



评估卡塔尔履行 **1995** 年哥 本哈根社会发展承诺的情况

2024 年 11 月 28 日
伦敦

卡塔尔和平与民主中心 (QCPD)

简报系列

抽象的

本简报评估了卡塔尔对 1995 年《社会发展问题哥本哈根承诺》的遵守情况，强调了其作为 2025 年世界社会发展峰会 (WSSD) 东道国的作用。本文介绍了卡塔尔为使其政策与《哥本哈根承诺》保持一致所做的努力，解决了社会正义、消除贫困和性别平等等问题。它强调了卡塔尔作为国际对话和进步平台的全球形象的双重性，以及其内部挑战，例如侵犯劳工权利、限制公民自由、性别平等有限以及民间社会组织的运作受控。分析强调了卡塔尔在教育、医疗保健和基础设施发展方面的成就，同时批判性地审视了政治包容性、司法独立和劳工改革方面持续存在的差距。通过分析卡塔尔自1995年以来履行十项哥本哈根承诺的情况，本文对卡塔尔的进展进行了细致的评估，并从八个行动领域提出了实现全面社会发展的战略建议，特别是为2025年世界可持续发展世界峰会做好准备。

1. 简介

2025 年 11 月初，卡塔尔将主办联合国第二次世界社会发展峰会 (WSSD)，这是一场旨在解决世界各地社会发展持续差距的全球性会议。作为 2025 年联合国几场关键会议之一[1]第二届世界社会发展峰会将重申1995年3月6日至12日在丹麦哥本哈根举行的第一次社会发展世界峰会上的承诺。这些承诺在30年前就已记录在《哥本哈根宣言》中，因此被称为“哥本哈根承诺”。

WSSD 对国际社会、联合国成员国以及世界各地的民间社会都具有重大意义。对于整个世界来说，这是一个迫切需要全球优先考虑社会发展的时刻，因为峰会旨在重新引起国际社会对消除贫困、减少不平等和社会包容等社会问题的关注。它还提供了一个平台来评估进展情况并找出实现可持续发展目标 (SDG) 方面的差距，特别是那些侧重于社会福祉的目标，从而有助于加速 2030 年议程。此外，在全球分裂的时代，峰会可能提供一个机会来加强集体行动的价值，以应对共同的挑战，促进和平、正义和包容的社会。

对于联合国成员国来说，此次峰会将是一个关键时刻，因为世界各国政府有机会重新承诺行 1995 年《哥本哈根宣言》中提出的承诺，并将其与国家层面的当前挑战相结合。此外，WSSD 可能是一个有效政策制定的平台，为交流最佳做法和创新政策以有效解决社会问题提供了一个场所。成员国还将有机会利用 WSSD 建立伙伴关系和创新形式的合作，并获得支持社会发展举措的国际融资机制。

最后，对于民间社会组织 (CSO) 来说，峰会提供了一个绝佳的机会，让它们获得一个突出的舞台来表达边缘化社区的关切并倡导包容性政策。这取决于两位共同协调人将在多大程度上允许和鼓励 WSSD 计划的参与性发展，以领导峰会的政府间筹备进程[2]民间社会组织可以在塑造峰会成果方面发挥关键作用，最重要的是确保所采取的社会发展战略反映基层的现实。

由于其在全球的重要性，此次会议将为东道国卡塔尔提供一个独特的机会，让其成为讨论国际社会现状和未来等最重要问题的平台，从而在全球范围内展示自己，这将为这个中东小国带来巨大的声誉提升。然而，东道国在峰会上讨论的“社会发展”问题上的情况值得怀疑，卡塔尔作为东道国展现了良好的形象，但另一方面，在履行哥本哈根承诺方面仍有一段路要走。卡塔尔

[1]继 2025 年联合国海洋大会（计划于 6 月 9 日至 13 日在法国尼斯举行，重点关注加快行动，保护和可持续利用海洋、海域和海洋资源，与可持续发展目标 14 保持一致）和 2025 年联合国气候变化大会（COP 30，计划于 11 月在巴西贝伦举行，重点评估全球在将升温限制在 1.5°C 以内方面取得的进展以及应于 2025 年 2 月前做出的最新气候承诺）之后，

[2]比利时常驻联合国代表菲利普·克里德尔卡先生阁下和摩洛哥王国常驻联合国代表奥马尔·希莱勒先生阁下。

人民和该国的民间社会不仅希望世界可持续发展峰会向世界其他国家发出促进社会发展的重要信息，也希望这种社会发展在自己的国家得到充分实现，并让人民能够感受到其成果。

本次简报将根据1995年在哥本哈根举行的第一次社会发展世界首脑会议上做出的承诺，对卡塔尔社会发展进展状况进行评估。为此，作为国际合作的一部分，促进国内外社会发展的政策和措施均根据哥本哈根承诺进行考虑。

2. 哥本哈根承诺

1995年3月，在丹麦哥本哈根举行的世界社会发展峰会上，120多位国家元首达成了《哥本哈根承诺》。此次峰会由联合国主办，具体由联合国大会主持，联合国经济和社会事务部(UNDESA)负责协调。峰会及其通过的承诺通常被描述为迈向更公平、更平等世界的第一步，它让穷人成为焦点，并促使与会国做出更大承诺。[3]时任联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利在对峰会的赞赏中指出，“国际社会对世界社会不公、排斥和贫困采取了明确立场”。[4]时任美国第一夫人希拉里·克林顿表示，此次峰会以人民为本。[5]

《哥本哈根承诺》得到了包括卡塔尔在内的多个国家的乐观欢迎和坚定支持，尽管卡塔尔最初对此持保留态度，认为其中任何文本都不会与伊斯兰教义(Sharia)、国家的道德价值观或传统相抵触。[6]在哥本哈根举行的首届可持续发展世界峰会上，各方达成了10项雄心勃勃的承诺，表达了促进全球社会发展的意愿。这些承诺源于贫困、社会不平等和经济不稳定等持续存在的全球挑战，这些挑战促使各国寻求统一的可持续发展方法。因此，这些承诺旨在解决当时最具挑战性的问题，这些问题至今仍十分突出。

[3] Felice, WF (1997). 哥本哈根峰会：世界银行的胜利？社会正义，24(1 (67))，107-119。 <http://www.jstor.org/stable/29766994>。

[4] 闭幕词时发表的声明。联合国非洲经济委员会(1995年)：布特罗斯·布特罗斯-加利在哥本哈根社会发展世界首脑会议上的讲话，1995年3月6日。
<https://repository.uneca.org/handle/10855/39373?show=full>。2024年11月24日访问。

[5] 白宫(1995年)：1995年3月7日，第一夫人希拉里·罗德姆·克林顿在丹麦哥本哈根举行的联合国世界社会发展首脑会议论坛上向国际非政府组织界发表的讲话。
https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/First_Lady/html/generalspeeches/1995/3-7-95.html。2024年11月24日访问。

[6] 联合国(1995年)：社会发展问题世界首脑会议报告。哥本哈根，1995年3月6-12日。摘自<https://www.un.org/en/conferences/social-development/copenhagen1995>。2024年11月22日访问。

以下是各方同意的承诺的摘要，这些承诺以以下承诺的形式表达：

1. 创造有利于人民实现社会发展的经济、政治、社会、文化和法制环境；
2. 在各国确定的目标日期前消除绝对贫困；
3. 支持充分就业作为一项基本政策目标；
4. 在加强和保护所有人权的基础上促进社会融合；
5. 实现男女平等和公平；
6. 实现普遍和公平地获得教育和初级卫生保健的机会；
7. 加速非洲和最不发达国家的发展；
8. 确保结构调整方案包括社会发展目标；
9. 增加分配给社会发展的资源；
10. 通过联合国加强社会发展合作。

3. 卡塔尔与哥本哈根承诺

卡塔尔的社会经济状况为履行 1995 年哥本哈根承诺等国际承诺提供了一个独特的案例研究。在全球社会和民间社会为 2025 年 11 月在多哈举行的第二次社会发展世界首脑会议做准备之际，看看这一重要全球首脑会议的主办国在履行社会发展议程方面表现得还是差（以 1995 年承诺的履行情况衡量）是有趣的。与此同时，卡塔尔有机会利用剩余的准备时间采取果断措施解决其自身社会发展中剩余的弱点，并在 2025 年 11 月向世界展示自己作为促进国内和世界各地社会发展的先驱。除此之外，了解卡塔尔的战略及其面临的挑战可以为全球社会发展的更广泛讨论提供宝贵的见解。

本章探讨了 1995 年哥本哈根峰会期间做出的承诺与卡塔尔的法律框架、雄心勃勃的“卡塔尔 2030 年国家愿景”以及该国普遍的惯例和现实之间的比较。本章分析了国际期望与卡塔尔国家现实之间的一致性和差距。通过研究该国的政策框架、经济依赖性和社会政治动态，本讨论旨在揭示社会发展持续不足的原因。

3.1 哥本哈根承诺 1：创造有利于人民实现社会发展的经济、政治、社会、文化和法律环境

《卡塔尔 2030 国家愿景》是一份极其重要的国家文件，因其影响深远且对评估卡塔尔社会发展框架条件具有根本意义。它概述了一个全面的框架，旨在将卡塔尔转变为“一个能够维持自

身发展并为子孙后代提供高水平生活的先进社会”。78这一愿景强调经济多样化和人力资源的提升，旨在减少对碳氢化合物收入的依赖并建立知识型经济。

卡塔尔2030国家愿景基于四大支柱：

1. 人类发展：卡塔尔全体人民的发展使他们能够维持一个繁荣的社会。
2. 社会发展：建立一个基于高道德标准的公正、充满关爱的社会，并能够在全球发展伙伴关系中发挥重要作用。
3. 经济发展：发展具有竞争力和多样化的经济，以满足现在和未来全体人民的需求并确保他们的高生活水平。
4. 环境发展：对环境进行管理，使经济增长、社会发展和环境保护协调发展。

政府对这些支柱的承诺在《第三个国家发展战略》（2024-2030年）中得到了进一步详细说明，该战略重点关注可持续经济增长、财政可持续性、打造面向未来的劳动力、增强社会凝聚力、生活质量、环境可持续性和政府卓越。[9]卡塔尔政府在“2030愿景”第一阶段取得了诸多成就（其中包括成立卡塔尔投资局和卡塔尔基金会），并寻求在七个关键国家战略成果中取得更多进展。

卡塔尔在经济、政治、社会、文化和司法领域为社会积极发展创造有利环境的目标上，既表现出显著的优势，也存在着显著的劣势。下文将针对这些具体领域进行详细分析，并在后续章节中提供更深入的描述和分析。

我。经济环境

卡塔尔的巨额财富主要来自其丰富的天然气和石油储备，使其成为世界上最富有的国家之一。2022年，该国的人均GDP为87,480美元，比上一年增长了30.84%。[10]卡塔尔经济一直能够抵御包括新冠疫情在内的冲击，这证明了其经济的稳定性。2024年，卡塔尔的实际GDP增长率稳定在2.4%，而根据世界银行的数据，预计增长率为5.5%。[11]多年来，卡塔尔一直有盈余预算

[7]政府通信办公室（2024年）：卡塔尔国家愿景2030。<https://www.gco.gov.qa/en/about-qatar/national-vision2030/>。2024年11月20日访问。

[8]规划和统计局（2024年）：卡塔尔第三个国家发展战略2024-2030。规划和统计局。https://www.psa.gov.qa/en/nds1/nds3/Documents/QNDS3_EN.pdf。2024年11月26日访问。

[9]政府通信办公室（2024年）：卡塔尔启动第三个国家发展战略2024-2030。<https://www.gco.gov.qa/en/top-news/qatar-launches-third-national-development-strategy-2024-2030/>。2024年11月20日访问。

[10]宏观趋势（2024年）：卡塔尔人均GDP（1970-2024年）。<https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/QAT/qatar/gdp-per-capita>。2024年11月20日访问。

[11]世界银行（2024年）：发展中国家宏观贫困展望国别分析和预测。<https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>。2024年11月20日访问。

，[12]虽然该国几十年来一直依赖碳氢化合物增长，但最近它开始加快对非碳氢化合物的投资，以继续其增长轨迹。卡塔尔拥有资本充足的银行，并进行了多项改革，以确保促进公私伙伴关系和自由化经济。[13]经济繁荣使得卡塔尔政府能够在基础设施、教育、医疗和社会福利方面进行大量投资，从而促进社会发展。

尽管卡塔尔非常富裕，但它未能确保其全体人民享有平等的经济利益。移民工人约占该国劳动力的 95%，但他们的收入和工作条件与卡塔尔国民相比往往存在巨大差距。[14][15][16] 尽管进行了改革，例如 2021 年 3 月引入了非歧视性最低工资，但人们仍然担心劳动法的有效实施和执行。[17]此外，卡塔尔经济仍然严重依赖碳氢化合物出口，其中天然气占其出口的 60% 以上，约占出口收入的 82%。[18]这种依赖使该国面临全球能源价格波动带来的脆弱性，这可能严重影响其经济稳定和增长前景。

二、政治环境

卡塔尔是一个君主立宪制国家，由卡塔尔埃米尔谢赫·塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼领导。埃米尔拥有重大权力，包括任命所有主要部长，并担任最终上诉法院，对重大司法决定拥有最终决定权。现任埃米尔来自阿勒萨尼统治家族，该王朝自 19 世纪中叶以来一直统治着半岛，始于谢赫·穆罕默德·本·萨尼，他于 1868 年成为卡塔尔第一任埃米尔。阿勒萨尼家族是巴尼·塔米姆部落的一部分，该部落是海湾地区最重要的阿拉伯部落之一。统治家族的成员在国家中担任重要职务。现任统治者于 2013 年 6 月 25 日在其父亲谢赫·哈马德·本·哈利法·阿勒萨尼退位后成为埃米尔。在谢赫·塔米姆的领导下，卡塔尔继续推行现代化、经济多元化和区域外交政策。

[12]交易经济学（2024 年）：政府预算。

<https://tradingeconomics.com/qatar/government-budget>。2024 年 11 月 20 日访问。

[13] 国际货币基金组织（2024 年）：国家报告编号 24/43，卡塔尔。

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1QATEA2024001.ashx>。2024 年 11 月 20 日访问。

[14]人权观察（2020 年）：卡塔尔——2019 年事件。<https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/qatar>。以及：人类发展（2020 年）：国家概况：卡塔尔。移民与难民部分。<https://migrants-refugees.va/country-profile/qatar/>。访问日期：2024 年 11 月 20 日。

