



消除对妇女一切形式
歧视公约

Distr.: General
12 April 2007
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

审议缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》
第 18 条提交的报告

缔约国的第五、第六和第七次合并定期报告

蒙古*

* 秘书处于 2007 年 3 月 27 日收到蒙古的第五、第六和第七次合并定期报告。

关于蒙古政府提交的初次报告，见 CEDAW/C/5/Add.20，委员会在其第五届会议上审议了该报告。关于第二次定期报告，见 CEDAW/C/13/Add.7，委员会在其第九届会议上审议了该报告。关于第三和第四次合并定期报告，见 CEDAW/C/MNG/3-4，委员会在其第二十四届会议上审议了该报告。



蒙古政府关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的 第五次国家报告

导 言

蒙古政府特此提交关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的第五次国家报告。

本报告是根据蒙古政府分别于 1997 年和 2001 年提交第三和第四次报告之后收集到的信息和资料编写而成的。它还尝试通过评估 1990 年以来向自由市场转型期间发生的动态变化，从性别角度分析妇女权利的具体情况。

报告的第一部分论述总体经济状况和妇女的简要情况，第二部分介绍在确保人权和法律改革进程的政策方面所采取的性别做法。

第三部分涉及的问题包括：妇女的发展权和参加社会生活权利的实现情况、已经取得的成绩和经验教训、面临的挑战、政府为解决这些问题所采取的措施，以及在今后采取措施时需要注意的问题。

一、总的经济状况和妇女情况

蒙古现今面临的许多发展问题都与向民主和自由市场社会转型密切相关。向市场经济转型从来都不是一个容易的过程。1990 年以来采取的一些重大改革措施包括开放主要国内市场、国际贸易自由化、货币自由浮动以及国有企业私有化。经济休克疗法所产生的结果参差不齐。

在 1990-1994 年经济转型之初，经济出现了明显滑坡，收入大幅度减少。经济稳定的迹象从 1995 年开始出现，并且从那时起经济不断增长，但还未达到 1990 年以前的水平。随着通货膨胀得到控制，私营部门开始快速发展。

由于从 1999 年起连续三年遭受冬季灾害，农业产量下降，2000 年国内生产总值只增长了 1.1%。因此，国家的经济增长处于停滞状态，牲畜损失数量巨大。

表 1. 1995-2004 年牲畜存栏数（千）

牲畜	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
骆驼	367.5	357.9	355.4	356.5	355.6	322.9	285.2	253.0	256.7	256.6
马匹	2 648.4	2 770.5	2 893.2	3 059.1	3 163.5	2 660.7	2 191.8	1 988.9	1 968.9	2 005.4

牲畜	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
奶牛	3 317.1	3 476.3	3 612.8	3 725.8	3 824.7	3 097.6	2 069.3	1 884.3	1 792.8	1 841.6
绵羊	13 718.6	13 560.6	14 165.6	14 694.2	15 191.3	13 876.4	11 937.3	10 636.6	10 756.4	11 686.4
山羊	8 520.7	9 134.8	10 265.3	11 061.9	11 033.9	10 269.8	9 591.3	9 134.6	10 652.9	12 238.0
共计	28 572.3	29 300.1	31 292.3	32 897.5	33 569.0	30 227.4	26 075.3	23 897.6	25 427.7	28 027.9
增长率	6.6	2.5	6.8	5.1	2.0	-10.0	-13.7	-8.4	6.4	10.2

资料来源：国家统计局，2005年。

表 2. 蒙古 1996-2004 年期间的主要宏观经济指标

指标	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
国内生产总值增长 (百分比)	2.4	4.0	3.5	3.2	1.1	1.0	4.0	5.6	10.6
农业(百分比)	3.4	4.3	6.6	4.4	-15.9	-18.3	-12.4	4.9	17.7
工业(百分比)	-3.4	-2.6	3.7	1.6	0.3	15.5	3.8	4.8	15.0
服务业(百分比)	5.1	7.5	1.1	3.1	15.3	6.1	11.6	6.1	6.3
消费价格变化(年底, 百分比)	44.6	20.5	6.0	10.0	8.1	8.0	1.6	4.7	11.0
外贸差额(百万美元)	-35.0	65.1	-120.0	-113.0	-140.1	-116.2	-166.8	-185.2	-151.5
国家货币(年底, 1美 元)	693.5	813.2	902.0	1 072.0	1 097.0	1 102.0	1 125.0	1 168.0	1 209.0
失业率(注册失业百 分比)	6.7	7.7	5.9	4.7	4.6	4.6	3.4	3.5	3.6
投资总额占国内生产 总值的百分比	20.3	20.0	23.7	25.7	25.6	24.9	24.8	27.5	25.4
预算收入总额占国内 生产总值的百分比	25.2	25.5	27.6	28.8	34.4	39.4	38.4	37.9	39.4
预算支出总额占国内 生产总值的百分比	32.7	34.5	41.9	39.4	42.2	43.9	44.4	42.1	41.6

指标	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
经常预算差额占国内生产总值的百分比	4.0	1.6	-0.7	-0.3	3.1	5.7	4.4	7.6	9.3
预算差额总额占国内生产总值的百分比	-7.5	-7.8	-12.5	-10.6	-7.7	-4.5	-5.9	-4.2	-2.2
国内生产总值（10亿图格里克，现价）	646.6	832.6	817.4	925.3	1 018.9	1 115.6	1 240.8	1 461.2	1 910.9
国内生产总值（百万美元，现价）	1 159.1	1 049.1	968.5	905.6	946.6	1 016.3	1 117.5	1 274.5	1 612.1
人均国内生产总值（千图格里克）	285.2	362.5	341.1	392.3	437.0	460.0	504.6	586.8	758.7

资料来源：国家统计局、财政部，2005年。

经济增长从2002年起开始复苏，但对就业增长和减贫并未产生重大影响，因此无法令人对可持续增长产生信心。

总之，长达十年的转型期造成的贫穷和相关社会矛盾并没有明显减少。城乡差别和贫富差距的日益扩大对本国的社会结构构成进一步的挑战。教育和卫生保健等基本社会服务的质量没有得到改善。由于面临干旱和严冬、牧场退化、荒漠化、气候变化等巨大环境挑战，光靠经济增长无法大力促进减贫。因此，经济增长需要以减贫和促进人类发展为中心。

蒙古政府一直致力于通过执行本国政府与世界银行在2003年9月达成的《经济增长支助和减贫战略》中阐述的各项政策和方案，来实现千年发展目标。《经济增长支助和减贫战略》既是一个全面的发展计划，又是一个关于减贫问题的基本文件。

联合国妇女发展基金在2000年和2003年分别发表了题为“蒙古妇女情况：清点转型当中取得的进步”和“蒙古农村性别状况：用于制定政策的数据”的两份报告。第一份报告介绍了妇女在转型期间的状况和她们所面临的各种挑战，以及经济、社会和政治领域的变革对蒙古妇女的经济和政治地位产生的积极和消极影响。第二份报告主要是对与农村生活有关的信息进行性别分析，并为制定发展政策和方案的战略提供资料。

亚洲开发银行和世界银行在2005年共同发表了关于蒙古性别状况的出版物，其中介绍说：“虽然与许多其他国家相比，蒙古男女地位似乎比较平等，但最近的研究证据和对国家统计资料进行性别分析的结果表明，经济转型对男女产生的影响不同”。它进而说明了“在此期间，许多家庭因为以前受到保护的工作不复存在而陷入贫穷。同时，社会服务业急剧萎缩，对缓解失业压力起不到什么作用。这个变革时期正在产生性

别差距”。

2004 年底，蒙古常住人口达到 253.31 万人，¹ 妇女占 50.4%，男女比例是 98.5: 100。农村人口向城市移民引起了城市人口增长，60% 的妇女生活在城市地区，40% 的妇女生活在农村地区。从年龄来讲，0-14 岁女童占妇女总人口的 32.4%，15-59 岁妇女占 61.5%，而 59 岁以上的妇女占 6.1%。

蒙古在成为联合国会员国以后加入了 20 多项确保人权和自由的公约，其中之一就是在 2001 年 12 月 14 日批准的《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》。自从加入公约以来，蒙古一直在努力执行公约的各项条款，将其作为保障妇女权利、利益和需要的一种新的规范。

政府正在执行 20/20 倡议，发挥本国为国内男女谋福利的潜力。目前，政府正在 10 多个涉及妇女权益和健康保护、教育、就业和发展的专业方案框架内执行多个项目。例如，法律规定给儿童和青年的教育拨款不得低于预算总额的 20%，这是一项成就。

表 3. 1995-2004 年期间社会各部门预算支出对比（百分比）

年份	社会部门支出 总额	活动类型				
		教育活动	卫生部门的 活动	社会保险和 福利	住房和 公用事业	娱乐和 文化活动
在预算支出总额中所占的百分比						
1995	49.1	17.0	11.3	15.7	1.6	3.5
1996	44.4	15.9	10.6	13.6	1.1	3.2
1997	45.5	16.2	9.9	14.9	1.2	3.2
1998	46.2	17.1	9.6	15.1	1.1	3.3
1999	48.4	17.8	9.8	16.4	1.3	3.1
2000	52.5	19.1	10.7	17.7	1.6	3.4
2001	52.8	20.1	10.8	17.3	1.5	3.1
2002	51.5	18.8	10.5	17.6	1.4	3.2
2003	51.3	18.7	9.5	19.1	1.0	3.0

¹ 《蒙古统计年鉴》，国家统计局，乌兰巴托，2005 年。

年份	社会部门支出 总额	活动类型				
		教育活动	卫生部门的 活动	社会保险和 福利	住房和 公用事业	娱乐和 文化活动
2004	56.0	19.2	11.0	21.9	1.0	2.9
在国内生产总值中所占的百分比						
1995	13.4	4.6	3.1	4.3	0.4	1.0
1996	11.3	4.0	2.7	3.4	0.3	0.9
1997	16.0	5.7	3.6	5.2	0.4	1.1
1998	19.4	7.1	4.0	6.4	0.5	1.4
1999	19.1	7.0	3.9	6.5	0.5	1.2
2000	21.6	7.9	4.4	7.2	0.7	1.4
2001	22.9	8.7	4.7	7.6	0.6	1.3
2002	23.1	8.4	4.7	8.0	0.6	1.4
2003	23.2	8.5	4.3	8.6	0.5	1.3
2004	24.8	8.5	4.9	9.7	0.4	1.3

资料来源：财政部，2005年。

在最近10年当中，预算支出总额的44.4-56.0%或国内生产总值的11.3-24.8%被用于教育、卫生、社会福利和文娱活动等基本社会服务方面。

蒙古在1991-2004年期间收到捐助者提供的共计29.494亿美元官方发展援助，其中47.5%（13.996亿美元）是赠款，52.5%（15.498亿美元）是软贷款。捐助国提供的赠款在克服转型时期面临的各种困难、采取紧急措施、阻止经济衰退和度过经济危机方面一直发挥着重要作用。

最初，财政援助和紧急援助在官方发展援助中占主导地位。政府目前正在推行一项减少紧急援助、增加中长期发展项目融资在官方发展援助当中所占比例的政策。赠款的支出目标是发展和加强人力资源能力和实现社会部门的各项目标。这种政策趋势将会继续发展下去。

在赠款和软贷款当中，33.2%用于基础设施发展（能源、道路、通信和公用事业），15.5%用于社会基础设施（教育、卫生和人力资源开发），14.6%用于工业和农业，12.6%用于财政和经济管理，23.9%用于其他

部门。

二、法律改革政策和扩大民间社会 参与法律改革的性别趋势

蒙古承认妇女的权利是人权的基本组成部分。1992年通过的新《宪法》明确禁止任何类型的歧视，它规定“任何人不得因为民族血统、语言、种族、年龄、性别、社会出身或社会地位、财产、职业或岗位、宗教、意见或教育而受到歧视”。

《宪法》第十九条规定，“国家有责任为公民提供能够确保其人权和自由的经济、社会、法律及其他保障，防止侵犯人权和自由，并恢复被侵害的权利”。换句话说，蒙古国有义务为执行禁止这种歧视的法律法规创造条件。

蒙古依法保障男女平等参与劳资关系的权利。

蒙古自从根据《消除对妇女一切形式歧视公约》提交第四次报告以来为履行宪法义务采取的一项重要措施，就是在2003年通过并执行了《蒙古全国人权委员会法》。这部法律确定了全国人权委员会活动的各项原则和法律依据，并且适用于与行使其权力有关的各种关系。

根据这部法律，全国人权委员会是这样一个组织，即它有权就蒙古境内与人权有关的所有问题提出建议，就遵守具有人权基本原则的立法和行政决定问题提出建议和意见，以及就履行国际人权条约和编写政府的相关报告问题提出意见。

自从2001年以来，全国人权委员会一直在其主管范围内对人权状况进行调查。它公布了四份关于蒙古人权和自由状况的报告。这些报告涉及到具体调查研究，并就个人的经济权利、社会弱势群体的权利和自由、劳动权利以及不歧视原则在就业当中的执行等方面情况提出了客观的结论和建议。这对蒙古的法律改革，即根据宪法精神修订国内立法工作，起到了重要作用，并且为之做出了贡献。

《蒙古全国人权委员会法》规定，如果蒙古公民认为某个企业单位、组织、官员或个人侵犯了其依据《蒙古宪法》和国际条约所享有的人权和自由，他可以依据该项法律单独或与他人一起向全国人权委员会申诉。该法规定，全国人权委员会应对此投诉进行调查，采取某种行动或措施，并做出裁定。在过去四年期间，全国人权委员会调查并解决了100-160位公民提出的关于人权和自由遭侵犯的投诉。²

蒙古目前正在进行深入的法律改革，即根据宪法精神对国内立法进行修订。尽管在改革第一阶段颁布的

² 《关于蒙古人权和自由的报告》，2002-2005年，蒙古全国人权委员会，乌兰巴托。

许多法律仍在管理着一般和社会基本关系，但在过去几年期间通过了管理特殊社会关系的一些法律，包括《公共广播电视法》和《打击家庭暴力法》等关于人权的法律。

过去几年的经验教训证明，妇女特别是母亲和女童的需要和权益必须成为一切发展活动的优先问题。尤其是，从过去的经历中总结出以下经验教训：

- ❖ 变革应该考虑到妇女的权益；
- ❖ 制定政策应该以解决那些影响特殊妇女群体的各种因素为目的；
- ❖ 妇女的权利应该在所有领域得到充分保护，应该有效打击侵犯妇女权利的行为；
- ❖ 应该特别注意对母亲和儿童发展的社会援助和支助，特别是在生活困难的家庭；及
- ❖ 应该选择适当有效的、注重成果的协调和管理机制，促进妇女的可持续发展和民间社会的参与。

