



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/1994/104/Add.21  
23 July 1998  
CHINESE  
Original: ENGLISH

1998 年实务会议

### 《经济、社会、文化权利国际盟约》的执行情况

缔约国根据《盟约》第 16 条和第 17 条  
提交的第三份定期报告

增 编

蒙 古 \*

[ 1998 年 4 月 20 日 ]

---

\* 《经济、社会、文化权利国际盟约》执行情况政府专家会期工作组在 1984 年会议(见 E/1984/WG.1/SR.16 和 18)上审议了蒙古政府提交的关于第 6 条至第 9 条所涉权利的第二份定期报告(E/1984/7/Add.6)。经济、社会和文化权利委员会在 1988 年举行的第二届会议(见 E/C.12/1988/SR.5 和 7)上审议了该国提交的关于第 10 条至第 12 条所涉权利的第二份定期报告(E/1986/4/Add.9)。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	3
第 1 条.....	3 - 7	3
第 2 条.....	8 - 13	4
第 3 条.....	14 - 18	6
第 4 条.....	19	6
第 6 条.....	20 - 30	7
第 7 条.....	31 - 39	10
第 8 条.....	40 - 46	11
第 9 条.....	47 - 62	12
第 10 条.....	63 - 67	15
第 11 条.....	68 - 97	16
第 12 条.....	98 - 113	23
第 13 条.....	114 - 123	29
第 14 条.....	124 - 129	30

## 导 言

1. 蒙古于 1974 年 11 月 18 日批准了《经济、社会、文化权利国际盟约》。蒙古已提交了有关《盟约》的执行情况的两份报告。目前的第三份报告由于在时间上涉及的是蒙古政治、经济和社会生活发生重大变化的时期，即走向民主和自由市场的过渡期而特别引人注目。

2. 根据委员会的建议，本报告将涉及《盟约》的所有规定。由于有关的国家机构工作人员不足，缺乏必要的资料，因此未能及时提交《盟约》第 13 条至第 15 条的实施情况的部分报告。

### 第 1 条

3. 《联合国宪章》第 55 条第 1 款提及的自决权在蒙古已得到了充分的行使。由国家大呼拉尔 1992 年 1 月 13 日颁布的《蒙古宪法》已成为这一权利的最高保障。《宪法》，特别是它的第一章宣告了蒙古的政治和经济制度的基础：国家主权、民主治国原则和公民代表权。

4. 宪法第一章表明了蒙古的独立和主权，根据第 1 条，“蒙古是一个独立和主权的共和国”。

5. 在我国的历史上，人民的自决权得到了各种法律和法令的保障。因此，1924 年蒙古宣布成为一个共和国，并且，四部宪法(1924 年、1940 年、1960 年和 1992 年)都重申了这一点。

6. 在国际一级，蒙古作为一个成员国，积极参加了联合国、联合国各专门机构和其他政府间组织的活动。

7. 迄今为止蒙古已加入了大约 70 项国际公约和条约，其中包括《经济、社会、文化权利国际盟约》、《公民权利和政治权利国际盟约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》等联合国人权文书。

## 第 2 条

8. 尽管缺乏资源和机会，蒙古政府为确保人民充分享有经济、社会和文化权利而采取了连贯的措施。

9. 《蒙古宪法》第二章的标题是“人权和自由”，它列出了蒙古公民享有的下列经济、社会和文化权利：

- (a) 享有一个健康和安全的環境，不受环境污染和生态失衡影响的權利；
- (b) 公平获取、拥有和继承动产和不动产的權利。禁止非法没收和征用公民的私人财产。如果国家及其机构根据公众的特殊需求征用私人财产，则必须给予适当的赔偿和付款；
- (c) 自由选择就业、有利的工作条件、获取报酬、休息和建立私营企业的權利。
- (d) 在年老、残疾、生育和子女养育和法律规定的其他情况下获得物力和财力援助的權利；
- (e) 获得卫生和医疗保健的權利。法律应当确定获取免费医疗援助的程序和条件；
- (f) 享受教育的權利。国家应当提供免费的大众基础教育。公民可以开设和经营私人学校，条件是他們必须达到国家的要求；
- (g) 从事创造性、文化性、艺术性和科学性的工作并从中获取报酬。法律保护版权和专利权；
- (h) 根据社会和个人利益及见解自由参加政党和其他自愿性组织的權利。各政党和其他群众组织应当维护公共秩序和国家安全并遵守法律。严禁因加入一个政党或其他协会或成为其成员而对个人进行歧视和迫害。有些类别的国家机构工作人员不得加入政党；
- (i) 男女在政治、经济、社会和文化领域和家庭中享有平等权利。婚姻应当建立在平等和达到法定年龄的配偶双方的相互同意的基础上。国家应当保护家庭、母性和儿童的利益。

10. 宪法第 19 条第 1 款规定“国家应当负责为公民提供经济、社会、法律和其他保障，以确保人权和自由、预防对人权和自由的侵犯以及恢复遭受侵犯的权利”，这一规定构成了蒙古公民的权利和自由能够得到有效保护和行使的法律基础。

11. 在近几年中，国家大呼拉尔已通过了涉及经济、社会和文化权利的许多新的法律。这些法律包括《保障国家安全法》(1992 年)、一整套《征税法》(1992 年)、《外国投资法》(1993 年)、《版权法》(1993 年)、《专利法》(1993 年)、《禁止不公平竞争法》(1993 年)、《蒙古公民医疗保险法》(1993 年)、《国防法》(1993 年)、《边界法》(1993 年)、《处理劳资纠纷法》(1993 年)、《预防艾滋病法》(1993 年)、《外国公民法律地位法》(1993 年)、《打击烟草危害法》(1993 年)、《打击酗酒法》(1993 年)、《国际条约法》(1993 年)。同时，为了使现有的立法符合宪法的规定，已对一些法律作了修订和重新颁布，例如，《劳工法》、《教育法》、《文物保护法》、《家庭法》、《民法》。除此之外，还制定和公布了一些以前并不存在的其他法律，如一套《环境保护法》、一套《社会保险法》、《文化法》、《食品法》、《儿童权利保护法》。

12. 《宪法》规定，在蒙古境内合法居住的每一个人在法律和法庭面前人人平等。《宪法》第 14 条规定，不得因种族出身、语言、人种、年龄、性别、社会起源和地位、财产、职业或职务、宗教、观点或教育对任何人进行歧视。《宪法》指出，蒙古的法律和与有关人士的国家所签订的条约应当对居住在蒙古境内的外国公民的权利和义务作出规定。根据这一点，国家大呼拉尔于 1993 年 12 月通过了《外国公民法律地位法》并于 1994 年 2 月 1 日生效。这一法律对外国人的法律地位、蒙古签证、移民、进入、离开和从蒙古领土上过境的问题作出了规定。

13. 随着这一法律的通过并为了保护外国人的财产和非财产关系，他们的个人权利和自由，已经在对等的基础上与 12 个国家签订了在民事和刑事问题上提供援助的双边条约。在报告期间，已与中国、朝鲜人民民主主义共和国、法国和哈萨克斯坦订立了这种条约。

### 第 3 条

14. 《宪法》第 14 条禁止基于性别进行歧视。蒙古有着确保男女在包括政治、经济、社会和文化等所有社会生活领域中享有平等权利的有利条件。例如，妇女在教育 and 确定工资、工作、假期、社会保险和其他条件方面享有与男子平等的待遇。

15. 《刑法》第 142 条规定，旨在阻碍妇女行使与男子平等的权利的任何活动均被视为是一种犯罪行为，并应受到相应惩罚，该条规定，严重侵犯妇女的平等权利，阻碍她们参与国家、公众和文化活动的行为应罚以最长不超过 3 年时间的监禁或不超过一年半时间的劳改，还可对罪犯采取强制性公共服务的适当措施。