[15]人权观察（2024 年）：卡塔尔 - 2023 年事件。<https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/qatar>。2024 年 11 月 20 日访问。

[16]更深入的分析请参阅第 3.3 章（哥本哈根承诺 3：支持充分就业作为一项基本政策目标）。

[17]国际劳工组织（2023）：卡塔尔移民工人发生了哪些变化？

<https://webapps.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Country-Focus/world-cup-qatar>。2024 年 11 月 20 日访问。

[18] IMF（2024）。同上。

谢赫塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼将卡塔尔转变为如今令人钦佩的经济体，其特点是经济增长和发展令人瞩目，对此他深表赞赏。

卡塔尔的政治稳定和有效的治理使大型基础设施和社会项目得以实施，例如 (1) 哈马德国际机场 (2014 年启用，是一座最先进的设施，每年可处理超过 5000 万名乘客，使卡塔尔成为全球重要的航空枢纽)、(2) 教育城 (一个庞大的校园，拥有乔治城大学、卡内基梅隆大学和威尔康奈尔医学院等国际一流大学的分校) 或 (3) 路萨尔城 (一项耗资 450 亿美元的智慧城市开发项目，是卡塔尔最雄心勃勃的城市规划项目之一，旨在容纳超过 45 万居民)。该国领导层一直积极主动地将政策与国际发展标准相结合，正如上文提到的第三个国家发展战略 (NDS3) 2024-2030 的启动所证明的那样。此外，卡塔尔对国际合作的承诺还体现在其积极参与全球倡议和遵守国际协议上。[19]

然而，由于政治参与有限和基本自由受到限制，卡塔尔在促进包容性社会发展方面面临巨大挑战。政府不允许组织政党，近年来也没有尝试成立政党。只有年满 18 岁且能证明其家人在 1930 年之前居住在该国或其祖父出生在卡塔尔的公民才有资格投票。[20]此外，当局继续限制言论自由与和平集会的权利，包括任意拘留行使人权的个人。[21]这些限制阻碍了卡塔尔全体人民充分参与社会发展，并限制了公共话语中观点的多样性。

三、社会环境

卡塔尔人民生活水平较高，政府在医疗、教育和公共福利方面投入了大量资金。2020 年，政府为医疗拨款 226 亿卡塔尔里亚尔 (62 亿美元)，占总预算的 11%，为教育拨款 221 亿卡塔尔里亚尔 (61 亿美元)，占总预算的 10.5%。[22]这些投资促进了世界一流医疗保健体系的发展，其中五家医院将在 2023 年跻身世界 250

[19]卡塔尔国外交部 (2024)：国际合作 - 概述。 <https://mofa.gov.qa/en/foreign-policy/international-合作/国际合作>。2024 年 11 月 20 日访问。

[20]美国国务院 (2022 年)：2022 年国家人权实践报告：卡塔尔。 <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/qatar/>。2024 年 11 月 20 日访问。

[21]国际特赦组织 (2023 年)：卡塔尔 2023 年。 <https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/middle-east/qatar/report-qatar/>。2024 年 11 月 20 日访问。

[22]牛津商业集团 (2020 年)：卡塔尔对医疗保健和教育的公共投资不断增加。 <https://oxfordbusinessgroup.com/reports/qatar/2020-report/economy/budgeting-for-progress-the-authorities-work-to-keep-the-fiscal-balance-in-surplus-while-also-investing-健康与教育>。2024 年 11 月 20 日访问。

强学术医疗中心之列。[23]此外，卡塔尔在体育领域取得了重大进步，举办了重大国际赛事，并成为地区体育和娱乐中心。[24]这些努力符合“卡塔尔 2030 年国家愿景”，旨在实现经济多元化并加强人力资本发展。然而，卡塔尔在解决社会不平等问题方面面临显著挑战，尤其是卡塔尔国民与外籍人士之间的不平等问题。

卡塔尔的民间社会处于受国家政治和法律环境严格控制的框架内。卡塔尔官方承认民间社会的重要性，将其作为“卡塔尔 2030 年国家愿景”的一部分，该愿景强调可持续发展、教育和社会进步。然而，卡塔尔民间社会的现实表明，非政府组织 (NGO) 的成立、独立性和运作受到严重限制。民间社会组织 (CSO) 的成立和运作受 2004 年第 12 号《私人协会和基金会法》的管辖，该法规定了严格的要求。[25]组织必须获得政府批准才能注册和运营，这一过程包括对其职责和活动的严格审查。政府有权自行解散组织，特别是当其目标或行动被认为不符合国家利益时。这一法律框架阻碍了异议，扼杀了任何独立或批评声音的潜力。

卡塔尔大多数公认的民间社会组织与国家关系密切，通常专注于教育、卫生和慈善等非争议领域。[26]卡塔尔基金会和卡塔尔红新月会等知名组织在政府的强烈影响下运作，是卡塔尔发展和外交政策目标的延伸，而非独立实体。基层活动和倡导政治或劳工权利的组织实际上并不存在，这进一步凸显了民间社会活动范围的有限性。由于这些限制，关注移民工人的倡导团体（如 Migrant-Rights.org）通常在卡塔尔境外开展活动。与自由民主国家不同，卡塔尔法律禁止民间社会组织参与政治活动，这实际上削弱了它们作为监督者或系统变革倡导者的能力。不允许公众举行示威或抗议活动，动员基层运动的努力也遭到抵制。例如，人权观察和国际特赦组织等国际组织一再批评卡塔尔对异见缺乏容忍，并拒绝允许对侵犯人权行为进行独立审查。由于政府对表达不同观点的团体进行打压，注册一个公民组织，特别是对政府持批评态度的组织，几乎是不可能的。

[23]半岛（2024 年）：卡塔尔的医疗保健系统在全球排名前 20 位。

<https://thepeninsulaqatar.com/article/30/01/2024/qatars-healthcare-system-ranked-among-top-20-globally>。2024 年 11 月 20 日访问。

[24]牛津商业集团 (2019)：卡塔尔通过投资和合作巩固其国际体育中心地位。

<https://oxfordbusinessgroup.com/reports/qatar/2019-report-economy/full-pelt-infrastruct-investment-and-business-partnerships-are-supporting-the-countrys-rise-to-become-a-major-国际体育赛事中心>。2024 年 11 月 20 日访问。

[25]Al Meezan (2024)：2004 年第 12 号关于私人协会和基金会的法律。

<https://www.almeezan.qa/LawView.aspx?opt&LawID=3956&language=en>。2024 年 11 月 27 日访问。

[26]美国国务院 (2022 年)：2022 年国家人权实践报告：卡塔尔。

<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/qatar>。2024 年 11 月 27 日访问。

卡塔尔已采取措施，在国际舞台上展现自己对公民社会的支持。国家人权委员会 (NHRC) 和多哈国际家庭研究所的成立就是在国家批准的范围内运作的组织的例子。然而，批评者认为，这些实体主要是为了提高卡塔尔的全球声誉，而不是促进真正的公民参与或解决紧迫的国内问题。为了培育一个真正充满活力的公民社会，卡塔尔需要改革其法律框架，允许组织独立注册、运作和资助，并保护个人组织、倡导和表达异议的权利，而不必担心遭到报复。

四、文化环境

卡塔尔利用其独特的地缘政治位置、财政资源和外交影响力，将自己定位为“文化之间的桥梁”，以促进不同地区和文明之间的理解与合作。该国积极通过多哈论坛等举措促进跨文化对话，多哈论坛是一个就紧迫的国际问题进行政策讨论的全球平台。卡塔尔还支持教育和文化交流项目，包括与西方大学在教育城合作，并赞助全球文化举措，如文化年计划，该计划每年将卡塔尔与一个伙伴国家配对，以庆祝共同的遗产。卡塔尔通过卡塔尔基金会和伊斯兰艺术博物馆 (MIA) 等机构，巧妙地平衡了文化保护与现代性。MIA 由建筑师贝聿铭设计，收藏了横跨 1400 多年和三大洲的大量伊斯兰艺术品，彰显了卡塔尔对文化遗产的奉献精神。[27]

卡塔尔自诩为文化和外交桥梁，其主办的大型国际赛事也体现了这一理念，例如 2022 年世界杯，卡塔尔将其视为向全球观众展示中东文化的机会。通过举办世界杯，卡塔尔进一步巩固了其作为跨文化中心的全球形象。卡塔尔因举办全球赛事积极促进国际文化交流而受到国际足联的赞扬。在国际足联看来，2022 年世界杯不仅向世界展示了卡塔尔的热情好客，还促进了不同人群之间的文化理解。[28] 虽然举办国际足联世界杯等举措凸显了卡塔尔致力于营造丰富的文化环境，将其历史遗产与当代全球参与联系起来

但也存在一些缺点。尽管举办世界杯总体上取得了成功，但据报道，侵犯人权行为屡见不鲜。卡塔尔展示的文化交流被人权争议所掩盖，包括劳工虐待和审查制度。迄今为止，政府尚未按照人权组织的建议向侵权受害者提供赔偿。[29]

卡塔尔对媒体的投资，尤其是通过半岛电视台，使其能够呈现来自全球南方的叙事，并在世界舞台上扩大不同的声音。此外，卡塔尔的外交政策强调对话和不结盟，与美国、伊朗和哈马斯等敌对势力保持联系。这种方法使卡塔尔能够将自己定位为利益冲突和意识形态之间的解释者，提供其他国家可能难以调解的解决方案。该国一再将自己描绘成国际冲突的调解人，利用其与各种全球参与者的关系来促进谈判

[27] 伊斯兰艺术博物馆 (2024)：首页。<https://mia.org.qa/en/>。2024 年 11 月 20 日访问。

[28] 国际足联 (2022)：社会支柱——文化理解。<https://publications.fifa.com/en/final-sustainability-report/social-pillar/culture-understanding/culture-understanding-overview>。2024 年 11 月 20 日访问。

[29] 人权观察 (2023)：卡塔尔：世界杯结束六个月后，移民工人遭受苦难。人权观察。<https://www.hrw.org/news/2023/06/16/qatar-six-months-post-world-cup-migrant-workers-suffer>。2024 年 11 月 21 日访问。

正如其在调解争端中发挥的作用一样，例如 2020 年的美国与塔利班会谈和达尔富尔和平进程，以及在中东持续冲突的背景下促进谈判。

然而，卡塔尔作为“文化之间的桥梁”和全球冲突调解人的角色值得严格审查。尽管该国取得了一些显著的外交成就，例如促成美国与塔利班达成协议，但批评者认为，卡塔尔的干预往往是自私自利的，旨在增强其软实力，而不是实现真正的和解。卡塔尔对有争议的组织的支持，包括与哈马斯的联系以及对极端主义运动的指责，破坏了其公正和建设和平的主张。这些因素表明，卡塔尔作为文化和外交桥梁的作用虽然有其优点，但有时被夸大了，而且其行动并不总是与其言论一致。

此外，卡塔尔在将传统文化规范与国际人权标准相结合方面面临挑战，特别是在劳工和妇女权利方面。尽管卡塔尔最近进行了劳工改革，例如正式废除了卡法拉制度并引入了非歧视性最低工资，但人们仍然担心这些法律能否有效实施和执行。[30]例如，约占劳动力95%的移民工人继续面临与工资、生活条件和法律保护有关的问题。[31][32]在妇女权利方面，虽然教育和劳动力参与方面取得了进步，但文化规范仍然施加限制并有效限制了性别平等。[33]截至 2024 年 2 月，议会席位中只有 4.4% 由女性占据。卡塔尔 15 岁及以上的女性和女孩将 8.2% 的时间花在无偿照护和家务劳动上，而男性这一比例仅为 2.2%。[34]虽然女性教育和劳动力参与率取得了进步，2017 年女性劳动力参与率已上升至 58.5%，但差距仍然存在。[35]25

岁以下的卡塔尔单身女性需要获得监护人的许可才能前往卡塔尔境外旅行，已婚女性，无论年龄大小，都可以通过丈夫的法庭申请限制其旅行。[36]

五、法律环境

[30]国际劳工组织（2022）：卡塔尔国的劳工改革——围绕共同愿景走到一起。

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40arabstates/%40ro-beirut/%40ilo-qatar/documents/publication/wcms_859843.pdf。2024 年 11 月 20 日访问。

[31]Normlex（2024）：卡塔尔。https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:103429。2024 年 11 月 20 日

访问。

[32]更深入的分析请参阅第 3.3 章（哥本哈根承诺 3：支持充分就业作为一项基本政策目标）。

[33]更深入的分析请参阅第 3.5 章（哥本哈根承诺 5：实现男女平等和公平）。

[34]联合国妇女署（2024）：卡塔尔 <https://data.unwomen.org/country/qatar>。2024 年 11 月 20 日访问。

[35]Parvez, Z. (2021)。卡塔尔女性劳动力参与率：石油、文化和人口趋势。收录于：Zweiri, M., Al Qawasmi, F. (eds) 当代卡塔尔。海湾研究，第 4 卷。Springer，新加坡。https://doi.org/10.1007/978-981-16-1391-3_14。

[36]人权观察（2024 年）：卡塔尔 - 2023 年事件。<https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/qatar>。2024 年 11 月 20 日访问。

卡塔尔宪法规定了一些国家义务，从字面上看，这些义务营造了良好的法律环境：例如，第 23 条要求国家促进公共卫生，第 25 条呼吁国家确保、促进和努力使教育普及和易于获得，而第 28 条则保障基于社会公正和公私活动平衡合作的经济自由。此外，第 30 条也具有重要意义，规定雇主和雇员之间的关系必须基于社会公正。然而，卡塔尔的现实往往与卡塔尔宪法中的一些进步规定形成鲜明对比，而这些规定原本可以成为促进社会发展的有利法律环境的基石；

2014 年 1 月，联合国法官和律师独立性特别报告员加布里埃拉·克瑞尔对卡塔尔进行了正式访问，以评估其司法系统。她的调查结果[37]于 2015 年提交给联合国人权理事会，强调了几个关键问题

