



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
6 October 2008
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

会前工作组

第四十二届会议

2008 年 10 月 20 日至 11 月 7 日

对与审议第五、第六和第七次合并定期报告有关的议题和问题清单的答复

蒙古国 *

编制报告过程概述

1. 根据社会福利和劳动部国务秘书发表的 2005 年第 56 号命令，成立了一个由各部和政府有关组织代表组成的工作小组，以编写蒙古政府关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的第五次定期报告。该工作组由以下各部代表组成：财政部，教育文化科学部，外交部，司法和内务部，卫生部，国家统计局以及开发计划署执行的有关项目。

该报告提出的数据和分析来自有关执行行动的报告和研究报告，这些资料是自 1997 年和 2001 年分别讨论了蒙古的第三次和第四次报告以来收集的。报告通过评估过渡到自由市场经济期间发生的动态变化，试图从两性平等观点，分析妇女权利的具体情况。

在编制报告的过程中，来自民间社会组织、特别是关心这一主题的利益攸关者的心声受到高度重视。有关非政府组织举行了几次讨论。与国家人权委员会执行的“实现妇女权利”项目共同组织了新闻发布会。通过广播电视进行了采访以

* 本报告之印发，未经正式编辑。



及访谈节目。此外，其他类型的公开交流渠道，包括电子邮件和电话均用来收集公众的想法和意见。

最后，蒙古政府举行会议讨论了该报告，并核准将报告提交给联合国消除对妇女歧视委员会。

在包括《宪法》和其他法律文书在内的国家体制内取得的成就和成功

2. 蒙古依照那些其作为签署国的国际公约，对有关法律和规章进行了修订和增加。因此，在解决各类案件和投诉时，遵循了有关法律规定。到目前为止，尚未出现依据《公约》规定而解决的案件。

目前，现存的 367 项法律中大约有 50 项载有关于两性平等的规定。国家政策和战略文件包括：国家人口发展政策、国家家庭发展政策、国家两性平等方案、以千年发展目标为基础的国家综合发展战略、国家人权方案、国家人口政策、国家保护民众免遭贩卖(特别是禁止利用儿童和妇女进行性剥削)的方案以及国家打击家庭暴力方案等等都涉及到两性平等事项。

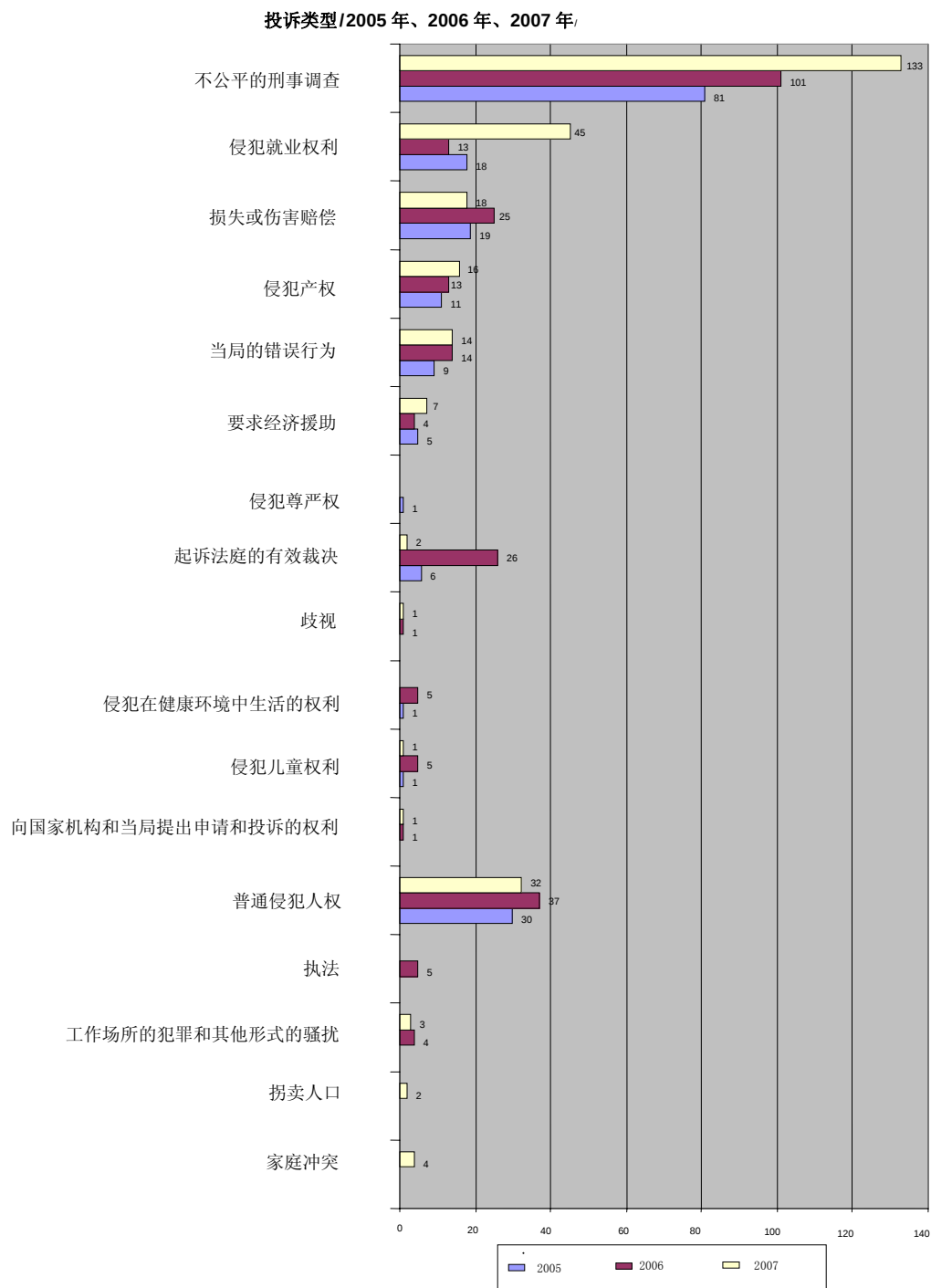
3. 蒙古没有设立独立的、具有类似国家人权委员会法律地位的独立机构来处理基于性别的歧视。这方面的投诉均传递给国家人权委员会。在侵犯就业权利之时，就业投诉仲裁法院受理具有性别歧视性质的案件。

关于蒙古国家人权委员会的法律规定，蒙古国民如果认为某个商业实体、组织、官方或个人侵犯了《蒙古宪法》和国际条约保障的人权和自由，依法可独自或与他人联合向国家人权委员会提出投诉。该法规定，国家人权委员会审查该投诉，并采取行动。

亚行为起草《两性平等法》提供了资金支持。该法规定了以下概念的定义：针对性别歧视发出投诉的基本原则；监督和决策机构及程序；查明违反两性平等者并对其进行处罚；负责监测两性平等规定执行情况的法律机构，尤其是国家一级的监测机构。此外，重要的是要学习其他国家对处理性别歧视提出投诉的最佳做法，创造以证据为基础的模式的良好环境。

4. 如果和前几年相比，2005 至 2007 年期间国家人权委员会收到的申诉和投诉数目有所增加。这表明，人民提高了对其权利的认识，他们知道如果其权利受到侵犯，如何以及和谁进行接触。大多数申诉和投诉都是乌兰巴托市的居民和经济实体提交的。对这一现象的解释可能是人权委员会总部设在乌兰巴托。从农村地区收到的投诉数量很少。这可能是由于农村人口缺少在委员会的代表所致。

2005 至 2007 年期间委员会收到的投诉和申诉按下图表分类。2005 至 2007 年收到的大多数投诉与不当刑事侦查以及定罪不公平有关。几乎没有投诉涉及性别歧视。尽管显而易见的是，家庭暴力现象是存在的，但受害者和公众并不认为这是基于性别的歧视。



资料来源：2007 年蒙古国人权和自由的报告。

5. 为了加紧落实有关促进两性平等并赋予妇女权力的千年发展目标以及国家两性平等方案，2005 年根据蒙古政府第 25 号令设立了全国两性平等委员会。该委员会是一个国家级的两性平等问题协商机构。其主要任务是对这方面国家政策的制订和执行施加影响，支持国家和民间社会组织及个人提出的任何倡议，并在这些利益攸关方之间协调活动。委员会由议会议员、内阁成员以及有关各部和机构、专门从事这方面工作的非政府组织和企业实体的代表组成。总理是该委员会的主席。负责人口政策的内阁成员，或由社会福利和劳工部长任委员会副主席。

全国两性平等委员会秘书处负责委员会的日常运作。

全国委员会有 33 名成员。办公厅有 4 名工作人员。国家为委员会及其办公厅的运作提供经费。

全国委员会履行以下职责：

- 为设在 21 个省和首都的各分支机构提供方向和指导方针；
- 监测其有关确保两性平等的预算支出；
- 通过对其评价报告进行讨论，评价设在 21 个省和首都的各分支机构的业绩；
- 确定确保两性平等的行动框架，并提出建议，将这些行动纳入有关当局的年度发展报告中；
- 就蒙古签署的各项国际公约和条约的执行情况为蒙古政府和有关机构提供建议；
- 向有关当局提出建议，以提高旨在确保两性平等的活动的支出的效益；
- 支持当局将两性平等方针纳入全国范围的方案和项目中，并纳入部门的具体政策中；
- 支助设在各省和首都的各分支机构保持更好的协调。

全国委员会在 21 个省和首都以及一些县设有分支机构。各省、县、首都及其各区的地方官员监督各分支机构。分支机构的办事处负责举办和监测为执行全国委员会发出的建议和决定而开展的活动。