全国防止暴力中心、蒙古女律师协会等非政府组织积极开展提高公众认识活动，提高公众对为防止家庭暴力和减轻这些暴力所造成的伤害营造有利环境问题的认识。这种活动包括执行联合国消除对妇女歧视委员会在审议蒙古政府关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况第三和第四次报告之后所提出的各项建议。努力的结果是国家小呼拉尔（议会）在 2004 年通过了《打击家庭暴力法》。

《打击家庭暴力法》适用于与家庭暴力受害人寻求对其权利进行保护、对侵害人实施处罚、防止各种形式的家庭暴力以及确保国家、非政府组织和个人参与打击家庭暴力有关的各种关系。该法为保护家庭暴力受害人提供了保护途径。例如，根据各项国际条约的精神和原则，该法对受害人的救济办法做出了规定，包括将受害人送到避难所、将受害人交与父母、亲戚或社区进行临时保护、在必要时将受害人交给儿童保育中心或社会福利组织、为受害人提供必要的信息及法律和其他咨询意见、在受害人暂时受到心理或身体伤害时为其提供医疗和康复服务。

全国防止暴力中心与警察机关合作，共同开展了正确对待犯罪受害人、提供法律救济和改进为受害人提供的服务等活动，并设立了有特殊设备的犯罪人指认室。这些措施十分有助于创造条件，防止受害人被嫌疑人和被告人认出、导致威胁和报复。³

随着《打击家庭暴力法》的实施，根据总理指示，成立了由司法和内政部长领导的工作组，负责制定全国打击家庭暴力方案。联合国妇女发展基金和联合国人口基金等国际组织一直在为这项方案的制定提供专

³ 摘自题为“犯罪受害人的现状及这种状况的改进”的讨论会报告。

业、方法和财政支助。可以说，国家、民间社会和涉及性别问题的国际组织之间的合作与关系一直在显著改善，从而为没有暴力和威胁的和平生活创造了条件。

除了《打击家庭暴力法》以外，蒙古还非常注意通过颁布其他立法来为保护暴力受害人创造法律环境。这包括新修订的《刑法》，其中对针对妇女的暴力行为的刑事责任做出了规定，将这种犯罪视为**侵害儿童、家庭和违反社会道德罪**。例如，该法还对强行满足性交欲望、强奸、强迫妇女堕胎和非医学堕胎等严重犯罪情形做出了处罚规定。如果这些犯罪的受害人因为胁迫和强制措施而患有心理抑郁疾病且其名誉受损，她们有权依据《民事诉讼法》提起民事诉讼，要求对心理伤害予以货币赔偿，法庭应将此民事诉讼与刑事诉讼一并审理，并做出裁决。

对允许性别歧视的立法进行审查和修正已经成为一种趋势。例如，2003年颁布的《劳动法》修正案对该法第106条做出修正，规定不仅母亲可以休产假，父亲也可以休育儿假。另外，《广告法》规定，“……凡使用言语、对比和说明侮辱他人国籍、语言、种族、社会出身、年龄、性别、教育或职业、宗教和信念的”将被视为非法广告，并且禁止创作和发布。违反本规定将处以罚款。不幸的是，一些报纸和其他广告媒体仍然在为了商业利益而刊登诽谤他人名誉和为了耸人听闻和商业目的而发布对妇女产生不良影响的广告。这证明该法的执行情况令人无法满意，预防措施和方法需要加以改变或改进。

近来，大众传媒开始刊登了一些有关侵犯人权的案件，当妇女和女童受到去国外工作、与外国人结婚和本地就业等广告的诱惑时，她们很容易因为处于弱势地位而受到虐待和被贩卖，并遭受身体和心理伤害。

蒙古《刑法》第113条规定，“买卖人口”是应受到刑事处罚的犯罪行为。另外，该条还对“以提取人类血液、组织或器官为目的，以雇用受害人进行卖淫为目的，以贩卖人口为目的，多次对两人或多人，对未达到法定年龄的，或按事先协定以团体方式实施买卖人口之罪行”等恶劣情节规定了更加严厉的处罚措施。但在案件调查当中，调查人员、检察官和法官并非总是能够确定这种犯罪，特别是当受害人被贩卖到国外的时候。蒙古在2003-2005年期间记录在案的买卖人口犯罪案共有7起。对于每年到底有多少妇女被贩卖到国外卖淫，我们无法了解实际情况和数据。⁴

蒙古正在考虑批准联合国在2000年通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》问题。利用妇女和儿童和将他们贩运到国外进行性剥削的问题，以前在蒙古并不是一个严重问题。但近来，一些蒙古妇女和女童受欺诈性广告和人贩子诱惑而出国，她们在国外处于弱势地位，容易遭受暴力和武力威胁，这是因为她们在那里没有合法居留身份、没有证件、没有收入，而且语言又不通而无法寻求帮助。她们在肉体和精神上都受到折磨。她们的权利受到侵犯。因此，蒙古政府特别注意妇女和儿童的权利，在2005年通过了“关于防止买卖人口特别是防止利用妇女和

⁴ 《关于蒙古人权和自由的报告》，2002-2005年，蒙古全国人权委员会，乌兰巴托。

儿童进行性别剥削的国家方案”。该方案是在联合国儿童基金会的支助下，通过工作组和其他各方代表 10 多次会议反复讨论，不断提出修改意见和建议，用了一年多的时间才制定出来的。该方案想要实现的目标包括：履行蒙古在关于防止贩运人口特别是防止利用妇女和儿童进行性别剥削的国际条约项下承担的义务；加强防止、查明和打击这种活动的的能力；完善相关法律环境；确保各组织及公民的参与；以及加强对有关情况的了解与认识。该方案还对其活动做出了明确规定。

司法和内政部目前正在审查反淫秽立法的执行情况，开展修订《打击淫秽法》（1998 年）的工作。

目前在蒙古产生影响的法律大约有 380 部。但一些法律的执行情况并不太好。我们必须承认，有些法律当中还有隐含歧视性的条款。妇女退休比男人早 5 年。一方面，这一条款在过去几年里受到人们的批评，因为这一条款限制了妇女工作和获得高薪的机会。另一方面，这一条款也受到非政府组织的反对，它们声称必须对退休年龄进行审慎修改，因为养老金目前已经成为许多老年妇女的主要经济来源。

在国内政策和方案中均考虑到性别问题，从而改变保护妇女权益的国家机制，使之与新的发展内容保持一致，这已经成为在推行立法改革的同时推行国家性别政策改革的另一个重要目标。“提高妇女地位国家方案”是指导有关蒙古妇女的国策的重要文件之一，其目的就是根据本国特色，贯彻《消除对妇女一切形式歧视公约》和在 1995 年妇女问题世界会议上通过的《北京宣言和行动纲要》的理念。这一方案的实施对创建保障妇女权利、促进妇女教育、改善妇女生殖健康和确保妇女发展的国家机制，以及对于确保男女平等参与社会发展从而在社会心理学中确立对性别的理解和认识，起到重要作用。⁵

根据现代发展趋势，以及性别发展的实际和战略性需要及必要性，2002 年以政府第 274 号决议形式通过了“性别平等国家方案”。该方案是根据四次理论和实践会议所提出的建议和提案制定而成的，组织这些会议的目的就是要讨论蒙古男女的实际问题。另外，还在 2002 年举办了“性别与发展”问题国家论坛，参加这次论坛的有来自国家、地方政府、非政府组织、科学机构、媒体、私营部门和国际组织的代表，其中有众多妇女代表，他们讨论了“性别平等国家方案”草案。

“性别平等国家方案”由五个部分组成，即：[家庭关系中的性别平等](#)、[经济关系中的性别平等](#)、[农村发展中的性别平等](#)、[决策层的性别平等](#)，以及[国家机构和民间社会参与](#)。每个部分都包括在北京会议上通过的《行动纲要》所关心的 12 个关键领域。该国家方案将在 2015 年之前分为四个阶段实施（第一阶段：2003-2004 年，第二阶段：2005-2008 年，第三阶段：2009-2012 年和第四阶段：2013-2015 年）。

根据该方案，政府要对每个阶段所做的工作进行评估，并且要为下一阶段即将开展的工作制定详细的计划，而且每次都必须得到政府的批准。2004 年对该方案第一阶段进行了评估。第二阶段各项活动的工作计划草案在一次战略规划研讨会上进行了讨论。另外，政府还在 2005 年组织了一次国家一级的协商会议，用以

⁵ 摘自社会福利和劳动部的 Shi. Batbayar 先生在“性别与发展”问题国家论坛上的讲话。

讨论第二阶段各项活动的规划问题。政府在 2006 年 1 月讨论并批准了“性别平等国家方案”第二阶段各项活动的工作计划。

政府一向认为一个有民间社会参与的性别平等问题国家机制十分有助于顺利实施平等政策和决定，并且一直在注意完善这一机制。2001 年成立了由内阁办公室副主席领导的性别平等问题全国委员会，但它未能成为将性别问题纳入各种部门政策、方案和规划的机制，也未能成为全面协调“性别平等国家方案”项下各项活动的机制。因此，政府在 2005 年成立了由总理领导的性别平等全国委员会。该全国委员会是一个关于性别平等问题的国家一级协商机构。它的职责是对制定和实施这方面的国家政策施加影响，支助国家、民间社会组织和个人所开展的评估其结果的活动，并且配合和协调各国际组织和捐助者的活动。

除了“性别平等国家方案”之外，蒙古国家小呼拉尔（议会）还在 2003 年通过了《家庭发展国家政策》和《蒙古人权国家方案》，并分别在 2004 年和 2005 年通过了《人口发展国家政策》和在 2015 年之前要实现的《蒙古千年发展目标》。这些文件对组织各项工作确保家庭关系中性别平等、确保平等权利和男女平等，以及确保人口发展进程中的性别平等问题做出了规定。

最近几年来，民间社会组织日益积极参加蒙古的社会、经济和政治生活。这包括成立了以保护人权和自由为宗旨的许多组织。它们对政府决策的影响及其对执行这些决策的支助已经显著增加。作为民间社会参与的最常见方式之一，它们参与政策文件的编写与决策，参加各种工作组在此方面开展的研究工作并提出它们的意见。妇女对研究、分析和数据处理工作的广泛参与，为将她们的意见纳入性别发展方案和计划的各种草案，以及为执行、审查和评估这些方案和计划提供了更多的机会。遗憾的是，与非政府组织相比，私营部门参与社会发展政策和方案的制订与执行工作的情况不太好。在过去几年里，私营部门和企业单位发展迅速，让它们的代表积极参与妇女与性别发展进程已经成为一项重要目标。目前，国家政府和非政府组织都没有能力将性别问题及男女的战略性需要完全纳入经济和社会政策与方案，也没有能力进行性别分析。

如今，当务之急是宣传和提倡执行有关人权的国际条约和公约，妇女问题国际会议的决议，以及关于人权问题的国内立法、政策和方案。对于议会在 2001 年批准的《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》和在 2005 年批准的《蒙古千年发展目标》，已经成功地在各级进行了宣传。例如，政府通过了执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的三年特别计划。政府还在该计划范围内，为国家和非政府组织的代表、高等院校和研究所的学术人员，特别是为政府公务员，举办了一次名为“编写公约报告”的特别讲习班，以增加他们监督、评估和报告关于妇女权利问题的条约和公约执行情况的知识，提高他们的素质。亚太国际妇女权利行动观察代表的参与，极大地促进了蒙古国内执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的活动与国际组织确保人权和妇女权利的工作的协调。

另外，我们还在蒙古公众当中举办各种活动，庆祝“世界人口日”、“反对向妇女施暴的 16 个行动主义日”、“保护妇女权利国际日”和“家庭日”。在蒙古加入《消除对妇女一切形式歧视公约》20 周年和

25 周年之际举办了许多重要活动。其中包括国内和国际非政府组织与大众传媒组织合作，在大众传媒及公共场所宣传公约执行情况、发放宣传册、组织各种讨论和会议，并在青年感兴趣的媒体上刊登广告。这些措施已使致力于性别、家庭和妇女领域工作的所有组织及官员加强了对《公约》的认识和了解。

三、妇女参与社会发展

3.1 为确保受教育权而开展的活动

在蒙古还在以社会主义理念为指导进行发展的岁月里，政府就非常重视让人们特别是所有学龄儿童入学并向他们提供相关教育的问题。在这方面，政府根据本国的发展阶段采取了具体措施。由于做出了这种努力，蒙古的人口识字率和教育程度在国际上排在前列，这是一项具有历史重要意义的成绩。对人口普查材料进行比较研究的结果表明，2000 年 15 岁以上妇女受过高等教育的比例与 1979 年相比增加了 4.2%，与 1989 年相比增加 2.0%，因此达到了与男子相同的增长比例。这表明受过高等教育的人口性别比迅速降低，即降低了 37.5%。

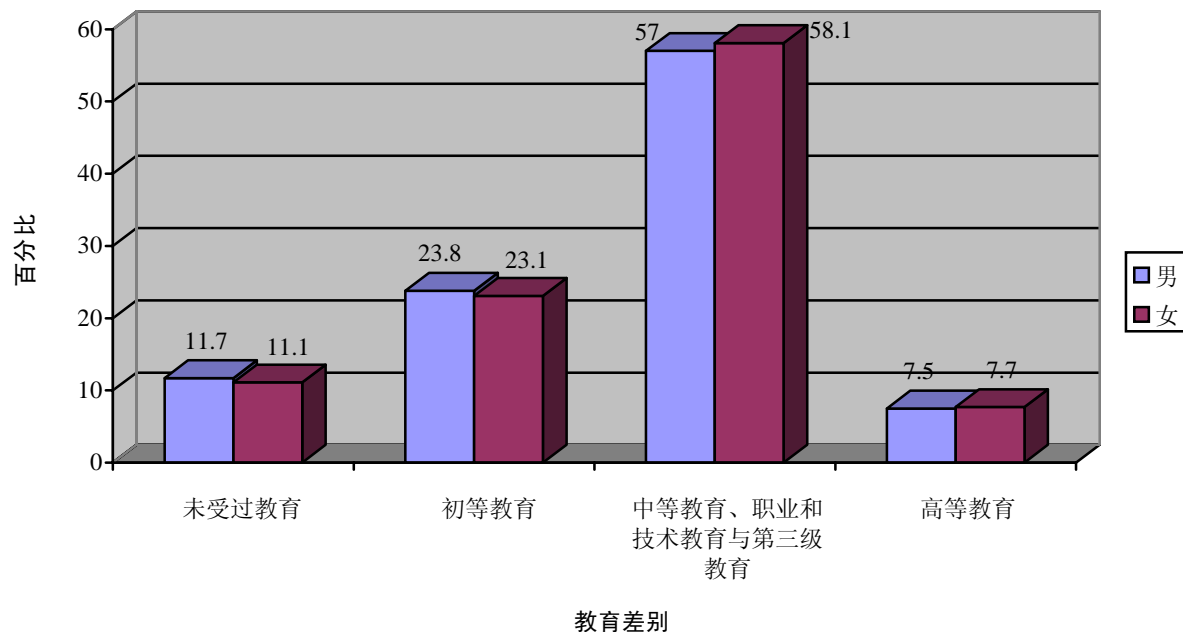
表 4. 成人教育程度（根据 1979、1989、2000 年人口普查数据）

	文盲	识字	初等教育	未完成 中等教育	完成 中等教育	获得证书	获得 教育学位
1979 年							
共计	7.3	11.4	29	28.4	9.8	7.9	6.2
男	3.9	11.6	28.8	32.5	9.2	6.6	7.4
女	10.6	11.3	29.1	24.3	10.4	9.3	5
1989 年							
共计	3.5	6	20.5	33.9	18.1	9.6	8.5
男	1.8	5	19.7	38.8	17.6	7.4	9.8
女	5.1	7	21.4	29	18.6	11.7	7.2
2000 年							
共计	2.2	3.2	16.4	30.1	29.7	9.2	9.2
男	2	3.1	17	34	27.8	6.9	9.2
女	2.5	3.4	15.8	26.2	31.6	11.3	9.2