1. 行政干预：克瑞尔对行政部门对司法部门的影响表示担忧，特别是在涉及知名个人或企业的案件中。特别报告员写道，这种干预破坏了司法独立性和公正性。
2. 违反正当程序：报告指出，存在严重违反正当程序和公平审判标准的情况。例如，被告（尤其是不会说阿拉伯语的被告）被迫在不理解文件内容的情况下签署阿拉伯语文件，以及法庭审理期间缺乏口译服务。
3. 对非卡塔尔人的歧视：克瑞尔指出，司法系统对非卡塔尔人，尤其是移民工人存在歧视。这些群体在寻求司法救助时往往面临更多障碍，而且更容易受到权利侵犯。
4. 透明度和信息获取：报告强调司法程序缺乏透明度，包括调查期间限制信息获取和无理闭门审理。特别报告员写道，这些做法妨碍了司法程序的公正性和公开性。
5. 非卡塔尔法官的独立性：非卡塔尔法官的独立性受到质疑，他们通常签订临时合同。这种雇佣结构可能会损害他们的公正性，并容易受到外部压力的影响。

克瑞尔 2014 年的报告呼吁进行全面改革以解决这些问题，强调司法独立、遵守正当程序以及卡塔尔所有人都享有平等的司法机会的必要性。本简报借鉴了加布里埃拉·克瑞尔正式访问的结果，尽管这次访问发生在十年前，但自 2014 年 1 月以来，联合国法官和律师独立性特别报告员再也没有对卡塔尔进行过正式访问。现任特别报告员玛格丽特·萨特思韦特于 2022 年 10

[37]联合国人权高专办（2014）：联合国人权专家敦促卡塔尔抓住机会改革其司法系统。
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/01/un-rights-expert-urges-qatar-seize-opportunity-reform-its-justice-system>。2024 年 11 月 20 日访问。

月被任命，尚未对卡塔尔进行过正式访问。[38]后续没有访问表明联合国自2014年评估以来尚未对卡塔尔的司法独立性进行进一步深入评估。

自2014年以来，卡塔尔进行了多项旨在加强司法系统的改革。最近一次改革是在2024年4月，卡塔尔颁布了2024年第4号《司法执行法》，以简化司法裁决的执行。主要特点包括设立专门的执行法院和引入数字解决方案以加快法律程序。该法律还规定数字化转型举措表明卡塔尔已努力实现司法程序数字化，提高司法体系的透明度和可及性。[39]

然而，尽管这些改革表明取得了进展，特别是在数字化方面，但司法系统似乎并未发生根本性变化。这主要表现为两个持续存在的问题[40]：首先是持续的行政影响。埃米尔继续拥有任命法官的权力，这种做法引发了人们对司法独立性的担忧。此外，负责监督司法机构的最高司法委员会由司法部长担任主席，而司法部长是行政部门的成员。这种结构因可能损害司法系统的公正性而受到批评。例如，贝塔斯曼基金会的《2024年转型指数》(BTI)报告指出，法官由埃米尔根据最高司法委员会的建议任命，任期为三年，可无限期连任，这妨碍了他们的独立性。[41]

第二个问题是卡塔尔司法系统一直使用非卡塔尔籍法官。这引发了人们对司法独立性、公正性和司法不安全性的担忧。非卡塔尔籍法官占司法系统的很大一部分，他们通常是签订短期可续签合同的外籍人士，因此很容易受到政府的影响，因为他们的重新任命往往取决于国家的自由裁量权。[42]这种安排可能会损害司法独立性，因为法官可能会感到压力，为了保住自己的职位，必须与政府利益保持一致。批评者还强调，这种做法破坏了卡塔尔完全自主和稳定的法律体系的发展，因为对外籍法官的依赖会导致缺乏连续性和机构记忆。尽管卡塔尔辩称，聘用外国法官对于填补专业知识空白是必要的，但这种做法仍然引发了人们对司法透明度和问责制的质疑。

[38] 联合国人权高专办 (2014 年)：法官和律师独立性问题特别报告员。<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-independence-of-judges-and-lawyers>。2024 年 11 月 20 日访问。

[39] Eversheds Sutherland (2024)：卡塔尔2024年司法执行法第4号：法律改革的新篇章。<https://www.eversheds-sutherland.com/en/qatar/insights/qatars-judicial-enforcement-law>。2024 年 11 月 20 日访问。

[40] Marhaba (2022)：卡塔尔的法院系统。<https://marhaba.qa/the-court-system-in-qatar/>。2024 年 11 月 20 日访问。

[41] 贝塔斯曼基金会 (2024 年)：BTI 转型指数 - 2024 年卡塔尔国家报告。<https://bti-project.org/en/reports/country-report/QAT>。2024 年 11 月 20 日访问。

[42] 联合国人权高专办 (2014 年)。同上。

在结社和集会权利方面，国家继续压制异议。2022年5月，三名卡塔尔活动人士（包括哈扎·马里和拉希德·马里）因反对选举法被判处终身监禁。同年，一群倡导解除任意旅行禁令的伞式组织“全国旅行禁令公民运动”的活动人士被捕并入狱数月。[43]2020年，卡塔尔修改了刑法，规定发布虚假新闻的罪行最高可判处五年监禁或27,500美元罚款。[44]2003年第(5)号法律赋予国家安全机构任意执法、起诉和司法权力，包括拘留人员30天而不将其送交主管法院的权力。有报道称，这项法律被用来压制人权捍卫者。[45]

3.2 哥本哈根承诺 2：在各国确定的目标日期前消除绝对贫困

世界银行和国际货币基金组织等众多来源都认为卡塔尔的人均GDP超过8万美元，而且有有限的数据显示卡塔尔存在贫困，但该国似乎已经消除了贫困。[46]卡塔尔还与国际货币基金组织、世界银行、海湾合作委员会、联合国各机构、民间社会和伙伴国家等各方合作伙伴在世界各地开展各种消除贫困计划。[47]

然而，持续不断的报告凸显了卡塔尔内陆地区的贫困指标，包括移民工人的低工资、恶劣的生活条件和有限的医疗保健，这与官方统计数据所显示的状况不同。在此背景下，值得注意的是，尽管有大量报告显示低收入，特别是移民工人与卡塔尔国民相比收入较低，但卡塔尔政府尚未公布与低收入或贫困指标相关的数据。[48]移民工人仍然住在远离医院等大多数社会设施的劳工营中。劳工营的住房条件与多哈天际线上耀眼的摩天大楼形成了鲜明的对比。[49]世界杯结束后，出现了多起工人工资被削减或拖欠的事件，并有记录在案。这进一步导致该国许多工人无法维持卡塔尔的生活成本。尽管政府已正式废除了卡法拉制度，但许多雇主仍继续以低薪和恶

[43] 自由之家（2024年）：卡塔尔：2024年世界自由度国家报告。

<https://freedomhouse.org/country/qatar/freedom-world/2024>。2024年11月21日访问。

[44] 自由之家（2023年）：卡塔尔：2023年世界自由国家报告。摘自

<https://freedomhouse.org/country/qatar/freedom-world/2023>。访问日期：2024年11月21日。

[45] 海湾人权中心、Access Now、ARTICLE19 和 CIVICUS（2024）：向联合国普遍定期审议工作组第47届会议提交的联合意见。<https://www.civicus.org/documents/upr-submissions/UPR47-JointSubmission-Qatar.pdf>。2024年11月21日访问。

[46] 同上。

[47] 更深入的分析请参阅第3.7章（哥本哈根承诺7：加速非洲和最不发达国家的发展）。

[48] 帕蒂森（2022）：低薪工人为卡塔尔辉煌的世界杯付出了高昂代价。《卫报》。

<https://www.theguardian.com/global-development/2022/apr/01/low-wage-workers-have-paid-dearly-for-qatar-world-cup>。

[49] 昆蒂（2023）：移民工人忍受着卡塔尔世界杯的黑暗遗产。《福布斯》。

<https://www.forbes.com/sites/samindrakunti/2023/12/18/migrant-workers-endure-qatars-dark-world-cup-legacy/>。

劣的工作条件剥削工人，同时还扣留他们。如果工人敢于离开工作场所，雇主就会要求工人赔偿。[50] 由于担保做法仍然盛行，许多人发现无法换工作，这使他们容易受到雇主的剥削。[51]

国家社会保障制度是消除和预防贫困的重要手段。2002 年，卡塔尔实施了第 24 号法律，建立了由退休和社会保险总局 (GRSIA) 管理的公共退休保障制度。该系统专门为卡塔尔公民和在公共部门工作的居民提供退休、遗属和残疾福利。[52] 到 2022 年，该计划的贡献者人数已达 79,441 人。[53] 2022 年第 1 号《社会保险法》颁布后，预计缴费人数将会增加，该法将扩大社会保障覆盖范围，自 2023 年 1 月起生效，涵盖卡塔尔公民、居民和在私营部门工作的海湾合作委员会国民。[54] 然而，值得注意的是，该系统并未涵盖移民工人，而移民工人是卡塔尔劳动力的重要组成部分。因此，卡塔尔应考虑进行改革，将这一卡塔尔劳动力的重要部分纳入其中。

3.3 哥本哈根承诺3：支持充分就业作为基本政策目标

卡塔尔是世界上失业率最低的国家之一。根据联合国西亚经济社会委员会的数据，卡塔尔的失业率为 0.4%，而世界银行甚至将失业率定为劳动力的 0.1%。[55] 虽然对于卡塔尔劳动力来说这似乎是一种近乎理想的状况，而且第三次哥本哈根承诺的目标似乎已在卡塔尔正式实现，但卡塔尔劳工和就业方面的问题却更加严重：多年来，该国的就业记录一直以侵犯工人权利，特别是移民工人权利而著称。

问题的核心是所谓的“卡法拉”制度，多年来，该制度让卡塔尔因其不公正而享誉全球。卡法拉制度本质上是一种劳工赞助框架，几十年来一直是卡塔尔劳动力市场的标志性特征，尤其影响了该国庞大的移民工人团体。卡法拉制度源于贝都因人的传统赞助习俗，20 世纪中叶，海湾合作委员会 (GCC)

[50] 同上。

[51] 本简报的后续部分将更详细地讨论更多不足之处。请参阅第 3.3 章（哥本哈根承诺 3：支持充分就业作为基本政策目标）

[52] 普通退休和社会保险管理局（2022 年）：2022 年年度报告。

<https://www.grsia.gov.qa/ar/studies-and-researches/Lists/AnnualReports/Attachments/53//2022.pdf>。2024 年 11 月 21 日访问。

[53] 同上。

[54] 卡塔尔海外菲律宾劳工 (nd)：卡塔尔退休养老金计划和社会保险法。

<https://qatarofw.com/retirement-pension-social-insurance-law/>。访问日期：2024 年 11 月 21 日。

[55] 世界银行集团（2024 年）：卡塔尔失业率。

<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=QA>。11 月 26 日访问。

国家将其改编为正式的劳工制度，以管理移民工人的涌入。在卡塔尔，该制度随着该国在发现天然气和石油后经济迅速增长而正式化，基础设施和开发项目需要大量外国劳工。

卡塔尔的“卡法拉”制度的主要特点包括：(1) 雇主担保原则（在“卡法拉”制度下，移民工人的合法居住权与其雇主挂钩，被称为“kafeel”，工人未经雇主许可不得离开该国，这使雇主对工人的生活拥有很大的控制权）；(2) 护照扣留（雇主经常没收工人的护照，限制他们的行动自由，加剧对雇主的依赖）；(3) 限制劳动力市场的流动性（工人必须获得现任雇主的无异议证书（NOC）才能换工作，这使得他们很难离开虐待或剥削的工作环境 而不会面临被逮捕、驱逐出境或收入损失的风险，本质上是造成了强迫劳动条件）；(4) 剥削和虐待（拖欠工资、不安全的工作条件、长时间工作而得不到足够补偿的报道很常见，尤其是家政工人在该制度下面临着严重的脆弱性）。

多年来，卡塔尔的“卡法拉”制度因助长剥削行为和侵犯人权而面临广泛而不断升级的批评。21 世纪初，人权组织开始强调卡法拉制度的压迫性质。人权观察组织 (HRW) 和国际特赦组织的报告记录了强迫劳动、没收护照和限制工人行动自由的案例。这些出版物首次引起了国际社会对卡塔尔移民工人困境的关注。卡塔尔于 2010 年成功申办 2022 年世界杯，这加剧了全球的关注。该赛事所需的大规模基础设施项目导致大量移民工人涌入，使卡法拉制度成为全球关注的焦点。2013 年，《卫报》发表了一篇调查报告，题为“揭露：卡塔尔世界杯‘奴隶’”，揭露了工人面临的恶劣条件。[56]这份报告对于提高认识和推动改革呼吁至关重要。

2010 年代中期，国际社会对卡塔尔的压力不断加大，要求改革“卡法拉”制度的呼声也越来越高。国际劳工组织 (ILO) 和其他机构加大了对卡塔尔的压力，要求其改革劳工制度。2016 年，国际特赦组织发布了一份题为“美丽足球的丑陋一面”的报告，详细描述了世界杯建设项目中的虐待行为。[57]这些出版物强调了系统性问题并敦促国际足联和卡塔尔承担责任。面对日益增加的压力，卡塔尔启动了劳工改革，包括取消出境许可要求和引入最低工资。然而，人权观察和国际特赦组织等组织继续报告这些改革实施不力。2020

[56]卫报 (2013 年)：揭露：卡塔尔的世界杯“奴隶”。

<https://www.theguardian.com/world/2013/sep/25/revealed-qatars-world-cup-slaves>。2024 年 11 月 26 日访问。

[57]国际特赦组织 (2016)：美丽游戏的丑陋一面。<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/MDE2235482016ENGLISH.pdf>。2024 年 11 月 26 日访问。

年，人权观察发表了《没有工资我们怎么能工作？》一文，强调尽管出台了新法律，但仍存在滥用工资的情况。[58]

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员坦达依·阿丘梅 (Tendayi Achiume) 在其 2020 年报告中指出，她在 2019 年 11 月 24 日至 12 月 1 日访问卡塔尔期间记录了多起劳动剥削事件。[59] 这些不公正现象包括，由于需要前雇主出具“不反对”证明，移民工人无法更换工作地点，如果员工在没有此类证明的情况下离开工作岗位，将失去工作权利，从而失去在该国居留的权利。

关于家政工人（其中大多数是女性），剥削的报告更加可怕。特别报告员收到“报告称，家政工人被雇主（卡塔尔和非卡塔尔人都一样）关在这些妇女工作的私人住宅中的情况并不少见。许多人遭受恶劣的工作条件：工作时间过长，没有休息和休息日；护照和手机被没收；身体和社会隔离；在某些情况下，雇主及其青少年或成年子女会对其进行身体、言语或性侵犯。”特别报告员听取了家政工人的证词，她们报告说，她们长期被剥夺食物，经常被迫靠剩菜或营养不足的食物维持生计，有时甚至挨饿。两名撒哈拉以南的家政工人作证说，她们遭受了令人不寒而栗和可怕的性虐待——其中一名报告说，她被男雇主强奸了一年多，直到她得以逃离他的家。[60]