为了加强国家有关人口发展的政策以及国家两性平等方案，蒙古政府与开发署、人口基金、妇女发展基金、世界银行及亚洲开发银行就各种方案和项目进行合作。例如，蒙古政府与人口基金签署了列入第四个国家方案《行动计划正式伙伴关系协议》，将在 2007-2011 年期间执行。向蒙古提供援助的第四个国家方案的资金总额达 2 340 亿美元，将贯彻政策行动，以加强法律框架，为资源有限的

边远地区的减贫工作提供更多的社会和经济服务；确保生殖权利；并制止两性不平等、歧视和贩卖人口。以下网站可查阅更多资料：www.gender.gov.mn。

6. 全国两性平等方案正进入其第二阶段最后时期。社会福利和劳动部的信息、研究和监测办公室监测和评价国家方案的执行情况，并向政府提交报告。

对方案的中期阶段执行成果进行监测表明，方案的执行程度达到 57.3%。方案目前正在修订，因为在制订方案的目标时作了一些修改，应在行动计划中反映出来。

全国两性平等委员会在其与联合国妇女发展基金签署的合作备忘录的框架内于 2005 年举办了“性别平等主流化战略规划”国家研讨会。研讨会评价了国家两性平等方案的执行情况。与会者在这次研讨会期间拟订了各项建议，以改善各部委、机构、中央和农村组织之间的工作关系，加强其作用和责任，在所有部门的政策、计划、立法、方案和项目文件中体现性别平等的方针，加强政府各项政策的可持续性，并加快方案的落实。

根据这些建议拟订了方案第二阶段的行动计划。政府在 2006 年 1 月举行的会议上讨论了这一行动计划，并以第 5 号令核准了这一行动计划。这一行动计划包含 18 项主要活动，其中包括促进教育方面的两性平等、以两性平等原则加强相关的法律、促使农村居民参与商业培训、打击家庭暴力以及加强与非政府组织之间的伙伴关系。

为了按照《蒙古宪法》确保男女平等权利，正开展宣传活动，促使议会通过两性平等法。在亚洲开发银行的财政援助下开展这一行动（有关法律提案的进一步资料，请参见答复 7）。

司法和内务部、社会福利和劳动部及其他各个政府和非政府组织一道努力修订《家庭法》，以便与《打击家庭暴力法》进行协调。此外，为了执行《打击家庭暴力法》，在非政府组织的努力下，2007 年政府第 225 号决议通过了国家打击家庭暴力方案。该方案目前正在执行中。

自 2006 年以来，按照 2006 年政府第 234 号决议，蒙古总理的一揽子预算反映了与性别平等有关的活动运作费用。

各省、首都、县和区行政当局的社会政策部门一直都聘用两性平等专家。

在其与人口基金签署的 2007-2011 年期间的合作协定范围内，全国两性平等委员会举办了若干有关“性别平等和部门政策规划”的区域培训。参与培训工作的有全国两性平等委员会的行政部门、工作组的成员以及首都、各区和省的部委专家。因此，他们在性别平等的有关问题上的能力提高到了某种程度，以实现为报有对性别问题有好感认识的态度来规划政策和业务奠定基础的目标。

为了执行国家有关实现千年发展目标和确保两性平等以及联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》的方案，设立了一个两性平等问题专题组，以便协调联合国提供的联合支助。

2007 年举行了“政府有关确保两性平等的政策的相关问题”全国会议，18 个乡村省的代表参加了会议。因此，与会者讨论了全国两性平等方案的修正草案，并拟订草案供政府会议讨论。在会议期间拟订了一项有关在国家一级加紧执行方案的建议。

应高度赞扬民间社会的合作和参与，尤其是在以下方面：完善和执行全国两性平等政策和方案、提高公众对两性平等和妇女社会问题的立法的认识、在立法中反映公众的意见以及就人权和社会职责开展研究、培训和宣传活动。

7. 亚洲开发银行支持制订《两性平等法》的倡议，以改善蒙古在确保两性平等方面的法律环境。为此设立了一个股，牵头开展起草《两性平等法》的项目工作、反映公众的意见、组织批准该法的游说活动，并通过新闻媒体开展提高公众认识的活动。

该股与社会福利和劳动部及全国两性平等委员会联手，采取了一系列措施，提高公众对立法项目的认识并反映他们的观点。在该领域经验丰富的公共组织和妇女非政府组织积极参与了这些措施的实施过程。

该法的目的、范围、内容和条款草案如下：

- 该法的目的是为消除性别歧视和将两性平等纳入政治、经济、社会、文化与家庭关系的主流提供一个法律背景。该法界定了两性平等的主要原则、条件说明和为消除基于性别的歧视而采取的行动。但是，宣称“平等对待已经处于不平等状况的人们是不公平的”的一般概念将适用于该法。
- 该法明确规定，应确保主要政治、经济、社会和文化部门，公民、教育和保健服务，选举，政党、劳动和家庭关系，文学和艺术以及大众媒体实现两性平等。该法还界定了将纳入负责两性平等主流化的国家机制或系统的各组织的作用和职责。
- 该法深刻反映了就基于性别的歧视行为提出申诉的背景；界定了负责受理和解决投诉的权限；设置了受理和解决投诉的程序；指明了违反两性平等权利的人；并确定了量刑的条件。该法还规定了负责监督执行《两性平等法》的授权机构，特别是将在国家一级开展运作的监测组织。

8. 尽管蒙古立法为男子和妇女创造了条件和机会，使他们能够在教育、就业以及保健、社会和娱乐服务业行使平等权利，但也开展了一些被认为更值得关注的活动。

《社会福利法》的修正案添加了一项条款，规定父母或其他监护人有权获得儿童保育津贴。

《反淫秽法》和《刑法》对引诱他人卖淫或组织卖淫活动的人或妓女给予处罚。然而，买春者并不会受到指控。拟议新修订案要让嫖妓者受到惩罚。

《家庭法》拟订了新的条款，规定妇女和男子都享有平等的财产所有权。

首次作出努力，收集和整理与性别有关的统计资料。

黄金时间通过电视和广播播放的脱口秀、广告、智力问答和现场访谈节目有利于改变在性别问题上的错误态度和成见。

人们可在有关章节中了解其他的政策和实践措施。我们认识到，无论在政策还是实践领域，都仍需要采取大量的措施，包括采取以下行动：

- 为将国际公约和条约适用于法院决策创造条件；就各级法官作出法院判决时是否利用国际公约和条约开展一项研究；介绍实践方面的最佳做法；开展法官的能力建设；
- 扩大信息传播、培训和宣传；
- 为各级政策制定者和决策者制定和实施培训方案；
- 让非政府组织参与旨在改变性别角色的陈规定型观念的培训和宣传，将其融入社会心理；
- 设计培训和研究活动，以实施反映在以千年发展目标为基础的国家发展全面战略中的有关性别和家庭的政策和行动；
- 重视提高妇女参与决策的水平；扩大宣传，提高妇女在政治中的作用，并改善她们的公众形象。

性别角色和定型观念

9. 2007 年在 Ikh Tenger 国宾馆与蒙古大选委员会共同举办了一次关于“妇女与选举”的会议。11 个政党下属妇女组织的代表、妇女非政府组织全国网络的各成员组织以及有关方面和妇女领袖出席了会议。与会者就促进妇女在 2008 年大选中的政治参与以及通过实施法律规定的 30% 妇女比例提高妇女的作用和责任交换了意见。与会者制定了选举结束之前应达成的具体目标，并设立了 4 个工作组，配合公民和选民提名和支持议会候选人。

2007 年 9 月举行了首次支持妇女在 2008 年大选中参政的会议。在这次会议期间，与会者讨论和规划了将共同实施的活动和措施。

但是，各政党终止了提名妇女担任 30%议会候选人的协议。这是蒙古国实施其对联合国作出的承诺方面一次重大倒退。蒙古国计划在将来设立一个有关性别问题的联合国主题小组，以便在各级选举中提名妇女和支持被提名的妇女。该小组将由各政府组织和非政府组织组成。

采取行动以减少暴力侵害妇女的行为

10. 根据《蒙古国政府法》第 1 款第 19 条的规定，社会福利和劳动部及全国防止暴力中心(非政府组织)自 2001 年以来一直开展合作。在这两个机构之间实施年度合作合同后，国家已划拨一定的“为家庭暴力受害者提供收容所”业务费用，以支持国家两性平等方案的实施和《反家庭暴力法》的执行。

尽管《打击家庭暴力法》早在 2005 年便已颁布，有关家庭暴力事件的官方统计数据并不充分。目前，有关家庭暴力的数据部分来自全国防止暴力中心和最高法院。有时候，一些涉及披露家庭暴力信息的问题也被纳入了国家调查或专门调查。

2006 年，全国防止暴力中心总共为 277 名服务对象提供了服务，其中包括 126 名妇女和 151 名儿童。与 2005 年的服务对象总数相比，这一数字增长了 10% 左右。只有 5% 的服务对象要求获得保健方面的援助，虽然每 11 个受害者中就有 1 个曾经受到伤害和创伤。20% 的服务对象向警察或法院报告了暴力案例。¹

根据上述事实，大多数家庭暴力受害者都仅负有轻伤，这就造成了一种印象，即家庭暴力的后果微不足道。然而，在反复遭受这种创伤之后，受害者很容易受到心理障碍的影响。值得一提的是，骨折、鼻梁和牙齿被打碎等人身伤害也被认为是轻伤，虽然这些伤害造成了永久的无法挽回的审美问题。