资料来源：国家统计局，2000 年人口和住房普查，教育和识字：乌兰巴托。

2000年人口和住房普查的材料（图1）表明，从国家层面看，男女教育的总体情况在各方面都相似。

图 1. 人口的教育状况，按性别列示



资料来源：国家统计局，2000年人口和住房普查，教育和识字：乌兰巴托。

根据这次普查，在蒙古15岁以上的总人口当中，识字人口占97.8%，男子为98.0%，妇女为97.5%。按照国际公认的方法，15岁以上的识字人口在同龄总人口当中所占的比例按“成人识字百分比”来表示。

表 5. 成人识字率

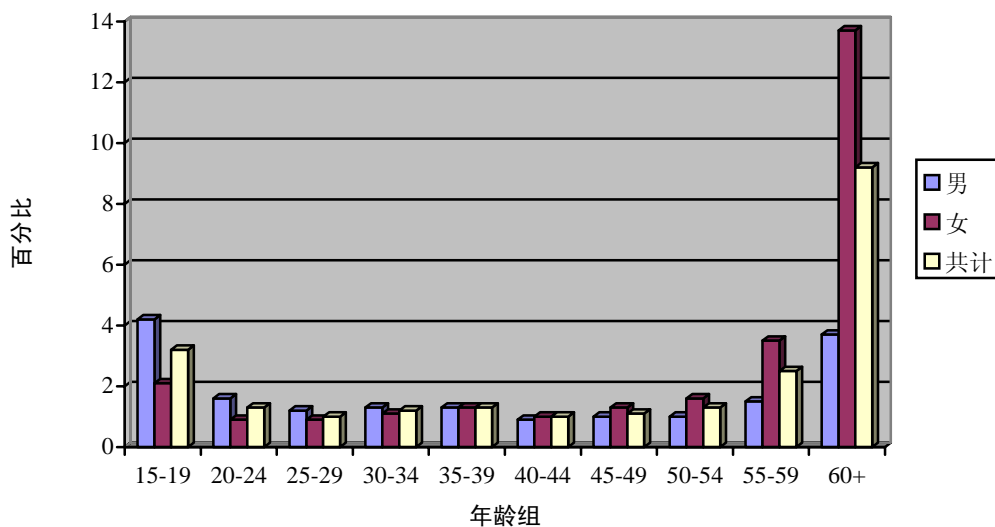
识字百分比			
年份	共计	男	女
1956	70.3	80.7	60.2
1963	70.1	79.0	61.2
1969	79.1	87.2	72.3
1979	92.1	96.0	88.2
1989	96.5	98.2	94.9

2000	97.8	98.0	97.5
------	------	------	------

资料来源：国家统计局，2000年人口和住房普查，教育和识字：乌兰巴托。

男性成人文盲人口占总人口的 2.0%，女性成人文盲人口占总人口的 2.5%（成人文盲人口占总人口的 2.2%，即 34 011 人⁶），这并没有显示出男女识字比率的失衡。但是，按年龄组分列的统计资料则表明，在青年人口当中，男性识字的百分比高于女性（图 2）。

图 2. 按年龄列示的文盲人口



资料来源：2000年人口普查数据。

与 1989 年相比，2000 年 15-19 岁青年人口中的文盲比例增加了 2.2%。这一年龄段的人口当中有 4.2% 的人口，即 8 400 人为文盲，其中 66.7% 为男性，33.3% 为女性。这与男生辍学比例高于女生有关。但在 1989 年，20-29 岁青年文盲的比例为 1.8%，到 2000 年这一比例达到 2.3%。可是，有 5 300 人是文盲，其中 39.6% 为女性，60.4% 为男性。

如果从文盲的性别来看，城市和农村地区的统计数字大不相同。例如，农村地区男性文盲人口（包括儿童和成人）的比例高于女性，但在城市地区，儿童和成人几乎都没有性别差异。这可以用农村地区牧民家庭的男孩为了帮助父母而较早离开学校这一事实来解释。城市人口则没有这种情况，因此男女之间没有多大差别。

⁶ 2000 年人口和住房普查，乌兰巴托，2000 年。

就非正规教育而言，尽管有识字和再教育培训，以及为男女举办的生活技能培训，但这些方案都没有规定性别教育。换句话说，性别教育只是正规教育的一个组成部分。因此，眼下重要的是有效开展向普通人口，特别是向辍学儿童和青年以及教育程度低的公民提供性别教育的工作。

表 6. 参与非正规教育的人数

	识字教育			提高普通教育水平的培训		
	2003 年	2004 年	2005 年	2003 年	2004 年	2005 年
人数	7 820	6 800	7 632	179 999	167 830	171 374

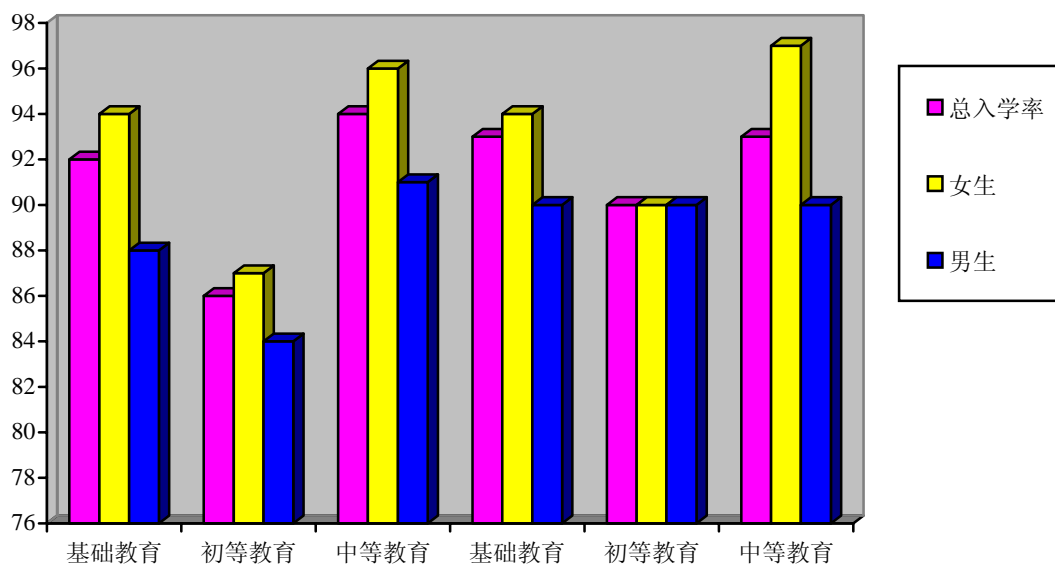
资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

以下数据说明了蒙古妇女是怎样获得受教育权的。

一、下图按性别说明普通教育学校在 2003/2004、2004/2005 学年的入学率：

图 3. 普通教育学校的入学率

2003/2004 学年和 2004/2005 学年，按性别列示



资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

表 7. 普通教育学校的学生人数，按性别列示

2003-2004 学年			2004-2005 学年			2005-2006 学年		
学生人数	女生	男生	学生人数	女生	男生	学生人数	女生	男生
537 398	276 200	261 198	557 346	285 761	271 585	556 876	285 128	271 748

资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

通过以上图表可以看出普通教育学校的入学率之高和学生数量之大，儿童的辍学比例正在下降。

表 8. 普通教育学校的辍学人数

(2003/2004、2004/2005、2005/2006 学年)

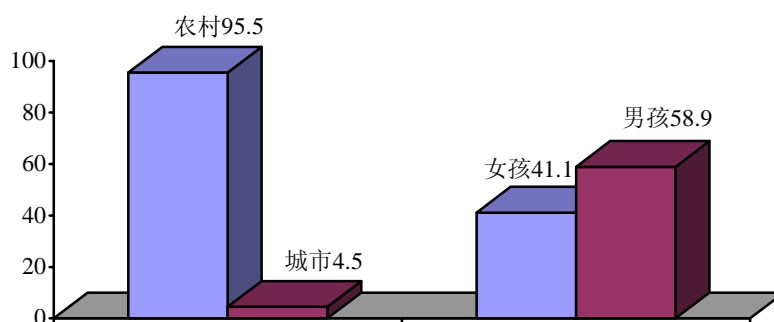
2003-2004 学年		2004-2005 学年		2005-2006 学年	
儿童人数	辍学比例	儿童人数	辍学比例	儿童人数	辍学比例
11 953	2.1	10 770	1.9	9 032	1.6

资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

从性别来看，女生离开学校的比例低于男生。

图 4. 辍学率，按城乡和性别列示

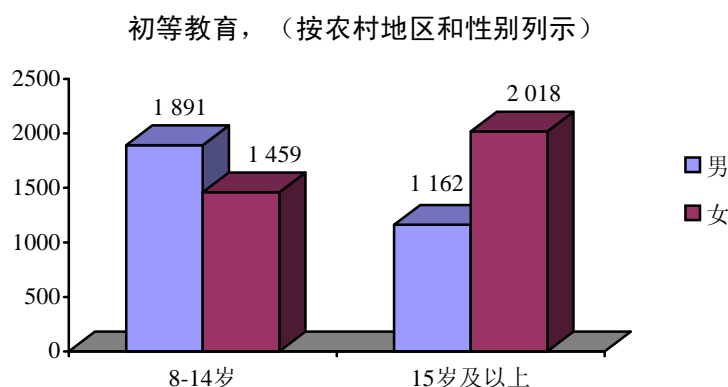
(2003/2004 学年 11 953 名儿童)



资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

关于对辍学儿童和青年进行再培训的统计数字显示了比较大的性别差异。尽管参加初等教育课程的大多数学生都是 8-14 岁的儿童，但参加非正规基础教育课程的大多数学生都是 15 岁以上的儿童。我们可以看到这样一种积极趋势，即在参加初等教育的儿童当中，男生的比例增加了。需要把主要注意力放在向辍学多年的 15 岁以上男性提供非正规教育方面。

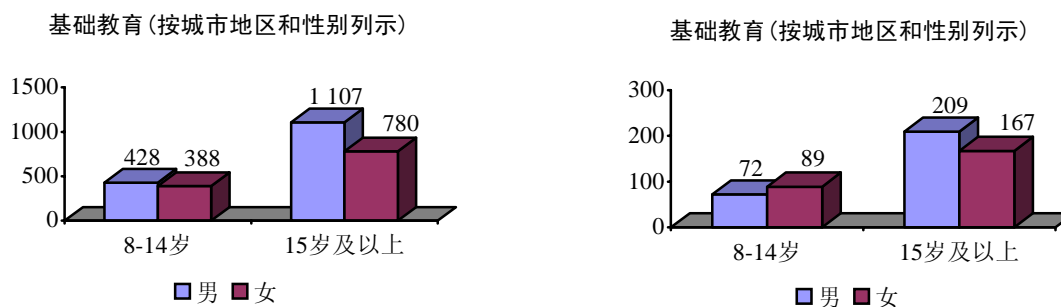
**图 5. 初等教育再培训的参与情况
按城乡列示**



资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

尽管 8-14 岁儿童参与非正规基础教育课程的男女差别不大，但成年组男性比例较高表明女生辍学率下降了。

图 6. 基础教育再培训的参与情况，按城乡列示



资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

对 11 953 名辍学儿童进行调查的结果表明，儿童辍学的原因有生活困难、不想上学、开始工作等因素，

也有没有具体原因的。例如，在这些儿童当中有 2 515 人生活困难（其中女性 1039 人），1 932 人不想学习（其中女性 725 人），3 235 人开始工作（其中女性 1 307 人），4 371 人辍学没有具体原因（其中女性 1 837 人）。

二、下表说明了 2005/2006 学年职业培训中心的学生情况：

表 9. 职业培训中心的学生，2005/2006 学年

职业编号	学生	
	共计	女生
基础和中级职业培训	23 249	5 084
基础职业培训	22 015	10 156
中级职业培训	1 234	673
国立学校的基础和中级职业培训	22 334	4 688
基础职业培训	21 100	4 015
中级职业培训	1 234	673
非国立学校的基础和中级职业培训	915	396

资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

完成学校 8 年普通教育后参加职业培训中心培训的绝大多数学生都是男生这一事实表明，家长更想让他们的女儿接受高等教育，而希望他们的儿子接受具体的职业培训，以便参加工作。70%以上受过基础教育并注册 9 年级和 10 年级的学生都是女生。因此，注册上大学和高等院校的绝大多数学生都是女生，以下数据就清楚地证明了这一点。

表 10. 高等教育机构的学生，2004/2005 学年

学历	学生	
	共计	女生
有证书的高等教育	5 764	3 426

学历	学生	
	共计	女生
学士	111 186	68 125
硕士	5 084	3 409
博士	1 790	1 089
共计	123 824	76 049

资料来源：教育、文化和科学部提供的数据。

三、学校员工的性别比例是对学生的性别均衡有一定影响的因素。

对直接与学生打交道的教职人员进行的调查结果表明，在 2004/2005 学年，女教师的比例在普通教育学校为 80.2%，在职业培训中心为 63.2%，在高等教育机构为 53.2%。⁷

但是，学校管理部门的性别比与上述统计数字恰恰相反。例如：普通教育学校女校长和女主任的比例为 29.3%，教育和文化中心女领导的比例为 16.1%，职业培训中心女领导的比例为 10%，大学和高等院校女校长的比例为 15.5%。高等教育机构中 40.8-61.6%的副校长、系主任和教研室主任也是女性。