尽管在报告员提交报告后，第 18 号法律得以颁布（正式终止卡法拉制度，解决剥削问题，并确保为工人提供更多保护），但有关严重侵犯工人权利的报道仍在继续。[61] 许多工人仍然受制于限制性合同，无法自由更换工作。此外，他们还被禁止组织工会，无法集体谈判争取更好、更公平的工作条件。

2022 年世界杯结束后，对卡塔尔劳工实践的批评仍在继续。2023 年 8 月，Migrant-Rights.org 发表了一篇题为“全面改革三年后，卡塔尔工人面临越来越多的创新障碍”的文章，讨论了雇主如何规避新法规。[62]

在这些阶段中，主要出版物和报告在记录虐待行为和倡导卡塔尔移民工人的权利方面发挥了至

[58] 人权观察 (2020 年): “没有工资我们怎么工作?”。

<https://www.hrw.org/report/2020/08/24/how-can-we-work-without-wages/salary-abuses-facing-migrant-workers-ahead-qatars>。2024 年 11 月 26 日访问。

[59] 联合国人权事务高级专员办事处 (2020 年): 访问卡塔尔——当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象特别报告员的报告 (A/HRC/44/57/Add.1)。

<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc4457add1-visit-qatar-report-special-rapporteur-contemporary-forms>。访问日期: 2024 年 11 月 21 日。

[60] 同上。

[61] GJIA 采访 Ryszard Cholewinski, 题为“了解卡塔尔和整个中区的 Kafala 移民劳工制度，与国际劳工组织高级移民专家 Ryszard Cholewinski 一起”，《乔治城国际事务杂志》，2023 年 2 月 1 日，<https://gjia.georgetown.edu/2023/02/01/the-kafala-system-a-conversation-with-ryszard-cholewinski/>。

[62] Migrant-Rights.org (2023): 全面改革三年来，卡塔尔工人面临着越来越多的创新障碍。

<https://www.migrant-rights.org/2023/08/third-years-since-sweeping-reforms-workers-in-qatar-face-evermore-innovative-obstacles/>。2024 年 11 月 26 日访问。

关重要的作用。虽然卡塔尔实施了一些改革，但持续不断的批评凸显了有效执行和真正的系统变革的必要性。

2014年，国际劳工组织（ILO）针对卡塔尔的投诉是全球对卡塔尔“卡法拉”制度批评的重要事件。这是一个转折点，让国际社会对该系统的剥削行为以及卡塔尔涉嫌违反国际劳工标准的行为进行了审查。2014年3月，一群工人在国际工会联合会（ITUC）等全球工会的支持下，向国际劳工组织正式投诉卡塔尔。投诉称卡塔尔违反了两项重要的国际劳工组织公约。首先，工人们认为“卡法拉”制度创造的条件相当于强迫劳动，因为他们未经雇主许可无法离开工作岗位或国家，这意味着卡塔尔违反了1930年《强迫劳动公约》（第29号）。其次，投诉称卡塔尔的劳动监察制度不完善，无法防止和解决虐待问题，导致工人容易受到剥削，从而违反了1947年《劳动监察公约》（第81号）。国际工会联合会和工人代表强调了普遍存在的问题，包括雇主没收护照、拖欠或不支付工资、不安全的工作条件以及缺乏有效的申诉机制。

这一投诉加剧了国际社会对卡塔尔劳工行为的关注，尤其是在该国为2022年世界杯做准备之际。国际特赦组织和人权观察组织（HRW）等知名组织在其报告中放大了工人的不满，强调了虐待行为的系统性。媒体也广泛报道了此事，标题为“卡塔尔等待联合国劳工组织调查结果”。^[63]这些报告强调了国际社会对卡塔尔改革卡法拉制度施加的越来越大的压力。

国际劳工组织认真对待了这一投诉，并考虑成立调查委员会来调查这些指控。对此，卡塔尔最初否认了这些指控，辩称其正在采取措施改善劳工权利。然而，国际劳工组织和其他观察员指出，这些措施不够充分或执行不力。2017年，在持续的压力下，卡塔尔与国际劳工组织达成了一项技术合作协议，以改革其劳工实践。该协议包括承诺废除工人换工作的无异议证明（NOC）要求、改革出境签证制度、建立非歧视性最低工资、加强劳动监察和执行工资保护。

这一事件对于推动国际社会呼吁卡塔尔进行劳工改革起到了关键作用。一些分析人士认为，这一事件凸显了国际劳工组织等国际机制在追究各国侵犯劳工权利责任方面发挥的作用。他们认为，2014年的投诉是一个里程碑式的案例，表明集体行动和国际压力如何推动全球劳工实践的变革，即使是在卡塔尔这样具有政治和经济影响力的国家。其他观察家对这一事件的批评更为激烈，他们认为这是一个卡塔尔巧妙地避免对其劳工实践进行任何真正的深入审查和根本改革的例子。他们强调，2017年11

[63] 多哈新闻（2016）：卡塔尔等待联合国劳工组织调查结果。

<https://dohanews.co/qatar-await-results-investigation-un-labor-organization>.
2024年11月26日访问。

月，国际劳工组织决定不继续其最初建立调查委员会的计划，这是其最高级别的调查程序。相反，上述为期三年的与卡塔尔的“技术合作计划”开始了。瑞士广播公司SRG SSR的分支机构SWI swissinfo.ch在这方面指出，“作为该协议的一部分，卡塔尔支付了2500万美元的捐款，为国际劳工组织在多哈的办事处提供资金——这是一笔异常大的金额，在达成协议时并未公开宣布”，并进一步解释说“这让批评者对国际劳工组织的独立性产生了质疑，但该组织表示，该协议并没有什么不寻常的”。[64]

该计划于2018年1月29日至2021年1月29日实施，编号为“QAT/17/01/QAT”，国际劳工组织对此进行了如下描述

“卡塔尔的这项技术合作项目体现了卡塔尔政府和国际劳工组织（ILO）的共同承诺，即在2018-2020年期间，合作确保遵守已批准的国际劳工公约，并逐步实现与卡塔尔国工作相关的基本原则和权利。该项目旨在通过五个行动领域实现这一目标。更具体地说，这将通过以下五个直接目标来实现：（1）改善工资支付，（2）改善劳动监察和职业安全与健康制度，（3）实施合同制度以取代KAFALA并改善就业条件和劳工招聘程序，（4）加强对强迫劳动的预防、保护和起诉，（5）为工人提供发言权。国际劳工组织和卡塔尔政府将合作确保国家法律和活动的实施，并符合国际劳工标准和工作中的基本原则和权利，如卡塔尔国已经批准的公约和国际劳工组织监督机构的相关意见中所述。”[65]

卡塔尔的劳工制度是否真的发生了根本性变化，正如国际劳工组织在卡塔尔的项目的这些漂亮言辞和崇高目标所表达的那样，存在很大争议。卡塔尔本身证实，最近的改革旨在解决其劳动力市场中一些长期存在的问题——

尤其是其卡法拉制度。政府通信办公室辩称，卡塔尔已实施重大法律改革以加强对工人的保护，并证实卡塔尔已废除卡法拉制度，允许移民工人无需雇主许可即可更换工作，并引入了每月1,000卡塔尔里亚尔的非歧视性最低工资，并提供住宿和膳食补贴。[66]独立分析师的批评更为激烈。2023年6月2日，英国非政府组织FairSquare的领导人在给国际工会联合会（ITUC）的一封电子邮件中写道：“卡塔尔仍然是一个深度专制的国家，其劳工制度继续助长国际劳工

[64]SWI swissinfo.ch (2023): 尽管人权记录不佳，卡塔尔仍主持联合国劳工会议。
<https://www.swissinfo.ch/eng/politics/how-a-controversial-qatari-minister-is-heading-a-un-labour-conference/48571016>。2024年11月20日访问。

[65]国际劳工组织 (nd): 发展合作仪表盘。
<https://webapps.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/#btiyhsx>。2024年11月26日访问。

[66]政府通信办公室 (2024年): 劳工改革。
<https://www.gco.gov.qg/en/focus/labour-reform>。2024年11月20日访问。

组织旨在消除的各类虐待行为。”[67]非政府组织 Migrant-Rights.Org 在 2024 年 8 月对卡塔尔普遍定期审议会前会议的声明中写道：“尽管卡塔尔在过去六年中已经废除了 Kafala 制度的某些方面，但其最成问题的组成部分仍然存在，例如工作和居留签证与担保人/雇主挂钩。”该组织继续指出，卡塔尔确实“接受了列支敦士登（上次审议）关于建立公平最低工资的建议”[68]但指出“最低工资极低，没有考虑到该州的高生活成本”，并且“低工资确保工人依赖雇主生存，并阻止他们在受到剥削时发声”。[69]

因此，全面废除卡法拉制度仍需时日，而这对于卡塔尔履行与国际劳工标准的承诺而言是当务之急。卡塔尔总体上表现出改善劳动条件和遵守全球劳工规范的决心，这一点从其批准了六项国际劳工组织 (ILO) 公约（包括五项基本公约）中可见一斑。[70]截至 2024 年 11 月，卡塔尔已批准 (1) 1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号）（1998 年 3 月 12 日批准）、(2) 1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）（2007 年 2 月 2 日批准）、(3) 1958 年《就业和职业歧视公约》（第 111 号）（1976 年 8 月 18 日批准）、(4) 1973 年《最低年龄公约》（第 138 号）（2006 年 1 月 3 日批准，规定最低就业年龄为 16 岁）、(5) 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号）（2000 年 5 月 30 日批准）和 (6) 《劳动监察公约》，1947 年（第 81 号）（1976 年 8 月 18 日批准）。然而，SWI swissinfo.ch 指出：“过去五年来，卡塔尔没有批准任何一项国际劳工组织公约。相比之下，邻国沙特阿拉伯已批准了三项。”[71]

值得注意的是，卡塔尔尚未批准国际劳工组织的其他基本公约，包括 (1) 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》（第 87 号）、(2) 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》（第 98 号）、(3) 1951 年《同酬公约》（第 100 号）、(4) 1981 年《职业安全与健康公约》（第 155 号）和 (5) 2006 年《促进职业安全与健康框架公约》（第 187 号）。此外，卡塔尔尚未批准国际劳工组织的治理公约，例如 1964 年《就业政策公约》（第 122 号）、1969 年《劳动监察（农业）公约》（第 129 号）、1976

[67]SWI swissinfo.ch (2023)。同上。

[68]2020 年第 17 号法律引入了非歧视性最低工资。

[69]UPR-Info.org (2024)：民间社会材料——会前声明。<https://upr-info.org/en/review/qatar>。2024 年 11 月 27 日访问。

[70]国际劳工组织 (2024)：卡塔尔国家门户网站。<https://www.ilo.org/regions-and-countries/ilo-arab-states/countries-covered/qatar>。2024 年 11 月 20 日访问。

[71]SWI swissinfo.ch (2023)。同上。

年《三方协商（国际劳工标准）公约》（第 144 号）、国际劳工组织关于家政工人的第 189 号公约）和国际劳工组织关于暴力和骚扰的第 190 号公约。[72]

因此，尽管卡塔尔已经批准了国际劳工组织的一些重要公约，但仍有许多重要领域需要进一步承诺，以加强该国的劳工标准和保护。卡塔尔在持续执行劳工和人权法方面仍面临重大挑战，特别是在移民工人待遇方面。尽管最近进行了上述法律改革，但执法仍然不一致，导致持续的剥削和虐待。[73]法律制度在纠纷中往往偏向卡塔尔国民，为外国工人寻求正义设置障碍。移民工人在寻求法律援助时经常遇到困难，有报告显示雇主仍然可以利用法律漏洞来控制员工。[74]

在卡塔尔，工会活动受到严格限制。2004 年第 14 号《劳动法》只允许成立一个工会：卡塔尔总工会。该法律明确禁止非公民、政府雇员和家政工人组建或加入工会。因此，绝大多数劳动力（包括外籍工人）被排除在工会成员资格之外，并且没有相关的集体谈判和罢工权利。这种排除一直是国际劳工权利组织争论的焦点。[75]Migrant-Rights.Org 称，卡塔尔已经在公司层面成立了一个非强制性工人联合委员会，以取代工会。[76]

卡塔尔还因未能有效解决招募来自本国移民工人的差距而受到批评，这些国家都是最不发达国家。美国国务院报告称，卡塔尔在招募移民工人的过程中存在缺陷，包括招聘机构收费过高、体检做法不合理等，这些缺陷导致来自最不发达国家的工人容易遭受贩运。[77]

据海湾移民劳工公正联盟称，在 2024 年普遍定期审议之前的报告期内，卡塔尔移民工人遭受了国际劳工组织所有 11 项强迫劳动指标的不同组合。[78]对于许多工人来说，他们并不知道最近的法律改革。剥削他们

[72] 国际劳工组织 (nd): 批准 C190 - 2019 年暴力和骚扰公约 (第 190 号)。Normlex。
https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:3999810。2024 年 11 月 21 日访问。

[73] 全球拘留项目 (2024 年): 卡塔尔: 尽管进行了改革, 但对移民工人的待遇仍存在持续担忧。
<https://www.globaldetentionproject.org/qatar-persistent-concerns-regarding-the-treatment-of-migrant-workers-despite-reforms>。2024 年 11 月 20 日访问。

[74] 移民权利 (2023 年): 卡塔尔劳动法改革绩效报告引发了人们对其履行承诺倒退的担忧。
<https://www.migrant-rights.org/2023/12/qatars-performance-reports-on-labour-law-reforms-raises-concern-of-regressing-on-commitments>。2024 年 11 月 20 日访问。

[75] 自由之家 (2024 年): 卡塔尔。<https://freedomhouse.org/country/qatar/freedom-world/2024>。2024 年 11 月 27 日访问。

[76] UPR-Info.org (2024)。同上。

[77] 美国政府 (2024 年): 人口贩运报告: 卡塔尔, 美国国务院,
<https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/qatar/>。2024 年 11 月 26 日访问。

[78] 海湾移民劳工正义联盟 (2024): 卡塔尔侵犯移民工人权利的普遍定期审议会前简报第 47 届会议。
<https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2024/08/Qatar-UPR-Advocacy-Brief-Coalition-on-Labor-Justice-for-Migrants-in-the-Gulf.pdf>。2024 年 11 月 21 日访问。

