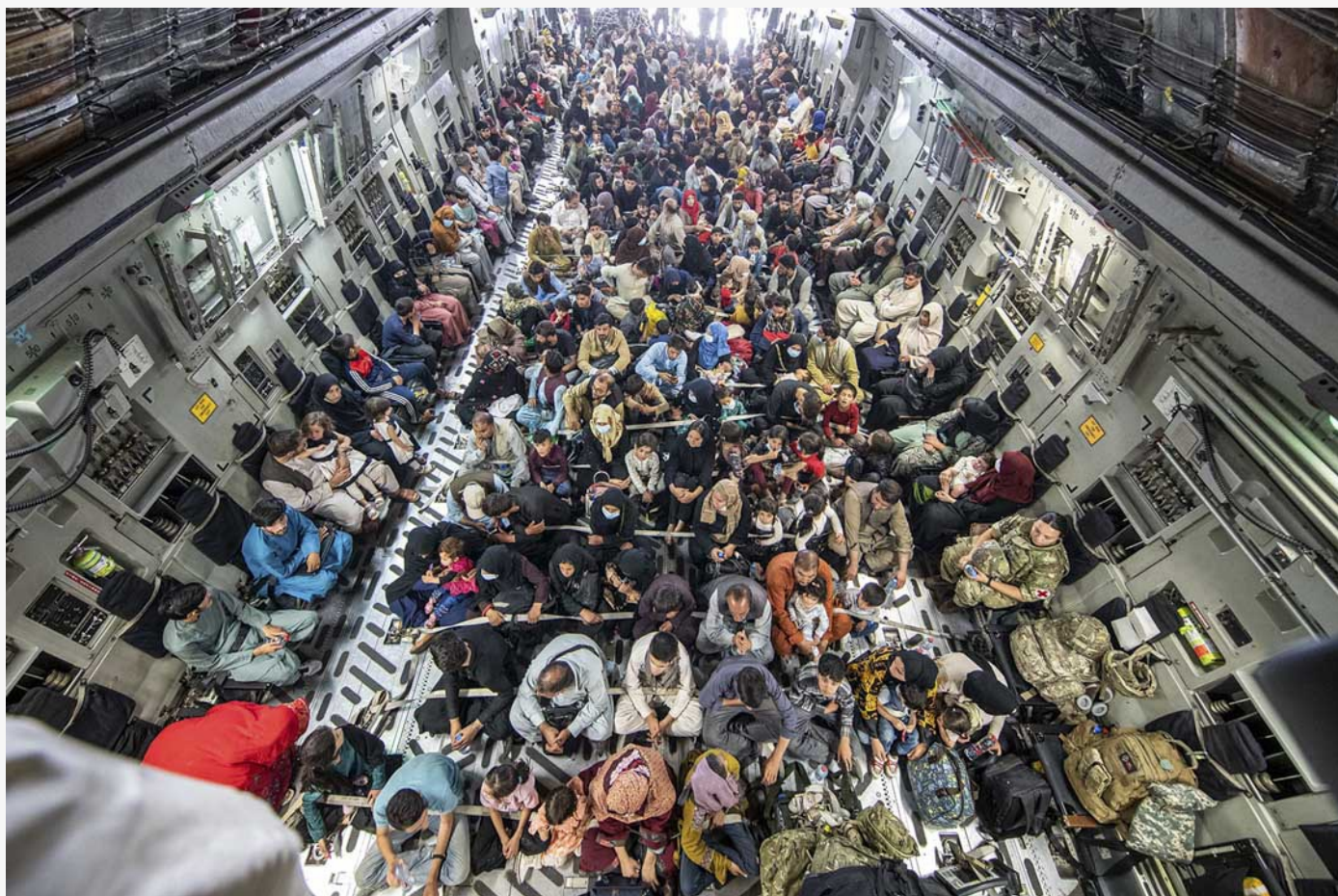
展中國家的數字的十倍。而且，這種「用援助買安全」援助的分布高度不平均：阿富汗五個最多衝突的省份就佔了總援助額的八成，而一些相對和平，沒有戰事的省份，例如巴米揚（Bamyan）和代孔迪（Dykundi），則幾乎完全沒有得益於援助，並成為阿富汗最清貧的省份之一。而且，投放於戰事頻仍地區的援助，當中有不少流向了當地的軍閥和塔利班。