这证明，以游牧生活方式中男女分工为基础的性别陈规定型观念对教育方面的重要问题仍然产生很大的影响，这体现在青年人对性别观念的理解上。

2003 年，根据教育、文化和科学部长令成立了性别观察股，该机构作为一个负责调查蒙古教育部门中性别均衡状况的独立机构，并向制定和执行教育政策的各种组织提出政策性建议。教育性别观察股在 2003-2005 年对教育部门中性别关系进行的调查表明，在学校和幼儿园的建设和配备过程中并没有适当考虑性别差异或男女的具体需要，普通教育学校的新标准对性别问题认识不足，课本中含有性别陈规定型观念，并且性别不平等做法很有可能加重教师和学生的性别不均衡。

尽管教育部门中绝大多数职工和学生都是女性，但是教育部门的物质环境和心理环境都还不是十分有利于她们。

尽管目前的学生对男女在社会生活中的作用包括青年家庭关系问题有着截然不同的理解，但是有一种趋势，那就是不接受妇女在决策一级提出的建议。

⁷ 摘自教育、文化和科学部关于 2004/2005 学年的统计数据，2004 年。

另外，由性别观察股进行的调查表明，有必要提高农村学校的教育质量，为它们培养教师，扩大它们的信息来源和改善它们的教育设施，因为实际上城乡教育质量的差别很大，尽管法律规定城市和农村地区的男女同样都有接受优质教育的权利。另一方面，调查结果还表明，教育服务的接受者开始认识到，对于提高教育质量非常重要的不仅仅是政府的努力，而且还有学生自己的努力、家长的努力以及教师的努力。换句话说，他们现在已经认识到，教育质量是教育领域所有参与者共同努力的结果。因此，这项调查说明了对教育态度的总体变化。

为了早日让人们性别问题有个正确的理解，为公众出版了各种手册，目的是让他们了解蒙古通过媒体进行各种宣传活动的组织情况、对教育中性别问题进行质量研究的方法以及营造有利于学习的大环境。根据性别观察股发出的倡议，按照国家小呼拉尔（议会）社会政策常设委员会提出的建议，已从 2004 年起将为时 16 个小时的教育性别关系课程列入教师资格培训课程。另外，性别问题观察和分析方法学已从 2004 年起被列入普通教育学校教师和主任的培训课程之中。

教育中性别关系状况是一个令国际社会关注的问题，国与国之间有所不同，因此研究人员、科研组织和政府机构都以蒙古教育中的性别关系状况为研究目标。这个问题也是政府关心的一个问题。最近，大部分研究结果都是按性别分类，这种做法有利于对教育政策和活动的实施情况，以及对今后所要采取措施的规划问题进行评估。

为了纠正蒙古教育部门当中存在的性别不平等现象，必须采取以下措施：

- ❖ 增加性别信息、教育和传播活动，提高蒙古青年对性别问题的认识；
- ❖ 提高教育决策人员、规划人员和实施人员以及研究人员和教师的知识和技能，以便在各级教育当中将性别问题纳入课程、课本和培训活动；
- ❖ 引进那些确保教育部门中性别平等的国家的经验和做法，并与这些国家交换信息；
- ❖ 促使地方积极参与和做出努力，将性别概念纳入省、县和其他地方的发展政策，目的是为给农村男女儿童提供优质教育创造机会和有利条件；及
- ❖ 调整学校的合作方向，改进教师、行政管理人员、家长和社区在促使辍学男女儿童接受进一步的培训和再培训方面的合作。

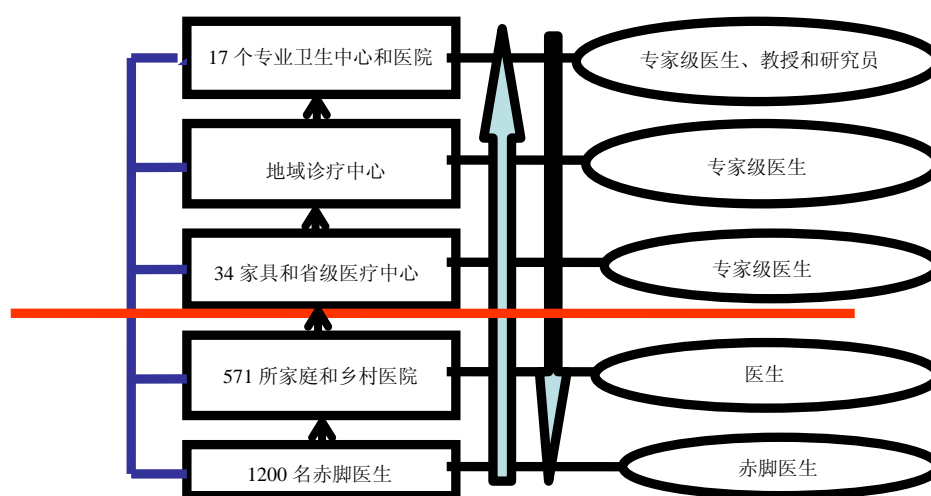
3.2. 保护妇女健康和确保享有生殖健康权

蒙古卫生部门的结构是根据行政分工构建的，提供医疗救助和服务的卫生机构主要有三级（图 7）。

在初级阶段，家庭医生和村级医生提供卫生救助和服务，包括为健康和低危孕妇进行医学检查、接生、产后服务和计划生育服务。他们为那些高危孕妇和可能有怀孕并发症的孕妇提供咨询意见并将她们转诊到上一级医疗单位，或转诊到地县级医院、卫生中心或省市医疗中心。

40-60%在地区诊疗中心和省医疗中心分娩的妇女都来自乡村，为的是寻求更加专业的医疗救助。妇幼医学研究中心接收高危孕妇及患有分娩并发症的母婴，为他们提供专业服务，并开展培训和研究活动。

图 7. 医疗救助的各个阶段



目前，每 10 000 人拥有 27 个医生和 57.2 个卫生专业人员，卫生部门的女性职工占 83.6%。但她们在本部门决策层的参与不足，事实上只有 16.2% 的妇女担任省级卫生部门主管和医疗中心主任的职务。

在农村卫生机构工作的卫生专业人员不到城市地区的两倍。尽管多数卫生组织、人力资源、财产和资金随着近期出现的城市化进程都集中到城市地区，但是大多数生活在城市附近地区和邻近区县的人们都没有获得各种优质卫生服务的机会。

尽管《卫生法》保证“公民享有自己选择医院和医生的权利”，但在实践中这种选择取决于患者的居住地、疾病类型、健康保险基金的支付情况。在必要时，他们应该根据建议被转到上一级医院，但这要费时间。因此，这就侵犯了保护其健康的权利。应消除这种不良影响，提高医疗和服务质量，鼓励医院之间展开竞争。

保健私有化工作正在按照管理、业绩和租赁合同的需要进行，其目标是根据国家财产私有化方案提高私营部门对保健服务的参与率，改变结构和组织情况，有效利用资源，增加投资机会，增加获得保健服务的机

会。⁸ 尽管已经根据管理合同对从事初级救助工作的村级医院实行私有化，但预期结果因各种因素而难以确定，这些因素是：各省未能根据其自身需要和条件开展私有化工作、省级管理部门未履行其提供资金的义务、各省对进行私有化的准备不足、保健私有化参与者和有关各方的认识不足、培训数量不足。⁹ 29.8%的卫生组织属于国家所有，70.2%的卫生组织属于私人所有。

医疗救助和服务工作必须改变以服务提供者高高在上为特征的做法，服务提供者必须深入客户或患者，防止在弱势群体当中出现传染性、非传染性疾病和事故。为孕产妇和儿童提供优质护理、服务和营养已经成为卫生部门需要特别关注的问题之一。蒙古的转型进程应该以这样一种方式进行，即确保将由国家出资的救助服务，包括一些廉价服务，纳入补充性的初级救助一揽子计划。¹⁰

卫生部门 45%的预算支出用于职工的薪酬，17%用于设施，16%用于药品，8%用于商品和服务，5%用于食品，5%用于生产资料，4%用于交通和通信。卫生部门的专项预算和其他资源中的大部分都被用于城市和城镇卫生机构，因为它们提供的服务水平最高。¹¹

政府考虑到了穷人和弱势群体没有充足的机会利用卫生服务的情况。¹² 对《健康保险法》进行了修订，以便通过向弱势群体提供健康保险，使他们能够获得更好的保健服务。这次修订的宗旨是，将健康保险制度从个人健康保险转变为家庭健康保险，使穷人和赤贫人口能够得到健康保险的保护。保险费由政府支付。包括老人和残疾人在内的社会弱势群体更容易获得免费或降价药、家庭护理、治疗、看护，以及在老年活动中心提供的白天看护等服务。¹³

卫生部门在执行由亚洲开发银行软贷款资助的“卫生部门发展方案”过程中的重要变化之一，是可以自行开设家庭医院，这种医院更加靠近那些应该得到服务的客户。家庭医院是按合同融资方式运行的，其支出按人计算。按照这种计算方法，0-1岁和1-15岁儿童、16-49岁妇女以及60岁以上的人被分为生活贫困者和生活条件正常者两类，生活贫困者的支出则根据年龄结构比生活条件正常者高出7-18%。

15岁以下儿童占蒙古总人口的32.4%，15-49岁的妇女占28.3%。蒙古人的平均预期寿命为63.5岁，妇女为66.7岁，男性为60.8岁。出生率为17.7‰，增长率为11.63‰，死亡率为6.07‰。¹⁴

⁸ 《社会部门私有化、改革和卫生部门私有化》，2004年。

⁹ 《社会部门私有化、改革和卫生部门私有化》，2004年。

¹⁰ 《卫生部门总计划》。

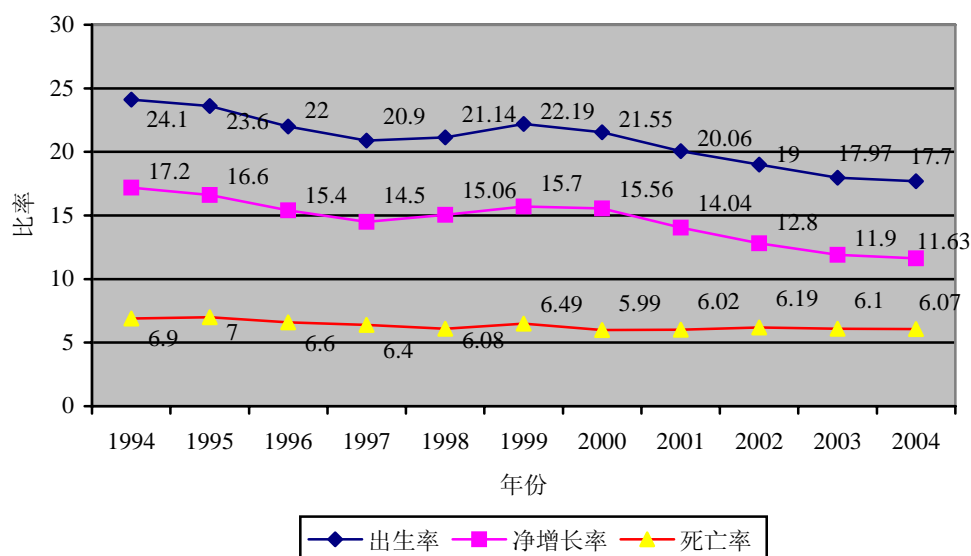
¹¹ 《蒙古人类发展报告》，2003年。

¹² 《卫生部门总计划》。

¹³ 《关于政府行动计划执行情况的报告》，2004年。

¹⁴ 《卫生部门总计划》。

图 8. 1994-2004 年人口出生、死亡和净增长率



议会在 2004 年重新修订并通过了《人口发展国策》，其目的在于促进人口增长，特别是支持 20-39 岁妇女的生育间隔为 2-3 年；执行减少意外怀孕、堕胎及其并发症的全面措施；防止育龄男女感染性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病，提供治疗、康复和发展社会服务。¹⁵

蒙古政府始终关注母婴的健康保护问题。母婴能得到免费的专业保健服务。《政府行动计划》规定，应特别关注妇幼健康，按照千年发展目标的要求降低母婴死亡率。在《蒙古 2005-2015 年卫生部门总体规划》中规定，对母婴的保健服务应是必须向人们提供的各种保健服务中的一个重点。不过，政府只负责提供孕产服务。对孕妇的其他专业服务将取决于她是否投保了健康保险，因此这对妊娠及其他相关疾病造成的产妇死亡率具有负面影响。

98.9% 的孕妇得到监护，其中 80.0% 在怀孕初期就得到监护。¹⁶ 在新近获得监护的孕妇当中，13.8% 患有贫血症，这比 2000 年减少了 26.2 个百分点。¹⁷ 70.7% 的妇女只在怀孕的后期补铁，这对减少贫血症具有负面影响。¹⁸

在医院分娩的妇女比例，1998 年是 94%，2005 年是 98.9%。由于有效执行《国家生殖健康方案》和《降低产妇死亡率战略》，生殖健康指标得以提高。

¹⁵ 《人口发展国策》。

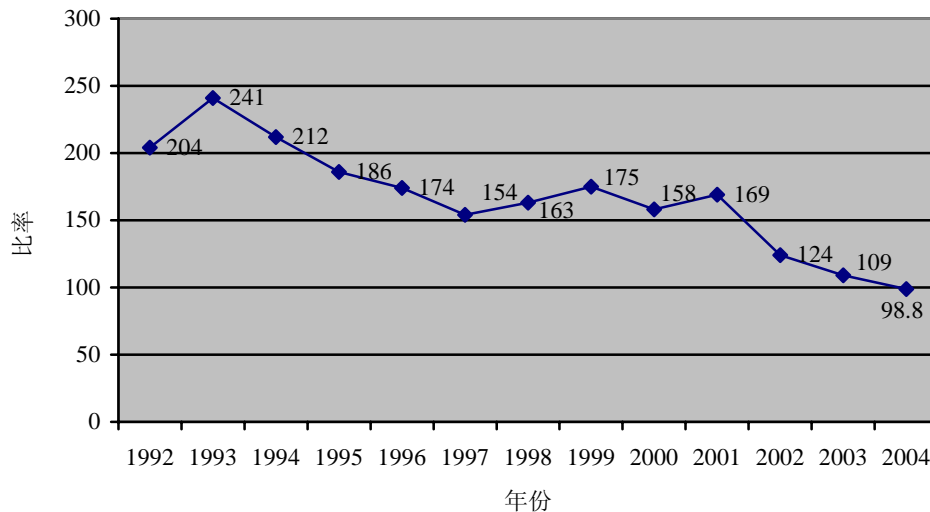
¹⁶ 《健康统计》，2004 年。

¹⁷ 《健康统计》，2004 年。

¹⁸ 社会健康研究所，2004 年。

在政府和非政府组织以及国际组织帮助下开展的以下活动对降低产妇死亡率产生了积极影响：创造了得到决策者支持的有利条件；执行了提高生殖健康服务质量的治疗指导方针；及早将高危孕妇送到专业诊所；提高医生、妇科医生、产科医生以及其他专业医生的知识和能力；提供最有效的药物和医疗器械；提高人民特别是青年人和男子对生殖健康问题的认识。为了举几个例子和列举医院关怀母婴的一些活动，我们挑选了关爱母亲官员，并且制定和实施了产妇在家待产指南。