的雇主只是继续照常营业。由于这种倒退的做法在卡塔尔劳动力市场仍然盛行，该国面临着艰巨的任务，以证明其履行了第二次哥本哈根承诺。

本章描述的系统性问题强调了更强有力的执法机制和法律改革的必要性，以确保卡塔尔所有工人得到平等的待遇和保护。然而，劳工问题也与卡塔尔更广泛的社会发展挑战密切相关。该国对碳氢化合物的依赖不仅影响了财富分配，也影响了劳动力动态，其中大部分劳动力由面临上述系统性挑战的移民劳工组成。在解决这些问题时，卡塔尔必须考虑实施促进社会公正和经济多样化的政策。这当然包括更严格地执行劳工权利，但也包括加快向更具包容性的经济模式转型，减少对碳氢化合物的依赖。

3.4 哥本哈根承诺4：在加强和保护所有人权的基础上促进社会融合

卡塔尔宪法第 35 条保障所有人的平等权利，禁止基于性别、种族、语言或宗教的歧视。同样，宪法中其他保护权利的条款包括第 36 条，该条承诺免遭酷刑；第 37 条，保护隐私；第 47 条，保障言论自由；第 48 条，保护新闻自由。

然而，如果不解决卡塔尔宪法中的矛盾，就很难讨论社会融合、保护人权、不歧视、宽容、尊重多样性、平等和同等机会。宪法建立了一个关于基本权利的两级制度，区分卡塔尔公民和非公民。与非公民相比，卡塔尔公民享有更多权利。如前所述，某些规定，如第 49 条规定国家向所有公民提供教育，第 19 条保证所有公民享有同等机会，第 44 条和第 45 条保护公民集会和结社自由的权利，是公民独有的。此外，第 34 条仅赋予公民公共权利和义务的平等。集会、结社和教育的权利也只保障公民。[79]这些条款含有歧视性语言，需要进行改革。

这些规定已在一般实践和政府行动中得到落实，例如，非公民不能成立工会或抗议该国恶劣的工作条件。同样，移民工人、妇女、非白人和非卡塔尔人的不公平工资，[80]象征着该国仍未履行第四次哥本哈根承诺。

这些做法和规定违背了卡塔尔加入的《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》所倡导的平等原则。卡塔尔于 2018 年 5 月 21 日根据 2018 年第 40 号法令加入了《公民权利和政治权利国际公约》。《公民权利和政治权利国际公约》于 2018

[79]卡塔尔宪法第44、45、49条。

[80]同上。

年 8 月 21 日对卡塔尔生效。[81]关于《公民权利和政治权利国际公约》的任择议定书，卡塔尔尚未批准第一任择议定书，该议定书设立了个人申诉机制，允许个人向人权事务委员会提出申诉。卡塔尔也没有批准旨在废除死刑的第二任择议定书。[82]虽然这代表卡塔尔国内人权保护受到严重限制，但公平地说，两项附加议定书的批准远未达到全球标准。截至 2024 年 11 月，第一项任择议定书有 116 个缔约国，而第二项任择议定书只有 91 个。

在批准《公民权利和政治权利国际公约》的很久以前，卡塔尔就加入了《消除一切形式种族歧视国际公约》(ICERD)，该公约第 1 条将种族歧视定义为：

“基于种族、肤色、血统、民族或族裔的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害在政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他领域中对人权和基本自由的平等承认、享受或行使。”

该国于 1976 年 7 月 22 日批准该公约，该公约随后于 1976 年 8 月 21 日对卡塔尔生效。[83]但值得注意的是，卡塔尔从来没有完全采纳上述全面落实《公民权利和政治权利国际公约》第一条的种族歧视定义。乌批准后，卡塔尔对公约的某些条款提出了保留，特别是那些它认为与伊斯兰教法不相容的条款。这些保留继续影响着公约条款在卡塔尔的全面实施。[84]

此外，虽然卡塔尔已于 2009 年 4 月 29 日批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)，但该国尚未批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书。该议定书建立了个人或团体对违反《公约》所保护权利的行为提出申诉的机制，并允许《消除对妇女一切形式歧视公约》委员会对严重或系统性侵权行为展开调查。[85]

[81] 国家人权机构 (2020 年):《公民权利和政治权利国际公约》。<https://nhriuae.com/en/law-details/international-covenant-on-civil-and-political-rights-17>。2024 年 11 月 26 日访问。

[82] 人权高专办 (2024): 联合国条约机构数据库。

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=140。2024 年 11 月 26 日访问。

[83] 卡塔尔于 1976 年 7 月 22 日加入了该公约，联合国人权高专办 (2024): 联合国条约机构数据库。https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=140。2024 年 11 月 20 日访问。

[84] 国际法院 (2019 年): 卡塔尔书面声明。<https://www.icj-cij.org/node/105940>。访问日期: 2024 年 11 月 26 日。

[85] 人权高专办 (1999 年):《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》。<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-elimination-all-forms>。2024 年 11 月 26 日访问。

关于宗教信仰自由，根据自由之家 2022 年的报告，尽管基督徒人数不断增加，但非穆斯林不得公开礼拜。许多非穆斯林信徒被限制在 Mesaymeer 宗教建筑群内多哈的清真寺是该国非穆斯林社区（主要是外籍人士）的指定礼拜场所。报告显示，该场所严重拥挤。例如，建筑群内的罗马天主教堂每周六举行 33 场弥撒，圣公会中心每周末为 85 家福音派、五旬节派和跨教派教堂举办 150 场礼拜。如此大量的礼拜活动突显了礼拜场所容量相对于需求的有限性。[86]尽管近年来卡塔尔为不断壮大的基督教社区修建了礼拜场所，但仍有令人担忧的报道，个人因宗教、信仰和信念而面临歧视。这一问题引发了人们对该国对宗教自由和平等的承诺的质疑，凸显了进一步审查和采取行动的必要性，以确保所有居民都能信奉自己的信仰而不必担心受到偏见或报复。[87]

据报道，另一个因信仰而在卡塔尔遭受歧视的群体是巴哈伊教社区。2023 年 10 月，联合国经济、社会和文化权利委员会 (CESCR) 关切地报告了卡塔尔拒绝承认和登记巴哈伊社区的情况，其中许多人都是卡塔尔公民。[88]这种拒绝增加了被驱逐出境和列入黑名单的风险，据委员会称，这往往会导致家庭分离和失业。此外，经济、社会和文化权利委员会指出，巴哈伊教徒不仅被拒绝登记，而且还被拒绝颁发良好行为证明，而这些证明是换工作和就业的必要文件。总之，这些对宗教自由的限制凸显了宗教少数群体在卡塔尔面临的挑战，引发了人们对卡塔尔社会中不同信徒的包容性和融合性的担忧。

对于一个人口最多的国家，非公民仍保留着基于国籍、宗教、性别和教育水平而排斥或惩罚他人的法律和做法（大多数被排斥的人是而非卡塔尔人），该国仍有许多工作要做，以使其与 1995 年《哥本哈根宣言》的承诺保持一致。卡塔尔必须承认和尊重文化、民族和宗教多样性，促进和保护属于民族、族裔、宗教或语言少数群体的人的权利，并采取措施促进他们充分参与其社会政治、经济、社会、宗教和文化生活的各个方面，以及其国家的经济进步和社会发展。

卡塔尔的人权捍卫者 (HRD) 面临严峻挑战，包括言论自由受到限制、任意拘留以及阻碍其倡导工作的法律障碍。海湾人权中心最近指出，“2003 年第 (5) 号法律赋予直接向埃米尔报告的国家安全机构在没有司法监督的情况下拘留任何公民的权力”

[86] 锁链中的教堂 (2022)：卡塔尔：基督徒的生活是什么样的？
<https://www.churchinchains.ie/news-by-country/middle-east/qatar-what-is-life-like-for-christians/>。2024 年 11 月 26 日访问。

[87]同上。

[88] 美国国防部 (2023 年)：国际宗教自由报告：卡塔尔。
<https://www.state.gov/reports/2023-report-on-international-religious-freedom/qatar/>。

，并继续强调“这项法律被用来压制和惩罚从事和平工作的人权捍卫者”。[89]肯尼亚劳工权利活动家马尔科姆·比达利 (Malcolm Bidali) 的案例就是这些挑战的典型例子。2021 年 5 月，比达利因在网上发表文章强调该国移民工人的困境而被卡塔尔当局拘留。他被单独监禁近一个月，没有正式指控，随后被释放并被罚款。他的拘留引起了国际社会的谴责，并凸显了卡塔尔劳工权利倡导者的岌岌可危的处境。[90][91]

另一个相关的例子是卡塔尔活动家兼博主曼苏尔·本·拉希德·马特鲁希 (Mansour bin Rashid al-Matroushi) 的案例。2013 年，马特鲁希因向法国驻多哈大使馆递交一封批评法国对马里军事干预的信而被捕并被拘留。他被单独监禁，没有正式指控，这凸显了表达不同意见的活动家面临的风险。尽管他在几周后获释，但他的案例表明卡塔尔人权捍卫者面临的更广泛的镇压模式。[92][93]

3.5 哥本哈根承诺5：实现男女平等和公平

卡塔尔宪法⁹⁴规定了平等和不歧视的原则，适用于所有公民，包括妇女。第 34 条规定“卡塔尔公民在公共权利和义务方面应享有平等”，第 35 条规定“法律面前人人平等，不得因性别、种族、语言或宗教而有任何歧视。”⁹⁵这些规定肯定了国家对性别平等和在法律框架内保护妇女权利的官方承诺。

[89]UPR-Info.org (2024)：民间社会材料——会前声明。<https://upr-info.org/en/review/qatar>。2024 年 11 月 27 日访问。

[90]国际特赦组织 (2021 年)：Katar: 肯尼亚劳动法活动家 Malcolm Bidali darf nach Zahlung einer Geldstrafe ausreisen。<https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/katar-arbeitsrechtsaktivist-malcolm-bidali-darf-ausreisen>。2024 年 11 月 27 日访问。

[91]人权观察 (2021 年)：卡塔尔：肯尼亚劳工权利活动人士被单独监禁。<https://www.hrw.org/news/2021/05/28/qatar-kenyan-labor-rights-activist-solitary-confinement>。2024 年 11 月 27 日访问。

[92]国际特赦组织 (2013)：Besuch von Familien gestattet。<https://www.amnesty.de/urgent-action/ua-071-2013-1/besuch-von-familien-gestattet>。2024 年 11 月 27 日访问。

[93]多哈新闻 (2013)：卡塔尔活动人士因向法国大使馆发送“威胁”信被拘留一周。<https://dohanews.co/qatari-activists-held-for-a-week-over-throne/>。2024 年 11 月 27 日访问。

[94]自 2004 年起以“卡塔尔国永久宪法”的形式生效。

[95]联合国妇女署 (2024)：全球性别平等宪法数据库 - 卡塔尔。<https://constitutions.unwomen.org/en/countries/asia/qatar>。2024 年 11 月 20 日访问。

尽管卡塔尔是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国，《《消除对妇女一切形式歧视公约》》^[96]，卡塔尔男女之间的性别差距不仅体现在女性在该国数量上是少数，也体现在卡塔尔的法律、就业领域和政治上。由于卡塔尔人口结构特殊，女性在卡塔尔总人口中所占比例要小得多，因为卡塔尔的人口主要由男性外籍工人组成，他们主要受雇于建筑等劳动密集型行业。这严重扭曲了性别比例。根据最近的估计（2024年），男性约占人口的75%，而女性约占25%。这种不平衡是由于大量男性外籍人士涌入劳动力市场。^[97]

卡塔尔女性虽然没有受到正式歧视，但由于该国父权社会结构，她们面临着挑战。尽管如此，根据联合国发展计划署（UNDP）2021年性别不平等指数，卡塔尔在全球191个国家中排名第54位，在阿拉伯国家中排名第三，仅次于阿联酋和巴林。尽管排名显著，但卡塔尔仍然落后于经合组织国家。该国相对较高的排名主要归功于其高生活水平和女性教育指标的强劲表现。^[98]

卡塔尔是海湾地区第一个赋予妇女投票权的国家，1999年卡塔尔首次市政选举中，男女均被允许投票并成为中央市政委员会的候选人。^[99]该国在女性教育方面也取得了显著进步，取得了令人印象深刻的指标，反映了该国对这一领域性别平等的重视。截至2021年，15-24岁年轻女性的识字率极高，达到99.7%^[100]。此外，女性在高等教育入学率方面超过男性，2020年女性毛入学率为68.5%，而男性为41.5%^[101]。女学生的毕业率也很高，完成高等教育的比例高于男生102%此外，卡塔尔女性越来越多地进入科学、技术、工程和数学（STEM）

[96]正如上一章所述，卡塔尔于2009年4月29日加入了该公约。同上。

[97]卡塔尔国国家计划委员会（2024年）：2024年7月统计数据。

<https://www.psa.gov.qa/en/Pages/default.aspx>。2024年11月20日访问。

[98]贝塔斯曼基金会（2024年）：BTI转型指数 - 2024年卡塔尔国家报告。<https://bti-project.org/en/reports/country-report/QAT>。访问日期：2024年11月20日。

[99]联合国秘书长（2019）：副秘书长在与卡塔尔领导人共进晚餐讨论妇女赋权和性别平等问题时的讲话[准备发表]。<https://www.un.org/sg/en/content/deputy-secretary-general/statement/2019-12-07/deputy-secretary-general%E2%80%99s-remarks-dinner-discussion-leading-卡塔尔妇女%E2%80%99年代赋权和性别平等为分娩做好准备>。2024年11月26日访问。

[100]世界银行集团（2024年）：青年女性识字率（15-24岁女性的百分比）——卡塔尔。<https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.1524.LT.FE.ZS?locations=QA>。2024年11月20日访问。

[101]世界银行集团（2024年）：高等教育入学率（占总数的百分比）-卡塔尔。<https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?locations=QA>。2024年11月20日访问。

[102]OECD（2023）：卡塔尔的国家报告。<https://gpseducation.oecd.org/CountryReports?primaryCountry=QAT>。2024年11月20日访问。