16. 拒绝雇用或开除孕妇、哺乳母亲或子女不满周岁的母亲均将依照《刑法》第 149 条受到惩罚。

17. 目前，蒙古妇女享有一系列特权。根据 1994 年 6 月通过的《社会保险基金养老金和津贴法》，年满 55 岁、并向养老基金缴款 20 年以上的妇女均有权在退休时获取养老金。根据这一法律第 4 条第 2 款和第 3 款的规定，妇女在下属情况下有权在上文规定的年龄之前退休：

- (a) 如果她们抚养了 4 个或 4 个以上的未满 6 岁的亲生子女或在收养时未满 3 岁的养子养女，已满 50 周岁，并缴付养老金保险长达 20 年以上；
- (b) 如果她们已工作 20 年以上，其中 7 年 6 个月是在有害健康和高温工作条件下工作，并支付养老金保险和年满 50 周岁。

18. 同时，1991 年通过的《劳工法》也对涉及妇女的劳资关系问题作出了规定。《劳工法》还专门包括了题为“妇女和未满法律年龄者的劳动”的一章。可引述其中一段：为保障妇女和儿童的权利和利益，禁止迫使有婴儿的妇女上夜班或加班或派她们出差。除此之外，法律规定孕妇可以获得产假和育儿假。

### 第 4 条

19. 根据《宪法》第 19 条第 2 款，在发生紧急状态或军法管制时，唯有通过法律才能限制《宪法》和其他法律所规定的人权和自由。这一法律不应影响生命权、思想、良心和宗教自由权，以及不受酷刑和不人道和残忍待遇的权利。

## 第 6 条

20. 《宪法》是宣布工作权利的最基本和最关键的文件。根据《宪法》第 16 条第 4 款，蒙古公民享有“自由选择就业、良好的工作条件、获取报酬、休息和建立私营企业的权利。不得非法迫使任何人工作”。

21. 我国是劳工组织的一系列公约的缔约国，其中包括 1964 年的《就业政策公约》(第 122 号)和 1958 年的(就业和职业)《歧视公约》(第 111 号)。

22. 截至 1996 年，蒙古的劳动力人数已达 1,137,200 人，其中 69.6%或 791,800 人为受雇职工。年龄在 16 岁至 35 岁的年青人占 59.0%，妇女占劳动力的 47.4%。1990 年，失业人数达到 45,700 人，这一数字到 1996 年末时逐渐增加到 227,200 人，其中 55,400 人已经向中央和各省的职业介绍所登记，他们形成了积极寻找就业的失业者的核心体。在近几年中，失业率已从 3.0%上升到 6.5%。

23. 早些年的失业原因主要是减员或撤消国家实体，而与此相反，到 1996 年，84.1%的失业者是中等学校和职业培训中心的毕业生以及退役军人。失业者主要是那些无专业、技术不熟练或技术熟练程度很低的年青人，妇女和残疾者。因此，在失业总人数中，51.4%为妇女，59.8%为只受过中等教育的无职业人士，13.8%曾受过高等和特殊教育，24%为职业培训中心的毕业生。

24. 如果从失业人数的地域分布情况看，Uvurkhangai、巴彦乌列盖省、Gobisumber、色楞格省、东方省、布尔干省、戈壁阿尔泰省和 Lavkhan 等省在平均每 10,000 个身体健康者中的失业人数方面领先其他省份。首都乌兰巴托的失业者人数占 16.4%。

25. 蒙古政府正在采取下列措施增加就业，减少失业：

- (a) 在省和区一级设立和开办职业介绍所；
- (b) 建立一个“就业支助共同基金”，促进公民和各种经济实体采取积极措施，通过提供软贷款创造新的就业机会；
- (c) 责成省长和首都市长利用当地资源创造新的就业；
- (d) 提请各国际组织和捐款国注意减少失业的问题，并请它们为此目的拨出一定数量的贷款和援助；
- (e) 通过支持中小型企业保持现有的就业机会。

26. 1995 年 10 月，政府核准了“全国减少失业计划”。这一文件制订了政府鼓励就业、减少失业的政策，确定了这一政策的方向和实施应当与社会经济发展趋势、

资本投资和结构改革紧密联系并相互协调，并规定在 1996 年至 2010 年期间建立一个有效的劳动力市场体制。

27. 在向自由市场过渡的阶段中，就业政策的基础是下述方向和概念：

- (a) 考虑到获取工作经验、专业化和专业技能是每个人获取就业的一个基本的先决条件，以尊重劳动，视劳动为生活基础的精神培养儿童和青年，通过促进和发展各种形式的培训(职业培训和工业培训，针对无业青年的实习方案)来提高公民的专业技能；
- (b) 鼓励创造性劳动，增强人们对脑力劳动的认识，建立一个工人在社会领域中就业的合理结构；
- (c) 协调财政、资金和汇率政策，降低通货膨胀率并确保图格里克汇率的相对稳定；在宏观经济一级，通过确保经济增长增加国家储备，从而实现经济稳定，增加就业和减轻失业现象；
- (d) 根据国家的经济资源和国家比较优势，对具有有效发展潜力的企业进行投资，通过单独或联合建立中小型企业、合作社和合伙单位推动和鼓励就业；
- (e) 制订和实施着眼于增加就业的方案和项目，并通过在更大程度上调动地方资源和利用各种机会来振兴工业；
- (f) 消除工业企业造成的环境污染，拆毁不再需要的建筑物和设施，以有组织的方式安排失业者到新的工业城市临时就业或从事对国家和社会都极为重要的其它工作；
- (g) 确保国家对各级劳务输出和引进的问题的管理，同时认真考虑到国家安全利益，保护国内劳动力市场和部门结构及技术政策；
- (h) 建立和加强职业介绍所，责成它充分和快速地协调供求关系，其办法是组织失业保险，对劳资问题进行调解和咨询，并且实施一项积极的劳动力市场政策；
- (i) 完善劳动力市场的信息系统，在现代化信息技术和设备的基础上建立一个信息和调解网络；
- (j) 在大规模的基础上使政府和非政府组织，研究机构及学者参与对劳资关系的研究分析；
- (k) 改善负责制定和实施就业和劳动力市场的积极管理政策的机构的组织结构，工作关系和协调。



28. 自 1995 年 8 月以来, 已经实施了一个旨在根据市场经济的需要和要求建立一个全国劳动力市场的项目。这一项目是由一个国际财团资助的(120 万欧洲货币单位), 项目周期预计为时 18 个月。在这一项目下, 短期和长期的顾问向卫生和社会福利部的劳工司官员提供咨询服务。它们还为协助制订就业和实现适用于蒙古的劳动力市场的积极战略, 作为政府行动方针的一部分提供了基础。这样, 这一项目将有助于在更好地协调劳工司和有关政府各部和它们的社会合作伙伴的活动方面建立能力。

29. 作为建立和加强一个适当的就业管理办事处体制的一部分, 一个试验性的信息网络将把首都地区(乌兰巴托)的办事处与一个镇和一个省联结起来, 而且, 在建立一个适当的劳动力市场信息和管理体制的同时, 拟计划针对劳动力市场的工作人员进行组织方法, 咨询和信息发布方面的培训。

### 劳动力

(年底统计数, 单位千)