遭受严重人身伤害的家庭暴力受害者数目与过去几年相比增长了 2.5 倍。执法和卫生机构低估了这样一个事实，即由于其反复发生的性质，家庭暴力行为最终可能导致严重后果。

家庭暴力的负面后果很多，如日益增多的离婚、孩子成为孤儿的案例、女性成为户主和子女无人看管等。在大多数情况下，离婚成为了消除家庭暴力的最后一招。研究表明，在提交法庭审理的离婚案件中，有 58.8% 是由家庭暴力造成的。在所有离婚案例中，有 41.3% 是由家庭暴力造成的。

11. 为了加强执行议会 2004 年通过的《打击家庭暴力法》，政府 2007 年批准了全国打击家庭暴力方案。该方案正在实施之中。此外，首都市长颁布的第 144 号令，决定在每个区建立“一个跨部门小组”，防止家庭暴力和虐待儿童。命令已经执行，

¹ 卫生部、全国防止暴力中心、世界卫生组织《蒙古国儿童基于性别的家庭暴力状况》，2007 年。

每个小组由一名街区区长、区社会工作者、小组组长、小组督察(警官)、家庭医生和居民区内学校的社会工作者组成。他们的业务费用列在国家财政预算。

拟定了家庭暴力受害者收容所标准，并提交全国标准化和计量中心批准。

根据《打击家庭暴力法》第 7 条第 7.3.2 款，司法和内务部国务秘书及社会福利和劳动部国务秘书联合发布命令，成立一个工作组，制定执行一项强制性的培训方案，旨在改变家庭暴力肇事者的行为。小组由各部委、政府和非政府组织的代表组成。

为执行第 7 条第 7.2.1 款、第 10 条第 10.1.1 和 10.1.4 款、第 9 条第 9.1.1 和 9.1.7 款、第 13 条第 13.4 款以及 2007 年政府第 225 号决议批准的全国打击家庭暴力方案，编制下列工具，并准备提交各部长供联席发布批准令：

- 家庭暴力风险评估表格
- 安全评估表格
- 安全评估准则
- 警察发布保护令表格
- 关于警察发布保护令表格的准则
- 家庭暴力受害者登记用的初步评估表格
- 肇事者评估表格

命令批准后，将增补社会工作者和警察的职务说明；建立家庭暴力受害人和肇事者数据库以及政府和非政府组织向其提供的服务的资料。

正在拟定 1999 年《家庭法》修订草案。由于社会发展变化，如家庭暴力、侵犯产权和跨国婚姻，需要对积累或新出现种种社会问题作出法律规范，所以要进行修订。草案将建议纳入新的条例，包括婚约、父母的权利和责任、儿童权利和财产关系。这些问题影响到家庭暴力中某些方面。

关于防止强迫卖淫、性剥削和贩卖妇女

12. 联合国人口基金、生殖健康问题非政府组织网络成员“Gal Golomt”运动资助的人口与发展项目制定了新方法，收集有关性别歧视和家庭暴力的数码数据。该项目旨在改善有关减少暴力行为的政策和方案，方法包括掌握信息的决策过程和不断扩大监督执行情况的机会。正在收集数据库的资料。国家统计委员会专业理事会和主席理事会讨论了这一问题，通过了 2008 年第 01/58 号命令。命令中包括刑事案件登记表格和指示。法律和内政部国务秘书的 2008 年第 61 号令批准

了国家统计局委员会第 61 号命令。因此，从 2008 年 5 月起，关于家庭暴力的信息可列入全国范围内的综合数据库。

根据上述命令，有关下列标准表格的规定中增加了如下修正案：

- 刑事案件登记表格-1 增加了第 14.1 条
- 嫌疑人登记表格-2 增加了第 19.J 条
- 受害者登记表格-4 增加了第 17.1 条。

此外，修改了建立各省和首都刑事犯罪综合数据库程序。2008 年，警察总局副局长发布第 12 号命令，规定了追踪警务结果的程序。命令规定，家庭暴力案件的投诉和报告，及后续措施应包括在专用于登记民事过错的信息资料中。

13. 贩卖人口罪在蒙古是一个相对较新的问题。因此，当出现和发现这类犯罪时，有利于受害者和指控罪犯有刑事责任的法院裁决进程都是在不妥当的级别上进行的。在大多数情况下，案件被驳回。例如，2006 年 8 月，警方接到 21 起贩卖人口的投诉案。其中 2 起涉及 18 名受害者，经法院裁决解决。法院驳回了有 2 名受害者的案子，要求作进一步调查。驳回了涉及 67 名受害者的 8 项投诉。涉及 9 名受害者的 2 项投诉未列为刑事案件。涉及 14 名受害者的 3 起案子正在调查之中。2006 年 6 月，Dornogobi 省 Zamyn-Uud 警察局采取措施，把 5 名可能为贩卖活动受害者的妇女从中华人民共和国二连市带回蒙古。性别平等中心呈报了涉及 2 个被贩运的未成年受害者的案子。此外，驻中华人民共和国二连市领事馆报告另有 2 名被贩运未成年受害者的案件。

截至 2006 年，已报告有 5 起涉嫌贩卖和绑架未成年孩子的案件。其中 3 起案件涉嫌跨境贩运 7 名性剥削受害者。其中 1 起案件被驳回。其他两起经法院裁决解决。受害者是 15 岁到 17 岁的少年。报告的另一起案件中，涉及一名 17 岁的女性受害者，她被贩卖到韩国作新娘。该案件被驳回，原因是她没有正式同韩国公民结婚，而且贩卖的指控证据不足。

蒙古相当关注贩运儿童和妇女罪以及对其进行性剥削的问题。针对这些问题的法律条款已更新。例如，1996 年，蒙古《刑法》经过修订，列入一个新条款，其中规定，为性剥削目的跨境贩卖妇女是一种犯罪。2002 年 9 月，新《刑法》生效，禁止“买卖人口。”

1998 年 7 月以来，实施了《打击淫秽法》。这项法律规定，下列活动为淫秽：从事卖淫，组织、管理和促进卖淫以及剥削妓女。该法强化了法律法规，禁止任何鼓励淫秽的活动。此外，《家庭法》自 1999 年 8 月开始实施，其中规范了有关结婚、离婚、收养子女等问题。这项法律禁止以赚钱和其他赢利为目的收养儿童。

1996 年通过的《保护儿童权利法》禁止利用儿童从事犯罪性质的活动，禁止引诱儿童发生非法性关系，禁止让儿童未经父母同意或法定监护人同意参与广告活动。

政府批准了“实施保护妇女和儿童免遭贩卖和性剥削方案的行动计划”。行动计划包括一系列措施，加强宣传和认识运动，协助预防贩卖人口和性剥削。各级部长和省长监督计划的执行，并拨出必要的资金编入年度预算。在地方一级，方案的实施是由各级相应的部长和省长来组织。所需资金列在国家年度预算。

为了成功执行该方案，特别赞赏与国家国际组织开展合作，扩大财政支持。联合国、其他国际组织和外国为方案和项目实施提供了技术和财政援助，特别做出了很多贡献。

为了成功执行该方案，鼓励国家和国际组织合作和筹款。开发署、其他国际组织和外国为方案和项目实施提供技术和财政援助，特别做出了很多贡献，有助于采取措施，打击和预防贩卖人口及对儿童和妇女的性剥削。

例如，2007 年，蒙古外交部同国际移民组织实施了一个项目，旨在救助和送返贩卖活动受害者回到祖国，并帮助他们重新融入社会。蒙古法律和内务部同儿童基金会儿童保护方案一直在实施的提高公众对贩卖活动的认识项目，瑞士发展与合作机构也已实施了类似的项目。

在扩大与邻国和其他国家之间合作，解决贩卖人口问题方面，取得了长足进展。外交部在同中华人民共和国和大韩民国举行领事会议时，提议签订政府间合作协定，打击贩卖人口现象。2006 年，法律和内务部长访问韩国时，向韩国司法部长提出了就民政事项提供法律援助的协定草案。2007 年，在一次领事会议上，他向中国司法部长提出了同样的草案。

蒙古外交和领事办事部门雇员在其保护人权的职权范围内，同当地执法机构一道防止贩卖人口和性剥削，帮助受此类罪行之害的蒙古人回家。《刑法》第 113 条中，修正了关于对犯有或参与贩卖人口罪者判刑的规定。

14. 《打击淫秽法》是 1998 年立法的。这项法律禁止卖淫以及任何鼓励卖淫和宣传淫秽的活动。该法还管制色情广告和服务。自 2004 年以来，在司法和内政部分设立了一个工作组，以便对这项法律作出更多的修正。该小组一直在起草对该法作出额外修正的一项提案。在对外国打击淫秽的做法进行初步研究，组织会议以及举行由相关组织代表参加的讨论后，工作组得出结论认为，对该项法律需要提出几项根本修正案。基于这一结论，已经拟定重新修正该项法律草案的提案，并将提交给议会。

根据对这一问题的各项研究，让卖淫活动合法化不会明显改善情况。相反，合法化会为罪犯合法地从妓女身上赚钱、引诱更多的女孩和妇女成为妓女以及为增加性旅游提供条件。经考虑上述消极后果后，该提案建议，法律继续禁止卖淫。该提案还反映了基于对这一问题的评估分析而得出的淫秽业的现状。此外，提案打算对妓女和买春者进行刑事责任指控。根据现行法律，严格禁止通过新闻媒体宣传淫秽，展示色情材料需获特别许可证。仅发许可证而不采取其他措施还不够。因此，必须确定哪些类型的材料应禁止通过新闻媒体播放，必须详细规定其界线，法律应允许播发被禁材料以外的其他内容。该提案反映了上述内容。