等领域，为传统上以男性为主的学科领域带来了更大的性别多样性。这些成就符合卡塔尔的国家发展目标及其对国际性别平等标准的承诺。

尽管在女性教育和劳动力参与方面取得了重大进展，卡塔尔在实现全面性别平等方面仍面临巨大挑战。该国男性监护制度下的法律约束限制了女性在生活的多个方面的自主权。例如，卡塔尔女性需要男性监护人的许可才能结婚、以政府奖学金出国留学、从事某些政府工作、在特定条件下出国旅行以及获得某些形式的生殖保健。即使在离婚的情况下，女性在担任子女的主要监护人方面也面临限制，这反映了这些法律对女性独立性的普遍影响。[103]在卡塔尔，法律和惯例根深蒂固，禁止 25 岁以下的女性在未获得男性监护人许可的情况下自行做出决定。她们在做出与教育、生殖健康、旅行、婚姻和工作等相关的重大决定之前必须获得许可。歧视性的做法甚至剥夺了女性的隐私权，例如，女性不得在没有男性监护人的情况下入住酒店，30 岁以下的女性也不得自由前往任何地方。[104]此外，对于已婚妇女，如果未获得丈夫或男性监护人的许可，丈夫可以向警方举报该妇女。

卡塔尔女性的政治代表性仍然微乎其微。2021 年，女性仅占议会席位的 4.4%，凸显了她们在决策角色和立法机构中的代表性不足。[105]尽管女性在教育和专业领域的影响力日益增强，但政治包容性的缺乏凸显了她们在国家层面影响政策和治理的能力方面仍然存在差距。

经济参与是另一个存在差距的领域。尽管卡塔尔女性的劳动力参与率约为 58.5%，但她们与男性相比往往面临巨大的工资差距。2021 年的一项研究发现，男女之间的工资差距为 18%。[106]在为女性提供经商便利方面，卡塔尔仍落后于许多发达国家。世界银行集团的《2024 年女性、商业与法律》报告提供了评估各国法律框架对女性整个工作生涯的影响的指数，卡塔尔得分为 35.6 分（满分 100.0

[103] 人权观察（2021 年）：“我所做的一切都与一个男人有关”。
<https://www.hrw.org/report/2021/03/29/everything-i-have-do-tied-man/women-and-qatars-male-guardianship-rules>。2024 年 11 月 20 日访问。

[104] 同上，人权观察，世界报告（2024 年）。

[105] 联合国（2019 年）：副秘书长赞扬卡塔尔实现性别平等，并表示只有有了女性的声音和领导力，“我们才能实现我们想要和需要的世界”。
<https://press.un.org/en/2019/dsgsm1377.doc.htm>。2024 年 11 月 20 日访问。

[106] Alseiaiei (2021)：卡塔尔的性别工资差距：挑战和未来前景。
<https://www.proquest.com/openview/d3a88f3ef4db0a00e1ff9da9ddd853a3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>。2024 年 11 月 20 日访问。

分)，远低于中东地区的许多国家。[107]这项指标表明了卡塔尔女性在融入经济方面所面临的困难。不允许女性与男性有平等的机会获得相同的工作等做法使该国远远没有实现哥本哈根承诺中关于男女平等和公平的理想。此外，人权观察、特别报告员和其他可靠消息来源报告称，女性移民工人遭受的剥削，包括性剥削和身体暴力，表明该国与第五次哥本哈根承诺的期望相比存在进一步的差距。

卡塔尔的文化和规范进一步限制了妇女的自由和社会角色。传统的期望，例如遵守特定的着装规范，如阿巴亚和莎拉，塑造了公众对妇女的看法。此外，在教育和社交活动等生活的许多方面，男女分开，限制了妇女融入更广泛的职业和社会网络。卡塔尔的大多数教育机构，包括学校和一些大学，都保持男女分开的教室和设施，确保男女学生有单独的环境。许多社交场所，如公园、健身房和体育俱乐部，通常有专门为男性或女性指定的时间或区域，以确保在娱乐活动中实现性别分离。在一些较为保守的行业，办公室可能会在工作场所实施性别隔离，为男性和女性提供单独的座位或工作空间，尤其是在公共和政府场所。

妇女获得司法救助和法律保护的机会也仍然是令人担忧的领域。卡塔尔妇女在遭遇家庭暴力、性骚扰或职场歧视时，寻求救济时经常面临障碍。在遭遇家庭暴力时，妇女通常需要男性监护人的许可或陪同才能提出申诉或采取法律行动，这限制了她们寻求正义的自主权。举报性骚扰或家庭暴力等问题可能会使妇女遭受社会排斥或被指控不尊重家庭，这让许多人不愿站出来，以避免社会耻辱和报复。此外，卡塔尔的法律框架对妇女在遭遇性骚扰或职场歧视时施加了沉重的举证责任，通常需要确凿的证据或证人，而这些证据或证人很难获得。卡塔尔还没有颁布关于家庭暴力的法律来保护妇女免受配偶虐待。尽管卡塔尔对国际人权协议做出了更广泛的承诺，但由于缺乏全面的立法来解决这些问题，妇女处于弱势地位，得不到足够的法律保护。[108]

关于授予国籍，卡塔尔女性被禁止授予其外国配偶和子女国籍。与外国配偶结婚的卡塔尔女性的子女不享有与与外国配偶结婚的卡塔尔男性的子女同等的权利。卡塔尔女性的子女和配偶只能通过归化获得永久居留权或申请公民权，而这只有埃米尔本人颁布法令才能授予。而这些法令极其罕见。

解决这些问题对于卡塔尔实现有意义的性别平等至关重要。通过实施确保妇女在法律、政治、经济和社会方面得到包容的系统性改革，卡塔尔可以使其实践与国际人权标准保持一致，并促进更加公平的社会。实现完全的性别平等将表明卡塔尔对1995年《社会发展哥本哈根宣言》核心原则的承诺，该宣言强调赋予妇女权力和包容是可持续发展的关键。作为2025

[107]世界银行集团（2024年）：2024年妇女、商业和法律。

<https://wbi.worldbank.org/en/reports>。2024年11月27日访问。

[108]同上，联合国秘书长（2019年）。

年世界社会发展峰会的主办国，这样的进展将增强卡塔尔在全球舞台上的信誉，展示其致力于使国内政策与国际社会正义和平等标准保持一致的决心。

3.6 哥本哈根承诺 6：实现普遍和公平地享有教育和初级卫生保健

根据第六份《哥本哈根承诺》，各国承诺促进和实现普遍平等地接受优质教育、享有最高水平的身心健康、以及人人享有初级卫生保健的目标。这一承诺符合国际法的其他规定：例如，免费教育的权利载于《经济、社会及文化权利国际公约》第 13 条和《儿童权利公约》第 28 条。

一、健康

尽管卡塔尔的卫生标准在近几十年来有了很大的改善，但该国仍然存在着获取医疗服务的障碍，尤其是对移民工人而言。许多雇主仍然拒绝向员工发放哈马德健康卡，以便他们使用医疗设施。同样，他们也不允许员工请病假。据报道，专门为外国人（尤其是移民工人）设立的医疗设施前排起了长队。工人们最终不愿冒着因长时间缺勤而失去工作的风险。据报道，这些不满加上恶劣的工作条件和酷热的天气，是 2009 年至 2017 年间许多移民工人死亡的原因。[109]

卡塔尔是世界上少数几个仍要求在工作、学习或居住时披露艾滋病病毒感染状况的国家之一。根据联合国艾滋病规划署 (UNAIDS) 的说法，卡塔尔会以艾滋病病毒感染状况为由拒绝发放居留许可（停留时间超过 90 天），并驱逐感染艾滋病毒的外国人。[110]欧洲民主与人权中心称，卡塔尔歧视艾滋病病毒感染者，给他们的招聘、继续就业或追求平等机会带来困难。[111]

二、教育

多年来，卡塔尔的教育领域发生了巨大的变化，从增加公立学校的数量到提供更普及的教育，再到推出多项举措来扩大卡塔尔及世界各地（特别是发展中国家）的教育规模。[112]卡塔尔还凭借其雄心勃勃的“2030愿景”将自己定位为区域和全球教育中心，该愿景旨在创建知识型经济。

[109]同上。

[110] 联合国艾滋病规划署 (2024)：2024 年全球艾滋病最新情况。
<https://www.unaids.org/en/resources/documents/2024/global-aids-update-2024>。2024 年 11 月 21 日访问。

[111] 欧洲民主与人权中心 (2024)：一个尊重移民工人权利的新卡塔尔，还是另一个掩盖侵犯人权行为的幌子？
<https://www.ecdhr.org/a-new-qatar-that-respects-the-rights-of-migrant-workers-or-yet-another-facade-to-hide-human-rights-violations/>。2024 年 11 月 21 日访问。

[112]有关卡塔尔在促进全球教育方面所发挥的作用的进一步阐述，请参阅第 3.7 章“哥本哈根承诺 7”。

尽管取得了诸多进展，但受教育权问题特别报告员和民间社会组织仍报告了重大挑战。这些挑战中最重要的挑战是社区学校提供的教育质量低下、非公共服务部门的流动工人子女难以接受教育以及缺乏足够的职业培训机会。此外，优质学校的学费高昂仍然是一个问题。许多低收入的流动工人无力承担这些费用，因此限制了他们的孩子接受优质教育的机会。

据报道，由于父母是无证移民或被解雇后失去居留权，导致孩子辍学或无法上学。[113]学校通常要求学生持有居留证才能入学。此外，怀孕的女孩经常因为所面临的耻辱和歧视而辍学。这种情况因对妇女的歧视和有害的宗教信仰而进一步加剧，这些宗教信仰进一步将妇女（包括怀孕女孩）边缘化。

3.7 哥本哈根承诺七：加速非洲和最不发达国家的发展

多年来，卡塔尔通过各种方案、项目和倡议，展示了其对许多发展中国家（特别是非洲大陆）经济、社会和人类发展的承诺。2023年3月5日至9日，卡塔尔主办了第五届联合国最不发达国家问题会议第二部分，主题为“从潜力到繁荣”，东道国借鉴了自己从最不发达国家发展到如今富裕国家的成功经验。卡塔尔担任主席的会议在进一步讨论《多哈行动纲领》的实施方面发挥了关键作用。该战略是2022-2031年十年战略的一部分，于2022年3月17日在纽约联合国总部举行的第五届联合国最不发达国家问题会议（LDC5）第一部分期间通过的。

《行动纲领》重点关注六个关键优先领域，以加速可持续发展并解决最不发达国家（LDC）面临的结构性挑战：[114]

1. 投资最不发达国家的人民：改善健康、教育、社会保障和性别平等，以加强人力资本发展。
2. 利用科技和创新的力量：缩小数字鸿沟，促进创新，加强最不发达国家的技术能力，推动可持续经济增长。
3. 支持结构转型作为繁荣的驱动力：促进经济多样化、工业化和可持续农业，以建立有弹性的经济并减少对少数出口产品的依赖。
4. 加强国际贸易和区域一体化：帮助最不发达国家融入全球贸易体系，确保其享有优惠市场准入，并建设与贸易相关的基础设施。
5. 应对气候变化、环境恶化和建设复原力：加强气候适应、减少灾害风险和获取气候融资，以减轻环境挑战对最不发达国家造成的不成比例的影响。

[113]教育权利问题特别报告员 2020 年访问卡塔尔的报告。

[114] 联合国（2023 年）：第五届联合国最不发达国家问题会议（LDC5）。<https://www.un.org/ldc5/doha-programme-of-action>。2024 年 11 月 21 日访问。

6. 动员国际团结、重振全球伙伴关系、加强创新融资：加强发展援助、南南合作和创新金融机制，支持最不发达国家的发展努力。

卡塔尔不仅有效地主办了此类旨在加速最不发达国家经济、社会和人类发展的全球性活动，还对最不发达国家进行了重大投资，特别是在非洲。据世界经济论坛称，卡塔尔在过去十年中已在非洲大陆投资了 72 亿美元。[115]这凸显了卡塔尔对非洲发展的日益增长的兴趣和承诺。

此外，卡塔尔还以人道主义援助、教育相关援助、卫生援助和基础设施发展支持等形式提供援助。据位于多哈的智库国际政策研究中心称，2012 年至 2023 年间，卡塔尔向 40 个最不发达国家捐赠了超过 13 亿美元，其中苏丹和也门是最大的受益者。[116]过去五年，卡塔尔的官方发展援助 (ODA) 平均为 6 亿美元，2022 年和 2023 年分配给 ODA 的资源将显著增加。根据经合组织的数据，2022 年卡塔尔的 ODA 超过 8 亿美元，2023 年将达到 7.047 亿美元，占其国民总收入的 0.3%。[117]尽管这是一笔不小的数目，但卡塔尔迄今尚未实现经济合作与发展组织 (OECD) 设定的 0.7% 官方发展援助 (ODA) 目标。事实上，以卡塔尔的财富为背景，其官方发展援助捐款与美国 (2022 年约 553 亿美元)、德国 (350 亿美元) 或日本 (175 亿美元) 等主要国际捐助国相比相对较少。因此，尽管卡塔尔做出了巨大努力，但与国际发展援助的主要捐助国相比，卡塔尔还不能被视为主要捐助国。

卡塔尔的援助主要通过卡塔尔发展基金实施[118]该国的发展合作实体。该国强调其在全球人道主义和发展倡议中发挥的积极作用，将大部分援助用于“通过加强卫生服务和教育系统促进人类发展和减贫、支持经济发展、动员人道主义援助和增强社区应对气候变化的能力”。[119]

卡塔尔提供的资源大部分分配给联合国各主要机构，这些机构向发展中国家最需要帮助的人提供援助和财政援助。这些机构包括世界粮食计划署 (WFP)、联合国发展计划署 (UNDP)、联合国人道主义事务协调办公室 (UNOCHA)、联合国难民署、近东救济工程处、联合国儿童基金会等。卡塔尔还支持国际货币

[115] 世界经济论坛 (2024)：非洲和海湾国家：新的经济伙伴关系。

<https://www.weforum.org/stories/2024/04/africa-gcc-gulf-economy-partnership-emerging/>。访问日期：2024 年 11 月 21 日。

[116] 国际政策研究中心 (2024 年)：CIPR 政策简报第 4 号。

https://cipresearch.org/assets/document/CIPR_PolicyBrief_No.4_v1.pdf。2024 年 11 月 21 日访问。

[117] OECD (2024)：发展合作概况——卡塔尔。<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/32d62def-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=章节>。2024 年 11 月 21 日访问。

[118] 成立于 2012 年。

[119] 同上。

基金组织的减贫与增长信托 (PRGT) 和复原力与可持续性信托 (RST)，旨在支持最不发达国家的举措。卡塔尔还与多个国家和组织建立了战略伙伴关系，以支持最不发达国家和发展中国家。例如，2024 年，卡塔尔和英国启动了一项联合资助国际发展合作和人道主义响应的倡议。[120]