图 9. 1992-2004 年产妇死亡率降低情况（每 10 万活产儿）



2001 年对《国家生殖健康方案》重新进行了修订，2005 年通过了《在 2005-2010 年期间降低产妇死亡率战略》，其执行情况表明它对于满足人口需要是及时和必要的。

在最近 20 年里，产妇死亡率的主要原因一直是产后出血，但最近 3 年来，与怀孕有关的疾病（28.9%）、先兆子痫（20.7%）、产后出血（19.6%）和脓毒症（15.7%）已经成为产妇死亡的主要原因。心血管疾病（27.9%）和肺结核（19.7%）成为与怀孕相关疾病的主要死亡原因。¹⁹

在 2000 年至 2004 年期间死亡的产妇当中，45.2% 是农村牧民妇女，30.8% 是家庭主妇。69.6% 的死亡发生在当地，距离附近医院的平均距离是 61.8 公里。这表明地理位置偏远、工作类型和危险的生活条件是孕妇生命的主要威胁。

每 1 000 个活产儿有 28.0 个胎儿死亡，这一比率对婴儿死亡率具有负面影响。²⁰ 但农村地区的婴儿死亡

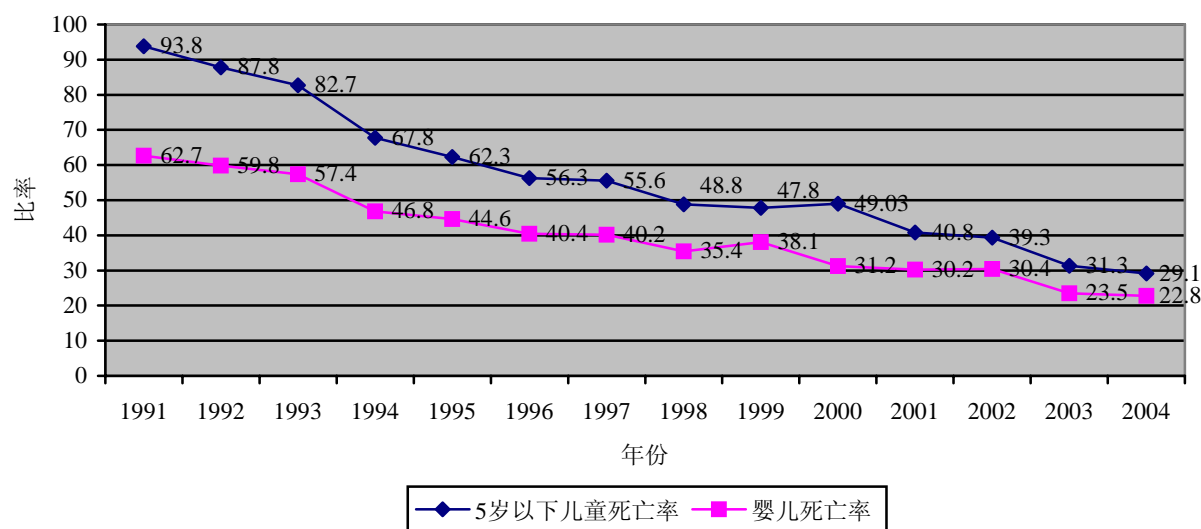
¹⁹ 《产妇死亡率现状》，2001 年、2002 年、2003 年，卫生部、产妇和儿童研究中心。

²⁰ 《生殖健康调查》，乌兰巴托，2003 年，国家统计局，联合国人口基金。

率（每 1 000 个活产儿有 18.1 人死亡）与城市地区（每 1 000 个活产儿有 22.5 人死亡）相比较低，这意味着在降低婴儿死亡率方面能够实现千年发展目标（图 10）。

由于采取了全面免疫接种和执行全面的婴儿死亡管理以及支持母乳喂养等公共健康措施，儿童和 5 岁以下婴儿死亡率已在最近 10 年里不断下降，²¹2004 年，5 岁以下婴儿死亡率为 29.1%，婴儿死亡率为 22.8%。

图 10. 1990-2003 年婴儿和 5 岁以下儿童的死亡率



蒙古拥有向母亲和儿童提供服务的完善体系，母亲的受教育程度比较高，而且蒙古也没有在教育、健康和喂养方面对儿童加以性别歧视的传统。²²

根据 1998 年的《生殖健康调查》，15 至 19 岁少女生育过的比率为 9%，这一比率在 2003 年下降到 7%。1998 年，城市地区的这类少女为 5.7%，农村地区为 12.9%，而 2003 年分别下降到 4.6% 和 11.6%。²³

根据 2004 年健康统计，妇女的堕胎率为每 1 000 活产儿堕 200 胎，每 1 000 育龄妇女堕 12 胎²⁴（图 11）。

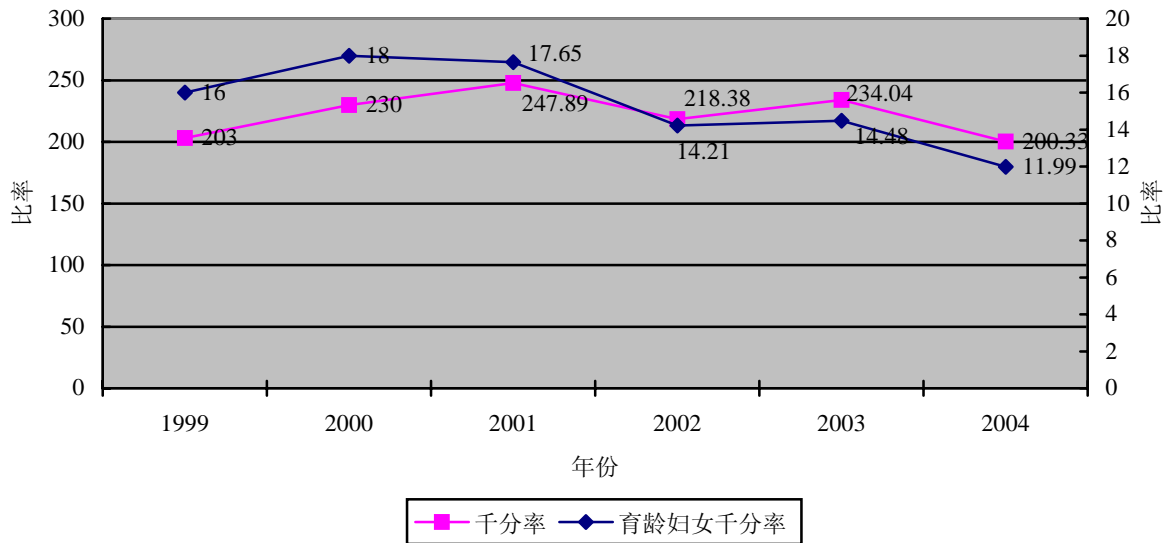
²¹ 卫生部门，2003 年。

²² 《关于千年发展目标的国家报告》，2003 年。

²³ 《健康统计》，2004 年。

²⁴ 《健康统计》，2004 年。

图 11. 堕胎率 (1999-2004 年)



2000 至 2004 年期间，7%的产妇死亡是由于堕胎造成的，其中 54.5%是由于不安全堕胎引起并发症而造成的。²⁵ 根据公共卫生机构 2001 年在 900 名堕过胎的妇女中进行的调查，其中 52.4%的人多次堕胎。在多次堕胎的妇女当中，三分之一从未使用过任何避孕措施。在这些堕胎妇女当中，37.8%将堕胎原因解释为无法在经济上独立生存，21.9%是因为要继续学业，17.0%是因为孩子还小。堕胎大多在私人医院进行，但是关于堕胎数量方面的信息不完整，登记和信息制度也不健全。²⁶ 应该适当考虑未婚妇女特别是少女堕胎比例不断增加以及她们获得计划生育服务机会有限的现实情况。²⁷ 因此，政府正在与一些国际组织及非政府组织合作，采取措施为落实安全堕胎的标准和管理工作制定指导方针；提高堕胎前后的咨询质量；在有关健康问题的统计数据中充分反映在私人医院所进行堕胎的信息和报告；免费发放计划生育工具和通过初级保健工作者在社会上推销避孕工具。

人们对计划生育的认识和需要正在逐年提高，与 1998 年生殖健康调查相比，使用现代避孕工具避孕的人已从 33%增加到 45%，男子参加计划生育的人数也有增加。62%的已婚妇女使用避孕工具。调查表明，农村妇女使用避孕工具的比例相对较高。在现代避孕工具当中，宫内避孕器、避孕药和避孕套最为常见，72%的妇女能够免费获得这些避孕工具。但仍然需要采取措施，了解计划生育当中尚未得到满足的需要和查明计划生育的目标家庭。弱势妇女和贫困妇女无法使用有效的计划生育工具，常常死于怀孕和分娩并发症。²⁸

²⁵ 母亲为什么死亡？2006 年，亚洲开发银行，产妇和儿童研究中心。

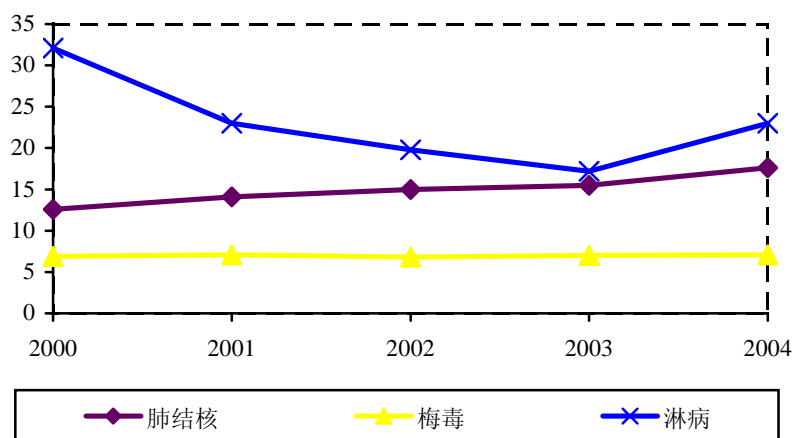
²⁶ 《健康统计》，2003 年。

²⁷ 《对提高堕胎和计划生育服务质量及减少反复堕胎战略的评估》，2003 年。

²⁸ 母亲为什么死亡？2006 年，亚洲开发银行，产妇和儿童研究中心。

2004年，在患有传染病的人群当中，43.6%患有性传播疾病，其中45.2%患有滴虫病，41.8%患有淋病，12.9%患有梅毒²⁹（图12）。

图 12. 性传播疾病的传播



自从1992年报告第一例艾滋病以来，已经报告的病例为16例。导致艾滋病毒/艾滋病传播风险很高的因素有几个，包括人口相对年轻；性传播疾病在最近几年里不断增加；从农村向城市的国内移民和跨界流动的人数在不断增加；邻国艾滋病毒/艾滋病患者人数在迅速增加。³⁰在传染性疾病当中，性传播疾病和肺结核发病率仍然居高不下。

蒙古议会在2000年通过了《精神健康法》，政府也从2002年起开始执行关于精神健康的国家方案，这都为改善人口的精神健康状况和向他们提供社区精神健康服务创造了有利的法律条件。

由于进行了广泛改革，以前实行的平均分配社会制度和福利不复存在，对于已经习惯了一切都是现成的人们来说，失业和失去生活保障对他们的心理产生了巨大影响。另外，由于经济薄弱、贫穷、失业所造成的各种困难致使人口当中的犯罪、酗酒、暴力、卖淫、吵架、恐惧、患精神疾病的危险等社会不良影响在增加。

用于精神疾病和酗酒的治疗、康复和社会福利的公共支出，90%都花在有床位的医院里。没有专业人员和人力资源来为精神健康提供社区服务。这表明应该适当考虑以下问题：使精神健康服务社区化和集体化；特别关注防止精神和行为障碍的措施；进一步减少和消除影响人口精神健康的不利社会因素；提高专业组织和专业人员的技能；进一步鼓励公众、个人和捐助者参与和支助各种有助于精神健康的措施。

心血管病、癌症和意外事故（特别是儿童意外事故）是公共健康中的主要问题。³¹健康指标表明，在最

²⁹ 《健康指标》，2004年。

³⁰ 《健康指标》，2004年。

³¹ 《卫生部门总计划》。

近 5 年死亡的总人数中，47.2% 是 55 岁以上的老人。在他们的主要死亡原因当中，45.1% 的人死于血液循环疾病，27.8% 的人死于癌症，7.5% 的人死于呼吸系统疾病，6.5% 的人死于消化系统疾病，1.5% 的人死于意外事故和其他外因。³² 需要重新考虑向老年人提供的各种传统活动，如改善老年人的健康和社会福利、为老年人购买医疗保险和提供免费医疗服务，从而改变现行政策，转而为老年人创造一种使他们能够过上老有作为的生活的环境。因此，每个人和每个家庭成员都应该养成根据其年龄和性别保护自己及其家人健康的习惯。

目前基础设施的发展不平衡，缺少道路网，这阻碍了人们及时获得保健服务，特别是及时获得紧急产科护理服务。传统做法、缺少资金和整个部门的横向协调、政府和非政府组织的支持和参与不平衡等因素，都对安全孕产构成不良影响。为了实现千年发展目标中降低产妇和儿童死亡率的目标，我们将实施以下战略：

1. 政府、非政府组织和捐助者更多地参与和支助生殖健康和孕产活动，加强部门之间的工作协调与合作，
2. 改进向母亲和儿童提供服务的管理和组织工作，加强人力资源能力，
3. 根据本国实际需要，具体落实那些经过检验的国际标准和惯例，提高妇幼服务质量，扩大获取这些服务的渠道，
4. 拓宽居住在边远地区的人们、流动人口和在生活水平线以下的人们等社会弱势群体获得生殖健康和孕产服务的渠道，
5. 加强和鼓励同事、家庭成员、配偶和个人之间的互助活动，以便及时获得有关避孕、分娩和预防产后并发症等方面的服务。

3.3 确保妇女参与政治、经济和社会生活的权利

消除妇女贫困的斗争：人类发展指标是蒙古人类发展和进步的基本标准。根据《世界人类发展报告》，蒙古在 2004 年和 2005 年的人类发展指数分别是 0.668 和 0.679。因此，从人类发展指数来看，蒙古属于中等发展国家。

举例而言，根据上述报告，蒙古在 2004 年在 177 个国家当中排在第 117 位，2005 年排在第 114 位。根据购买力平价指数，蒙古 2004 年的人均国内生产总值为 1 710 美元，2005 年为 1 850 美元，这远远低于 7 804 美元的世界平均水平。³³

