



经济、社会和文化权利委员会

关于蒙古国第四次定期报告的结论性意见 *

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2015 年 6 月 3 至 4 日举行的第 26 次和第 27 次会议(E/C.12/2015/SR.26 和 27)上审议了蒙古国关于《经济、社会和文化权利国际公约》执行情况的第四次报告(E/C.12/MNG/4)，并在 2015 年 6 月 19 日举行的第 50 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第四次定期报告(尽管提交延迟了相当长时间)，欢迎在对问题清单的答复中提供补充资料(E/C.12/MNG/Q/4/Add.1)，提交缔约国共同核心文件(HRI/CORE/MNG/2013)，及代表团提供的口头答复和补充书面资料。委员会也对与缔约国代表团举行的建设性对话表示欢迎。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国 2010 年批准了《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》。

4. 委员会也赞赏缔约国批准或加入了下列国际人权文书：

(a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2015 年；

(b) 《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任择议定书》，2012 年；

(c) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，2009 年。

* 委员会在第五十五届会议(2015 年 6 月 1 日至 19 日)上通过的意见。



5. 委员会赞赏地注意到缔约国采取采取了下列立法和政策措施：
- (a) 《贫困被告法律援助法(2013 年)》；
 - (b) 《打击人口贩运法(2012 年)》；
 - (c) 《议会选举法(2012 年)》；
 - (d) 《性别平等法(2011 年)》及其《实施战略(2013-2016 年)》；
 - (e) 《信息透明和信息权利法(2011 年)》；
 - (f) 《国家发展战略(2007-2021 年)》；
 - (g) 《健康老龄化和老年人健康国家方案(2014-2020 年)》；
 - (h) 《国家教育政策(2014 年)》。

C. 关切的主要问题和建议

法律修订

6. 委员会注意到缔约国目前正在审查许多法律，以使缔约国的法律与《公约》相符。与此同时，委员会仍感到关切的是，法律修订速度缓慢，与民间团体进行的磋商有限。

委员会建议缔约国更加努力实现法律修订进程，以使缔约国的法律与《公约》条款相符。缔约国也应该确保民间团体积极参与整个法律修订进程。

国家人权机构

7. 委员会赞赏缔约国提高了人们进入蒙古国家人权委员会的可能性，尤其是在省级。委员会仍感到关切的是，为国家人权委员会划拨的资源不足，在立法草案中采纳国家人权委员会的建议少(第 2(1)条)。

委员会建议缔约国继续加强蒙古国家人权委员会的能力，为它增加划拨资源，以根据《促进和保护人权的国家机构的地位原则》(巴黎原则)确保人权委员会的完全独立。缔约国还应在起草法案时更多采纳委员会的建议。

牧民权利

8. 委员会感到关切的是，采矿项目对牧民的经济、社会和文化权利产生了负面影响，而保护他们权利的法律框架不足。委员会对下述情况尤感关切：

(a) 由于在游牧牧民的传统土地上的采矿活动，他们的牧场、干草草场及水资源权利不断受到侵害；

(b) 在授予在牧民的传统领地上开采的许可证时，没有他们征得的自由、事前和知情的同意；

(c) 对受到采矿项目影响的牧民提供的补偿不足(第 1(2)、2(2)、11 及 15 条)。

委员会建议缔约国：

(a) 改革规范采矿的法律框架，密切监控相关法律的执行情况，保护牧民的牧场、干草草场和水资源权利；

(b) 在发放影响牧民权利的采矿许可证之前，确保与牧民进行有效和有意义的磋商，并确保给予他们足够的补偿；

(c) 创建受到采矿活动影响的牧民可使用和负担得起的有效的申诉机制。

开采与环境保护

9. 委员会感到关切的是，规范矿业环境保护的法律框架不足，存在法律相互矛盾情况，缺乏对环境影响的评估。

委员会敦促缔约国：

(a) 作为优先事项，改革规范环境保护和矿业的法律，在这方面考虑实施工作组关于人权与跨国公司和其他企业的建议(2013 年)；

(b) 在发放采矿许可证之前，实行人权状况和环境影响评估程序，确保受此类项目影响的所有利益相关者都有效地参与评估程序。

诉诸法律的机会和涉及公众利益的诉讼程序

10. 委员会感到关切的是，在农村地区，使用法律援助中心的可能性有限。委员会还注意到，在涉及公众利益的案件上，非政府组织参与包括宪法法院在内的司法机构司法程序的机会有限(第 2(1)条)。

