



经济、社会及文化权利委员会

关于蒙古第五次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 9 月 27 日和 28 日举行的第 33 和第 35 次会议¹ 上审议了蒙古的第五次定期报告²，并在 2022 年 10 月 14 日举行的第 60 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国根据委员会拟定的报告前问题清单³ 提交第五次定期报告。委员会赞赏缔约国接受简化报告程序，这为有重点地审议报告和与代表团对话提供了机会。委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为提高对经济、社会和文化权利的保护程度而采取的立法、体制和政策措施，例如关于预防和抗击冠状病毒病(COVID-19)并减少其社会和经济影响的法律(2020 年)、关于减少空气污染和环境污染的国家方案(2017 年)以及本结论性意见中提到的措施。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会注意到，《公约》是缔约国国家法律框架的一个组成部分，但委员会感到关切的是，缔约国在报告期内没有援引《公约》的任何条款。委员会还感到关切的是，尽管缔约国 2010 年批准了《公约任择议定书》，但委员会没有收到任何根据《任择议定书》来文程序提交的对缔约国的申诉。

* 委员会第七十二届会议(2022 年 9 月 26 日至 10 月 14 日)通过。

¹ [E/C.12/2022/SR.33](#) 和 [E/C.12/2022/SR.35](#)。

² [E/C.12/MNG/5](#)。

³ [E/C.12/MNG/QPR/5](#)。



5. 委员会建议缔约国加紧努力，使法官、治安官、律师、民间社会组织和公众熟悉《公约》及《任择议定书》规定的来文程序。委员会提请缔约国注意关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

国家人权机构

6. 委员会欢迎缔约国通过经修订的《蒙古国家人权委员会法》(2020 年)，并欢迎委员会成员人数从 3 人增至 7 人。然而，委员会感到关切的是，有报告称，委员会的人力、技术和财政资源不足，无法充分、有效地执行任务。

7. 委员会建议缔约国为蒙古国家人权委员会划拨充足的人力、技术和财政资源，使其能够有效、独立地履行任务，包括促进和保护《公约》所载经济、社会及文化权利，并充分遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

工商企业与经济、社会及文化权利

8. 委员会注意到，缔约国正在制定一项国家行动计划，以落实《工商企业与人权指导原则》，但委员会感到关切的是，缔约国管辖范围内的企业没有履行人权尽责的法定义务。委员会又感到关切的是，在采矿和其他发展项目中，环境影响评估和与受影响的当地社区的协商并非总是有效，也并非总能防止违反《公约》义务的行为。委员会还感到关切的是，法律框架不足以保护游牧民免受采矿活动对其牧场、草场、水资源和古老游牧文化的不利影响。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 完成并通过国家工商企业与人权行动计划，确保人权尽责是该计划的组成部分，并确保企业实体在该计划通过之前履行人权尽责；

(b) 确保在为所有能源、采矿、重工业、运输和基础设施项目发放许可证时，开展有效的人权和环境影响评估，并与受影响的当地社区进行有意义的协商；

(c) 确保在缔约国管辖范围内经营的企业实体对自身侵犯经济、社会及文化权利的行为负责，并确保此类侵犯人权行为的受害者能够获得负担得起的有效补救措施；

(d) 落实委员会先前在这方面的建议，改革与采矿相关的法律框架并密切监测相关法律法规的执行情况，以保护牧民对牧场、草场和水资源的权利；⁴

(e) 参考委员会关于国家在工商活动中履行《公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)和《工商企业与人权指导原则》。

人权维护者

10. 委员会注意到，缔约国 2021 年通过了《人权维护者法律地位法》，但感到关切的是：

(a) 有报告称，政府当局和私营企业对人权维护者，包括致力于维护经济、社会和文化权利的人权维护者进行骚扰、恐吓和报复；

⁴ E/C.12/MNG/CO/4, 第 8 段。

(b) 《人权维护者法律地位法》载有可被当局用来阻碍人权维护者的工作或使其丧失合法性的条款，如第 8.1.3 条，该条禁止人权维护者诋毁他人的荣誉、名誉和名声；

(c) 有报告称，《刑法》中与外国情报机构合作(第 19.4 条)和破坏活动(第 19.6 条)相关条款被用来起诉从事合法活动的人权维护者，在这一背景下，有报告称，人权维护者 Sukhgerel Dugersuren 因对一个大型开发项目的环境和社会影响表示关切而被提起刑事诉讼。