此外，卡塔尔在向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供应对气候变化的资金援助方面发挥了重要作用。例如，在2020年内陆发展中国家外交部长年度部长级会议和同年的联合国大会上，卡塔尔外交国务大臣承诺卡塔尔将为应对气候变化挑战捐款1亿美元。[121]

新冠肺炎疫情期间，卡塔尔向世界提供了超过5000万美元的抗击疫情援助，其中向全球疫苗免疫联盟捐赠2000万美元，向世界卫生组织捐赠1000万美元。[122]卡塔尔还与私营部门合作，提供旨在结束新冠疫情的援助。不可否认的是，卡塔尔通过提供人类生存和发展所需的必要支持（包括医疗援助、食品和教育的），展现了加速全球社会发展的决心。

教育是卡塔尔履行其在第七份哥本哈根承诺中所阐明的全球社会发展承诺的主要领域。通过卡塔尔慈善机构、教育至上组织和卡塔尔基金会等国有实体，卡塔尔将教育援助置于其国际发展议程的核心。教育至上组织由前埃米尔的配偶、现任埃米尔的母亲谢赫·莫扎·宾特·纳赛尔殿下于2012年创立，为世界各地数百万儿童，特别是最不发达国家的儿童提供了教育支持。到目前为止，该组织在其旗舰项目“教育一个孩子”(EAC)下已提供超过14亿美元的资金，在过去十年中使57个国家的1160万失学儿童受益。[123]受益于EAA计划的大多数国家都是非洲国家。EAA还通过各种计划促进教育，例如“Al Fakhoora”、“保护不安全和冲突中的教育”(PEIC)、“接触亚洲”(ROTA)、“创新发展”(ID)

[120]卡塔尔通讯社 (2024)：卡塔尔和英国联合声明启动国际发展合作和人道主义应对联合资助倡议。
<https://www.qna.org.qa/en/News-Area/News/2024-02/18/0059-joint-statement-launching-the-joint-co-funding-initiative-for-international-development-卡塔尔与英国之间的合作与人道主义响应%28已完成-重复%29>。2024年11月26日访问。

[121]Al-Ansari, Majed & Aras, Bulent & Muğurtay, Nihat (2022)：卡塔尔的发展合作和最不发达国家 (LDC)。替代方案：全球、地方、政治。47。030437542210828。10.1177/03043754221082899。解决海湾危机必须从解除卡塔尔的封锁开始。(nd) > 自由图书馆。(2014年)。2024年11月20日检索自
<https://www.thefreelibrary.com/Solution+to+Gulf+crisis+has+to+begin+with+lifting+of+Qatar%27s+blockade.-a0636189749>

[122]卡塔尔国外交部 (2020)：卡塔尔国向友好国家提供援助，抗击新出现的冠状病毒“Covid-19”。
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/GoodPracticesCoronavirus/qatar-submission@covid19.pdf>。2024年11月21日访问。

[123]教育高于一切 (2023)：促进创新：教育高于一切基金会。
<https://www.educationaboveall.org/library/fostering-innovation-education-above-all-foundation>。
2024年11月21日访问。

。所有这些计划都旨在解决边缘群体的教育挑战，这些群体大多来自最不发达国家，[124]强调国家通过教育促进人类发展的承诺。

尽管卡塔尔致力于这些人类发展领域，但该国对发展中国家和最不发达国家的发展援助一直受到批评，尤其是卡塔尔追求地缘战略利益，而对促进民主制度和人权重视不够。卡塔尔的对外援助往往具有战略意义，旨在增强其政治影响力，而不仅仅是满足人道主义需求。例如，卡塔尔在非洲之角的大量投资被视为扩大其地缘政治影响力和制衡地区竞争对手的努力。[125]这种方法引发了人们对其援助计划是否具有真正的利他主义的担忧，因为它揭示了发展援助分配背后的地缘政治动机。

卡塔尔还被指控向人权记录存在争议的组织和团体提供援助。值得注意的是，卡塔尔对加沙哈马斯的支持引起了批评，因为哈马斯已被多个国家指定为恐怖组织。[126]在这种背景下，卡塔尔在多大程度上允许其发展援助无意中支持那些不维护民主价值观或人权的实体至少是值得怀疑的。

卡塔尔的发展援助还具有对民主治理的有限促进。尽管卡塔尔提供了大量财政援助，但似乎没有强调在受援国培育民主制度。分析人士指出，卡塔尔的援助往往侧重于基础设施和经济项目，而没有相应地支持政治改革或公民社会发展，这有可能导致独裁政权的延续。[127]因此，卡塔尔因未能进一步促进其援助和行动国的民主制度和人权发展而受到批评，这是理所当然的。例如，卡塔尔被指控支持苏丹巴希尔政府，而该政府涉嫌多次侵犯平民人权。[128]

卡塔尔实施其发展援助的方式也至少在一定程度上值得怀疑。有报道强调，卡塔尔的一些援助计划，特别是涉及劳动密集型项目的计划，因侵犯人权而受到损害。例如，卡塔尔在各国资助的基础设施项目被指控劳工条件恶劣，这对卡塔尔在其发展援助中对人权的承诺产生了负面影

[124]同上。

[125]全球政策杂志 (2023): 卡塔尔在非洲之角的对外援助和政治策略: 以索马里为例。

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13294?campaign=wolearlyview>。2024年11月26日访问。

[126]SWP (2023): 卡塔尔的外交政策。 <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023RP04/>。2024年11月26日访问。

[127]欧洲地中海研究所 (2024): 卡塔尔在中东和北非地缘政治格局中的作用。

<https://www.iemed.org/publication/qatars-role-in-the-geopolitical-scenarios-of-the-middle-east-and-north-africa/>。2024年11月26日访问。

[128]卫报 (2019): 巴希尔的倒台有可能使苏丹成为地区竞争对手的牺牲品: 沙特阿拉伯、阿联酋和埃及与伊朗、土耳其和卡塔尔竞争, 利用总统被罢免后的政治动荡。

<https://www.theguardian.com/world/2019/apr/27/sudan-revolution-regional-powers-fight-control>。2024年11月21日访问。

响[129]超过

除了援助实践之外，观察人士还对卡塔尔援助资金拨付的透明度表示担忧。由于缺乏公开数据和援助拨款的详细报告，很难评估卡塔尔发展援助的有效性和真实意图，导致人们对其动机产生怀疑。[130]

这些批评凸显了卡塔尔作为发展援助捐助国角色的复杂性和争议性，凸显了提高透明度和与国际人权和民主标准保持一致的必要性。卡塔尔多年来一直在为实现第七次哥本哈根承诺而做出巨大努力，但如果卡塔尔以坚定和一致的方式解决本简报中提到的一些需要改进的领域，并在未来以更透明、一致和连贯的方式展示自己，卡塔尔可以为世界其他国家树立更好的榜样，同时考虑到即将于**2025年11月**在多哈举行的世界社会发展峰会。

3.8 哥本哈根承诺 8：确保结构调整计划包括社会发展目标

为了从今天的角度正确理解第八次哥本哈根承诺，必须考虑**1995年**的时代背景。在哥本哈根召开第一次世界社会发展峰会时，世界正在努力应对**20世纪80年代和90年代初**债务危机的余波。许多发展中国家都受到了国际货币基金组织（IMF）和世界银行强加的结构调整计划（SAP）的约束，这是获得财政援助或债务减免的条件。这些结构调整计划通常侧重于财政紧缩、私有化和放松管制，以稳定经济并促进增长。然而，结构调整计划经常导致社会支出削减（因为政府减少了对医疗、教育和社会保护的投资），贫困和不平等加剧（因为发展中国家的弱势群体首当其冲地受到经济改革的影响），随后公众的强烈反对导致受结构调整计划措施影响的国家出现抗议和政治不稳定。

第八项哥本哈根承诺就是针对这些问题而提出的，反映了经济政策不应损害社会发展的共识。该承诺旨在将社会目标纳入结构调整计划，以确保经济改革优先考虑减贫、社会保护和基本服务的获取。然而，从今天的角度来看，这一承诺是**1995年哥本哈根宣言中十项承诺**清单中非常重要的一部分，但考虑到过去三十年来全球发展和经济治理的演变，我们可以以更加差异化的方式来看待它。

从积极的一面来看，应该指出的是，第八次哥本哈根承诺确实在建设性地制定结构调整计划政策方面取得了显著的成就和积极的成果。到**21世纪初**，国际货币基金组织和世界银行开始将减贫战略纳入其计划，这在一定程度上受到了全球对第八次哥本哈根承诺的倡导的影响。**1999年**推出的减贫战略文件（PRSP）要求寻求贷款的国家在进行结构性改革的同时概述减贫计

[129]人权观察（2024年）：卡塔尔 - 2023年事件。<https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/qatar>。2024年11月20日访问。

[130]Aras, Fazlioglu, Al Ansari (2024)：利益、需要还是声誉？卡塔尔对外援助的决定因素。《外交政策分析》，第20卷，第4期，2024年10月。

划。由于第八次哥本哈根承诺强调了医疗保健、教育和社会安全网作为经济政策不可或缺的一部分的重要性，它为将全球金融治理与千年发展目标 (MDG) 和后来的可持续发展目标 (SDG) 等倡议相结合铺平了道路。

从今天的角度来看，第八次哥本哈根承诺在当时具有开创性意义，促进了社会发展与经济政策的融合。但与此同时，它并没有完全实现其目标，许多结构调整计划仍然将财政纪律置于人类福祉之上。展望未来，应对全球气候危机的挑战、世界各地正在进行的疫情恢复工作以及债务可持续性的全球挑战，需要重新致力于平衡经济改革与对社会保护、公平和可持续性的强劲投资。因此，第八次哥本哈根承诺的原则仍然具有现实意义，但需要适应当今复杂的全球格局。

由于卡塔尔拥有大量石油和天然气收入，因此没有成为国际货币基金组织制定的SAP的接受者，这也是因为该国在1980年至2000年间的平均通货膨胀率较低，仅为2.4%。[131]其财政赤字较低且石油和天然气出口量较大。[132]因此，卡塔尔在结构调整方案的制定或针对结构调整方案的宣传工作中直接参与有限。该国在影响社会发展目标融入世界银行和国际货币基金组织 (IMF) 等机构层面的结构调整方案 (SAP) 方面没有发挥重要作用。作为一个人口相对较少的高收入国家，卡塔尔的经济政策和国际参与主要侧重于自身发展和区域外交，而不是全球经济改革举措。

3.9 哥本哈根承诺9：增加社会发展资源投入

自1995年以来，卡塔尔的国内社会支出经历了显着增长，反映了该国致力于提高公民和居民福祉的承诺。这种增长在几个关键领域都很明显。卡塔尔在教育方面投入了大量资金，建立了卡塔尔基金会和教育城等机构，这些机构拥有知名国际大学的分校。这些举措旨在将卡塔尔转变为知识型经济体。该国还扩大了医疗保健基础设施，包括发展哈马德医疗公司和Sidra 医疗公司，为民众提供先进的医疗服务。通过这些和其他举措，卡塔尔的健康标准比世界上其他国家（包括中东和北非地区）都要高。2024年，卡塔尔将其GDP的2.91%用于医疗保健，而该国在过去二十年中一直保持2.68%的平均水平。[133]此外，卡塔尔实施了各种社会保护计划，包括住房计划、社会保障福利和基本服务补贴，以支持低收入家庭和个人。最后，卡塔尔对基础设施项目进行了大规模投资，例如多哈地铁和哈马德国际机场扩建，增强了公共服务并促进了社会发展。

[131] Al-Bassam (2017): 卡塔尔通货膨胀的根源：实证研究 (1980-2010)。JKAU: 经济与行政, 30(1), 215-229。

https://www.kau.edu.sa/Files/320/Researches/72729_45882.pdf。2024年11月21日访问。

[132] 世界银行 (nd): GDP 增长 (年度 %) - 卡塔尔。

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=QA>。访问日期: 2024年11月21日。

[133]同上。

综上所述，卡塔尔一直在国内为社会发展投入大量资源。然而，卡塔尔教育支出的例子表明，仍有改进空间：2020年，卡塔尔政府将其GDP的3.3%用于教育，[134]这个数字虽然可观，但距离国家达到《巴黎教育宣言》提出的占国内生产总值4-6%的建议仍有差距。[135]此外，值得注意的是，卡塔尔的平均教育支出与海湾地区和欧盟的富裕国家相比仍然相对较低。[136]卡塔尔是联合国教科文组织的合作伙伴，致力于推动全球教育事业。如果卡塔尔在教育方面投入更多资源，那么它将成为全球其他国家更有效的榜样。在医疗领域，卡塔尔医疗水平的提高是该国致力于提高人民生活质量的社会支出的结果和证明。然而，政府的任务仍然是确保卡塔尔所有人口群体，包括来自贫困家庭的非公民，都能平等地获得医疗保健。

卡塔尔通过各种平台和倡议积极参与区域和全球社会发展合作。2024年2月，卡塔尔在多哈主办了阿拉伯多维社会发展论坛。这一高级别活动汇集了阿拉伯部长和官员，讨论与该地区社会发展有关的重要议题。该论坛旨在分享卡塔尔在发展和社会领域的成功经验及其开创性举措。[137]最近，卡塔尔参加了2024年11月在开罗阿拉伯联盟总部举行的第五届阿拉伯可持续发展周。此次活动的重点是推进阿拉伯地区的可持续发展目标。[138]

近年来，卡塔尔加强了全球人道主义和发展合作方面的国际伙伴关系。2024年11月，卡塔尔签署了多项协议，包括与加拿大签署的加强发展合作的谅解备忘录。据卡塔尔官方通讯社卡塔尔通讯社（QNA）报道，这一伙伴关系的重点是加强联合外援政策、增强青年权能、促进妇女的经济和社会作用以及减少贫困，以实现可持续发展目标。[139]

[134] 世界银行（2024年）：政府教育支出总额（占政府支出的百分比）-卡塔尔。
<https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>。2024年11月15日访问。

[135] 联合国教科文组织（2021）：联合国教科文组织成员国团结起来增加对教育的投资。
<https://www.unesco.org/en/articles/unesco-member-states-unite-increase-investment-education>。访问日期：2024年11月15日。

[136] 欧盟（2024年）：教育支出统计。
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics。访问日期：2024年11月1日。

[137] 半岛（2024年）：多哈将举办阿拉伯多维社会发展论坛。
<https://thepeninsulaqatar.com/article/05/02/2024/doha-to-host-arab-multiDimension-social-development-forum>。2024年11月26日访问。