委员会建议缔约国为法律援助中心增加提供资金和人力资源，尤其在农村地区。委员会还建议缔约国考虑授予在涉及公众利益的案件上、特别是在涉及经济、社会和文化权利的案件上采取行动的的非政府组织在司法程序中、包括在宪法法院的司法程序中它们自己的地位。

腐败

11. 委员会感到关切的是，尽管缔约国采取了打击腐败措施，然而在缔约国腐败仍然盛行，包括在司法人员和公务员中(第 2(1)条)。

委员会敦促缔约国加倍努力打击腐败，包括在司法人员和公务员中。委员会呼吁缔约国保障缔约国机构的透明度和独立性，调查所有有关腐败的指控，确保有效实施反腐法律。为此，请缔约国对腐败实施零容忍政策，让法官、检察官和警察意识到自己在严格执法上的责任。缔约国还应该保护参与反腐活动的人、特别是受害者、举报人、证人及他们的律师的人权。

不歧视

12. 委员会注意到，在缔约国《宪法》和各种法律中包含一些反歧视条款。委员会感到关切的是，缺乏一个涵盖包括性取向、性别认同及残疾在内的所有歧视理由的综合性反歧视法律(第 2(2)条)。

委员会建议缔约国采取措施制订一个综合反歧视法律，涵盖包括性取向、性别认同和残疾在内的所有禁止歧视的理由，以保障保护所有人免受歧视和享有经济、社会和文化权利。委员会提请缔约国注意委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视(《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款)的第 20 号一般性意见。

对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的歧视

13. 委员会赞赏地注意到缔约国代表团提供的关于在《刑法》修正案草案和劳动法草案中将性取向包括在禁止歧视的理由之中的资料。然而，委员会关切地注意到，在就业、住房、医疗及教育领域，继续存在对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的歧视。此外，委员会感到关切的是，不承认同性伴侣，这阻碍他们享有《公约》规定的权利(第 2(2)条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，特别提高人们认识的措施，确保不基于女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的性取向和性别认同，对他们进行歧视；

(b) 承认同性伴侣有权平等地享受经济、社会和文化的权利。

男女平等

14. 委员会赞赏地注意到缔约国颁布了《性别平等法(2011 年)》，并以实施战略予以支持。委员会感到关切的是，与男性和女性在家庭和社会中的角色和职责有关的关于性别的陈旧定型观念依然存在。委员会也感到关切的是，妇女在议会和决策职位上的数量仍然有限。此外，委员会对继续存在包含基于性别的歧视的工作招聘公告、工作场所继续存在性骚扰及妇女集中在低薪行业工作表示关切(第 3 和 7 条)。

委员会建议缔约国：

(a) 加强努力更广泛地采取特别临时措施，包括通过媒体和在全国开展宣传活动，实现男女在享有经济、社会和文化权利上的实质性平等；

(b) 监测并确保有效地实施《性别平等法》，并在下一次定期报告中包括关于实施该法产生的影响的资料；

(c) 立即禁止发布含有基于性别的歧视的工作招聘公告。为此，加快通过劳动法修正案草案，并为实现男女在工作上的平等采取任何其他必要的立法和行政措施，包括打击性骚扰；

(d) 更加努力促进和鼓励妇女获得传统上男子占主导的工作，消除基于性别的职业隔离。

失业

15. 委员会感到关切的是，尽管缔约国经济快速增长，但是失业率居高不下。委员会感到特别关切的是，残疾人、牧民和青年在失业队伍中所占比例过高(第 6 条)。

委员会建议缔约国采取有效措施降低失业率，确保经济增长更具包容性。请缔约国在采取措施时，特别面向更容易失业的群体，包括残疾人、牧民及青年人。在这方面，缔约国应加强实施现在正在实施的有目标的方案和特别措施，包括劳工法草案规定的方案和措施，并制订和有效地实施诸如就业者奖励等其他必要措施。