11. 委员会建议缔约国：

(a) 有效处理政府当局和私营企业对人权维护者的威胁、攻击、骚扰和恐吓，包括彻底、迅速和独立地调查针对人权维护者的侵犯和践踏人权行为，通过公平审判将犯罪者绳之以法，并向受害者提供有效补救和充分赔偿；

(b) 确保《人权维护者法律地位法》得到执行，以尽可能增强人权维护者的权能，并制定保障措施，确保该法、《刑法》和任何其他立法的规定不被用来起诉和惩罚从事合法活动的人权维护者；

(c) 开展宣传运动，强调人权维护者工作的重要性，使他们在开展活动时，不必担心受到任何形式的恐吓、威胁或报复；

(d) 紧急调查人权维护者被定罪的案件，包括 Sukhgerel Dugersuren 案，确保她不会因为对任何发展项目的环境和社会影响表示关切而被定罪；

(e) 参考委员会 2016 年通过的关于人权维护者与经济、社会及文化权利的声明。⁵

腐败

12. 委员会欢迎缔约国根据国家反腐败方案开展活动并加大对腐败行为的惩罚力度，但委员会感到关切的是，有报告称，腐败现象仍然普遍存在。

13. 委员会建议缔约国进一步加强反腐败斗争，评估并进一步强化国家反腐败方案。委员会还建议缔约国建立安全、便利的腐败举报渠道，并采取措施保护反腐败活动人士、举报人和证人。

最大可用资源

14. 委员会注意到缔约国提供的解释，并承认 COVID-19 疫情对该国经济的影响，但委员会感到遗憾的是，贫困率没有进一步降到 2020 年记录的 27.8% 以下，特别是考虑到国内生产总值在过去 15 年中翻了一番(第二条第一款)。

15. 委员会建议缔约国审查其政策，包括财政政策，以提高再分配效果，并提高调动国内减贫资源的能力，特别是在农村地区。委员会还建议缔约国审查减贫方案并确保方案得到有效实施。

⁵ E/C.12/2016/2.

不歧视

16. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，《宪法》载有反歧视条款，但委员会感到关切的是，有报告称，实际上仍然存在歧视，包括对寻求庇护者、难民和无国籍人的歧视。委员会感到遗憾的是，缔约国没有一项涵盖所有歧视理由，包括针对所有边缘化和弱势个人和群体的歧视的综合的反歧视法(第二条第二款)。

17. 委员会重申先前的建议，⁶ 建议缔约国采取措施，通过一项综合的反歧视法，确保防止一切形式的直接和间接歧视，包括基于残疾的歧视，并在立法中承认拒绝提供合理便利是一种歧视形式，以确保所有人平等享有所有经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国加入《关于难民地位的公约》(1951年)、《关于难民地位的议定书》(1967年)、《关于无国籍人地位的公约》(1954年)和《减少无国籍状态公约》(1961年)。

男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的权利

18. 委员会感到关切的是，有报告称，对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视、污名化和骚扰十分普遍，包括在就业和教育方面，妨碍了他们享有经济、社会和文化权利。委员会又感到关切的是，尽管缔约国禁止基于性取向和性别认同的歧视，但此类歧视的受害者在诉诸司法方面面临挑战。委员会还感到关切的是，医务人员对跨性别者特有的医疗保健问题缺乏认识(第二条第二款)。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，防止和解决在所有生活领域对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视、污名化和骚扰，包括为公众、医疗保健服务提供者、教师、雇主、社工以及执法人员和其他公职人员开展宣传运动，以消除这方面的负面成见和污名化；

(b) 确保有效落实相关规定，禁止基于性取向和性别认同的歧视，并继续为此目的对法官、检察官、律师和执法人员进行能力建设；

(c) 提高医疗保健服务提供者对跨性别者特有的医疗保健问题的认识，通过并实施《疾病和有关健康问题的国际统计分类》第十一次修订本，该修订本除其他外，不再将某些此类问题归类为精神健康问题。