指 示 数	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年
人 口	2149.3	2187.2	2215.0	2250.0	2280.0	2317.5	2353.3
工作年龄人口	997.5	1132.1	1143.1	1138.9	1163.0	1180.7	1201.1
劳动力来源:	965.4	1041.7	1078.0	1083.7	1094.9	1111.3	1137.2
- 女 性	489.9	513.0	529.5	523.0	539.7	547.3	548.2
- 身体健全的工作年龄人口	942.9	1009	1045	1053	1057	1074	1098
- 童 工	2.2	9	5	9	3	4	9
- 仍在工作的退休人员	16.3	8.1	6.6	5.4	6.8	6.7	5.3
		23.7	25.9	24.4	30.8	30.2	33.0
劳动力或参加经济活动人口	808.4	851.1	860.0	844.7	861.4	839.8	847.2
雇 员	783.6	795.7	806.0	772.8	786.5	794.7	791.8
失业人口	45.6	108.2	150.2	185.9	212.3	217.7	227.2
已登记的失业者	24.8	55.4	54.0	71.9	74.9	45.1*	55.4
失业率或参加经济活动人口	3.1	6.5	6.3	8.5	8.7	5.4*	6.5
劳动力参与率	81.8	78.7	77.7	76.8	73.9	68.5	68.0

\* 根据国家对中央和省级就业管理部门的视察以及对登记记录的修改, 失业人数已经下降。

30. 为了提高经济实体的生产率和效率，促进和鼓励一个有创造性的劳动力队伍，1993年人口政策和劳工部、蒙古私营企业所有者联盟和工会联合成立了蒙古生产率中心。这一中心与亚洲生产率组织合作，就提高生产率和劳动效率问题举办各种培训班和讨论会。

## 第 7 条

### 蒙古目前的工资水平

31. 蒙古的《劳工法》对与工资有关的各种问题作出了规定。

32. 国家对国家公务员规定了最低工资标准和工资比额表。国营企业和国家主控的经济实体的管理人员的工资标准是由有关实体和企业的管理部门根据政府、其它组织和经济实体的工作人员的工资比额表和工资标准并在考虑到它们的产量和资金的充分程度的情况下确定的。

33. 工人的工资采取与工作产量相关的计件工资、计时工资和其它工资形式。

34. 在确定国家公务员的工资时，将考虑到下述要求：

- (a) 对类似的国家职务(办公部门)确定相同的薪资；
- (b) 将薪资与平均生活标准和私营部门职工的中档工资联系起来；
- (c) 当与私营部门的类似职务的中档工资相比薪资价值至少下降 5%时，提议增加薪资和工资；
- (d) 根据职务定级和工龄以及国家服务部门和有关国家组织的活动类型确定工资比额表和工资标准。

35. 《劳工法》规定，最低工资由政府根据生活的变化加以确定。全国所有经济实体和组织都必须遵守已确定的最低薪资标准。不得支付低于固定最低工资线的薪资。

36. 最低工资是根据工人的个人需求、生活的变化、通货膨胀率和资金的充分程度确定的。1991年首次对最低工资作出了正式规定，之后已修改 5 次。

### 最低工资水平修订情况

最低工资	1991年 第199号 政府令	修 订 情 况									
		按 1991 年 第 294 号政府令		按 1992 年 第 69 号政府令		按 1992 年 第 94 号政府令		按 1993 年 第 184 号政府令		按 1994 年 第 163 号政府令	
		图 格 里 克	增 长 百 分 比	图 格 里 克	增 长 百 分 比	图 格 里 克	增 长 百 分 比	图 格 里 克	增 长 百 分 比	图 格 里 克	增 长 百 分 比
每小时	2-87	3-59	125.1	8-46	294.8	11-00	383.3	25-74	896.7	32-80	1143.5
每 月	560	700		1650		2145		5019		6400	

37. 由于允许各经济实体有权自己处理与工资有关的问题，因此《劳工法》规定的同工同酬原则受到了歪曲，各种经济实体开始相互攀比，竞相提高工资水平。这样，工资与工作产量发生脱节。为了制止这种做法，政府已决定自己确定国营企业和国家主控经济实体的管理人员的工资标准。

38. 迄今为止，由于财政资源不足，不能将国家公务员的薪资提高到必要的水平，因此对脑力劳动的热衷程度仍在下降。

39. 尽管人们希望将工资确定在一个符合人民的生活标准的水平上，但它取决于宏观和微观水平上的经济实力和财政可能性。政府已开展各种活动，消除这些缺陷和阻力，并改善工资体制。

### 第 8 条

40. 蒙古于 1974 年加入了《公民权利和政治权利国际盟约》，1991 年加入了它的任择议定书，1969 年加入了《1948 年国际劳工组织第 87 号公约》和《1949 年国际劳工组织第 98 号公约》。迄今为止我国还未批准《1978 年国际劳工组织第 151 号公约》。

41. 《工会法》保障蒙古公民享有自由结社的权利。若要建立一个工会，对工会成员人数不施加任何条件和要求。但是，根据于 1994 年颁布的《工会法修正法案》，已开始要求工会向负责法律和司法问题的国家中央行政机构进行登记。根据这一法律的第 4 条第 4.1 款，“若负责法律事务的国家中央行政部门拒绝为一个工会注册，它应当为此作出一个理由充分的决定”。

42. 蒙古没有任何法律规定禁止任何类别的工人团结起来组成工会。根据经修订的《政党法》，“一个政党组织完全可以根据领土原则设立。这一规定将同样适用于除工会之外的开展政治活动的其它政治和大众组织”。根据这一规定，只能根据工业和专业标准在经济实体的组织中成立工会。目前，根据司法部的注册登记，蒙古共有 12 个不同的工会，拥有 40 万工会成员。

43. 根据《工会法》第 4 条第 5 款，工会有权联合起来设立一个联合会，并成为国际工会协会的成员”。蒙古工会行使了这一权利，于 1994 年 12 月加入了国际自由工会联合会。

44. 目前，国家大呼拉尔的一个主管的常设委员会正在审议由工会起草和制定的《集体协议和谈判法》草案。

45. 目前蒙古有两个全国工会中心。一个是蒙古工会联合会，另一个是蒙古工会团结联合会。蒙古工会联合会是一个民主工会运动，也是一些早在 1917 年已出现的工会的继承者。它现在已经发展成为最大的全国性工会，拥有 12 个分支工会，并在 21 个省和首都都设有工会。它拥有大约 40 万名工会成员。加入工会完全自愿，不带任何条件和要求。工会会费不超过会员月薪的 1%。在蒙古工作的外国公民可自由加入工会。

46. 《集体劳资纠纷管理法》规定和保障在经济实体和经济组织一级举行罢工的权利。根据这一法律的第 1 条，工会只能在达成或实行一项集体协定的过程中作为调解双方关系的一项最后手段才能举行罢工。根据该法第 8 条第 2 款，工会只能在某个实体的绝大多数工人(50%以上)同意后才能作出举行罢工的决定。根据同一法律第 9 条第 1 款，“严禁负有国防、国家安全和维护公共秩序的职责的组织举行罢工”。同样，根据《国家服务法》第 15 条，国家公务员不得策划、组织和参与旨在扰乱国家机构正常运行的罢工和其它活动。法律对军人、警察和国家公务员的罢工权利加以了限制。但是这一禁止并不影响包括建立工会和达成集体协定的权利在内的其它权利。

## 第 9 条

47. 蒙古迄今为止还未加入劳工组织有关社会保险的任何公约。

48. 蒙古有着各种不同的社会保险，如病休津贴、产假福利、退休养老金、残疾补助、失业和生活补贴、丧失工作能力补贴和家庭补贴。蒙古在两个分支机构下开展社会照料工作：社会保险和社会照料。无收入的公民、有婴儿的母亲归社会照料体制照顾，儿童、老年人、残疾者和贫困者则受到社会保险的保障。