小矿矿工

16. 委员会对许多失去牲畜的牧民的状况感到关切，他们因而从事手工业和小规模采矿活动。委员会感到关切的是，这些活动大多是不规范的，以包括收入低和使用诸如汞等危险化学品等在内的工作条件差和不安全为其特点(第 2(2)、6、7 及 12 条)。

委员会建议缔约国采取必要措施，包括创建一个适当的法律框架，保护从事手工业和小规模开采的人的权利。除其他外，缔约国尤其应确保从事手工业和小规模采矿的人能够获得土地和执照，加强和实施无汞处理方案。此外，必要时，缔约国应考虑降低税收，以及将这种矿工的活动合法化。

工作条件

17. 委员会对下述情况表示关切：健康和水平低，特别是在道路建设、能源和矿产行业中；尽管采取了一些立法措施来解决致命事故问题，致命事故仍然多发。委员会也对劳动检查员数量有限感到关切(第 7 段)。

委员会敦促缔约国确保严格执行现行职业、健康和安全的法律法规，必要时制订和采取其他措施，包括批准国际劳工组织 1947 年《劳动监察公约》(第 81 号公约)和 1969 年《农业劳动监察公约》(第 129 号公约)。委员会还建议缔约国增加训练有素的劳动检查员数量，确保他们在缔约国全国均匀分布。

对儿童的经济剥削

18. 委员会感到关切的是，继续存在童工现象，尤其是在农村地区、农业和私营企业中。委员会也感到关切的是，儿童继续从事危险和有害工作，尤其是在采矿业和赛马运动中(第 10 条)。

委员会建议缔约国采取有效措施预防和调查童工现象。委员会建议，缔约国加倍努力解决儿童从事危险和有害的工作的问题，包括通过严格执行旨在禁止儿童从事这种工作的第 107 号《政府命令》，提高参加赛马运动儿童的最低年龄，使其符合国际标准。

工会权利

19. 委员会感到关切的是，工会权利并非总是得到保障，在大型矿业公司工作的工人如果参与工会活动，可能会面临被解雇的风险(第 8 条)。

委员会建议，缔约国确保将规定工会权利的条款纳入劳动法修正案草案，如有必要，纳入其他立法，并确保这些法律得到严格执行。

社会保障

20. 委员会感到关切的是，在缔约国，没有实现全民社会保障覆盖。委员会尤其对现有社会保障计划不成系统表示关切，它没有满足社会上最贫困人口的需求。委员会也对社会保障福利不足感到关切。(第 9 条)。

委员会建议缔约国加快完成社会保障制度改革，确保在不歧视基础上实施社会保障计划，面向最弱势群体和个人。在这方面，委员会请缔约国：

- (a) 加强与社会合作伙伴和权利持有人的磋商；
- (b) 保证社会福利与生活费用挂钩，使受益者及其家人享有适足的生活水准；
- (c) 参照委员会关于社会保障权利的第 19 号一般性意见、国际劳工组织 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)及委员会关于社会保护底线的声明(E/C.12/2015/1)，履行其实现社会保护权利的义务，制定社会保护最低标准；
- (d) 尽快加入国际劳工组织 1952 年《社会保障最低标准公约》(第 102 号公约)。

侵害妇女和儿童的暴力行为

21. 委员会重申对下述情况的关切：在缔约国，尽管采取了立法和其他措施，侵害妇女和儿童的家庭暴力仍然普遍存在。委员会也感到关切的是：根据《打击家庭暴力法》起诉的案件数量有限，人们对该法的了解有限，暴力受害者可以使用的保护设施和服务不足，(第 10 条)。