我問伯德，為甚麼阿富汗脫離不了鉅額援助，無法獨立運作，他說：「援助愈多，對援助的依賴就愈多。尤其在阿富汗，大都是戰事去到哪裡，援助就去到哪裡。」

「其實歷史上阿富汗一直依賴外部資金。這種依賴從18或19世紀開始，錢要麼是通過掠奪或佔領次大陸的部分地區得來，要麼就來自當時附近國家的殖民主英國，作為阿富汗不去打擾他們的報酬。在冷戰期間，阿富汗甚至是世界上人均接受援助最多的國家。」

「當然阿富汗也有短暫的，不完全依賴援助的時期，但通常那些是阿富汗非常糟糕的時期，比如在20世紀90年代初，基本上大多數援助都停止了，阿富汗又有內戰，又有塔利班，情況非常惡劣。反正，無論是從其他地區掠奪的，還是從援助得來的，重點是阿富汗自給自足的時期一直非常少。」

「但在最近的20年裏，這種對援助的依賴達到一個新的高峰，比冷戰時期還要嚴重。」



2021年8月21日，阿富汗喀布爾的英國武裝部隊機上，載著265名阿富汗人離開。攝：Ben Shread/Mod Crown Copyright via Getty Images

在泥濘中掙扎的阿富汗人

我問波爾曼，為甚麼愈多戰亂的省份，援助就愈多？她聳聳肩：「援助不是用來扶貧，是用來贏取人心（win hearts）」

and minds) 的。在和平地區的阿富汗人，你可以說我們（援助國）已經贏了他們的人心；那我們現在要『贏』的，就是在我們和塔利班當中，還沒有選邊站的人。」

「如果他們不會成為塔利班，不會對我們進行恐怖襲擊了，他們的生活和福祉，就不是國際援助關心的範圍。」

但最後，援助也沒有真的贏了人心——如果有的話，塔利班大概不會如此輕易地捲土重來，阿富汗政府也不至於以迅雷不及掩耳的速度倒台。

現時國際捐助者面對一個新的問題：失去援助的阿富汗陷入人道危機，國內有一半人口正面對糧荒，未來幾個月情況將更嚴峻。但捐助者們不想承認塔利班政府。很多捐助者不想跟塔利班扯上關係，也生怕援助會進了塔利班的口袋。

在喀布爾受訪的著名阿富汗運動家，阿富汗婦女與和平研究組織 (Women and Peace Studies Organisation) 創辦人弗格 (Wazhma Frogh) 對我說：「他們不會現在才知道塔利班會上台。都在多哈跟塔利班共晉晚餐三年了（註：指美國與塔利班在多哈的和談），現在才來擔心援助會進他們口袋嗎？」她愈說愈急躁，「如果說不知道就是虛偽。」

美軍8月從阿富汗倉皇撤離，弗格氣憤地說：「這是你見過最難看的撤離了吧？他們撤離的時候，完全沒有跟塔利班商量好要成立一個怎樣的臨時政府。也沒有任何過渡方案——是不是應該最少成立一個臨時政府呢？因為這樣倉促而不負責任的撤離方式，阿富汗在過去二十年的成就幾乎一夜之間蒸發，一切都是一團混亂。」

「這一切仍然是有計劃進行的，不過不是阿富汗人的計劃，而是美國、北約，與整個國際社會的計劃。現在人人都很害怕——塔利班很暴力，而且他們內部並不團結，也還沒有組織政府機構，建立規矩，以致很多底層的塔利班喜歡幹甚麼就幹甚麼。他們每個人在過去二十年都有不同的境遇，可能他們的家被炸了，或者是去過關塔那摩監獄，現在就回來用暴力復仇。這令所有人都非常害怕，很多人逃去伊朗、巴基斯坦，或者在邊境等著機會出去。」

弗格認為，國際社會的擔憂沒有反映在他們的行動上。「不要忘記，塔利班已經存在了很久，他們也不是八月突然冒出來的。過去二十年，在北約和美軍駐守阿富汗時，塔利班還在阿富汗境內活躍。塔利班現在還沒有成立政府，他們是戰士，過去二十年都在山區打遊擊的，完全不懂怎樣成立政府。要保證屬於阿富汗人的錢不會用來壯大塔利班，我們必須創造一個商議的機制，可能有一兩個國家，或者IMF／世銀可以作為中間人或託管人 (trustee)，先解凍一部份的資金。」