世界银行估计，蒙古 2004 年和 2005 年的人均国内生产总值分别为 480 美元和 514 美元，根据这项估计，

³² 《关于老人健康的国家方案》。

³³ 《世界人类发展报告》，2004 年、2005 年。

蒙古属于低收入国家。³⁴ 尽管这些指标并未充分反映个人和家庭的实际消费水平，但通过对蒙古人民的平均生活水平进行比较，蒙古的生活水平比世界平均生活水平低很多。

从贫困线来看，36.1%的人口，即大约 90 万人³⁵ 属于贫穷人口。换句话说，每 100 个人中有 36 个人购买基本食品和非食品的购买力很弱，贫穷是一种普遍现象。虽然这次调查的结论因研究方法不同而无法与 1995 年和 1998 年进行的调查加以比较，但总的来说，调查结果表明贫穷人口的数量比起以前并未减少。贫穷深度指数（11.0%）和贫穷重度指数（4.7%）等衡量贫穷状况的其他指标也表明，在贫穷人口当中也存在着不平等的现象。

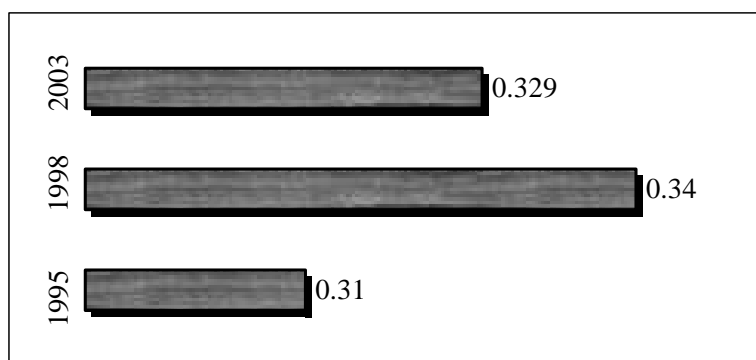
表 11. 按百分比列示的贫穷指标（城市、农村和平均指标）

	贫穷发生率 P0	贫穷深度 P1	贫穷重度 P2
城市	30.3	9.2	4.0
农村	43.4	13.2	5.6
平均	36.1	11.0	4.7

资料来源：《生活标准衡量调查》，2002/2003 年。

根据基尼系数，2002-2003 年的消费差距指数为 0.329。前 20% 人口的消费水平是 20% 贫穷人口的消费水平的 5.5 倍多。

图 13. 1995 年、1998 年和 2002/2003 年的基尼系数



资料来源：生活水平调查，国家统计局，1995 年、1998 年，《生活标准衡量调查》，2002/2003 年。

³⁴ 《世界人类发展指标》，2004 年。

³⁵ 《生活标准衡量调查》，2002/2003 年。

千年发展目标的各项指标和人类发展的各种指数并没有反映蒙古男女在从发展中受益时存在不平等。蒙古 2005 年的性别发展指数为 0.677。妇女权力指数使用的各种变量清楚地表明，男女平等地参与各种政治和经济活动。

蒙古 2005 年的妇女权力指数是 0.388，这表明妇女对政治和社会生活的参与和管理力量非常薄弱。

经济转型所带来的影响越来越多，致使社会当中未得到解决的妇女问题更多了。妇女收入低的最常见指标是由女性担任户主的贫穷家庭数量。妇女更容易失业和陷入贫穷，特别是由女性担任户主且孩子多的家庭生活比较困难。2004 年底，担任户主且打理日常生活和喂养孩子的妇女为 65 700 人³⁶，是 2000 年的 16.3 倍。其中一半人有 3-5 个孩子，八分之一的人有五个及以上孩子。在贫穷人口当中，领取养老金和靠福利金生活的人口比例很高。尽管社会福利补贴和养老金可能随着通货膨胀而增加，但它无法抵消基本消费品价格的上涨。因此，这造成了贫穷人数的增加。那些家庭人员增加和无依无靠者、残疾人、文化水平低的人更容易陷入贫穷。

尽管经济增长对于减少贫穷最为重要，但社会保护政策和方案也能对弱势群体起到帮助作用。这包括促进高效率的劳动力市场，减少风险，增强公民防范风险和收入中断或减少的能力。³⁷

尽管政府一直在社会福利部门推行众多方案和项目，但贫穷和失业仍然是人们谈论最多的问题。在执行《1996-2002 年提高妇女地位国家方案》期间，我们取得了许多积极的进展，包括确保了妇女的权利、提高了她们的文化水平、促进了她们的生殖健康和建立了确保妇女发展的制度等。在执行《1996-2002 年减贫国家方案》期间，又有一些小型项目为改善妇女特别是作为户主的妇女的生活提供了积极的支助。但无论是在城市还是在农村地区，妇女特别是作为户主的妇女的贫穷都是由于缺少资金所致。

虽然在 2003-2005 年执行《性别平等国家方案》第一阶段期间取得了一些进展，但对这一阶段的评估得出了以下结论和意见：要纠正在确保男女平等参与政治、经济、社会和家庭生活当中所走的弯路；让他们给予积极合作；在经济活动中，特别是在就业和劳资关系中改变传统的性别观念；减少房地产活动中与性别有关的负面影响；消除在教育中的反向性别差距；降低产妇死亡率；坚决制止家庭暴力、性骚扰、跨界贩运妇女等性别方面的犯罪；在制定政策、规划、各种方案和项目过程中加强对性别问题的重视；在进行预算规划时注重性别问题；改变大众媒体中的陈规定型观念，平衡涉及性别问题的广告；增加妇女参与决策的机会。

妇女的劳动权。经济转型时期对明确界定男女在劳动力市场中的地位提出了许多挑战。妇女在私有化期间获得的财产比男子要少得多，虽然她们开起了私人企业，但她们在劳动力市场中利用平等机会时所冒的风险更大。由于劳动力市场管理不善，对妇女教育进行投资的收益一直很缓慢，因此可能减少她们对经济增长

³⁶ 《统计年鉴》，国家统计局，乌兰巴托，2005 年。

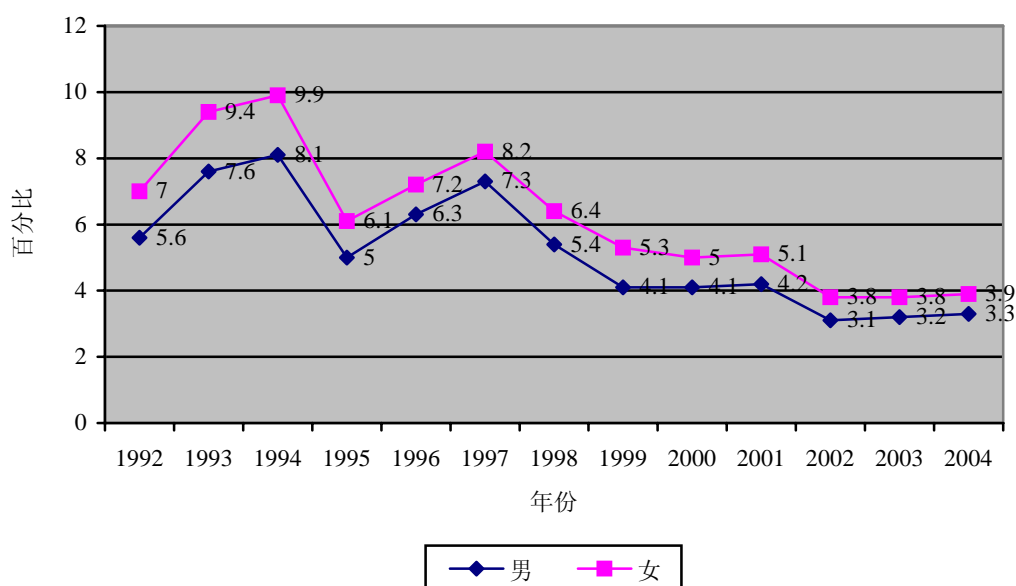
³⁷ 《社会保障战略文件》，MSWL，2003 年。

做出的贡献。

在经济转型期间，学龄前儿童的日托机构力量薄弱，这成为对妇女自由参与劳动力市场竞争的能力具有不利影响的因素之一。生产和实际预算减少、收入下降、生活成本增加给妇女带来的困难多于男人。

对于蒙古来说，失业和贫穷是新现象，妇女更容易失业和陷入贫穷。转型期间的统计数字表明，妇女的失业率始终高于男子，在 2004 年底达到 3.9%，这比男子失业率高 0.6 个百分点。³⁸

图 14. 1992-2004 年期间的男女失业率



资料来源：《就业情况年度报告》，国家统计局，2005 年。

贫穷家庭数量越多，女户主贫穷家庭的比例就越高，而且她们也更容易失业和陷入贫穷。造成贫穷的原因是失业、收入下降、失去依靠、健康状况恶化、文化水平低以及失去自然资源。摆脱和防止贫穷的办法是增加就业，为失业人员提供工作岗位，提高他们专业技能的质量和水平，消除劳动适龄人口当中的失业现象。

蒙古加入了 16 项国际劳工组织有关劳工问题的协定和公约，蒙古的《劳动法》确保了男女在劳资关系中拥有平等权利。《就业支助法》、《向国外派出劳动力和接收国外劳动力与专家法》以及《2001 年就业支助国家方案》和《2003 年社会保障战略文件》的通过，是为支持妇女就业和防止妇女受到就业歧视创造有利环境的重要一步。

³⁸ 《统计年鉴》，国家统计局，乌兰巴托，2005 年。

根据《就业支助法》，设立了一个就业支助基金，目的是资助以下类型的实体和活动：对那些为无法通过中介找到工作的人提供工作的雇主予以奖励；为那些集体或个人工作者、自营职业者、为失业人员创造新的工作岗位者提供低息贷款；资助那些以职业介绍、提供专业技能和信息为目的的措施和服务。

《公务员法》（2002年）和《公共组织管理和资助法》规定男女有同等机会参加公务员公开竞聘，公务员的聘用、调任、解职和提升只凭知识水平、文化程度、专业、专长和技能考核成绩。

但没有关于阐述歧视和偏袒以及公开竞争原则的正式法律解释和建议，这反过来又可能会否认或违反劳资关系或工作和职业以及就业部门中的平等。

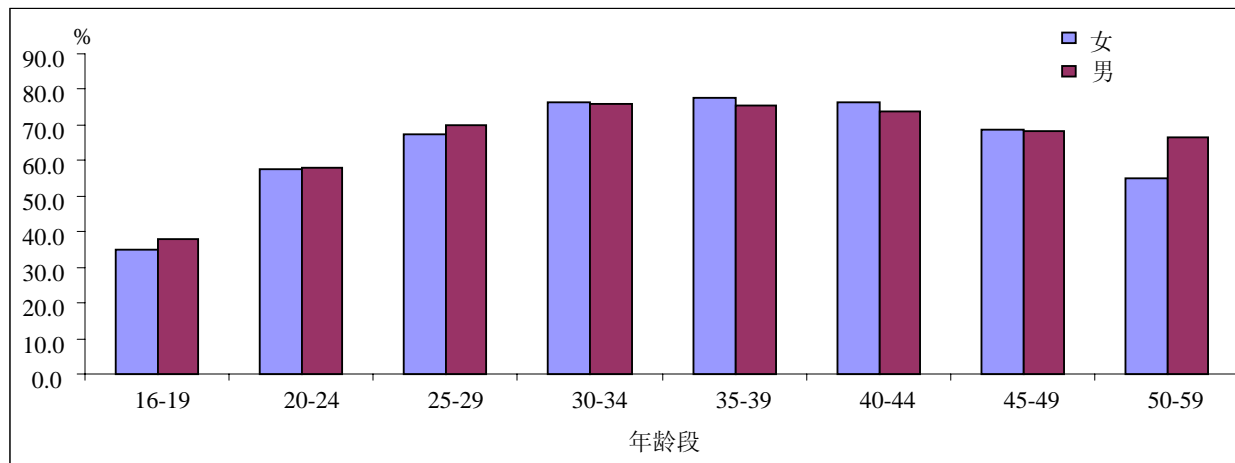
根据对2004年底劳动力参与情况的调查结果，51.6%的劳动适龄人口³⁹和51.0%的在业人口或劳动力是妇女。