男女权利平等

20. 委员会欢迎缔约国从《劳动法》中删除了禁止妇女从事的工作清单，但委员会感到关切的是：

(a) 在缔约国，妇女担任领导和决策职位的人数仅占少数；

(b) 法律规定的女议员最低百分比配额没有达到；

(c) 没有充分采取措施，在父母的育儿和家庭责任与职业生活之间取得平衡，这对妇女就业产生了不利影响；

(d) 缔约国长期存在根深蒂固的重男轻女态度和歧视性成见，阻碍了妇女平等享有经济、社会和文化权利(第三条)。

⁶ E/C.12/MNG/CO/4, 第12段。

21. 委员会建议缔约国：

- (a) 促进任命妇女担任领导和决策职位，包括采取暂行特别措施；
- (b) 确保女议员人数达到配额要求；
- (c) 确保为儿童提供充分、负担得起的日托解决方案，并采取其他措施，帮助妇女和男子在职业生活和家庭生活之间取得平衡；
- (d) 加强面向公众的宣传运动，以改变重男轻女态度和歧视性成见，特别是开展宣传运动鼓励男女平等分担家庭责任。

工作权

22. 委员会注意到缔约国为减少失业所作的努力，但感到遗憾的是，缺乏统计数据说明已采取的措施所产生的影响，并对有关青年、牧民和残疾人失业率居高不下的报告表示关切(第六条)。

23. 委员会建议缔约国：

- (a) 继续努力减少失业和就业不足现象，确保政策能够解决根源问题，特别是青年、牧民和残疾人的失业和就业不足问题，包括采取有针对性的积极措施，帮助他们获得技术和职业培训机会；
- (b) 建立国家机制，监测和评价就业战略的执行情况，包括为增加农村地区就业机会所作的努力；
- (c) 确保收集关于就业、就业不足和失业的分类数据，并在下一次定期报告中提供按性别、年龄、地域、残疾、族裔出身、居住地或证件情况分列的最新统计数据。

享受公正和良好的工作条件的权利

24. 委员会注意到缔约国为加强劳动监察而采取的各类积极措施，但对以下情况表示关切：

- (a) 据报告，多达 25% 的就业工人尽管有工作，但却无法享受适当生活水准；
- (b) 非正规经济部门工人的就业正规化进展缓慢；
- (c) 没有提供资料说明经修订的《劳动法》(2021 年)对减少工作场所性骚扰的影响；
- (d) 没有提供资料说明采取了哪些全面的健康和安全措施，保护所有人在工作场所不感染 COVID-19(第七条)。

25. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保所有全职就业人员的工资足以维持适当生活水准，并收集关于未达到这一水准的工人人数的统计数据；
- (b) 加紧努力，加快非正规经济部门工人的就业正规化；
- (c) 与雇主合作，充分执行经修订的劳动法及禁止性骚扰的规定，包括提高对这一问题的认识，并制定有效的政策和投诉机制；

(d) 确保制定适当的法规和政策，在疫情下保护缔约国所有人在工作场所的健康，包括提供足够数量的个人防护装备；

(e) 参考委员会关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

工会权利

26. 委员会感到关切的是，缺乏关于缔约国保护工会权利的资料，包括在疫情下，尤其是为确保企业实体，特别是采矿公司尊重工人组建工会和罢工的权利而采取的措施(第八条)。

27. 委员会建议缔约国采取措施，确保工人，包括采矿部门的工人能够自由地组建和加入工会，并行使包括罢工权在内的工会权利，这些权利受到《公约》第八条的保护。委员会还建议缔约国采取措施，确保对所有侵犯工会权利的行为开展彻底调查。

社会保障权

28. 委员会欢迎缔约国近年来增加了社会保障支出，但关切地注意到，尽管采取了这些措施，但贫困或面临贫困风险的人数仅略有减少。委员会注意到，为应对通货膨胀，养老金有所增加，但委员会感到关切的是，有报告称，月平均养老金不能满足退休人员的最低生活水准(第九和第十一条)。

29. 委员会建议缔约国评估社会保障制度的效用，包括评估该制度是否能够切实改善贫困或面临贫困风险者的境况。委员会还建议缔约国确保每月养老金能够满足退休人员的最低生活水准。委员会请缔约国参考委员会关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)。

保护家庭和儿童

30. 委员会感到关切的是，尽管缔约国 2016 年通过了经修订的《打击家庭暴力法》，但家庭暴力仍然普遍存在。委员会还感到关切的是，据报告，对妇女和儿童的性虐待和强奸现象十分普遍，而且有所增加(第十条)。

31. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，有效执行《打击家庭暴力法》，包括向法官、检察官、警察、社工、心理学家、医务人员和其他参与执行该法的人员提供培训，包括培训如何以有效、保护受害者的方式评估家庭暴力威胁，并加强对曾遭受性别暴力的妇女的支助服务；

(b) 审查保护妇女和儿童免受性虐待和强奸的法律框架，确保法律框架足够完善，改善为受害者的康复和重返社会提供支助的机制，提高公众对防止性虐待的认识，并加强对男女儿童的性教育。

适当住房权

32. 委员会注意到，缔约国称，自 2015 年以来没有收到任何与重新规划和改建蒙古包区项目有关的正式投诉，但委员会对以下报告表示关切：

(a) 自 2015 年以来，强迫迁离已导致有人无家可归；

(b) 由于缺乏明确和适当的政府规章、有效的协商和监督，受改建影响的个人的个人人权(包括适当住房权)容易受到侵犯；

(c) 受蒙古包区重新规划负面影响的个人没有足够的手段提出投诉并寻求解决争端；

(d) 公开批评蒙古包区重新规划或其某些方面的人权活动人士受到执法当局和私营企业的肢体攻击和骚扰(第十一条)。

33. 委员会建议缔约国采取措施，确保：

(a) 对所有关于适当住房权遭到侵犯的投诉，包括与重新规划蒙古包区相关的投诉，进行有效调查和跟进；

(b) 即使万不得已，驱逐或强迫移居也仅可作为最后手段使用，并且必须符合国际人权两公约的规定，包括确保尊重程序性保护和保障措施，例如开展真正的协商，确保作出充分和合理的通知，提供适当赔偿，并确保提供适当的替代住所和基本服务；

(c) 为受到重新规划项目负面影响的个人提供负担得起的补救手段。

获得水和卫生设施的权利

34. 委员会注意到缔约国为改善获得安全饮用水和卫生设施的机会而采取的措施，但仍对城乡之间包括学校在获得安全饮用水和卫生设施方面的差距表示关切。委员会还注意到，缔约国为减少水污染采取了一系列措施，但委员会感到关切的是，水污染，特别是与采矿活动有关的污染，仍然是一个严重问题，这一污染与某些地区残疾婴儿出生率高于平均水平有关。委员会还感到遗憾的是，缔约国未向公众提供充分的关于饮用水质量的明确信息(第十一至第十二条)。

35. 委员会敦促缔约国采取进一步措施并提供足够的财政资源，确保缔约国内的所有人都能获得安全饮用水和卫生设施，包括在农村地区和所有学校中。委员会还敦促缔约国采取进一步措施，处理水污染和土壤污染，特别是采矿活动造成的污染的影响。委员会还建议缔约国确保向公众提供关于饮用水质量的明确信息，并让公众更好地了解在哪里可以找到此类信息。

环境污染和气候变化

36. 委员会欢迎缔约国采取措施，减少了乌兰巴托的空气污染，但委员会感到关切的是，空气污染程度仍然很高，特别是在蒙古包区，继续导致疾病，包括呼吸道、心脏和肺部疾病的传播。委员会还感到关切的是，缔约国没有提供资料说明采取了哪些适应措施来应对气候变化对人民享有经济、社会和文化权利的不利影响(第十一至第十二条)。

37. 委员会建议缔约国：

(a) 继续采取措施减少空气污染，加快引进节能供暖系统和环境友好型能源；

(b) 确保健康受到空气污染影响的人能够立即有效地获得必要的医疗保健服务；

(c) 提高公众对空气污染的健康风险的认识，并向他们提供关于个人防护措施的信息；

(d) 制定基于人权的适应战略，以应对气候变化对人民享有经济、社会和文化权利，包括粮食安全的影响。

适足食物权

38. 委员会注意到缔约国为向民众提供安全食品和促进健康饮食而采取的各类措施。然而，委员会感到遗憾的是，目前没有任何资料可用于评估这些活动对食品安全以及对超重和肥胖率的影响，根据现有的最新资料，超重和肥胖率居高不下，而且还在上升(第十一至第十二条)。