「現在的問題是甚麼？國際社會沒有成立一個長遠監察塔利班，以及和塔利班商議的機制。」弗格定定看著我，「包括中國。來拍個照，握個手，但沒有打算監察塔利班如何管治阿富汗，沒打算跟他們談條件的話，就不代表有在關注阿富汗。」

至於錢會流向塔利班嗎？弗格說：「會。這是沒辦法的事，因為這是國際社會給阿富汗選擇的。所以，『錢將會給塔利班拿走』不能成為凍結阿富汗的錢或停止對阿富汗的援助的原因。雖然有一部份的錢會被塔利班拿走，還有一些錢會流向普通阿富汗人，而現在普通阿富汗人實在需要這些錢。國際社會現在才來擔心塔利班會貪腐的話，那是太遲了。」



2020年6月15日，阿富汗喀布爾的醫生為新冠病毒患者提供氧氣面罩的呼吸。攝：Haroon Sabawoon/Anadolu Agency via Getty Images

2020年，因為Covid-19疫情，[世銀](#)等許多國際機構都向阿富汗提供了援助撥款。但阿富汗的獨立反腐敗監察機構「阿富汗誠信觀察組織」(Integrity Watch Afghanistan: IWA)卻表示阿富汗政府壟斷了這些援助的用途。這些撥款應該流向醫護及醫療機構，但根本沒有人能追蹤它們的去向，公眾難以監察。IWA總監阿富扎里(Sayed Ekram Afzali)一年前受訪時表示，因為貪污舞弊盛行，政府對疫情援助的壟斷使民眾對政府信心全失，「令制度變得非常脆弱」。而阿富汗重建特別督察長(US special inspector general for Afghanistan reconstruction, SIGAR)的蘇普科(John Sopko)也認為阿富汗政府的腐敗，令塔利班愈來愈容易吸納新血。

現時由於美國和世銀等機構凍結阿富汗儲備，阿富汗的醫生自八月起已經沒發過工資。早在去年，Covid-19開始全球流行的時候，喀布爾的醫生就已經因政府拖欠薪金而發起過遊行。2020年6月，喀布爾一群包括律師和醫生的專業人士示威，不是要求國際機構援助阿富汗——而是希望國際貨幣組織(IMF) [取消](#)一筆給阿富汗對抗疫情的2億美元撥款，因為他們恐怕阿富汗政府會把這筆錢吞掉，而醫護仍然不會準時發薪。

一年後，阿富汗政府已經倒台，而阿富汗正在飢荒邊緣掙扎。IWA總監阿富扎里跟我說：「國際社會還沒有汲取過去二十年的教訓。這麼多年來，數以千億計的援助款到底花到哪裡去了呢？阿富汗人是不會知道的。最有趣的是，現在阿富汗政府都倒台了，塔利班也回來了，但國際社會竟然還沒有將援助款的監察機制提上議程。」

IWF追蹤了國際援助機構在阿富汗興建的二百間學校，發現當中大部份都有結構問題，有些根本沒起出來，有些沒有牆，有些沒有最基本的廁所等設施，有些天花板長期滲水，有些電路是亂鋪的。

「我不會說援助完全沒有幫助阿富汗人，這樣說就太不公平了。至少阿富汗的醫療和教育都因為援助得到很大改善。只是這些錢從來沒有對阿富汗民眾負責過。但民眾不是援助想要幫助的人嗎？」阿富扎里說。「預算、花費、

監察——沒有一項是阿富汗人可以參與的。」

政府和國際援助機構都沒有監察，IWF的社區為本監察計劃 (Community-Based Monitoring) 訓練1500個社區的阿富汗民眾自行監察這些工程的進度，及時發現和解決這些偷工減料問題。

「政府貪污腐敗，國際捐助者完全沒有監察他們『支持』的工程究竟長甚麼樣子，所以絕大部份問題，都是阿富汗人在社區裡自行解決的。我們都已經習慣了這樣子。

「沒人幹的事情，我們就自己幹吧。」

國際援助

阿富汗戰爭

阿富汗局勢

阿富汗

塔利班

美國

本刊載內容版權為端傳媒或相關單位所有，未經端傳媒編輯部授權，請勿轉載或複製，否則即為侵權。