49. 共有 5 种社会保险，它们是养老金、补贴、工业事故和职业病、失业和健康，对每一类保险都单独拨出了一笔资金。社会保险有义务和自愿性两种形式。社会保险基金的收入来自于受益人和雇主以及其它渠道缴付的保险金和国家预算提供的补贴。

50. 雇主必须将其利润的 13.5% 缴付养老金保险基金，1% 缴付补贴保险基金，1% 至 2% 缴付工业事故和职业病保险基金，0.5% 缴付失业基金，3% 缴付健康保险基金。义务保险者将其收入的 5.5% 缴付养老金保险基金，1% 缴付补贴保险基金，0.5% 缴付失业保险基金。自愿保险者向养老金保险基金缴付 9.5%，向补贴保险基金缴付 1%，向工业事故和职业病基金缴付 1%。

51. 养老金保险基金支付退休金、残疾津贴和生活补助；补贴保险基金支付暂时丧失工作能力津贴和葬礼补贴；工业事故和职业病保险基金支付临时丧失工作能力补贴，恢复工作能力补贴，残疾津贴和生活补助；失业保险基金支付失业补贴和职业培训费。

52. 截至 1995 年，78% 的雇主和 88.7% 的雇员都参加了社会保险。

53. 怀孕、产假、育儿津贴和多胎生育补贴均由国家社会照料基金支付，该基金完全由国家预算提供资金。1995 年，国家预算拨款占用于各种养老金的基金 31.9%，其余的 68.1% 为投保人的缴款。迄今为止，蒙古还未建立一个为私营部门保险的社会保险制度。

54. 在我国，仍有公民迄今未能充分享有获取社会保险福利的权利。这些人通常工作和缴付保险金的时间仅有几年。这些公民从国家获取照料补贴。政府正在推行使更多的公民加入社会保险体系的政策。令人高兴的是，由于实施了减轻贫困方案，公民有了收入，因此投保人数正在日益扩大。

55. 在 1990 年之前，与经互会成员国的贸易曾占蒙古外贸总额的 93%。鉴于前苏联提供的软贷款和无偿援助的数额巨大，蒙古的经济从总体上说拥有一个与苏联中央集权制经济体制紧密相连的出口市场，而且进口供应也有保证；畜牧业和农

业在国家经济中占有适当的位置，而其它部门，其中包括采矿、纺织、食品、建筑、运输、通讯和能源都得到不断的加强。这一切促使国民收入平均年增长率达到6.5%。

56. 自1990年代初以来，我们选择了一条政治制度民主化和向市场经济过渡的道路。于1992年公布的新的《宪法》确认了这一选择的合法性。随着过渡的开始，经济增长下降，生产率下跌。考虑到转型期所遇到的各种困难和紧张局面，政府决定维持以往在社会福利方面所取得的成绩，不允许人民的生活水平出现下降。尽管确定私有化的财产的80%以上和90%以上的牲畜已经私有化，但贫困现象开始在全国蔓延。最近在蒙古出现的贫困现象看来是由若干严重的原因造成的。

57. 随着社会主义制度的崩溃，来自前苏联的财政援助已经停止，经济发生了危机：价格飞涨，通货膨胀猖獗，失业现象比比皆是，所有这些问题不利地影响了人口的现金收入，教育，卫生，社会服务的质量和分配，并最终促成了贫困现象的卷土重来。在某种程度上，习惯依赖于援助和照料的心理以及缺乏在全新的环境中求生存的智谋等因素也是促成这种情况的原因。

58. 从1992年开始，蒙古政府为城市和乡村地区分别规定了最低生活标准，这一标准根据价格和通货膨胀水平的变化每6个月修订一次。最低生活标准是根据按照城乡人口计算的如食品、服装、住房和卫生用品等不可缺乏的物质确定的。

59. 凡收入不超过国家规定的最低生活标准的人被视为贫困者，收入低于人均最低生活标准的40%的家庭或连饭都吃不饱的人被列为极贫困家庭和极贫困公民。按照评估生活标准的传统做法，贫困通常被认为是与财产——不仅是收入、知识，而且和诸如能力，心态和道德等人的素质相联系的。

60. 截至1996年底，蒙古家庭总数的20.1%和蒙古人口的19.7%生活在贫困线下。低收入家庭和多子女家庭、单身母亲、残疾者、孤儿、半孤儿和单身老年人是社会中最受贫困打击的最虚弱的群体。贫困家庭总数中有28%的家庭拥有4个以上的孩子，35.6%的家庭没有一位成员受雇于经济实体或组织，25.5%的家庭为单身母亲家庭，贫困者中46.9%为不满16周岁的儿童，10.7%为老年人。在我国，物质贫困(财产、收入)是与知识贫困(知识和文化、能力)是紧密相连的。文盲率上升趋势已变得极为明显。

61. 尽管农民已开始成为牲畜，其他财产的主人，但是，他们在获取医疗保健、文化服务和信息方面仍然在很大程度上处于不利的地位。

62. 为了消除贫困的根源，制定和发展一项克服贫困的适当政策，蒙古政府于1994年5月核准了目前正在顺利实施的《国家消除贫困方案》。这一方案的主要目标是扭转目前生活标准下降和人力发展水平下跌的趋势，从而使2000年时的贫困人数不超过人口的10%。

### 第 10 条

63. 尊敬和尊重人权及自由并确保男女的平等权利是国家政策的一个优先方向。

64. 蒙古于1965年加入了《妇女政治权利公约》，并于1981年加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》。确保男女享有平等权利的国策是通过《蒙古宪法》、《劳工法》、《社会保险和健康保险法》、卫生和教育法以及根据上述公约颁布的其他立法加以实施的。

65. 《宪法》第16条以下述方法对男女的平等权利规定了立法保障：“男女在政治、经济、社会和文化领域以及家庭中均享有平等的权利。婚姻的基础应当是已达到法定年龄的配偶双方的平等和相互同意。国家应当保护家庭、母性和儿童的利益”。《蒙古宪法》以及根据宪法所颁布的其他立法规定男女均享有受教育、选择职业、就业、医疗保健、养老金和津贴、自由选择居住地点、直接或通过各代表机构参与国家政府、选举和被选入国家机构的权利。

66. 根据《劳工法》(1991年)，严禁解雇子女不满两周岁的妇女。母亲有权享有45天的孕期假，56天的产假；生下双胞胎或发生难产的妇女可获得70天全薪孕期假和产假。法律规定，如果母亲有此愿望，她们可享受育儿假，直至其子女达到两周岁(如果是双胞胎，则为三周岁)，期间可获得适当的补贴和保留其工作。

67. 《社会保险法》是从1995年1月1日开始实施的。根据其一般规定，已满55周岁并且缴付养老金保险金不少于20年的妇女有权退休，享受养老金。这一规定比针对男子的规定减少了五年时间。而且，将三个以上的亲身或在未满三周岁时

收养的子女养育至 6 岁的妇女，凡达到 50 周岁并缴付养老基金保险，均有权退休并领取养老金。

### 第 11 条

68. 《蒙古宪法》规定公民享有充分获得质量良好、安全和清洁的食品的权利。这一规定在后来的《食品法》(1995 年)和其他法律及条例中得到了体现，这些法律和条例在总体上构成了国家管理由食品和营养品所导致的多层次社会关系的法律基础。

#### 食品供应

69. 适合国家的自然和气候条件的农产品、游牧和集约畜牧业产品、谷物、蔬菜、水果和酱果以及一些如大米和糖之类的进口食品构成了人口食品供应的绝大部分。

70. 蒙古政府根据 12 种主要食品规定每天人均食品消费标准为 3,136 千卡，并对所需的碳水化合物、脂肪、蛋白质、维他命和矿物质的组成和数量作出了相应的规定。