39. 委员会建议缔约国评估促进健康饮食措施的影响，并酌情继续实施或调整为降低超重和肥胖率而采取的措施。委员会还建议缔约国为落实可持续粮食体系开展能力建设并增加投资。委员会请缔约国参考关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)，以及联合国粮食及农业组织理事会 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》。

身心健康权

40. 委员会对近年来酗酒和精神卫生问题大幅增加表示关切。委员会注意到，缔约国提供的资料表明，正在采取措施解决上述现象，例如在学校安排精神卫生工作者，但委员会仍然感到关切的是，缺乏资料说明为解决根源问题所采取的措施，以及缔约国采取的措施是否足以扭转这些令人担忧的趋势(第十二条)。

41. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，查明并解决造成酗酒和精神卫生问题增加的社会经济原因和其他原因；

(b) 制定战略，有效治疗这些症状并解决其根源问题，包括增加精神保健和预防性早期干预服务；

(c) 确保定期评估所采取的措施的进展和成效，并在必要时迅速作出适当调整；

(d) 参考委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)。

性健康和生殖健康权

42. 委员会注意到缔约国所作的努力，但感到关切的是，少女在获得性健康和生殖健康服务和信息方面仍然面临障碍，妇女和女童获得负担得起的现代避孕药具的机会仍然有限，特别是在农村地区(第十二条)。

43. 委员会建议缔约国采取进一步措施，确保为所有人提供负担得起的性健康和生殖健康信息和服务，包括避孕药具，特别是在农村地区。委员会还建议缔约国在学校课程中纳入并有效实施适龄性健康和生殖健康教育。委员会请缔约国参考关于性健康和生殖健康权利的第 22 号一般性意见(2016 年)。

受教育权

44. 委员会注意到缔约国为促进全纳教育所采取的各类措施。不过，委员会感到关切的是，有报告称，某些残疾儿童进入主流学校仍然面临障碍，包括费用方面的障碍。委员会还感到关切的是，有报告称，农村某些地区的教育质量低于城市地区(第十三至第十四条)。

45. 委员会建议缔约国加紧努力，普及各级优质教育，包括：

(a) 采取进一步措施，有效实施全纳教育，包括确保制定并有效实施全纳教育标准和程序；

(b) 划拨足够的财政资源，确保提供无障碍和包容性的学习环境、建筑和教材，并提供合理便利和个性化支助；

(c) 进一步加强对教师的能力建设和方法支助；

(d) 确保缔约国各地，包括农村地区的教育质量。

文化权利

46. 委员会感到关切的是，蒙古文化遗产的登记规则和做法无法保证缔约国的官方文化遗产能代表所有族裔群体(第十五条)。

47. 委员会建议缔约国确保其文化和文化遗产政策包括保护和促进构成其人口的所有族裔和语言群体的文化、语言和传统。

D. 其他建议

48. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

49. 委员会建议缔约国充分考虑根据《公约》所承担的义务，确保在国家执行《2030 年可持续发展议程》过程中，包括在疫后恢复过程中，人民得以充分享有《公约》规定的各项权利。缔约国如能设立监测进展情况的独立机制并将公共方案受益人看作是提出权利主张的权利持有人，便将极大促进可持续发展目标的实现。此外，委员会建议缔约国支持全球对可持续发展目标行动十年的承诺。在参与、问责和不歧视原则基础上落实可持续发展目标，将确保不让任何一个人掉队。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于承诺不让任何一个人掉队的声明。⁷

50. 委员会请缔约国在社会各级，包括在首都、省、县各级，特别是向议员、公务员人员和司法机构广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见采取的步骤。委员会强调，议会在执行本结论性意见方面发挥着关键作用，委员会鼓励缔约国确保议会参与今后的报告和后续程序。委员会鼓励缔约国邀请蒙古国家人权委员会、非政府组织和民间社会其他成员参与本结论性意见的后续落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

⁷ E/C.12/2019/1.

51. 按照委员会通过的结论性意见的后续落实程序, 请缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料, 说明以上第 9 段(工商企业与经济、社会及文化权利)、第 11 段(人权维护者)和第 15 段(最大可用资源)所载建议的执行情况。

52. 委员会请缔约国在 2027 年 10 月 31 日前根据《公约》第十六条提交第六次定期报告, 除非因审议周期的变化而另行通知。按照大会第 68/268 号决议, 报告字数应限制在 21,200 字以内。