2003 至 2005 年，刑事警察局每年采取一个题为“反淫秽”的综合措施，目的是防止和终止这种罪行。2005 至 2007 年，为防止引诱未成年人加入此类犯罪的罪行，首都警察局努力追究有此类违法行为的公民和经济实体的法律责任。

15. 去年蒙古境内报告了 4 起强迫未成年人卖淫的案件。1 起是有组织的犯罪强迫卖淫。受害人是一名 17 岁的女孩。有 2 起案件是罪犯让受害人喝酒，并强迫她们卖淫。受害人 13 到 14 岁。上述案件未被受理。提交了一起强迫一名 17 岁的受害人卖淫的案件，此案已根据法庭的裁决解决。

截至 2007 年，共提交有 31 名受害人的 9 起刑事案件。16 人被作为罪犯移交给检察官办公室。今年，提交了有 5 名罪犯的 3 起案件，并提出了相应的指控。

对这类犯罪受害人进行康复和重新融入社会的政策和服务不够。只有乌兰巴托的少数几个非政府组织在国际组织的财政支持下提供康复和重新融入社会的服务。

妇女对政治和社会的参与

16 和 17. 妇女参与实现千年发展目标、改善民主、加强善政、加强透明度、促进问责和有道德的政治以及培育民间社会具有重要意义。然而，过去的议会选举结果表明，甚至在创造了法律环境的情况下，权力分配对性别问题也不敏感。很明显，要形成有利的环境将需要一些时间。

妇女在议会中的百分比显示了妇女对政治和公共生活的参与情况。2008 年的选举结果表明，妇女在议会中的比例是 3.9%。2006 年是 6.6%，2000 年为 11.8%。这就意味着妇女对决策层的参与进一步下降。2008 年，356 名候选人参加了议会选举。66 名或 18.5% 是女性候选人。将来必须创造有利的法律环境，以确保两性平等及监测其发展进程和成果。

为了确保决策层的两性平等，议会 2006 年春季会议批准了《选举法》修正案，以确保不少于 30% 的候选人是妇女。虽然这是一项成就，但 2007 年秋季会

议期间，议会的一些男议员重新起草了一份关于《选举法》修正案的法律提案，取消了上述规定。批准这一法律是在过去的成就上往后倒退。

此外，要获得参选权，候选人必须交 2 000 万图格里克给其所在政党。许多政党的章程里有这一规定，这是妇女行使被选举权的障碍。上述问题表明，性别角色和责任的分配在蒙古迄今没有现实。

因此，非政府组织和其他组织应合作宣传在下一届议会和地方选举之前修改选举法，并相当注意增加女性候选人的人数。

截至 2008 年 9 月，在政策制定层面，政府的女性成员包括 3 名部长、1 名副部长、2 名国务秘书、全国人权委员会主席和选举总务委员会成员。这比以前的政府结构有进步。

表 1

妇女在政界和政府一级担任高级职位的人数

政界和政府一级担任高级职位数	2000 年		2006 年	
	总数	其中女性占	总数	其中女性占
蒙古总统	1	0	1	0
蒙古议会议长	1	0	1	0
总理	1	0	1	0
蒙古议会副议长	1	0	1	0
议员	76	9	76	5
内阁成员	11	1	18	1
副部长	11	1	18	0
内阁秘书处主席	1	0	1	0
省长和首都市长	22	0	22	0
国家特别机构主席	10	1	10	1
共计	137	13	151	8
妇女所占百分比	9.4		5.2	

资料来源：可持续发展与性别平等中心，妇女参政，2006 年。

目前，在执行层面，在省、首都、县、区人民呼拉尔中，女性人民代表占所有地方呼拉尔代表的 24.6%。这说明，农村妇女的政治兴趣和活动相对较高，而且有许多著名的、有信誉和有能力的妇女。另一方面，这一情况表明，妇女在制定法律和拟定政策层级的参与薄弱，她们仅在执行层面参与率较高。

就业

18. 与其他国家妇女相比，我国妇女似乎正在充分行使其自由权，但是，一些妇女可能遭到虐待和隐性压力。据非政府组织的一些研究报告，确定工作场所的确实存在性骚扰。例如，根据对 6 所选定大学所作的调查结果，42%的参与者都在某一时刻受到过性骚扰的影响，75%到 80.2%的人承认性骚扰的存在，26.5%的人说，他们是性骚扰的受害人。² 但是，没有关于工作场所性骚扰的条例，肇事者可以逃脱惩罚。

19. 妇女占蒙古人口的 51.2%。国家统计局委员会公布的《统计年鉴》报告说，总就业人数达到 102.41 万。这一数字比 2005 年的数据增长 5.8%，比 2006 年的数据增加 1.4%。

1990 年，在农业部门以外的部门的就业者中 51.1%是妇女。2000 年，这一比例降至 50.4%，但 2006 年增至 53.9%。与前些年相比，注意到妇女的就业状况有一定进展。例如，2007 年，在农业部门以外的部门就业的妇女人数达到 51.99 万。这比 2005 年和 2006 年的类似数据分别高 6.3%和 0.4%。

妇女在登记失业者中占 55.2%。妇女的失业率始终高 0.4%。这表明，男性有更多的机会找到工作。妇女在领取失业津贴者中占 54.7%。

2007 年，促进就业办公室在 852 所短期职业培训中心为 2.28 万人举行了培训。其中 59.8%的参加者是妇女，52.6%的参加者在培训后找到工作。按照培训的类型来看，20 431 人或 90.0%的受培训者参加培训的目的是获得新的职业。3.3%或 754 人是再次参加培训。6.9%或 1 581 人参加技能发展培训班。52.6%或 11 991 人在培训后找到了工作。

2006 年，社会福利和劳动部以及国家专业检测机构对在 21 个省和 9 个区运营的所有部门实体进行了“国家对妇女的劳工检查”。检查的目的是考察劳资关系、职业安全条件、健康和社会保护、为支持妇女就业采取的措施、社会保险一揽子法律的执行情况；消除任何违反规定的情况；并建立一个关于妇女就业的综合数据库。

对主要雇用妇女的经济实体和组织进行了检查，在省一级，对雇用妇女 500 人以上的实体和组织，在县一级，对雇用妇女不少于 30 名的实体和组织进行了检查。参加者填写了针对工作场所可能对妇女歧视的 12 个主要问题拟定的一份调查问卷。

² 蒙古全国人权委员会，《人权期刊》，2008 年第 2 期。

受检查的经济实体和组织共雇用 11.77 万名妇女。这些妇女中，1.1%在能源部门就业、1.8%在采矿业、35.6%在农业部门、6%在建筑业、4.8%在食品行业、4.7%在公路和运输部门。这些统计数字显示，妇女象男子一样在所有经济部门就业。从这些数据中，我们可以得出结论，妇女与男子有着同样的获得教育和技能的机会。

在检查过程中，有超过 8 起妇女提出的有关劳资关系的投诉得到解决，有关妇女得到 2 820 万图格里克作为补偿。补偿有下列几类：

- 360 万图格里克发给 27 名妇女作为加班费；
- 61.55 万图格里克发给 11 名妇女作为假期补偿金；
- 29.6 万图格里克发给 5 名没有得到工钱的妇女；
- 36 万图格里克发给一名暂时失去就业能力的妇女；
- 15.5 万图格里克发给一名未得到辞退补偿的妇女；
- 8.5 万图格里克发给一名其工业事故表未获批准的妇女。

已在执行 2006 年议会批准的国家关于非正规就业的政策。这一政策的主要目标是向在非正规经济部门就业的工人提供公共服务；通过法律、劳工和社会保护规定将非正规经济部门转为正规经济部门；确保经济增长，并保护在非正规经济部门就业人员的权利。

这项政策分三个实施阶段。第一阶段已在 2005 至 2007 年期间实施；第二阶段将在 2008 至 2011 年期间实施，第三阶段将在 2012 至 2015 年期间实施。实施战略与宏观经济政策有关，其目的是完善法律环境和社会保护系统。此外，该战略将与就业扶持政策协调执行。期待通过公众的讨论和参与来扩大非正规经济部门与正规经济部门之间的合作。

20. 男女薪金有别，取决于就业部门、职位和专业。男子平均薪金略高于妇女，然而，妇女工作时间多于男子。薪金数额不取决于教育程度。男子的全国平均薪金比妇女高出 10 000 图格里克。除了进入劳动大军挣钱之外，妇女还需花更多时间养育子女，照顾病人和老人，并需要做饭。³

³ 2007 年，第二个千年发展目标国家执行情况报告。

表 2

按部门开列就业妇女的百分比

部门	2002 年-2003 年	2006 年
农业、狩猎和林业	46.3	47.1
采矿和采石	26.6	36.0
制造业	54.6	54.5
供应电力、天然气和水	28.8	45.6
建筑	26.0	44.3
批发和零售	56.1	59.8
旅馆和餐馆	66.4	66.8
运输、仓储和通信	26.0	37.4
金融中介	52.5	59.7
房地产、租赁和商业活动	41.0	50.1
公共行政	33.3	44.2
教育	68.0	67.2
保健和社会工作	77.3	68.5
其他社区和社会活动	50.1	48.5
在家雇用人员的个体就业	46.0	52.0
国际组织	34.5	53.6
共计	48.0	51.3