71. 在向市场经济过渡和进行改革的过去五年中，主要由于外来因素，经济危机持续，国民经济主要部门的生产率大幅度下降。因此，与 1990 年相比，农业生产总值 1994 年下降了 11.8%，1995 年下降了 6.0%，工业生产总产值于 1994 年下降 38.7%，1995 年下降 31.4%。



72. 下表显示了食品工业和农业生产率的下降对人均食品消费标准的影响(按食品供应的各主要项目分列):

食品种类	平均消费量 (公斤)	实际消费量 (每年)			比 较 (%)	
		1989 年	1994 年	1995 年	1995/1989 年	1995/1994 年
肉和肉制品	92.5	93.1	96.1	96.7	103.9	100.6
奶和奶制品	270	120.7	120.0	125.5	104.0	104.4
面粉和面粉制品	114	105.3	82.1	94.3	89.6	114.8
大 米	20.2	12.4	10.7	8.7	70.1	81.3
黄 油	7.0	3.0	3.0	4.2	140.0	140.0
糖和糖果	25.0	23.6	10.4	8.7	36.9	83.7
水 果	35.0	12.1	0.5	0.4	3.3	80.0
土 豆	65.0	27.4	13.0	11.3	41.2	86.9
蔬 菜	66.0	21.5	4.8	7.9	36.7	164.6
鸡 蛋	50.0	26.9	3.5	2.5	9.3	71.4
鱼和鱼产品	1.3	1.3	0.9	0.7	53.8	77.8
动物油和植物油	7.0	4.1	1.7	3.7	90.2	217.6

73. 1995 年人均食品平均卡路里含量是 2,277.61 千卡, 这与 1989 年的数字相比减少了 343.05 千卡, 这一含量只够供应一个人对食品的生理要求的 72.6%。动物蛋白占 1995 年人均日常食品摄入量的大约 80%。

74. 碳水化合物的明显缺乏主要是因为如大米、食糖、糖果、土豆、蔬菜、水果和酱果等碳水化合物含量丰富的食品消费不足。在这种情况下, 人体必须的维生素和矿物质就出现了不足。

75. 鉴于食品供应方面的严重情况以及根据 1992 年召开的世界食品和营养问题会议通过的宣言, 从 1993 年初开始进行了一项调查。这一调查的结果和结论已被用于制定《蒙古人食品和营养品问题全国方案》, 这一方案已于 1994 年得到政府决议的认可。随着这一方案的实施, 将确定适当的指标, 向人民供应更好的食品, 全年顺利生产数量充足的高质量食品, 并充分供应必要的原材料和进口食品。

### 家庭预算中用于食品的开支

76. 根据 1993 年进行的一项选择性调查，一个穷人每日的食品摄取量的卡路里含量平均为 1,240 千卡，这仅为人体需求的 30%，这会对整个家庭的健康造成严重威胁。调查结果显示，这一类贫困家庭将它们绝大多数的收入用于满足其食品需求。

77. 蒙古统计局每年都公布城乡地区平均每户的中等收入及其构成。从这一数据判断，每户的平均收入和开支是平衡的，它表明绝大多数人口的生活水平很低，很少人拥有储蓄和财产。特别是食品开支高达 51.96%。

### 1995 年家庭平均开支

	国家	首都	省中心	省区中心	乡下
家庭总开支	33,819.2	40,521.4	37,522.6	29,974.9	26,532.3
1. 食品开支	16,234.0	21,863.4	18,079.3	12,424.4	11,806.7
肉和肉制品	3,543.7	6,816.2	4,701.7	1,161.3	143.6
奶和奶制品	878.5	1,875.5	1,056.0	233.7	27.8
面粉和面粉制品	5,936.3	5,530.0	6,020.8	6,138.3	7,078.7
大米	944.9	903.1	799.6	1,035.8	1,279.0
糖果和水果	1,283.1	1,313.9	1,497.4	1,253.9	1,064.0
土豆和蔬菜	883.7	1,926.0	925.2	256.9	189.0
伏特加和酒类	1,016.3	952.4	1,340.1	1,020.3	650.1
香烟	473.8	544.5	479.8	468.2	438.5
其他食品	1,273.7	2,002.0	1,258.8	856.2	936.2
2. 用于食品外的产品的开支	11,146.8	9,346.9	11,654.4	12,393.3	12,630.9
棉花、布料	912.1	146.4	529.6	1,309.3	2,369.2
服装	1,876.1	2,205.8	2,482.5	1,522.4	957.6
鞋类	2,253.4	1,513.4	2,209.8	2,783.0	3,032.5
文具	772.3	677.2	941.4	979.2	402.0
家用器	1,573.6	1,377.3	1,473.7	1,735.3	2,025.5
药品和美容产品	418.6	480.6	498.9	373.2	293.6
燃料	538.9	660.3	782.6	397.6	162.6
私营部门的产品和服务	1,712.4	1,394.3	1,652.0	2,209.0	1,805.5
其他产品	1,089.4	891.7	1,084.0	1,084.0	1,582.5

	国 家	首 都	省中心	省区中心	乡 下
3. 非物质性开支	6,126.2	8,589.2	7,702.7	4,784.3	1,996.8
娱 乐	54.5	59.3	51.5	73.3	32.5
交通和通讯	1,063.4	1,773.5	1,191.3	771.8	250.6
住 房	1,634.4	3,073.8	2,022.2	763.5	121.1
公共服务	263.0	449.0	347.7	128.3	40.3
培训费	278.3	564.4	263.6	196.7	23.1
保健服务	355.0	303.2	511.4	332.7	214.8
税	473.0	384.1	772.3	377.8	230.1
其 他	2,004.1	1,981.9	2,542.7	2,140.3	1,084.3
4. 储蓄额	312.3	721.9	86.2	372.8	97.9

### 对食品安全状况的分析

78. 宏观经济政策。为了实现顺利向市场经济过渡的目标，最近政府已经在着手阻止经济的下滑并稳定国民经济的工作，从而为进一步的发展奠定一个基础。国家财产和国营合作社的财产已被分配，贸易、服务组织和牲畜绝大多数已经转归私人所有，目前正在对制造业的绝大部分进行私营化。为向市场经济过渡而实施宏观经济政策的关键措施将振兴和确保国家工业，即食品工业的持续发展。

### 影响食品持久供应的因素

79. 农业基础设施。由于私营化，过去的农产品生产、销售和贸易体系已四分五裂，在目前的过渡时期中，农民的生活条件已经恶化。由于离市场遥远，而且交通和能源供应有限，农村人口和生产者难以按能够使它们收回原材料和劳动成本的价格出售其产品。因此，他们的生活缺乏消费品和现金，有时采用以物换物的方法。由于农村工业、工作条件和文化服务的相对落后，从各省向首都移民的情况已变成一种非常明显的迹象。鉴于这种情况，发展各个省份，全力支持农业生产者，向家庭提供设备和技术并建立农村基础设施成了当务之急。

80. 农业耕作。由于转型期中发生经济下滑现象，农业产量也出现了下跌。政府已经制定了一个复兴农业的方案。于1996年11月举行的全国农民大会列出了一系列问题作为优先事项，即更新技能和技术、提高生产率并在种子方面做到自给自足，在国内生产化肥和杀虫剂并改进其供应，设立一个支农基金，由该基金为技术