委员会建议缔约国采取措施，确保有效地执行《打击家庭暴力法》。缔约国应该起诉犯罪者，确保有效地保护和援助受害者，包括在农村和偏远地区提供足够数量的庇护所，支持民间团体的努力。委员会呼吁缔约国为司法机构、执法官员和社会工作者进行关于法律和妇女权利的教育和培训项目。

贫困

22. 委员会感到关切的是，在缔约国，尽管经济增长强劲，然而近年来贫穷率增长，尤其是在偏远地区生活的妇女、儿童、残疾人和牧民的贫穷率增长。委员会也感到关切的是，特别是由于规划不成系统和在政府一级缺乏协调，为解决贫困而采取的措施没有取得效果(第 2 和 11 条)。

回顾委员会关于贫困和《经济、社会及文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)，委员会敦促缔约国：

(a) 采取措施，利用经济增长来减少贫困，譬如，确保所有蒙古人都分享采矿业的收益；

(b) 制订基于人权法规的国家减贫战略，并将其纳入省和地方发展规划，以有时限基准和监测工具的实施机制支持战略的实施；

(c) 确定一个牵头部委，负责实施减贫战略及建立和执行适当的监测和问责机制。

获得适足的住房

23. 委员会感到关切的是：在缔约国，由于国内人口迁徙增加，住房短缺，尤其是在城市地区；在城市周边地区出现了以生活条件恶劣和基本服务缺乏为特点的非正规居住区。委员会也感到关切的是，蒙古包区再开发条例对土地受到再开发影响的人产生了负面影响，以强行拆迁形式为例，有关人，特别是那些对自己的土地没有法定产权的人没有得到足够的补偿，没有在有基本社会服务的地区为他们提供替代住房(第 11 条)。

回顾委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)，委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力为人民增加住房，包括为弱势和被边缘化的个人和群体提供社会住房，特别是在城市地区，以减少住在非正规居住区的人数；

(b) 在过渡期，采取有效措施，改善这些居住区的生活条件，尤其增加提供基本服务，包括饮水、环境卫生、教育及医疗服务；

(c) 作为必要措施，修改蒙古包区再开发条例，以确保它不对居住在蒙古包的人获得适足住房的权利产生不利影响，其中包括提供使用期保障和保护免被强迫迁离，提供足够的补偿，或在有基本社会服务的地区提供替代住所；

(d) 制订一个符合国际标准的关于强迫迁离的法律框架。

食物权

24. 委员会感到关切的是，许多蒙古人的饮食不平衡，独立食品实验室受到限制，不能向民众通报食品安全问题和蔬菜中含有大量农药残留的信息。委员会将进一步对食品券价值低及分发数量有限感到关切(第 11 条)。

委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力确保人们可以获得安全、足够和负担得起的食物，包括加强开展健康饮食运动，以减少肥胖和心血管疾病的根本原因；

(b) 加大解决粮食安全无保障和饥饿问题的力度，包括通过发放食品券，以使所有贫困的人口达到营养标准，确保在食品券方案中确定任何目标群体不会导致将某些贫困家庭排除在外；

(c) 提高国家实验室的独立性，包括增加提供人力和技术资源，消除对非国有食品实验室向人民提供信息的能力的任何限制；

(d) 采取有效措施，预防、制止和调查食品中含有农药的情况；

(e) 参照执行委员会关于获得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)和联合国粮食及农业组织 2004 年通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》。

饮水和卫生设施

25. 委员会对城乡之间在获得安全饮用水和卫生设施上存在差距表示关切。委员会也对在蒙古包区水的价格高感到关切。此外，委员会感到关切的是，采矿活动造成水土污染(第 11 和 12 条)。

回顾委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)和关于卫生设施权的声明(E/C.12/2010/1)，委员会敦促缔约国解决在农村与城市地区居住的人口之间在获得安全饮用水和卫生设施方面存在的差距，确保获得安全饮用水对每个人都是负担得起的。此外，委员会建议，缔约国加倍努力解决采矿活动对水土的影响。