不同行业和专业之间就业的差异表明妇女在薪酬较高部门的就业人数非常少。

妇女参与领导班子和决策的人数不多，这便是男子与妇女薪金数额不同的原因之一。例如，2006 年，教育部门工作人员中 68%为妇女，妇女占小学教师 94%，中学教师 71%，高中教师 64%。职业学校教师 60%和大学教授 52%为妇女。然而，校长绝大多数为男子。

根据国家统计局委员会的资料，为确定截至 2007 年第四季度就业人员的平均薪金开展的简单随机抽样研究，调查了 1 035 个经济实体和机构的 172 900 名就业人员，包括 840 个乡镇公司和 195 个城市公司。参与调查者 50.1%为妇女，大约为 86 600 名妇女。截至 2007 年第四季度，参加调查实体的平均薪金为 205 900 图格里克。与 2006 年第四季度相比，增加了 49.5%，约 68 200 图格里克。

截至 2007 年第四季度，与 2005 年第四季度相比，这些公司平均月薪增加 2.1 倍，而通货膨胀率增加 1.2 倍。平均月薪增加速度超过通货膨胀率。就业人员的平均薪金表明，截至 2007 年第四季度，男子平均月薪为 219 600 图格里克，比

妇女平均月薪高 14.3%，约 27 400 图格里克。如果平均薪金按性别和专业划分，除了行政助理职位之外，在所有领域中，男子收入均相对高于妇女。

就业人员平均月薪按经济部门分类如下：

- 金融中介部门——412 200 图格里克；
- 公共行政、国防和社会保险部门——258 000 图格里克；
- 采矿业部门——238 700 图格里克；
- 教育部门——219 600 图格里克；
- 保健和社会福利部门——206 700 图格里克。

这些平均薪金均高于全国平均薪金。然而，其他部门就业人员的平均薪金仍然较低。根据按经济实体责任类型划分就业人员平均月薪来看，在国营企业公司和公共机构就业人员的薪金相对高于全国平均薪金（国营企业公司平均薪金为 231 200 图格里克，公共机构为 225 800 图格里克）。

近年来，政府一直实施各种有关薪金和工资的具体政策及措施，例如，根据政府 2007 年第 350 号决议的规定，合同工的最低工资重新定为每小时 642.85 图格里克，或者每月 108 000 图格里克。

2007 年至 2008 年期间，公务员的薪金增加 2.3 倍，这对在教育、保健、社会福利和保险部门就业的妇女薪金增加发挥积极影响。

21. 通过国际劳工组织的财政支持，国家统计局委员会开展一次关于“学校到工作的过渡”的调查，根据这次调查，尽管妇女学历较高，她们在劳动力市场面临特殊的障碍。她们像男子一样寻找工作，但如果失去工作，妇女的失业时间相对较长，她们再找工作时大部分只能找到低收入的工作。

许多母亲的就业直接取决于子女是否能到托儿所或学前班，尤其是，低收入家庭无法雇用保姆，因此，这类母亲去工作的机会很少。然而，与在社会主义时期的蒙古相比，现在儿童进幼儿园的人数增加了。这反映在下表中。

表 3
1990 年、1995 年、2000 年和 2006 年至 2007 年蒙古上幼儿园的儿童人数

		1990 年	1995 年	2000 年	2006 年-2007 年
儿童人数	日托	21 600	4 000	1 900	4 400
	幼儿园	97 200	64 100	79 300	94 700

资料来源：国家统计局委员会，1999 年、2003 年和 2006 年《蒙古统计年鉴》。

22. 在蒙古,《民法典》、《解决公民向政府机构和官员提交申请和请求问题的法律》、《公民身份法》、《统计法》、《档案法》以及《蒙古公民前往外国旅行或移民法》规范了与移徙有关的问题。“蒙古全国人口发展政策”是关于人口发展和移徙的主要政策文件,该文件是由议会于2004年4月23日颁布。该政策旨在实施《世界人权宣言》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、千年发展目标、《社会进步和发展宣言》、《普及教育世界宣言》、妇女问题世界会议以及题为“2000年妇女:二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会特别会议(内罗毕)通过的决定、世界人权会议(维也纳)、国际人口与发展会议(开罗)、社会发展问题世界首脑会议(哥本哈根)和妇女问题世界会议(北京)、蒙古《宪法》以及根据《宪法》通过的其他法律,以及国际上和本国制定的人权和发展的目标。

近年来,搬到城市地区的公民没有在民事注册办公室登记,因此难以得到社会服务。根据研究,搬到城市地区的公民只是在到达之后一两年才得到登记。根据首都人民代表呼拉尔2000年通过的第46号决议,搬到城市地区的人需要支付服务费。这可能是公民回避登记的原因之一,因此,在他们搬到的行政区域没有任何居民身份,这会对人口普查造成消极结果。所以,上述决议被废除,取消了登记时收缴的服务费。同时,在全国开展了检查是否拥有有效民事证件的工作,并纠正了一些不合规定的问题以及不足之处。

由于上述措施产生的结果,人口登记的情况一直得到改善。近年来,农村到城市的移徙已相对稳定。然而,此前几年里大量搬到乌兰巴托的那些人面临的问题仍然未决。移民住在不允许居住的地区,因此他们没有获得使用土地许可证。根据对移民的社会经济状况及其获得保健援助和服务的机会及需求进行研究的报告,30.7%问卷答复者提到,他们没有使用土地许可证,因为他们住在别人的土地上;28.8%没有具体的定居住址;17.3%居住在没有许可证的土地上;19.2%不知道如何登记。这些答复表明,需要安置的家庭数量已超过城市发展的计划,由于得不到土地许可证,这将影响他们的登记。

因此,2008年在议会选举期间进行了一次民事登记调查,这次调查试图登记所有的家庭和公民。

此外,通过日本政府人类安全基金和联合国人口基金提供的财政支持,自2006年以来,实施了一个项目,题为“减轻个体采矿者和那些搬到城市地区者的社会经济脆弱地位”。根据该项目框架,挑选了一些有大量从农村到城市移民的省份实施下列措施:

- 改进民事登记的程序;
- 提高公众对该问题的认识;
- 向那些打算搬到城市地区者提供咨询;

- 协助移民融入他们所搬进的社区。

另外，在联合国人口基金的支持下，对国内移民的现状、后果和趋势进行了一项研究。根据这项研究的调查结果，目前正在制订保护新移民权利的具体方案和计划。

卫生

23. 去 5 年中，蒙古的孕产妇死亡率稳步下降。2002 年至 2006 年期间的第二期国家生殖健康方案获得了成功实施。将于 2007 年至 2011 年实施的第三期国家生殖健康方案于 2007 年获得了政府第 52 号决议的批准，目前正处于实施阶段。这一方案的主要目标是通过在尊重生殖权利和自由选择并改善生殖健康的同时提供平等、易获得、高质量和有保障的卫生和社会援助，为可持续的人口增长提供支持，努力实现千年发展目标。

国家生殖健康方案计划在其第三个目标（为目标群体提供全面、平等和无障碍的生殖健康援助和服务）范围内，实施下列有利于服务接受方的活动：

- 修改、完善、重新制订和实施有关卫生援助和服务的国家标准和准则；
- 在各省和区的中心医院内引入生殖健康就地一条龙服务，并确保其正常运转；
- 创造条件，以确保为住在无法获得医疗保健的偏远地区的母亲和婴儿及时提供紧急医疗援助；
- 确保待产家园和单位配备有安全、无危险的现成血库，随时做好准备在分娩过程中可用于紧急情况；
- 为各省和县中心医院的待产家园配备必要的设备，使待产的母亲及其家人感到舒适；同时应提高服务的质量；
- 在地方政府组织、非政府组织和当地人民的帮助下，建立模范流动队，为从首都到各省、从各省到各县、从各县到各乡的各地提供生殖健康服务，并每个季度提供一次专门的医疗援助和医疗服务；
- 增加避孕药具的供应，并在意外怀孕或怀孕可能导致生命危险的情况下为个人和夫妻提供医疗援助；
- 确保各级严格遵循“流产期间全面援助和服务”的新标准，并提高服务和咨询的质量；
- 将关爱青年人的服务培训内容纳入专业人员的专门培训方案中；
- 在普通学校根据学生人数聘用至少 600 名医生（这一行动将分阶段进行）；

- 修改、分析和评价普通学校提供健康教育的目前状况。

根据上述方案的规定，生殖健康服务应当对公众透明、易获得而且、及时。因此，这一方案并不认为农村和城市妇女提供差异化服务十分重要。在政策和方向上，针对公众开展的培训、提高认识和宣传活动占有重要地位。

24. 自 1987 年以来，蒙古一直在政府政策层面采取措施，遏制和防止艾滋病毒感染。《预防艾滋病法》于 1993 年获得通过，并于 2004 年重新修订。政府还根据千年发展目标制定了《打击和预防艾滋病毒/艾滋病国家方案》。

截至 2008 年 8 月 7 日，共有 43 例艾滋病毒/艾滋病感染，其中 88.3% 是在过去的 3 年中确诊的。8 位受感染者已死亡。11 名艾滋病毒呈阳性反应的病例涉及女性，其中 3 人已死亡。

3 名艾滋病毒呈阳性的孕妇已分娩婴儿。其中两人因预防成功而没有感染婴儿，她们的子女得以健康成长，没有受到艾滋病毒感染。第三位妇女在没有任何医疗控制的情况下分娩，现在确定婴儿是否受到感染还为时过早。

这些母亲和婴儿都根据世界卫生组织核准的标准获得了防止母婴传播的治疗和服务。当受感染母亲分娩时，她们的婴儿在出生后 24 小时内便获得了药物。此外，卫生部与全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金还为感染艾滋病毒的母亲分娩的婴儿免费提供 1 年的牛奶和药品。15 名感染艾滋病毒的母亲产下的 15 名婴儿去年还获得了韩国儿童维生素。在卫生部、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和其他有关组织的帮助和支持下，艾滋病毒呈阳性的病人及其家人获得了免费治疗和社会服务。