革新和化肥和杀虫剂的生产提供信贷，将私营农业实体的股份集中在拥有丰富的专业知识和管理技能的少数人身上。根据这些目标，政府通过了第 49 号决议，设立了一个支持农业和购买受国家控制的谷物的基金。但是，由于缺乏资金，设立这一基金的工作已经中止。目前正在着手制定一个农业技术革新项目，现在正在收集意见并进行修订。这一项目的期限预计将至 2005 年为止，为实现这一项目估计需要 1 亿 8 千万美元。同样，鉴于缺乏资金，计划从国际组织和给惠国寻求援助。

81. 根据政府于 1997 年 6 月作出的决定，已设立了一个农业管理部。

82. 已经确立了到 2000 年时做到土豆和其他主要蔬菜品种的自给自足的目标，为此，将实施各种具体的方案和项目。

### 食品进口

83. 随着转型初期农作物和食品产量的大幅度下跌，进口品在满足当地食品需求方面的作用日益增加。下面提供的数字清楚地反映了在过去三年中食品进口量不断上升的情况。根据海关统计，1994 年食品进口总额达 1,770 万美元，而 1995 年则达到 3,180 万美元，1996 年头 9 个月已达到 3,430 万美元。

84. 根据对诸如面粉、大米、食糖、绿茶、蔬菜油等主要食品类别的生产和供求关系的平衡所作的定期调查，目前正在采取有关措施，以期改善目前的状况。从 1994 年 1 月 1 日起已经取消了进口面粉的关税。同时，已开始从给惠国进口面粉。另外，鉴于面粉短缺，只够供应至 1996 年秋收为止，政府已发放 10 亿图格里克的软贷款，用于进口面粉。

85. 食糖和大米是完全进口的两类食品。因此，政府支持并已开始实施就地种植适当作物并建立加工工业的项目，以便做到在国内生产这些制成品。同时，政府一直在执行一项减轻食糖和大米进口的关税政策。

### 无偿粮食援助

86. 拨出由日本、俄罗斯联邦、中国和意大利等给惠国提供的援助基金的一部分用于购买主要的食品，是平衡市场对食品的供求关系的一个十分重要的措施。因

此，在此方面可以举出许多例子，如台湾提供了 20 吨大米，美国提供了 2,000 吨黄油，日本提供了面粉等。

87. 由于执行了将蒙古获得的软贷款和援助用于支持发展中小型食品企业购买小型面粉厂的政策，这种小型企业如雨后春笋般出现，产量正在不断提高。外国提供的信贷基金还推动了加工蔬菜油的项目。

### 食品出口

88. 肉类和肉类制品曾经是蒙古的主要出口产品，但是，近年来出口量大幅度下跌。1994 年肉类制品的出口总额达到 720 万美元，1995 年为 300 万美元，而 1996 年头 9 个月为 310 万美元。

### 食品质量

89. 对当地生产和进口的食品质量迄今为止还未做到很好地监控。目前正努力争取给惠国帮助制定和实施一个目的在于建立一个监管进口产品质量的组织结构和体系的项目。

### 城市建设和人类住区

90. 自古以来，蒙古人曾一直住在蒙古包中从事畜牧业。今天，蒙古已成为定居生活方式与游牧文明的特点相结合的国家。1994 年，蒙古人口达到了 225 万，其中四分之一生活在首都乌兰巴托。除首都之外，20 个省中心和 300 个农村定居点采用了定居的生活方式。

91. 与城市建设与住房有关的问题一贯被认为是国家政策不可分割的一部分，并根据一项具体的行动方针加以发展。从 90 年代开始，就着手改进有关城市建设和住房的立法，根据社会和经济的新局面对有关技术规格和标准进行修订。因此，已根据新的《宪法》、《土地法》和《环境法》颁布了关于住房私有化和公寓共同拥有制的法律。《城市建设法》和《住房法》的草案已经提交国家大呼拉尔。

92. 根据城市建设政策，政府还向国家大呼拉尔提交了本着两次人类生境会议精神于 1992 年至 1996 年制定的人类住区准则。这一文件提出了发展相对自治，能

够与其他地区竞争并拥有适当的公路、交通、能源、通讯和信息流动网络的住区的目标，这种住区最终将推动国家社会和经济发展的基础设施的建设。随着这一项目的分阶段实施，预计可以制止人口向首都的流入，分散城市的密度并消除国家边远地区社会经济发展水平和生活标准之间的差异，确保区域中心的优先发展和所有地区的平衡发展。为此目的，计划每年从国家和地方预算中给予拨款。

## 住 房

93. 在 1971 年至 1990 年的这段中央计划经济期间，共建造了 5,632,000 平方米的住房。从 1990 年至今，这一数字已下降为 946,500 平方米。目前，24% 的人口生活在面积达 4,887,500 平方米的 94,000 套公寓中。首都的住房供应占 Darkhan-Uul 省的 49.3%，Orkhon 省的 59.6%，其它省份的 61%。在蒙古家庭总数中，64% 的家庭住在蒙古包中，22% 的家庭住在公寓中，1% 的家庭居住在私人根据建造规划建造的房子中，14% 的家庭居住在凭借造房者自己的能力建起的私房中。城市地区人均居住面积为 7.7 平方米，而在各省中为 5.6 平方米。

94. 自 1990 年以来，对住房建设的投资大幅度下降，人们不断谈及应当建立必要的法律基础，从而推动房产部门进入市场经济环境，修改房产所有制关系，并使房产部门的结构和组织合理化。

95. 宪法规定公民有权“生活在健康和安全的环境中”，这一规定完全可以被视为是自用于构成一个人的生活空间的住房的一个关键的要求。宪法还规定，“禁止非法没收和征用公民的私人财产”，“住处的隐私应得到法律保护”，这些规定为保障公寓主人的财产权提供了法律依据。

96. 在规划、建造和使用住房时，必须遵守适当的卫生标准和条例。在家庭总数中，64% 或 284,200 户人家住在蒙古包中，14% 或 70,912 户家庭居住在私人建造的住房中，换句话说，在所有家庭中，有 48% 的家庭居住在没有清洁水、下水道或中央供暖系统的地方。

97. 目前正在拟订中的《住房法》草案的目标是要增加住房的供应，处理与改进住房质量和使用公房相关的关系，并建立有关的法律基础和运作制度。这一草案规定各种所有制形式的专业组织均可以在获得许可证后从事建造和维修工作。各种

私营组织正越来越多地参与住房建设。今后，为增加国内的住房供应，看来可以通过投标方式允许私营部门参与，向它们提供国家资金。

## 第 12 条

98. 《宪法》(第 16 条)宣布公民享有健康保护和医疗保健的权利。

99. 根据 1993 年颁布的《公民健康保险法》的第 3 条，蒙古公民，无论是否投保，均应获得下述无偿的医疗救护：

- (a) 国营卫生所、药房和家庭医生提供的身体检查、分析和治疗；
- (b) 救护车服务；
- (c) 卫生和流行病学服务，注射防疫针、对传染病源进行消毒灭菌；
- (d) 怀孕、生产和产后身体检查、分析和治疗(仅针对与怀孕和生产有关的原因)；
- (e) 肺结核、艾滋病毒/艾滋病、遗传病、糖尿病、需要同样长期康复治疗的其他疾病、癌症、精神病；
- (f) 对公众有危险的自然灾害，在传染病流行期间得病人士的治疗；
- (g) 凡在援救他人或在防卫或极端必要的情况下预防损害而受伤或得病者，均可获得治疗。

上述服务的费用由国营医疗单位承担，它们的支出将由国家中央和地区预算予以支付。除上述情况外，所有医疗服务均须缴费。

### 卫生部门的现状

100. 在截至 1990 年的 70 年间，蒙古的卫生部门取得了重大的成绩，建立了一个良好的医疗基础服务，根据医生，医护人员和病床的人均拥有数，蒙古在各个国家中的排行相对较高，复发热和天花等疾病已被根除，婴儿和产妇死亡率各下降了 8 倍和 4 倍，这导致人口增加了 5 倍。