空气污染与健康

26. 委员会感到极其关切的是，空气污染加重，特别是在乌兰巴托和蒙古包区，以及包括呼吸、心脏和肺部疾病在内的疾病随之发生和扩散(第 11 和 12 条)。

委员会建议，缔约国采取有效措施，解决空气污染加重问题和在乌兰巴托和蒙古包区居住的人的健康状况恶化问题，包括在这些地区安装新的节能供暖系统。

艾滋病毒/艾滋病及其他疾病

27. 委员会感到关切的是，缔约国采取的防止艾滋病毒/艾滋病措施不够，包括关于医疗保健和预防艾滋病毒/艾滋病的法律及相关政策落实得有限。委员会也

对强制性艾滋病毒/艾滋病检测做法感到关切。委员会进一步感到关切的是，由于酗酒现象普遍及乙肝和丙肝传染，肝癌的发病率很高，尽管采取了一些解决问题的措施，(第 12 条)。

委员会建议，缔约国加强采取措施，防止艾滋病毒/艾滋病感染，包括重建国家艾滋病委员会和有效实施相关法律和政策。委员会请缔约国采取立法和其他必要措施，确保艾滋病毒/艾滋病检测是自愿的和保密的。委员会也建议，缔约国加大力度努力解决酗酒问题，包括通过开展提高认识运动；加强预防和治疗措施，防治乙肝和丙肝。

受教育权

28. 委员会感到关切的是，将近 5% 的 6 至 11 岁的儿童没有上小学。委员会也感到关切的是，男童、在偏远地区生活的儿童及属于少数群体的儿童在辍学儿童中所占比例过高。委员会也感到关切的是，据报告，在乌兰巴托的学校教育质量下降，学校的基础设施差，以及班级学生人数过多(第 13 和 14 条)。

委员会建议缔约国加大力度努力：

- (a) 确保所有儿童都上学；
- (b) 更有效地解决所确定的辍学率持续下降的根本原因，尤其是在男童、在偏远地区生活的儿童及属于少数群体的儿童中存在的根本原因；
- (c) 在乌兰巴托，为实现儿童的受教育权配置足够的资源，包括建造新学校，改进教材及培训学校教师和工作人员；
- (d) 开展旨在提高对教育重要性的认识的活动，尤其是对父母。

全纳教育

29. 委员会感到关切的是，许多学校对残疾儿童来说不是无障碍的，尤其是在农村地区，许多残疾儿童不上学。委员会感到进一步关切的是，缺乏接受过从事残疾儿童工作培训的教师(第 2(2)、13 及 14 条)。

委员会建议缔约国解决残疾儿童接受全纳教育问题，包括义务性培训教师和学生制订个体化教学计划；实现学校及其设施无物质障碍，并为此划拨足够的资金资源。

文化权利

30. 委员会感到关切的是，主要由于配置的资源有限，未充分执行《国家艺术和文化政策(2011 年)》。委员会还感到关切的是，尽管已经采取了旨在解决问题的措施，为保护缔约国文化遗产所作努力仍然不够(第 15 条)。

委员会建议缔约国为有效地执行《国家艺术和文化政策》划拨必要的资源。委员会也请缔约国在保护文化遗产上加大力度，增加投资，包括通过监测确保严格执行《保护文化遗产法(2014年)》。

D. 其他建议

31. 委员会建议缔约国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

32. 委员会建议缔约国加强努力提高司法人员、律师及权利持有人对《经济、社会及文化权利国际公约》及其《任择议定书》及这些权利的可诉性的认识。委员会请缔约国注意委员会关于《公约》在国内的适用的第9号一般性意见(1998年)。

33. 委员会请缔约国将本结论性意见译成蒙古语，在社会各级广泛散发，尤其是向议会议员、政府官员、司法人员及权利持有人散发，并在下一次定期报告中向委员会提供为实施本结论性意见而采取的措施的信息。委员会也鼓励缔约国在提交下一次定期报告之前，让非政府组织和公民社会的其他成员参与本结论性意见的实施。

34. 委员会请缔约国根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，在2020年6月30日之前提交第五次定期报告，并请缔约国根据要求更新其共同核心文件。