在联合国人口基金和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金及其他国际和国内非政府组织的支持下，蒙古国定期举办了专门针对妇女和儿童的培训和提高认识活动。特别是各省和乌兰巴托各区都开通了青少年生殖健康中心和热线电话，为中学学生和辍学儿童开展生殖健康教育方案。

议会下属的社会政策、教育、文化和科学常设委员会将举办第六届“为千年发展目标的健康发展目标筹资”会议。这次会议将由联合国人口基金和亚洲人口与发展问题议员论坛联合组织，定于 2008 年 9 月 23 日-24 日召开，来自亚太国家的女议员和女部长将出席这次会议。为会议进行筹备的国家委员会业已成立。来自亚太地区和中亚地区 25 个国家的 70 名女议员和部长将出席会议。与会者将讨论关于降低儿童死亡率、改善产妇保健、减少艾滋病毒/艾滋病和疟疾感染等问题。她们还将讨论有关增加实施千年发展目标所需的资源、资金和财务规划、加强国家的组织能力、制定和实施可持续的财务管理等问题，以便实施一项建立在千年发展目标基础上的全面国家发展政策。

农村妇女

25. 蒙古几乎有一半人口居住在农村地区，主要用传统的游牧方式经营畜牧业。农村地区的电、基础设施和通信落后，缺乏获取信息技术以及在保健、教育和社会等部门的优质服务。农业收益微不足道。这一产业风险高，如自然灾害、干旱和严峻的冬季。农村经济环境与城市有很大不同。城市和农村发展之间的这种差异也影响了两性不平等问题。我们还应提及环境和气候影响。因此，农村发展和两性平等问题应结合这些因素和条件予以考虑。

蒙古一直在实施向世界开放经济的政策，且正过渡到市场经济。因此，各经济机构发生了很大变化。尽管可看到一些积极的经济趋势，但贫穷程度却未降低，且主要影响到妇女，特别是有许多孩子的妇女和女户主。

国家统计局委员会定期研究生活标准情况。例如，关于家庭收入、支出和生活标准的研究结果(2002-2003 年)表明，蒙古 36.1%的人口生活贫困。2006 年的研究表明，贫困人口降至 32.2%，比 2004 年低了 3.9 个百分点。

表 4

主要贫穷指标：国家平均数、城市和农村地区(百分比)

居住/地区	贫穷程度		贫穷深度		贫穷严重程度	
	2002-2003	2006	2002-2003	2006	2002-2003	2006
国家平均数	36.1	32.2	11.0	10.1	4.7	4.5
城市地区	30.3	27.9	9.2	8.6	4.0	3.8
农村地区	43.4	37.0	13.2	11.9	5.6	5.3

贫困家庭有 41.6%的户主是妇女。女户主所占百分比在农村地区较高，其责任负担也相对增加。

妇女对农业、特别是畜牧业的参与程度迅速提高，但职责却增加了一倍，例如，她们还要生产家用消费品、加工动物产品、扩大家庭农场、清扫房屋、养育孩子、送孩子上学及照料其它家庭成员。在开发署的支助下，国家统计局委员会 2000 年对时间支配情况做了一项调查。调查结果表明，农村妇女在家务上所花时间是城市妇女的 1.6 倍，是农村男子的 2.7 倍。这是农村妇女在信息和发展方面都落后的原因之一。

影响社会发展和两性平等的主要因素是社会服务质量和获取社会服务的机会。由于没有机会获取保健、教育和文化服务，大量的社会问题层出不穷。其中一个问题是迁徙。迁徙是支持经济和社会发展及消除农村和城市地区之间发展差距的一个重要工具。但在蒙古，农村向城市的迁徙过度集中在乌兰巴托，这极大减少了农村地区的人口，削弱了省和县开展生产和开办服务业的机会。农村经济

和社会服务的独立地位被削弱。结果，农村和城市地区之间的发展差距有所扩大。有无机会获取保健服务及其服务质量也在影响这一状况。城市和农村地区居民的健康状况有很大差异。由于缺乏预防保健服务，缺少培训和提高认识活动，也没有改变偏远地区不卫生行为的服务，因此，农村人口的健康问题更多。例如，距离城市中心越远，则患有慢性病的人数就越多。研究表明，28%的省中心居民、30.8%的县中心居民和31.2%的农村人口患有某种慢性病。这些关于疾病流行程度的统计数字无疑与人们的保健知识和农村人口得到的保健服务质量有关。

私营部门提供的贸易和服务一直在扩大；然而，出现了几例食品安全风险情况，使人民的健康和生命失去了保障。收入低下、地区偏远、产品运送和遴选制度复杂，是造成人们消费那些引起健康问题的廉价、劣质和过期食品的主要原因。

此外，消费不符合卫生规定的水十分常见。生活在戈壁和草原地区的大多数居民饮水不符合标准，有一些地区的水含有盐和重金属成分。过去70年来，由于全球变暖、缺少森林资源、植被恶化以及人类活动的负面影响，有300多个小湖和河流已干涸，且地下水资源减少，水位下降。这些不利的自然事件从负面影响了农村人口的饮水供应。根据专业机构所做研究，生活在戈壁地区省份者有20%的用水中含有大量的矿物质，68.2%的饮水所含碘和氟化物偏低。大多数或63.7%的农村家庭使用雨水、雪及河水等未过滤水。

农村教育服务不稳定且有缺陷。依照《宪法》，蒙古所有公民都有权免费获得普通中等教育。国家根据农村学校的具体需要和学生的学习需求承担住宿费用和学校课本费。此外，政府还向那些有兴趣继续大专教育但没有财力的牧民家庭的孩子提供财政援助、补助金和贷款，支持公民获得教育。因此，包括女孩在内的农村孩子在所有教育程度所占百分比都很高且稳定。但另一方面，由于家庭生活条件原因，需要工作以维持生计，因此，男孩仍有辍学趋势。这一现象增加了教育服务中的两性不平等问题。这是上初高中和大学的妇女所占百分比抬高的主要原因。

城市和农村人口教育水平仍存在差异，这也与上述事实有关。根据2000年人口普查统计数据，妇女在接受大学教育的全国人口中占51.0%，在拥有技术/职业文凭者中占63.1%，在接受中等教育者中占55.1%。生活和工作在农村地区的人在接受大学教育者中只占10.1%，在拥有技术/职业文凭者中占26.5%，在接受中等教育者中占23.3%，在没有接受任何教育者中占51.8%，在文盲中占65.5%。希望送孩子到省中心上学的父母数量有所增加，原因是与小县城学校相比，省中心学校的教育质量好且学习资源多。因此，农村家庭面临着从县里搬至省中心的经济困难，且要家人分离。

最近几年发生的自然灾害对农村家庭的生计影响很大。在干旱和严峻的冬季期间失去牲畜的许多牧人搬到了城市定居点。其教育水平和从事职业不符合劳动

力市场的要求，因此仍然没有就业，从事非法活动或沦落至贫困线以下，致使其子女辍学。此外，就那些从农村地区搬至城市的家庭而言，其孩子增加了蒙古包地区学校的负担，影响了教育质量和获得教育的机会。结果，致使城市中心和蒙古包地区学校的教育质量产生差异。

针对居民的主要社会服务包括社会福利措施。《社会福利法》规定，所有公民都应平等享有社会福利养老金和保健资格，不受居住地(农村或城市)和性别等方面的任何歧视。

依照《社会保险法》，薪金额决定了社会保险费用和今后养老金数额的多少。因此，今后的养老金数额可能会有两性不平等问题。这是由于男子收入是女子的1.3倍。此外，如果妇女的退休年龄继续早于男子，使男女退休年龄继续存在巨大差异，则应付给退休妇女的养老金数额将有极大减少(通过养老金保费个人账户制度)，这会进一步造成公民之间的不平等。因此，一个重要任务是，增加男女的收入水平，鼓励就业且提高其专业资格和商业技能。

一个机遇是利用信息和通信部门的成就，改善经营畜牧业及其它生产和服务的就业服务，特别是商业技能、知识和信息。必要的是，特别注意培训农村人口和妇女使用新技术，且向牧民家庭提供通信网络。

依照议会2002年核准的《蒙古公民土地分配所有法》第4条，出于家庭需要目的向公民分配了土地。然而，2008年5月22日通过的修正案规定，每个公民都有权拥有土地。

蒙古政府2006年第194号令核准了学校午餐计划。卫生部长及教育、科学和文化部长第379/341号联合令公布了计划实施程序。依照这一联合令，2005-2006学年为1-2年级学生、2006-2007学年为1-4年级学生提供了价值300图格里克的快餐。根据2008年1月第45号令，快餐的费用增至400图格里克。学校午餐计划减少了病假和逃学情况，提高了学习动机。此外，这一方案还提供了更多的工作空缺和家庭支助。

2006年人均预期寿命是65.9，妇女为69.4，男子为62.6。

根据过去这些年来为提供人人都可获得平等、优质保健援助和服务所吸取的经验教训审查情况以及国家发展趋势，制订了保健部门总计划。这一总计划确定了今后10年的发展趋势、概念和战略。

政府已采取措施，改善牧民获取饮水情况和草场灌溉情况。

为了改善草场灌溉情况，2005-2007年，国家预算、外国财政援助和贷款拨出172亿图格里克用于修缮1692口水井。预算包括2004-2007年用于挖掘1250口新井共计118亿图格里克的费用。