101. 1995 年的数字显示，在蒙古的 2,000 多家医疗单位中，有 63 家分科医院、40 家门诊医院、822 家家庭卫生所、22 家输血站、34 家综合医院、4 家儿童诊所、

12家专科中心、15家专业疗养院、23家健康中心、953家医疗救护单位、13家卫生和流行病学分部、23家社会医疗中心、5家疗养院和疗养地、4家医学研究所、292家药品供应部、235家私营医疗单位、88家其他组织。但是，在1990年之前运作良好的卫生保健体制在向民众提供国家免费的医疗服务方面干得更好。

### 卫生部门的改革

102. 到80年代中期，卫生部门耗尽了它的积极潜力，因此，它不再能够发挥投资的有效性。非常明显的是，在卫生保健的过程中应当让个人、团体(一个家庭、一个经济实体)和国家平等参与，国营医疗单位可以和私营医疗单位同时并存，医疗费用应当通过包括义务和自愿性的卫生保险的结合形式加以支付，或收取直接付款。根据这些方针，政府已采取了一系列连续性的改革措施：

- (a) 通过了立法和其他措施，如“有总统令核准的‘人口统计准则’、国家大国民议会通过的《预防艾滋病毒/艾滋病法》和《打击烟草危害和酗酒法》、《90年代培养儿童全国方案》、《全国免疫计划》，等等；
- (b) 为公民建立了健康保险(在1994年1月1日至11月1日期间，92.4%的人口都参加了保险体系)；
- (c) 发展和加强私营卫生部门(迄今为止，蒙古有大约200家私营医疗机构开业)；
- (d) 改进医疗组织的管理能力和资金管理(自1990年以来，200多人在国外接受了这方面的培训，从1994年以来，在世界卫生组织的支持下定期在提高医护人员专业水平研究所举办有关“健康管理”的培训班)。

103. 这一改革是在严重缺乏财力和物力的情况下进行的，主要依靠医务人员的人道主义努力和国际社会的技术和资助，特别是联合国儿童基金、联合国人口活动基金和世界卫生组织，以及包括日本、荷兰、丹麦、美国和欧盟在内的给惠国。



## 公众健康状况

104. 1996年出生的蒙古人的平均寿命为男子62岁、女子65.43岁，而到65岁时的平均寿命为女子18.97岁，男子为16.48岁，这个数字与1992年的数字相比延长了1.6岁。造成这一现象的主要原因是妇女平均寿命的延长。男女平均寿命的差异与国际标准相似。

105. 自80年代以来，由于防疫工作的进展和对腹泻广泛采用口部脱水疗法，曾经使造成婴儿死亡的主要原因的急性呼吸道疾病、腹泻、病毒性肝炎和一些其它传染病的发病率明显下降。从1992年起，麻疹已不再是一个致命的疾病，从1994年起，未记录到任何传染性脑膜炎的病例。1995年与1990年相比，婴儿死亡率下降了51.2%。因此，根据联合国儿童基金的分类，蒙古已从婴儿死亡率很高的国家类别进入了婴儿死亡率处于平均水平的国家类别。

106. 尽管由于婴儿和民众死亡率降低而造成出生率的明显下降，每年人口净增长1%以上，这使蒙古成了人口数量迅速扩大的国家之一。今天，出生率为23.7%，死亡率为7.3%，净增长为16.4%。截至1995年，平均在10,000人中，有24.5位医生、58.7位医务助理人员、96张病床、每1,000人中的婴儿死亡率和不满5周岁的儿童死亡率分别为44.4和62.0。平均100,000次生产中的产妇死亡率降至175，而每10,000人的传染病的发病率已降至141。

107. 与传染病减少的情况相反，非传染性疾病的发病率则在上升。调查显示，某些生活方式，如吸烟、饮酒、缺乏体育锻炼和运动，在很大程度上造成了非传染性疾病的增加。心脏病是造成蒙古人死亡的主要原因之一。在1996年的所有死亡人数中，32%是由心脏疾病引起的，其中主要是高血压、脑溢血和心脏病发作。高血压病例正在日益增加，其主要原因是吸烟和用盐过量。1995年死亡者中一半以上未滿65岁。根据对死亡原因的一项调查，脑溢血和高血压造成了小心血管功能的严重衰退。

## 卫生部门的问题

108. 在取得上述积极变化和成就的同时，卫生部门遇到了需要认真加以解决的一系列主要问题：

- (a) 对医疗单位的物质基础(如设备、手术器械和救护车)不予重视，迄今还未制定一项充实这一物质基础的政策；
- (b) 农村地区缺乏规划和管理能力；
- (c) 在城市地区(特别是在首都)医务人员过剩，而在农村，特别是在牧场和游牧小区一级，医生和医护人员严重缺乏；
- (d) 由于资金短缺，决定为 Khovd 和东方省这两个省建立一个诊断和治疗中心；
- (e) 投资效益低下；
- (f) 药品和实验室所需化学物资的供应还未正常化；
- (g) 由于医疗单位在构成和组织上级别繁多，因此往往拖延了及时的诊断和治疗；
- (h) 随着卫生检查制度的削弱和人民教育水平的降低及个人和环境清洁程度的恶化，出现了疥癣病、痢疾、沙门氏菌病和甲肝发病率增加的趋势；
- (i) 对进口和国内生产的食品质量监察不足；
- (j) 特别从健康状况看，处于社会不利地位的群体正在迅速增加，其中包括因无力应付新的社会局面而吸毒或酗酒的人，流浪街头的儿童、单身贫困的老年人、以妇女为一家之长的多子女家庭等。

## 卫生部门的资金

109. 在 1991 年前的 70 年中，卫生部门的资金来自国家预算。在中央计划经济之下，国民生产总值的 5%，相当于国家预算的 8%用于卫生部门。

110. 1994年蒙古建立了健康保险制度，根据1996年的数据，当时人口的96%都参加了健康保险体制。下表显示了1985年至1996年全国卫生支出情况，单位百万图格里克：

年 份	经常性开支	投 资	保健开支 总 额	占国内生产总 值百分比	占国家预算 百分比	人均开支
1985年	389.7	41	430.7	4.6	7.5	177
1986年	405.4	84.3	489.7	5.2	8.1	258
1987年	421.7	79.7	501.4	5.2	7.8	257
1988年	449.8	71.5	521.3	5.1	7.7	261
1989年	477.1	74.5	551.6	5.1	7.8	270
1990年	486.7	73.6	560.3	5.3	8.5	276
1991年	932.7	146.2	1,078.9	5.7	12	510
1992年	1,690.9	172.4	1,863.3	3.9	15.1	768
1993年	6,661.8	89.4	6,751.2	4.1	10.9	3,048
1994年	11,609.8	144.9	11,754.7	4.1	11.6	5,224
1995年	16,930.8	153	17,084	4.4	11.6	7,493
1996年	19,673	224.6	19,897.6	3.2	13.2	8,612

111. 尽管在转型期间卫生预算作为国家预算的一部分从币值上没有下降，但在实际价值上这一预算大幅度减少，因此不再能够在原已达到的水平上提供医疗服务。

### 影响卫生部门的措施

112. 在为推进卫生部门而采取的措施中包括下述方案和计划：

- (a) 全国妇幼保健和计划生育方案(1993年至1996年)；
- (b) 直至2000年的全国儿童培养方案(1994年至2000年)；
- (c) 全国防治艾滋病毒/艾滋病方案(1994年至2000年)；
- (d) 扶贫方案(1994年至2000年)；