尽管妇女在劳动力当中所占的比例在近几年有了适度增长，但是总体而言，男子的劳动力参与率仍然高于妇女（男子为65.2%，妇女为63.6%）。

按照性别和年龄分类，在30-49岁年龄组中，妇女的劳动力参与率相对高于男子，在其他年龄组，妇女的参与率相对低于男子（图15）。

16-29岁妇女的劳动力参与率较低，这尤其表明，在这个年龄段参加学习的妇女比男子多。这也和50岁以上妇女已经退休有关系。

**图 15. 2004 年男女在劳动力当中的参与比例
(按性别和年龄分类)**



资料来源：《就业情况年度报告》，国家统计局，乌兰巴托，2005年。

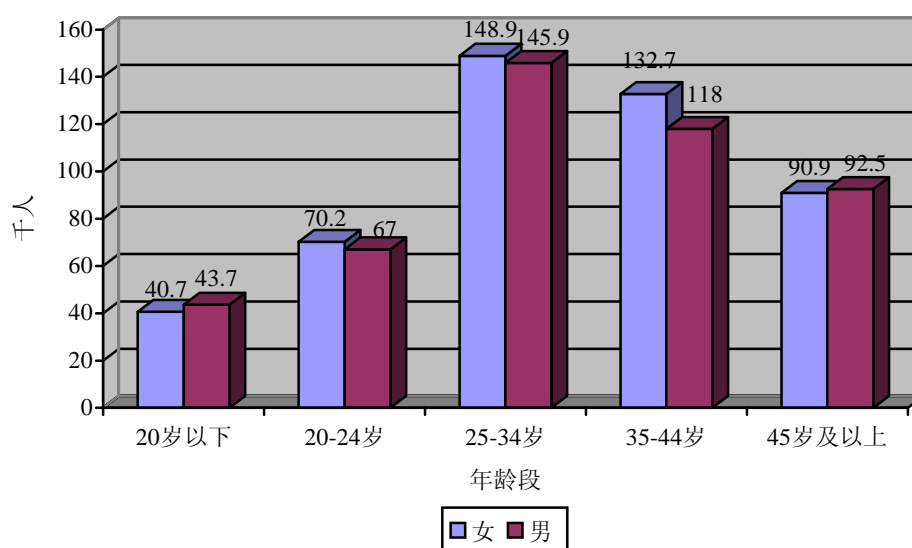
³⁹ 《统计年鉴》，国家统计局，乌兰巴托，2005年。

2004年，妇女就业比例为61.2%。从性别结构来看，男女就业情况基本相同，一如图16所说明的那样。但从年龄结构来看，男子就业的比例略高于妇女。

在卫生、社会福利、旅馆、餐馆、教育、财务、批发和零售行业、家用电器修理行业以及加工行业等领域，妇女就业比例高于男子。

但在采矿、探矿、发电、供水、运输、通信、建筑、行政管理、国防、正规保险部门等领域，男子就业比例高于妇女（见图17）。

图 16. 2004 年的劳动力数量，按性别和年龄列示



资料来源：《就业情况年度报告》，国家统计局，2005年。

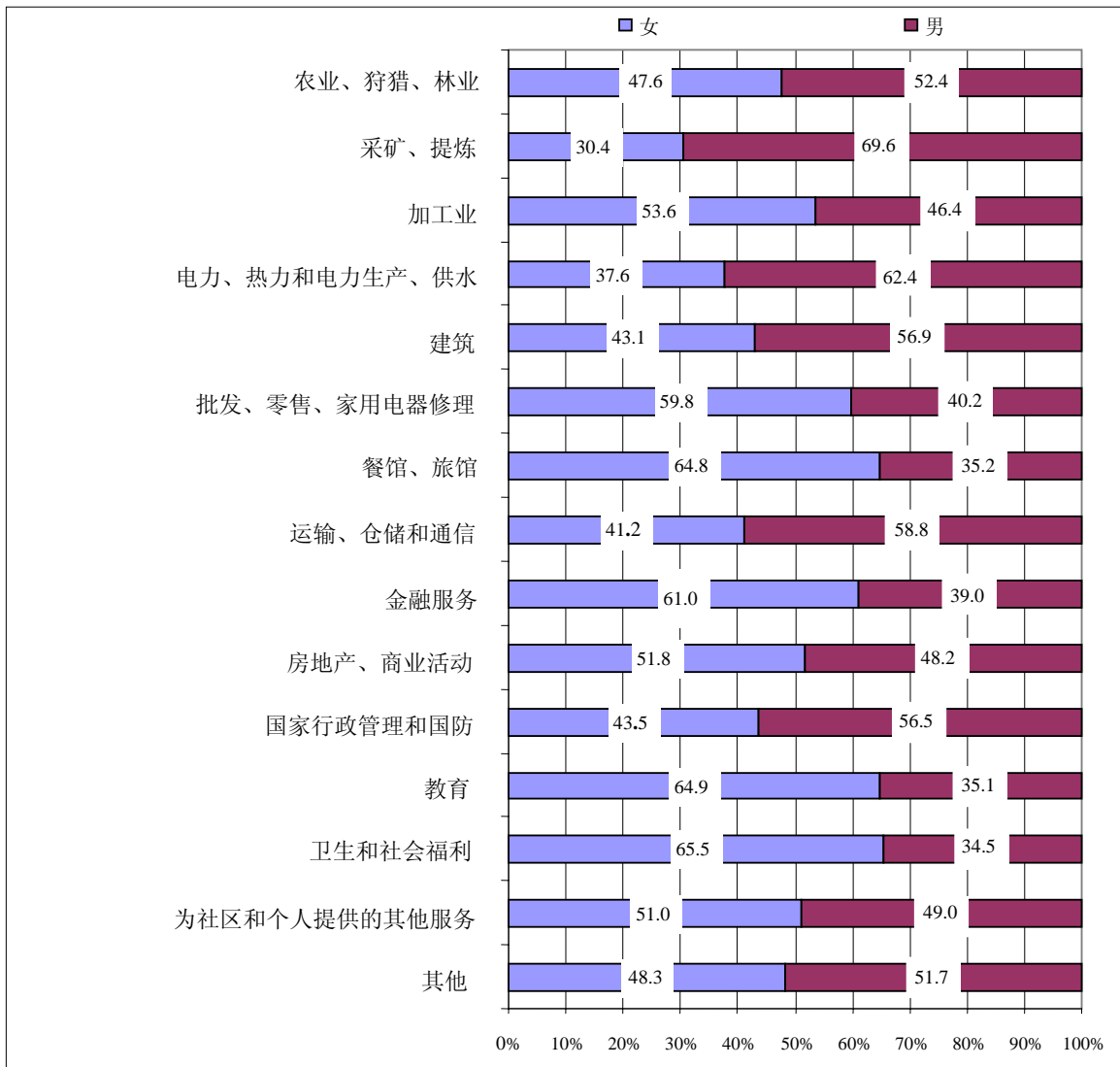
男女在平均工资方面存在性别差距，这是由于男子多数从事报酬高的经济活动，而妇女多数在报酬低的服务部门工作这一现实所决定的。

失业和贫穷迫使妇女到非正规经济部门工作和从事没有报酬的家务活动。由于没有失业妇女再培训制度、私营部门就业率低和收入下降等原因，男子和妇女对从事非正规经济部门工作的兴趣都在增加。许多妇女在非正规经济部门工作。但是，各种调查的结果表明，从事非正规经济部门工作的妇女比例有69%、54%和45%等不同的数字。大部分零售经销商都不支付社会福利，也不为职工购买健康保险，因此她们的工作风险高。

最近几年来，人们选择从事家务活动，因为税负少，可以不用注册。在这方面，应该对适合蒙古的家庭实体模式进行研究。总之，该是将开展业务的方式方法及活动改为公平和公正竞争的时候了。以自然资源和妇女活动为主的实体数量在不断增长已经成为一种趋势，但是它们是不可持续和没有保障的。随着与牲畜有关活动的增加，牧民妇女的负担在不断加重。牧民更容易受气候变化、随之发生的干旱和严冬、牧场和牲畜

损失的影响，这给农村地区的劳资关系造成困难，是难以承受的。

图 17. 2004 年按性别列示的部门就业情况⁴⁰



资料来源：《就业情况年度报告》，国家统计局，2005 年。

在妇女就业的各种问题当中，残疾人就业问题应该受到关注，但是缺少这方面的信息。根据登记情况和国家统计局在亚洲开发银行支助下进行的残疾人抽样调查，截至 2004 年 5 月，已经登记在册的残疾人为 69 263 人，占总人口的 2.8%。从性别结构来看，男性残疾人占男性总人口的 3.1%，女性残疾人占女性总人口的 2.5%。

⁴⁰ 《就业情况年度报告》，国家统计局，2005 年。

残疾人普查结果表明，男性残疾人就业率稍高于女性残疾人（男性为 28.3%，女性为 24.0%）。在就业的残疾人当中，56.9%在私营部门工作，16.4%从事无偿的家务活动，12.8%为合同工人。

企业单位及其正式代表挑选职工不看其工作表现而是根据个人外貌或非法给予优待的歧视案例并非少数。这限制了法律规定的平等机会，并且构成歧视。这种类型的歧视也出现在大众媒体广告之中。

近几年来，对政治派别和党派的歧视不仅是针对党员和拥护者，而且还针对非党员，并且都呈增加趋势。

在聘用和解雇员工以及提供薪酬、劳动条件和保障方面出现了许多不好的案例。这种案例在私营企业很常见，特别是在外资服装厂，女工须长时间工作，但是她们所得工资很低，受到工厂剥削，她们的健康受到损害，工作能力下降。

在聘用妇女方面存在的另一种歧视是根据妇女有几个孩子以及其年龄大小。因此，根据修订后的《就业支助法》，为以下类别职工提供工作机会的雇主将会得到这些职工前 6 个月工资 60% 的奖励：拥有 4 个以上 16 岁以下子女的女性或男性户主家庭；丧失 50% 以上工作能力的残疾人或侏儒；45 岁以上失业或可能失去工作的残疾人；同年度从中学和职业培训学校毕业的完全孤儿；在劳动力市场登记且找工作的时间超过 1 年的人。

因为本国正在向市场经济转变，所以经过正式注册和获得允许及未获得允许的小型企业活动正在越来越普遍。这种趋势对于增加就业机会和收入、减少转型期之初的商品和服务短缺是一种重要手段。

根据国家统计局的统计数字，非正规经济部门在 2003 年创造的工作和服务产值占国内生产总值的 13.7%，达到 2 006 亿图格里克。国家统计局在亚洲开发银行支助下于 2002/2003 年度对劳动力进行了抽样调查，结果显示在非正规经济部门工作的总共 126 000 名职工当中，女职工为 56 400 人，占 44.8%。

非正规经济部门没有完善的就业管理制度，因而难以在各种社会经济指标当中正确反映出来，也就难确定各种发展政策。就 2003 年而言，正规经济部门中有 87.4% 的职工从社会保险中受惠，而非正规经济部门中受惠职工的比例只有 4%。在非正规经济部门当中，违反劳动安全、卫生要求和劳动权利的情况普遍存在。

《劳动法》的有关条款不适用于那些在非正规经济部门工作的职工，包括女职工，因此议会通过了一份关于在非正规经济部门就业的政策文件。通过实施这项政策，可以为非正规经济部门的职工特别是女职工提供有利的环境，使他们能够进行登记和获得各种信息、管理和方法，并且通过这种活动使他们成为正式职工，并建立起防范风险的法律、经济、劳动和社会福利保障制度，从而加快经济增长，提高就业质量和数量，提高生活水平。

那些拥有无薪酬家庭劳工的人感受到的市场压力更大了。因为正规经济部门的就业机会和收入减少，而非正规经济部门和家庭活动却增加和扩大，所以妇女的工作量和工作时间也增加了。国家统计局在 2002/2003

年度对劳动力进行的抽样调查表明，妇女比男子更多地参与非经济活动。例如，妇女每周要花 31.8 小时从事非经济活动，而男子在此方面所花的时间为 17.5 小时，全国的平均时间为 25 小时。这清楚地表明，妇女在无报酬的家务活动方面花的时间更多，并且已经有了性别差距。这说明有必要开展用时调查并得出结论。

一些企业单位和外资公司避而不签法律法规所规定的劳动合同和集体合同，并且不允许保护职工合法权利和利益的工会开展活动。其中一些企业单位和外资公司故意逃避支付社会福利和健康保险，侵犯职工享有健康保护、医疗服务、在丧失工作能力、年老和休产假时享有补贴的权利，因为它们聘用职工不是通过劳动合同而是通过个人合同进行的。

一些小型企业单位仍在逃避执行法律法规中有关就业权和生殖健康权方面的条款。劳资双方对非正规经济部门中双方责任几乎没有达成什么谅解。

没有正式条例规定要从社会性别角度收集、分析、传播和按性别细分各种指标，包括在某一性别占主导地位的经济活动中就业的职工月平均工资和劳动生产率；主要专业职工的月平均工资和劳动生产率；月平均养老金和福利补贴；用时；正规经济部门和非正规经济部门的人数；年龄；住所和收入等。另外，由于对劳动力市场及其扩大情况的数量和质量统计不足，可信度不够，故一些事实和信息会因来源不同而不同。

缺少以下方面的各种活动：在劳资关系中研究和整理执行性别平等政策所需的信息；对劳动中的歧视进行性别分析；提高对性别问题的认识；将性别平等概念纳入劳动政策及活动之中。

已建议，为了在劳动力市场重视性别问题的基础上实现平等的劳资关系，应该采取以下措施。

1. 修订《民法》、《劳动法》和《刑法》，在法律上完善对歧视或偏袒等活动的认识和管理（而歧视和偏袒反过来可能又会否定或违反劳资关系或工作和职业以及就业部门中的平等或平等机会），并对上述活动实施行政处罚和加重处罚力度；
2. 停止在年龄、性别、外貌、所属党派和成员资格方面歧视员工从而导致否定或侵犯其工作和职业、劳动机会或劳动权利的一切活动；与民间社会组织开展合作，组织监督和检查活动，对要求妇女不要怀孕或照看子女的权利的一切合同和协议予以披露；
3. 对不断变化的男女劳动分工的趋势、用时和无报酬的工作情况进行调查；了解各级劳资关系中涉及性别问题的社会思想动态；宣传妇女在经济和社会发展中的地位 and 贡献；
4. 根据国际标准和规则，提高对从事家务活动的男女人员的评价，改进其工作的计算方法，定期采取行动，以便在国家会计系统中以附属账户的方式反映无报酬的家务活动。

私有化和妇女的财产权：私有化进程本身涉及许多经济和政治目标，因此，转型国家中有人认为，国有

财产向私人业主的大规模转移将是中央计划经济向市场经济转型的重要前提。

私有化是蒙古改革进程的一个主要组成部分，调查结果和研究者们均认为，与前苏联各共和国相比，蒙古实现私有化还算顺利。但K.格里芬⁴¹等人研究了蒙古私有化当中的一些问题，如其重要性是否被夸大，或是否过于匆忙等。蒙古私有化工作已在部分地区成功实施，但对克服转型期当中的各种困难所起的支持作用很小。

蒙古私有化工作始于拥有总资产75%的政府在1991年首次开始向人们出售票据。畜牧业私有化是在1992年进行的，住房私有化是在1996-1997年期间进行的。

由于实现了私有化，牧民有权拥有自己的财产和开展自己的业务，这是私有化的最大成果之一，但权益平等并未得到保障。根据2000年的统计资料，在牧畜总存栏数中，96.7%的牧畜为私人所有，平均每个家庭拥有135头牲畜。

一些分析人士说，总体而言，牲畜私有化进程是公正的，组织工作井然有序，但从目前的情况来看，私有化政策可能也有失误。例如，牲畜被分给个人所有，这样人口不同的家庭并未获得同等数量的牲畜。在刚开始进行牲畜私有化的时候，牲畜的数量还不多，私有化进程一下子就搞完了，国有农业合作社被解散，它所带来的社会后果并没有预见到，包括对异常恶劣气候条件的适应。这使牧民的牲畜头数变得很少，对增加牧民收入和摆脱贫穷产生了不利影响。

银行和其他金融机构要求贷款担保至少要有500头牲畜，大部分牧民的牲畜不多，无法获得贷款，并且没有机会从事和投资家庭活动。⁴²

从1997年5月至1998年底，价值3700亿图格里克的84584间房屋实现私有化，大约22%的人口从中受益。⁴³大多数城市贫穷人口和农村人口没有从住房私有化当中受益。但那些有公寓、买了新房的人利用他们的公寓或新房作为贷款抵押，进行出租和开展业务活动，使之成为一种收入来源。因此，住房和牲畜私有化在某种程度上加大了财产分配当中的不平等。

根据对已实现私有化的中小企业和实体进行的调查结果，它们在实行私有化以后几乎全都有工人下岗的情况出现。⁴⁴1992-2000年期间，每个公司和实体的平均就业率都有所下降。

⁴¹ K.格里芬，《蒙古的贫穷和向市场经济转型的情况》，开发计划署乌兰巴托办事处，1994年。

⁴² 《私有化、收入分配和贫穷》，财政部、开发计划署乌兰巴托办事处的调查报告，2004年。

⁴³ 《私有化、收入分配和贫穷》，财政部、开发计划署乌兰巴托办事处的调查报告，2004年。

⁴⁴ 《私有化、收入分配和贫穷》，财政部、开发计划署乌兰巴托办事处的调查报告，2004年。

表 6. 已经实现私有化的实体当中的平均就业率

	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
平均就业	270	198	162	136	105	79	67	63	42	56	74