2005 年，在偏远地区和闲置草场挖掘了 29 个供水线点，2006 年为 180 个，2007 年为 1 041 个。

2005 和 2007 年，粮食和农业部组织了“手控井”竞赛，以改善草场灌溉情况。参加竞赛的包括所有县、乡和牧人。粮食和农业部花费 2 800 万图格里克，向 8 个县、24 个乡和 40 名个人授奖。由于竞赛的开展，建造了 520 个手控井，且向 500 000 头牲畜供应了水。

农村妇女

25. 蒙古几乎有一半人口居住在农村地区，主要用传统的游牧方式经营畜牧业。农村地区的电、基础设施和通信落后，缺乏获取信息技术以及在保健、教育和社会等部门的优质服务。农业收益微不足道。这一产业风险高，如自然灾害、干旱和严峻的冬季。农村经济环境与城市有很大不同。城市和农村发展之间的这种差异也影响了两性不平等问题。我们还应提及环境和气候影响。因此，农村发展和两性平等问题应结合这些因素和条件予以考虑。

蒙古一直在实施向世界开放经济的政策，且正过渡到市场经济。因此，各经济机构发生了很大变化。尽管可看到一些积极的经济趋势，但贫穷程度却未降低，且主要影响到妇女，特别是有许多孩子的妇女和女户主。

国家统计局委员会定期研究生活标准情况。例如，关于家庭收入、支出和生活标准的研究结果(2002-2003 年)表明，蒙古 36.1%的人口生活贫困。2006 年的研究表明，贫困人口降至 32.2%，比 2004 年低了 3.9 个百分点。

表 4

主要贫穷指标：国家平均数、城市和农村地区(百分比)

居住/地区	贫穷程度		贫穷深度		贫穷严重程度	
	2002-2003	2006	2002-2003	2006	2002-2003	2006
国家平均数	36.1	32.2	11.0	10.1	4.7	4.5
城市地区	30.3	27.9	9.2	8.6	4.0	3.8
农村地区	43.4	37.0	13.2	11.9	5.6	5.3

贫困家庭有 41.6%的户主是妇女。女户主所占百分比在农村地区较高，其责任负担也相对增加。

妇女对农业、特别是畜牧业的参与程度迅速提高，但职责却增加了一倍，例如，她们还要生产家用消费品、加工动物产品、扩大家庭农场、清扫房屋、养育孩子、送孩子上学及照料其它家庭成员。在开发署的支助下，国家统计局委员会 2000 年对时间支配情况做了一项调查。调查结果表明，农村妇女在家务上所花时间是

城市妇女的 1.6 倍，是农村男子的 2.7 倍。这是农村妇女在信息和发展方面都落后的原因之一。

影响社会发展和两性平等的主要因素是社会服务质量和获取社会服务的机会。由于没有机会获取保健、教育和文化服务，大量的社会问题层出不穷。其中一个问题是迁徙。迁徙是支持经济和社会发展及消除农村和城市地区之间发展差距的一个重要工具。但在蒙古，农村向城市的迁徙过度集中在乌兰巴托，这极大减少了农村地区的人口，削弱了省和县开展生产和开办服务业的机会。农村经济和社会服务的独立地位被削弱。结果，农村和城市地区之间的发展差距有所扩大。有无机会获取保健服务及其服务质量也在影响这一状况。城市和农村地区居民的健康状况有很大差异。由于缺乏预防保健服务，缺少培训和提高认识活动，也没有改变偏远地区不卫生行为的服务，因此，农村人口的健康问题更多。例如，距离城市中心越远，则患有慢性病的人数就越多。研究表明，28%的省中心居民、30.8%的县中心居民和 31.2%的农村人口患有某种慢性病。这些关于疾病流行程度的统计数字无疑与人们的保健知识和农村人口得到的保健服务质量有关。

私营部门提供的贸易和服务一直在扩大；然而，出现了几例食品安全风险情况，使人民的健康和生命失去了保障。收入低下、地区偏远、产品运送和遴选制度复杂，是造成人们消费那些引起健康问题的廉价、劣质和过期食品的主要原因。

此外，消费不符合卫生规定的水十分常见。生活在戈壁和草原地区的大多数居民饮水不符合标准，有一些地区的水含有盐和重金属成分。过去 70 年来，由于全球变暖、缺少森林资源、植被恶化以及人类活动的负面影响，有 300 多个小湖和河流已干涸，且地下水资源减少，水位下降。这些不利的自然事件从负面影响了农村人口的饮水供应。根据专业机构所做研究，生活在戈壁地区省份者有 20% 的用水中含有大量的矿物质，68.2% 的饮水所含碘和氟化物偏低。大多数或 63.7% 的农村家庭使用雨水、雪及河水等未过滤水。

农村教育服务不稳定且有缺陷。依照《宪法》，蒙古所有公民都有权免费获得普通中等教育。国家根据农村学校的具体需要和学生的学习需求承担住宿费用和学校课本费。此外，政府还向那些有兴趣继续大专教育但没有财力的牧民家庭的孩子提供财政援助、补助金和贷款，支持公民获得教育。因此，包括女孩在内的农村孩子在所有教育程度所占百分比都很高且稳定。但另一方面，由于家庭生活条件原因，需要工作以维持生计，因此，男孩仍有辍学趋势。这一现象增加了教育服务中的两性不平等问题。这是上初高中和大学的妇女所占百分比抬高的主要原因。

城市和农村人口教育水平仍存在差异，这也与上述事实有关。根据 2000 年人口普查统计数据，妇女在接受大学教育的全国人口中占 51.0%，在拥有技术/职业文凭者中占 63.1%，在接受中等教育者中占 55.1%。生活和工作在农村地区

的人在接受大学教育者中只占 10.1%，在拥有技术/职业文凭者中占 26.5%，在接受中等教育者中占 23.3%，在没有接受任何教育者中占 51.8%，在文盲中占 65.5%。希望送孩子到省中心上学的父母数量有所增加，原因是与小县城学校相比，省中心学校的教育质量好且学习资源多。因此，农村家庭面临着从县里搬至省中心的经济困难，且要家人分离。

最近几年发生的自然灾害对农村家庭的生计影响很大。在干旱和严峻的冬季期间失去牲畜的许多牧民搬到了城市定居点。其教育水平和从事职业不符合劳动力市场的要求，因此仍然没有就业，从事非法活动或沦落至贫困线以下，致使其子女辍学。此外，就那些从农村地区搬至城市的家庭而言，其孩子增加了蒙古包地区学校的负担，影响了教育质量和获得教育的机会。结果，致使城市中心和蒙古包地区学校的教育质量产生差异。

针对居民的主要社会服务包括社会福利措施。《社会福利法》规定，所有公民都应平等享有社会福利养老金和保健资格，不受居住地(农村或城市)和性别等方面的任何歧视。

依照《社会保险法》，薪金额决定了社会保险费用和今后养老金数额的多少。因此，今后的养老金数额可能会有两性不平等的问题。这是由于男子收入是女子的 1.3 倍。此外，如果妇女的退休年龄继续早于男子，使男女退休年龄继续存在巨大差异，则应付给退休妇女的养老金数额将有极大减少(通过养老金保费个人账户制度)，这会进一步造成公民之间的不平等。因此，一个重要任务是，增加男女的收入水平，鼓励就业且提高其专业资格和商业技能。

一个机遇是利用信息和通信部门的成就，改善经营畜牧业及其它生产和服务的就业服务，特别是商业技能、知识和信息。必要的是，特别注意培训农村人口和妇女使用新技术，且向牧民家庭提供通信网络。

依照议会 2002 年核准的《蒙古公民土地分配所有法》第 4 条，出于家庭需要目的向公民分配了土地。然而，2008 年 5 月 22 日通过的修正案规定，每个公民都有权拥有土地。

蒙古政府 2006 年第 194 号令核准了学校午餐计划。卫生部长及教育、科学和文化部长第 379/341 号联合令公布了计划实施程序。依照这一联合令，2005-2006 学年为 1-2 年级学生、2006-2007 学年为 1-4 年级学生提供了价值 300 图格里克的快餐。根据 2008 年 1 月第 45 号令，快餐的费用增至 400 图格里克。学校午餐计划减少了病假和逃学情况，提高了学习动机。此外，这一方案还提供了更多的工作空缺和家庭支助。

2006 年人均预期寿命是 65.9，妇女为 69.4，男子为 62.6。

根据过去这些年来为提供人人都可获得平等、优质保健援助和服务所吸取的经验教训审查情况以及国家发展趋势，制订了保健部门总计划。这一总计划确定了今后 10 年的发展趋势、概念和战略。

政府已采取措施，改善牧民获取饮水情况和草场灌溉情况。

为了改善草场灌溉情况，2005-2007 年，国家预算、外国财政援助和贷款拨出 172 亿图格里克用于修缮 1 692 口水井。预算包括 2004-2007 年用于挖掘 1 250 口新井共计 118 亿图格里克的费用。

2005 年，在偏远地区和闲置草场挖掘了 29 个供水线点，2006 年为 180 个，2007 年为 1 041 个。

2005 和 2007 年，粮食和农业部组织了“手控井”竞赛，以改善草场灌溉情况。参加竞赛的包括所有县、乡和牧人。粮食和农业部花费 2 800 万图格里克，向 8 个县、24 个乡和 40 名个人授奖。由于竞赛的开展，建造了 520 个手控井，且向 500 000 头牲畜供应了水。