- (e) 全国就业方案(1995年至2000年);
- (f) 全国生育健康方案;
- (g) 青少年健康方案;
- (h) 老年人健康方案;
- (i) 卫生教育方案;
- (j) 全国营养和食品措施方案;
- (k) 加强妇女权利方案。

### 卫生部门的目标

113. 卫生部门正瞄准下述目标:

- (a) 维护和提高人民、特别是人口虚弱群体的健康水平;
- (b) 加强健康意识,并调动个人和家庭采取健康保护的 effort;
- (c) 改进卫生服务的管理和组织,调整各级医疗服务的地点、人员和质量;
- (d) 通过建立以初级保健为基础的公共和医院的基础治疗来最大限度地提高为预防和治疗服务拨出的预算资金的有效性;
- (e) 加强卫生部在规划、管理和监督指定用于卫生服务、特别是用于预防和公众卫生措施和方案的预算拨款;
- (f) 稳定作为保健资金的主要来源的健康保险资金并改善其管理;
- (g) 改进各个组织和各区域一级的规划,实施经济上可行的方案;
- (h) 扩大私营部门和外国以及其他来源对卫生部门的援助,使它们能够更好地协调和更高的质量作出更大的贡献;
- (i) 在经济合理的情况下,支持由当地生产医疗器械,主要是药品和通常使用的医疗器械;
- (j) 提高用于药品、设备、交通、通讯和其他项目的资金的有效性;
- (k) 改善卫生部门和有关部门的协调和相互关系;
- (l) 重新确定健康教育以预防为主的方向;
- (m) 控制和根除传染性疾病。

### 第 13 条

114. 《宪法》和《教育法》(1995 年)规定,人人享有接受教育的权利,国家免费提供一般(初级)教育直至念完中学。父母应当承担标准中等教育以外的教育的费用(《教育法》)。公民可以开设私立学校,条件是这些学校必须达到国家规定的条件。蒙古的教育体系包括幼儿园、中学、技术和职业学校、大专院校、大学和非正规教育。

115. 在平均 1,000 人中,有 49 人获得了学士学位, 56 人受过特殊专业教育, 105 人受过完整的中等教育, 197 人受过不完整或基础的教育, 215 人受过初级教育,其余的 378 人没有任何正规教育文凭,其中 77.9%为不满 10 岁的儿童。

116. 今天在蒙古, 667 个幼儿园照料着 68,000 名孩子, 418,300 名儿童在 658 个中学学习, 55,500 名学生在 38 所提供初级和中级专业教育的学校中学习, 41,100 名学生在 75 所学院、研究院和大学攻读。

117. 政府为了向每个人提供平等的受教育权利,已经采取了下列措施:

- (a) 1995 年至 2000 年全国提供基础教育方案和实施这一方案的计划自 1995 年核准以来一直在实施中;
- (b) 1997 年通过了一项实现全国非正规教育方案的活动计划,并成立了非正规教育中心;
- (c) 全国学前教育方案和实施这一方案的计划也已经得到核准和实施;
- (d) 根据一项关于《蒙古教育和人力因素》的总规划,科学教育部(按以前的名称)与国际组织合作,制订和实施了加强各级教育机构的项目。这样,在这一总体计划的基础上,凭借亚洲开发银行的援助和贷款开始执行一项发展教育部门的方案。根据这一方案和项目,将对所有学校的组成、形式、地点和管理方法进行改革,所有教育机构的物质基础将得到加强,课本供应将得到改善,教学人员将受到重新培训,从而提高各级学校的教育质量。

118. 《教育法》第 4 条第 1 款规定,“蒙古的教育应当对所有人是人道的、民主的、持续的和开放的,这一教育应与民主价值观念和世界文明以及进步的传统和科学为基础”。遵照这一规定,蒙古向所有人免费提供基本的和完整的中等教育。而

且，法律规定，“教育的形式和方法应当多种多样，自由并开放”。目前有 8 所学校为非国营学校，365 名学生在 5 所提供初级和中级商业教育的私立学校中学习，11,500 名学生在 46 所私立院校中攻读。

119. 根据教育部长和财政部长 1997 年第 133/198 号联合令，从 1997/98 学年开始，将免去专业和工业培训中心学生的学费。

120. 为了使所有人都能够获得高等教育，政府已采取了下列措施：

- (a) 为设立各种拥有制的新的教育机构建立一个法律基础；
- (b) 由国家安排国立学校缓收一定比例的学费；
- (c) 向来自收入低于规定的最低生活标准的家庭的学生提供软贷款；
- (d) 允许一部分新招收的大学生有权从教育基金中获得贷款，以维持其学业。

121. 在 1990 年以前，高等教育是免费的。只是从转型期开始才开始收费。目前国营教育机构的 50% 的新生由于获得贷款可推迟缴付其学费，其余的新生则自己缴纳学费。1997/98 学年的学费大约为 250,000 图格里克(312 美元)。

122. 考虑到教育是一个优先的社会部门 and 发展的基础，因此已作出立法规定，向该部门的拨款不得少于国家预算的 20%。由于采取了这一措施，教育部门的预算已经提高，并且相对平衡。1996 年用于教育的开支为 304 亿图格里克，1997 年计划用于教育的费用为 374 亿图格里克。这意味着，国家预算有五分之一是用于教育目的的。

123. 教育部门的教师和其他工作人员的工资是根据政府核准的一个工资比额表加以确定的。教学人员除了他们的基本薪水外，有权因技能、专业职称、修改书面作业、教授一个班级、一门课程或一个系而取得附加工资。技能和专业职称附加工资是作为基本薪水的一定百分比确定的。

#### 第 14 条

124. 《蒙古宪法》规定蒙古公民有权珍惜和继承国家、历史和文化传统，而且国家必须保护与人民历史和文化相关的科学和知识遗产以及纪念性建筑。《宪法》

还保证每个公民有权在平等的基础上参与政治、经济、社会和文化生活及家庭关系，并可在报界倡所欲言。

125. 公民脑力劳动的产品是他的财产，然而也是蒙古民族财富的一部分。公民有权在文化、艺术和科学领域中从事创造性工作，并从中获得益处。根据《宪法》的规定(第 16 条)“版权和专利权受到法律保护”，已经颁发了《版权和专利权法》，并建立了一个保护版权办事处。

126. 《版权法》规定，涉及文化艺术领域的脑力产品的作者对其产品享有完全的非物质和物质(财产)权利，无论这一作品为任何形式的音乐美术或应用艺术、舞蹈、杂技表演、哑剧、戏剧、电影或摄影或以类似方法制作的任何形式的产品。作者有权为其产品命名，用其自己的名字、绰号或假名公开发表其作品，有权以其名字受到提级并享有其作品的安全。

127. 《版权和专利法》规定作者在使用其作品(财产权)方面拥有下述排他性权利：可复印或复制；可修改、更正和翻译；可公布；可介绍；可使用 C 符号，表明其版权已受到合法保护。

128. 《国家预算法》(第 10 条至 12 条)规定，教育、科学、文化、保健、体育开支和兽医费用将由国家承担。因此，用于发展科学技术的开支以及用于政府设立的教育、文化、保健和体育组织的开支均由国家中央预算支付，由各省省长和首都设立的教育、文化、保健和体育组织的开支则由地方预算支付。

129. 《蒙古行政——领土单位及其管理法》第 14 条规定，省、首都、牧场和地区的负责人必须采取各种措施，对其各自管辖区中的人民进行教育，保护他们的健康，发展文化、艺术、科学和技术，并保护历史和文化纪念物。