[138] 海湾时报（2024年）：卡塔尔参加开罗阿拉伯可持续发展周。
<https://www.gulf-times.com/article/695277/qatar/qatar-participates-in-arab-sustainable-development-week-in-cairo>。2024年11月26日访问。

[139] 卡塔尔通讯社（2024年）：卡塔尔加强全球人道主义和发展合作领域的国际伙伴关系。
<https://www.qna.org.qa/en/News-Area/Special-News/2024-11/11/0026-qatar-strengthens-international-partnerships-in-humanitarian-and-development-cooperation-worldwide>。2024年11月26日访问。

3.10 哥本哈根承诺10：通过联合国加强社会发展合作

1995年《社会发展问题哥本哈根宣言》及其随附的《行动纲领》的缔约国同意采取三管齐下的办法，包括国家、区域和国际行动，以履行十项承诺。这一综合框架旨在确保推动社会发展的努力是有效、协作和包容的。在国际层面，各国政府承诺(1)承认全球挑战的相互关联性，(2)提供财政资源、技术援助和债务减免，以支持发展中国家的社会发展，(3)促进更公平的全球贸易和经济体系，(4)通过联合国等多边机构合作解决跨国社会发展问题。

卡塔尔已表现出履行其社会发展国际义务的坚定承诺，这与1995年《社会发展问题哥本哈根宣言》和《2030年可持续发展议程》等全球框架保持一致。卡塔尔履行这一承诺的一个关键方式是通过其对国际援助和发展的大量贡献。卡塔尔发展基金(QFFD)成立于2012年，是引导卡塔尔对外援助的主要机制。通过QFFD，卡塔尔支持发展中国家的教育、卫生和经济赋权项目，体现了其致力于应对紧迫的全球挑战的决心。例如，卡塔尔为“教育一个儿童”计划等举措提供了大量资金，该计划旨在让全球数百万失学儿童入学。

此外，卡塔尔在促进多边合作方面发挥了积极作用。卡塔尔参与了国际货币基金组织的磋商进程和世界银行机制，也是联合国人权理事会普遍定期审议机制的一部分。该国还主办了许多国际会议和倡议，以应对全球社会和经济挑战。例如，多哈国际社会发展会议定期召集世界各国领导人、政策制定者、专家和利益攸关方，交流想法和解决方案，讨论和制定旨在改善社会福利和实现可持续发展目标的战略。会议没有固定的时间表。相反，它是在必要时召开的，以解决紧迫的社会发展问题。该会议最近一次召开是在2019年12月7日至8日举行的多哈国际残疾与发展会议。此次会议集中讨论了残疾人权利与可持续发展的交集，并涉及几个关键领域：(1)残疾人包容(强调将残疾人融入社会各个方面的必要性，包括教育、就业和公共生活)；(2)政策制定(鼓励制定维护残疾人权利和尊严的政策，符合《联合国残疾人权利公约》等国际标准)；(3)可持续发展目标(探讨残疾人包容如何成为实现可持续发展目标不可或缺的一部分，特别是与教育、就业和减少不平等有关的目标)。会议的一项重要成果是通过了《多哈宣言》，该宣言为残疾人背景下的人权和可持续发展政策制定提供了参考。¹⁴⁰

此外，卡塔尔参与联合国论坛，包括支持《多哈支援最不发达国家行动纲领》，凸显了其参与全球减贫和促进平等的努力。通过倡导区域和国际合作，卡塔尔将自己定位为全球社会的积极成员，为国际范围内的可持续发展目标做出贡献。另外两个例子是(1)2012年联合国气候变化大会(COP18/CMP8)，于2012年11月26日至12月8日在多哈举行，其中包括一项将《京都议定书》延长至2020年的协议以及关于气候变化影响造成的损失和损害的讨论；(2)2008年后续

[140]联合国经济和社会事务部(2019年)：多哈残疾与发展问题国际会议闭幕，提出11项建议。<https://social.desa.un.org/issues/disability/news/doha-international-conference-on-disability-and-development-conclusions-with>。2024年11月26日访问。

国际发展筹资会议，于 2008 年 11 月 28 日至 12 月 2 日在多哈举行，作为 2002 年《蒙特雷共识》的后续行动，重点审查与发展筹资有关的承诺的实施情况。会议最后通过了《发展筹资多哈宣言》，重申《蒙特雷共识》，强调需要采取全面、包容的方式解决发展筹资问题。

卡塔尔曾多次邀请联合国机构和特别报告员监督其达到国际标准的进展情况：

1. 2014年1月19日至26日，卡塔尔邀请法官和律师独立性特别报告员加布里埃拉·克瑙尔 (Gabriela Knaul) 审查司法机构的独立性和法律职业的自由行使，包括与司法行政、公平审判、获得司法公正、法律援助以及妇女在司法系统中的地位有关的问题。
2. 2019年12月8日至16日，教育权利问题特别报告员库姆布·博利·巴里 (Koumbou Boly Barry) 应卡塔尔邀请，收集有关全民免费、优质和包容性教育权利的有效性的第一手资料。
3. 2019年11月24日至12月1日，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员 E. Tendayi Achiume 应邀访问卡塔尔。特别报告员的任务是评估当局在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面所做的努力。
4. 2020年，单方面强制性措施对享受人权负面受影响问题特别报告员阿莱娜·窦涵 (Alena Douhan) 应邀前往卡塔尔，评估巴林、埃及、沙特阿拉伯和阿联酋对卡塔尔实施的单方面制裁对卡塔尔人民、实施制裁的四个国家的人民以及其他受影响人民的人权影响。

虽然这些邀请证明了卡塔尔总体上愿意与联合国人权理事会 (UNHRC) 特别程序密切合作，但一些国家访问也引发了对卡塔尔以权谋私的质疑。尤其是联合国单方面强制措施对人权享有负面影响问题特别报告员阿莱娜·杜汉 (Alena Douhan) 于 2020 年对卡塔尔的访问，由于地缘政治动态和邻国对卡塔尔外交和经济封锁的看法而引发争议。¹⁴¹包括一些封锁国在内的批评者认为杜汉的访问偏袒卡塔尔。他们声称，鉴于联合国与成员国的复杂关系以及卡塔尔对联合国倡议的重大贡献，她的调查结果可能缺乏公正性。¹⁴²此次访问的重点是封锁对卡塔尔的人权影响，这与卡塔尔将自己描绘为不公正单边行动的受害者的说法一致。反对者认为，杜汉的访问并没有平等地解决所谓的卡塔尔政策，例如其与被视为破坏该地区稳定的团体的关系。因此，这次访问被视为在两极分化的地区冲突中表明立场。通过公开承认封锁造成的危害，杜汉的访问被视为间接挑战了卡塔尔地区竞争对手所采取行动的合法性。此次访问也正值解决海湾危机的外交

[141]背景：2017 年，卡塔尔面临沙特阿拉伯、阿联酋、巴林和埃及的封锁，这些国家指责卡塔尔支持恐怖主义并与伊朗建立密切关系。封锁措施包括空域限制、边境封锁和经济制裁。卡塔尔认为，这些行动是违反国际法的单方面强制措施 (UCM)，对人权造成严重影响，特别是对跨境家庭分离、贸易中断和自由流动的限制。

[142]欧洲法律与正义中心 (2022)：卡塔尔和中国如何资助联合国“独立专家”。
<https://eclj.org/geopolitics/un/how-qatar-and-china-are-funding-un-independent-experts>。2024 年 11 月 26 日访问。

努力脆弱之际，国际参与者试图进行调解。杜汉的调查结果强调了封锁造成的侵犯人权行为，这给这些谈判增加了一层复杂性。

卡塔尔还利用其财政资源和外交影响力，斡旋和支持全球人道主义努力。在叙利亚难民危机和新冠肺炎疫情等危机中，卡塔尔向受灾地区提供了资金援助和后勤支持。2021年，卡塔尔向 COVAX 计划捐款2000万美元，帮助确保发展中国家公平获得新冠疫苗。此外，卡塔尔还与联合国开发计划署（UNDP）、世界卫生组织（WHO）等国际组织合作，实施有针对性的援助项目。这些行动体现了卡塔尔将外交与发展相结合以应对全球社会挑战的更广泛战略。

为了确保《哥本哈根承诺》继续指导卡塔尔和世界各国政府的发展议程，卡塔尔目前正在筹备于2025年11月在多哈举办第二次社会发展问题世界首脑会议。此次首脑会议将重新召开，以评估所取得的进展并决定如何塑造社会发展的未来。本次首脑会议将卡塔尔置于规划、召集和领导十年来最大的社会发展事件的中心。因此，此次首脑会议将进一步加强卡塔尔与联合国系统及其机制的持续合作——以实施和监测在多哈举行的第一次社会发展问题世界首脑会议的成果，并实现全球可持续发展的目标。

2024年11月9日，卡塔尔社会发展和家庭部长马里亚姆·本特·阿里·本·纳赛尔·阿勒米斯纳德宣布，政府将建立“卡塔尔社会观察站”，作为分析社会数据的工具，为制定社会政策和国家计划提供科学基础。[143]该观察站旨在通过实地、数字和社区对话等形式开展监测工作。部长进一步补充说，该设施旨在促进实现可持续发展目标，是实现卡塔尔《2030年国家愿景》和《2024-2030年卡塔尔国第三个国家发展战略》中规定的卡塔尔凝聚力社会发展目标的努力的一部分。值得称赞的是，除了与国家规划委员会合作外，该观察站还将让民间社会参与其中。为此，该部与卡塔尔大学伊本·卡尔登人文社会科学中心建立了合作伙伴关系。在此背景下，值得注意的是，国家规划委员会和伊本·卡尔登中心都是国有实体。这使人们对民间社会参与的有效性产生了疑问。因此，本着第十次哥本哈根承诺的精神，卡塔尔必须向国家、地区和国际层面的独立民间社会行为者开放其监测机制。

[143] 卡塔尔通讯社 (2024): 社会发展和家庭部长宣布准备启动卡塔尔社会观察站。
<https://www.qna.org.qa/en/News-Area/News/2024-11/09/0016-minister-of-social-development-and-family-announces-preparations-for-launch-of-卡塔尔社会观察站>。2024年11月24日访问。

4. 结论

卡塔尔主办 2025 年世界社会发展峰会 (WSSD)，这为聚焦其在履行 1995 年哥本哈根承诺方面取得的进展和面临的挑战提供了机会。几十年来，该国在经济发展、普及教育和医疗保健投资等领域取得了重大进展。卡塔尔 2030 年国家愿景等著名举措凸显了卡塔尔推动社会发展的承诺。此外，该国在全球冲突中扮演的调解人角色（尽管有时可能存在争议）以及通过援助和教育计划向最不发达国家做出的贡献凸显了其在国际合作方面的积极立场。

然而，卡塔尔的内部政策暴露出其在充分履行 1995 年所作承诺方面存在重大差距。尽管对卡法拉制度进行了改革，但劳工虐待现象仍然存在，这凸显了加强执法机制和法律保护的必要性。民间社会仍然受到严格控制，非政府组织的运作受到严重限制，限制了边缘化社区的倡导。妇女权利虽然在教育和就业方面有所改善，但仍然受到父权制规范和对自治和代表权的法律限制的阻碍。此外，对宗教少数群体和非公民的待遇凸显了卡塔尔在包容性和平等方面的做法存在矛盾。

卡塔尔若想成为全球社会发展领域值得信赖的领导者，就必须全面应对这些挑战。加强司法独立、扩大公民自由和确保公平对待移民工人是关键步骤。随着世界可持续发展峰会的临近，卡塔尔拥有前所未有的机会使其国内政策与国际标准保持一致，展现出对 1995 年《哥本哈根宣言》原则的真正承诺。

5. 建议

1. 劳工改革

- 确保有效实施和执行禁止强迫劳动和剥削的法律，特别是针对移民工人
- 建立独立的监督机制，监测侵犯劳工权利的行为，并提供便捷的申诉补救系统
- 重新评估非歧视性最低工资，以反映卡塔尔的高生活成本，并强制按时支付工资

2. 公民社会与言论自由

- 2004 年第 12 号改革法允许民间社会组织独立运作和注册，不受政府过度干预
- 扩大包括工会在内的倡导团体的自由，使其无需担心被任意拘留或解散
- 提供和平集会和公众参与政策制定的渠道，以加强基层参与

3. 司法独立

- 通过限制埃米尔在任命法官方面的权力和确保最高司法委员会的独立性来减少行政部门对司法部门的影响
- 将非卡塔尔法官从短期合同过渡到保障司法公正的雇佣条款
- 增强妇女和非公民获得司法救助的机会，特别是涉及劳资纠纷或侵犯人权的案件

4. 性别平等

- 消除对妇女自主权的法律限制，包括男性监护规则，以实现平等获得教育、就业和医疗保健的机会
- 采取措施增加女性在政治决策中的代表性，实现公职中的性别平等
- 制定全面的反歧视法，解决工作场所的不平等问题，确保同工同酬

5. 宗教自由

- 扩大非穆斯林社区的礼拜设施，以容纳不断增长的人数，并减少梅赛梅尔宗教建筑群的过度拥挤
- 承认并登记巴哈伊教等少数信仰，以确保信仰和结社自由
- 实施反歧视政策，保护宗教少数群体免受骚扰，并确保公共和私营部门的平等机会

6. 社会和经济包容性

- 扩大社会保障覆盖范围，将农民工纳入其中，提供养老金、医疗保险和失业救济金
- 投资低收入工人可负担住房项目，解决生活条件差距
- 制定政策消除收入不平等，确保卡塔尔财富在所有人口群体中公平分配

7. 透明度和问责制

- 发布有关劳动力、教育和医疗保健的综合数据，以便准确评估社会发展目标的进展情况
- 为卡塔尔的国际发展援助实施透明的报告机制，以确保符合人道主义原则并反驳地缘战略动机的指控
- 与国际组织合作，独立审查卡塔尔遵守哥本哈根承诺的情况

8. 教育和医疗保健

- 补贴低收入家庭的学费，解决农民工子女教育质量差距
- 扩大职业培训项目，增加公民和非公民的就业机会
- 通过强制雇主提供健康卡和确保医疗机构中的平等待遇，改善移民工人获得医疗保健的机会

这些建议旨在使卡塔尔不仅成为2025年可持续发展世界峰会的成功主办国，而且成为全球社会发展的可信倡导者，符合1995年《哥本哈根宣言》的原则和十项承诺。

卡塔尔和平与民主中心（QCPD）

简报系列