弱势妇女群体

26. 一项旨在增加人口和促进家庭经济增长的行动是蒙古政府正在实施的一项重要重要的社会福利工作。

为了支助儿童发展，并增加对儿童未来的投资，通过蒙古发展基金实施了诸如“新生儿”、“新婚夫妇”、“儿童福利金”等若干行动方案，以便有效地向民众发放社会福利。这些行动方案成为增加和提供稳定的出生率并增加家庭收入的一项重要措施。

一项提供给贫穷和极端贫穷的孕妇和婴儿的母亲，为期 12 个月的 20 000 图格里克福利金被改为向所有新生儿母亲发放同样金额，而不论家庭经济状况。发给一级和二级“荣誉母亲”奖章持有者的 100 000 图格里克福利金也被改为每年 50 000 图格里克。因此自 2007 年 1 月 1 日起，这些福利金可发放给所有持有人，而不论其年龄。

每名 2006 年 1 月 1 日以后出生的儿童可获得 100 000 图格里克的福利金，孕期五个月以上的所有孕妇也可获得 20 000 图格里克的福利金，而不论其经济状况。这些福利金大大有助于减少成熟胎儿的流产率，并且为儿童的正常安全的发育提供了适当的条件。每年有超过 45 000 至 50 000 妇女享受这项福利金计划。

自 2005 年起，“儿童福利金”计划的范围得到扩大，因此自 2006 年 7 月 1 日起，每名 0 至 18 岁的儿童开始每月领取福利金，而不论其经济状况。2007 年，向 93.89 万名儿童发放了共 334 亿图格里克的儿童福利金。与 2006 年数据相比，

享受这一计划的儿童人数增加了 6.44 万人，即 7.4%，福利金数额增加了 26.5%，即 68 亿图格里克。

每年根据对一些产品征收的所得税率的增长情况，确定由蒙古发展基金提供的 0 至 18 岁儿童福利金数额。目前，每季度向每名儿童发放 100 000 图格里克，2007 年，共有 93.89 万名儿童收到总共 907 亿图格里克。

2007 年，由妇女主持的家庭数量达到 7.21 万个，与 2006 年相比下降 0.1%，减少了 91 人。在由妇女主持的家庭中，有 50.9%、即 3.67 万名妇女育有 3 个孩子；有 37.4%、即 2.70 万人育有 3 到 5 个孩子；有 11.7%、即 8 400 人育有 6 个以上孩子。⁴

蒙古政府针对弱势和贫穷人群实施了一些行动。例如：在社会福利法中纳入了若干项修正案。丧失 50%至 70%工作能力的残疾人、丧失抚养人的残疾人、失去双亲的孤儿、双胞胎儿童和残疾儿童可获得社会福利金、援助和其他社会服务，这对这些人的生活产生了积极影响。

尽管时刻需要照顾的老年人和残疾人是需要政府照顾和援助的群体，但是根据研究结果，要想获得援助，贫穷和极端贫穷标准的规定是主要障碍。取消这些规定增加了老年人和残疾人获得支助和援助的机会。

为改善可能陷入贫穷群体的经济状况，社会福利法中纳入了关于一些有条件现金援助类别的修正案。例如：取消了“极端贫穷”关于 45 岁以下拥有 4 名不足 16 岁儿童的主持家庭的母亲以及 50 岁以下父亲的标准。另外，根据蒙古政府核准的决议，抚养 3 名以上不足 14 岁儿童的父母、18 至 24 岁在 18 岁以前即失去双亲的孤儿以及由于突发灾难而失去房屋的家庭可每年获得援助。

2002 年核准的蒙古公民土地私有化法修正案允许蒙古公民购置不动产，从而成为改善公民经济状况的一项重要行动。该法规定土地得售予家庭，但是一项修正案允许公民获得土地占有权。

为通过创造更多就业机会增加家庭收入，支助就业基金和支助家庭生计方案办公室正在实施诸如发放低息贷款等行动。不过，无法提供抵押品以获取贷款的穷人无法受益于这一行动。支助家庭生计方案办公室的小额发展基金的全部借款人中有 38.3%为女性。通过随机抽样在借款人中进行的调查结果表明，10%以上的人购买了牲畜，约有 13%的人购置了私人房地产。另外还有 10%以上的人为服务和生产目的购置了房地产。从中可以看出，显然小额融资行动对改善公民家庭生计做出了重要贡献。

⁴ 蒙古《2007 年统计年鉴》。

27. 国家制定了促进人口增长的社会福利和人口政策。为公民提供了享受幸福生活和拥有体面工作的机会和条件。国家为多子女的母亲提供补助，为她们提供津贴和奖励。年轻的家庭得到支助。对母婴给予了特别关注。所有这些措施都为人口增长创造了一个有利环境。新组成的政府在其行动计划中提出了许多促进人口增长的新思路。例如，法律修正案规定，家庭第三名子女将享受 300 000 图格里克的津贴。

由蒙古总统提出并获得议会核准的在《千年发展目标》基础上制定的《综合国家发展战略》界定了以下家庭和人口发展概念。这一概念提出，人口增长政策应当旨在培养富有创造力、对其生活负责、有学习和发展其技能和才能的进取心、致力保护环境和继承文化传统的公民。为保证人口增长，家庭应当完整，并应当为儿童发展创造安全的环境。

该战略目标一提出下列活动：

- 实施创造一个人民可以享受幸福生活的家庭环境的综合政策；
- 使家庭成为继承和发扬文化传统的地方；
- 坚持通过在家庭成员参与下制定的“家庭发展计划”改善贫穷和脆弱家庭的生计的措施。

该战略目标三提出下列活动：

- 国家支持家庭和父母将子女培养成为健康、受过教育和具有良好道德品质的人；
- 提高年人口增长率，鼓励提高生育率；
- 自孕期头几个月起保护孕妇健康；
- 对胎儿生长进行诊断和监测；
- 制定和实施为一岁以下婴儿提供免费辅食的国家标准；
- 使儿童抚养津贴数额不低于平均薪金数额，并为孕妇和哺乳期妇女支付社会和医疗保险；
- 更新拥有 4 名或更多 18 岁以下子女的父母的薪金、社会和医疗保健制度；
- 执行为拥有 4 名或多更多 18 岁以下子女的家庭提供廉租公寓的政策。

该战略目标四提出下列活动：

- 保证为 6 岁以下儿童提供在家庭或与家庭相当的环境中成长的机会；
- 国家特别关注提供学前教育；

- 母乳喂养儿童；
- 定期监测 6 岁以下儿童的健康状况；
- 为穷困家庭的 6 岁以下儿童提供足够其发育需要的优惠价格食品；
- 采取政策措施，加强父母和组织提供健康、教育和社会福利服务的责任，以使儿童健康成长，在情感和智力上健康发展，并认同蒙古语言和文化。

28. 到 2007 年底，蒙古人口达到 263.52 万人。与 2006 年相比，人口增长率提高了 1.4%。总人口中有 28.9% 为 14 岁以下儿童。60 岁以上老年人占人口总数的 6.1%。60 岁以上人口中的 55.8% 和 80 岁以上老年人中的 65.7% 为女性。2007 年，1.86 万老年人单独居住，与上年相比增加了 2.7%。其中 1.22 万人为 55 岁以上妇女。

残疾人有 7.19 万人，与 2006 年相比增加了 1.2%，即 855 人。残疾人中妇女占 45.9%。残疾人中有 80.6% 处于就业年龄。已采取了一些支助残疾妇女和老年妇女的措施，包括社会福利服务。

例如，可享受下列服务：

- 根据《残疾人社会福利法》，为由专科医生医疗委员会介绍到首都或省会诊所接受治疗和诊断的偏远乡村社区的常住居民残疾人提供一次性优惠交通费用折扣；
- 以盲文书写的信函和贺卡、报纸以及寄给盲人和由盲人寄出的 10 公斤以下的包裹和设备可以在国内免费运输；
- 完全失明者在一保健机构将其介绍到疗养院进行治疗和护理时，以及视觉、听觉或语言能力有限的儿童在从外省到城里特殊学校就学时，有权获得一次性 75% 的运输票价折扣。另外，其随行人员也可获得同样的折扣；
- 残疾人儿童可以获得一次性夏令营票价的 50% 折扣；
- 政府在预算年度中分配一定资源，以便为完全丧失工作能力的盲人、聋哑人和矮人提供住房；
- 每年为完全丧失工作能力的极端贫穷的残疾人家庭提供一次性住房和燃料补助；
- 全额补偿那些没有从社会福利基金领取养老金或津贴的残疾人首次购买整形设备或在国内购买轮椅的费用；
- 生活在贫困线以下的有职业性伤残残疾人家庭的一名 4 岁以下儿童的幼儿园费用；

- 为来自穷困家庭且其他家庭成员均无工作能力的盲人提供电话费优惠。

在《千年发展目标》基础上制定的《综合国家发展战略》目标二提出下列活动：

- 执行一个以家庭为中心、基于人权的综合政策，以支助脆弱人群；
- 扩大预防、保护、转诊和发展社会服务，以满足最脆弱群体的需求；
- 在规划社会政策方案和发展项目时反映人口结构和老龄化的变化；
- 为帮助残疾人参与社会生活并保护其权利创造一个有利的环境。

基于下列原因，举办了促进两性平等的社会保护和老年人保健的全国讲习班：

- 老年人日益需要对性别问题有敏感认识的政策和方案；
- 这一领域的国内非政府组织需要支助；
- 就妇女的社会保护交流信息；
- 今后 20 年中，人口年龄结构将发生变化；
- 与本地区其他国家分享在性别和老龄化问题上的最佳做法。

作为论坛的成果，制定了《国家老龄化问题战略》。