资料来源：《私有化、收入分配和贫穷》，财政部、贫穷研究小组、开发计划署乌兰巴托办事处的调查报告，2004 年。

在公寓和牲畜等已被私有化的财产当中，以丈夫名义登记的占 46%，以夫妻名义共同登记的占 30.5%，以妻子名义登记的占 16%。⁴⁵

蒙古议会在 2002 年通过了一项关于将土地私有化的历史性决定。根据这项决定，在城市及其周边地区占主要地位的半财产制度得以扩大，人们有了变更、继承、出售和较长期拥有、出租和抵押的权利。家庭应该在土地所有权证明中列明所有已成年的家庭成员的姓名。

缺少关于土地登记是以男人名义还是以共同名义登记的信息。因此，目前尚无法确定土地登记的发展趋势。⁴⁶土地所有权和土地用途方面的性别做法未在有关法律和规章制度中得到充分反映，并且对家庭成员和配偶平等拥有土地的理解也不同。

应该适当考虑让妇女积极参与土地私有化方案。有必要建立一种制度，在进行土地私有化过程当中，从法律的角度看待性别问题，向公众宣传拥有共同财产的重要意义和以个人名义登记不动产所存在的风险，以便在法律和规章制度当中适当均衡地反映与离婚和继承时家庭财产分配有关的性别问题。

妇女的政治权利：让我们看一看选举权和被选举权的执行情况，这项权利是人民政治权利的关键指标。在今天的蒙古，各种选举程序正在根据《议会选举法》（1992 年）、《总统选举法》和《省、市、县公民代表选举法》进行。根据《宪法》和其他有关法律法规，选举每 4 年举行一次。但这些法律并没有对平等选举原则做出明确界定。⁴⁷

在经济转型期间，妇女在经济和政治领域的参与情况有所增加，但她们在决策和管理层的参与比例却没有大幅度增加。为了改变妇女参与政治决策的比例比以前下降的趋势，全国性别平等方案制定了一项目标，要在 2004 年以前将妇女在政治决策层以及在民政管理部门中管理岗位上的代表比例从 15%提高到 30%。

1992 年当选议会议员的女候选人占 13%，1996 年占 28%，2000 年则下降到 12%，因而使“性别平等”指标降低了。根据 2004 年的选举统计结果，在来自几个政党的总共 68 位女候选人当中，只有 2.2%的女候选人当选。这也与主要政党所提名的女候选人数量比以前减少有关。⁴⁸

⁴⁵ 《国家性别评估》，亚洲开发银行、世界银行，2005 年。

⁴⁶ 《国家性别评估》，亚洲开发银行、世界银行，2005 年。

⁴⁷ 《关于蒙古人权和自由的报告》，2002-2005 年，蒙古全国人权委员会，乌兰巴托。

⁴⁸ Ichinnorov 女士 2004 年 10 月 21 日在乌兰巴托举行的“妇女参政：挑战与发展趋势”会议上所作的发言。

妇女在国家议会当中所占的比例急剧下降，远远低于 1995 年联合国第四次妇女问题世界会议上规定的 30% 的国际目标。在 1990 年的国家议会选举当中，当选女议员的比例为 23%，1992 年为 3%，1996 年和 2000 年约为 11%。而在 2004 年选举之后，女议员的比例进一步下降到 6.5%。

表 13 表明，这些低比例的情况已经扩大到各级政治决策层。考虑到妇女在劳动力当中很高的参与比例，这种低比例现象令人吃惊，但它反映了妇女很少在公共或私营部门担任高级职务的事实。⁴⁹

表 7. 妇女在政治决策职位上所占的比例

职位	1997 年		2001 年		2004 年*	
	共计	妇女	共计	妇女	共计	妇女
总统	1	0	1	0	1	0
议会议长	1	0	1	0	1	0
副议长	1	0	1	0	1	0
总理	1	0	1	0	1	0
议员	76	8	76	9	76	5
内阁成员	9	1	11	0	17	1
各级地方长官（省、县、市、区）	373	9	338	11	338	
大使	28	0	30	1	28	1
省和首府地方公民代表的主席	22	0	22	0	22	1

资料来源：1997 年妇女信息职业介绍中心的数据，由联合国妇女发展基金 2001 年提供；以及 2001 年的调查数据。“妇女参政”，促进可持续发展性别中心，2002 年。

根据蒙古的性别评估报告，竞选所需要的财政资源在每次选举中都大幅度增加，而且妇女们发现她们比男性同行更难筹集到所需资金。党内提名候选人的程序也很复杂，而且现有各种网络也对男性有利。党内高层人员还让女候选人相互争斗，这可以说是 2004 年当选妇女数量减少的主要因素。

妇女权力指数用明确的变量来衡量男女在政治和经济当中的相对权力。蒙古 2002 年的妇女权力指数是 0.458，⁵⁰ 低于其按性别分列的人类发展指数。各种指标表明妇女的参政水平不高，这也降低了妇女在经济活

⁴⁹ 《国家性别评估》，亚洲开发银行、世界银行，2005 年。

⁵⁰ 《人类发展报告：蒙古的城乡差距》，蒙古政府，开发计划署，2004 年。

动当中相对较高的参与率。⁵¹

尽管公民享有在没有歧视的情况下依法参加选举的同等机会，但全国人权委员会还是就在各级选举中是否遵循了这一原则进行调查。根据调查结果，各党派、联盟和非党人士在选区和地方委员会当中所占比例不平衡；为非党人士代表当选设置障碍；以及组成选区和地方委员会的时间推迟等一些违法情况，都对公民的选举权和被选举权造成不良影响。⁵²

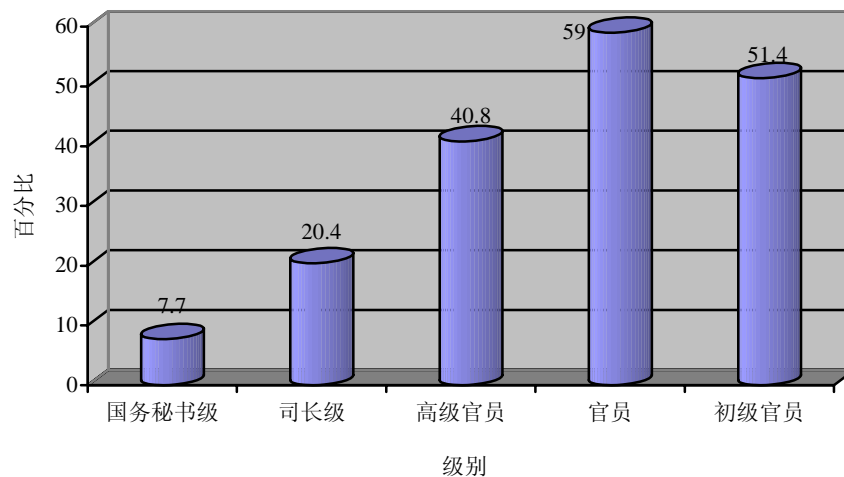
根据妇女领导人基金会的倡议，非政府组织的代表与议会工作组合作，共同修改和修订《政党法》，并在该法中反映他们的共同建议。

由于得到议会中女议员的支持，政党将在不搞性别歧视的情况下为党员参加党派决策层以及获得参加选举提名提供平等机会、不加歧视地选拔领导干部等两项条款将被载入该法中。

按照这些规定，各党派（例如那些在议会中拥有席位的党派）为增加妇女对这些活动的参与采取了一些措施，包括在其政党章程和政策文件中反映这一问题。

2006年通过的《议会选举法》修正案规定，政党和联盟提名参加选举的女性候选人不得低于30%。这是向前迈出的一大步。

**图 18. 妇女在文职管理部门当中所占的比例
按职位列示（百分比）**



资料来源：《关于公务员的构成和流动的报告》，2004年，公务员委员会秘书处。

⁵¹ 《国家性别评估》，亚洲开发银行、世界银行，2005年。

⁵² 《关于蒙古人权和自由的报告》，2002-2005年，蒙古全国人权委员会，乌兰巴托。

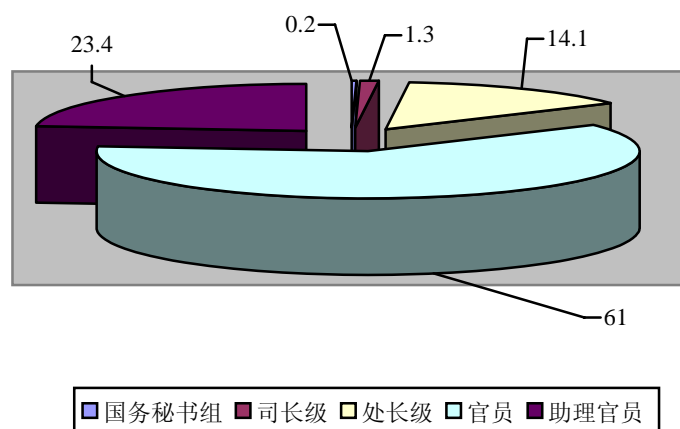
民间社会机构也在这次政府改革和民主化期间得到发展。由妇女领导的非政府组织率先开展了提高民主价值观和民主实践的认识活动。尽管能够执行发展方案的非政府组织不多，但是国际非政府组织还是向这些组织提供了支助，帮助成立了几个非常有名的、以促进各级性别平等为目的的妇女非政府组织。

大部分民间社会机构只活跃在乌兰巴托，并未在基层开展工作。非政府组织还缺少开展性别分析的能力。⁵³

民间社会组织的合作与配合、妇女的努力和主动精神、团结在提高妇女参政水平上发挥了重要作用，但妇女非政府组织还不能拧成一股绳，共同开展活动，缺少团结的政策和力量。

下图说明了妇女在文职部门管理层的地位和比例。

图 19. 妇女在文职管理部门的地位和比例



资料来源：《关于公务员的构成和流动的报告》，2004年，公务员委员会秘书处。

政府拟采取以下措施来提高妇女在政治和决策一级的地位和比例。

1. 支持民间社会组织发出的倡议和开展的新型合作，统一公众对于确保提高妇女的参政水平这一重要问题的理解，促进好的发展趋势。
2. 不断加强对选举人的教育，为选举人开展培训和宣传活动，提高他们对当选领导人或被指派领导人重视性别问题的要求，提高他们的责任感。
3. 支持各政党的政策及其女党员的各项活动，以便培养妇女担任领导职务和确保她们参与决策。

⁵³ 《国家性别评估》，亚洲开发银行、世界银行，2005年。

附件 1

消除对妇女歧视委员会就蒙古第三和第四次定期报告所提建议在本报告中的反映

参号	建议	在本报告中做出响应
16	委员会深为关切地注意到蒙古妇女在经济转型期间的处境越来越不利。它特别关切该国政府未能防止妇女在改善经济情况、保健、教育、政治参与和个人安全方面的权利的恶化。	第一、二和三部分
17	委员会敦促蒙古政府保护和增进妇女人权，利用该国现有的发展和技术资源以及人力资源，包括民间社会和妇女团体，来扭转这一趋势。	第 10 页第二部分
18	委员会关切地注意到，私有化和同过渡至市场经济体有关的其他因素使得妇女普遍都很穷。	第 39 页第 3.3 节
19	委员会呼吁蒙古政府收集有关贫穷妇女的资料和信息，按年龄和城乡地区分类；制定有针对性的政策，提供支助服务；努力防止更多妇女陷入贫困线以下；而且尤其要解决女户主家庭面临的问题。	第 30 页第 3.3 节
20	委员会关切的是，虽然《蒙古宪法》规定全体公民在法律之前应一律平等，但是它并没有反映出旨在禁止直接和间接歧视的本公约第 1 条所载的关于歧视的定义。它还关切妇女无法利用补救办法矫正其权利受到侵犯的情况。	第 5 页第二部分
21	委员会吁请蒙古政府进行法律上的改革，以确保该国宪法充分载入本公约第 1 条内容。	同上
22	委员会注意到蒙古已经颁布了一系列的法律，但并未对这些法律可能对妇女产生的歧视性影响进行分析。它对法律未得到有效执行、未能有效保护妇女人权的情况表示关切。	第 9 页第二部分
23	委员会吁请蒙古政府同专业团体和妇女团体进行协商，以期审查并改革一切带有性别歧视的法律。它敦促蒙古政府加强执法并应利用法院提供有效的补救办法。	第 5 页第二部分

参号	建议	在本报告中做出响应
	委员会请该国政府制订社区扫除法盲方案和使法官和执法官员对性别问题敏感的方案。	
24	委员会关切地注意到，蒙古尚未专门为其广大青年人口制定使之对性别问题敏感的方案和扫除法盲方案。	第 19 页第 3.1 节
25	委员会吁请蒙古政府扩大该国青年远程教育方案，以便尽快将有关性别教育的方案包括进来。	第 14 页第 3.1 节
26	委员会关切的是，妇女在教育方面的极大成就并未体现于她们参与国家和地方立法机构以及参与行政管理部门中的决策岗位情况。	第 41 页第 3.3 节
27	委员会深为关切该国法律、政策和方案尚未充分处理对妇女的暴力行为现象。它对于迟迟不制订拟议的关于取缔家庭暴力的法律表示特别关切。	第 6 页第二部分
28	委员会促请蒙古政府，根据一般性建议 19 和《消除对妇女的暴力行为宣言》，制订拟议的取缔家庭暴力法，包括禁止配偶强奸的条款，加强执法并制订一系列的主动办法来对付对妇女的暴力行为。	同上
29	委员会促请蒙古政府按照本公约的规定采用暂行特别措施以及旨在为妇女扩大参加公共生活创造有利环境的提高公众意识方案和人权教育方案。	第 10 页第二部分
30	委员会注意到，许多机构和机关在处理性别问题时都是临时权宜行事，而且缺乏工作上的协调。委员会关切的是，蒙古政府虽然已认识到国家机制的弱点，但却没有提出关于解决本问题的新倡议的资料。	同上
31	委员会促请蒙古政府建立强有力的有效国家机制，以期可将本公约和《北京行动纲要》纳入发展计划。它认为必须有效协调和监测是否已将性别观点纳入主流。委员会建议，应将性别上的关切事项纳入人权委员会的工作，并应指派妇女担任此委员	第 9 页第二部分

参号	建议	在本报告中做出响应
	会的成员。	
32	委员会关切的是，只采取了一些有限的措施来取缔卖淫和贩卖妇女的行为。	第 8 页第二部分
33	委员会促请政府采取步骤起诉组织卖淫活动的人，并采取有效措施打击贩卖妇女的行为。	同上
34	委员会深感关切的是，私有化对妇女取得充足的保健服务和受适当的教育产生负面影响。	第 22 页第 3.2 节
35	委员会吁请蒙古政府确保不减少这类服务，特别是确保私有化不会对保健和教育产生不利的影响。	同上
36	委员会深感关切，蒙古让妇女单独承担家务和养儿育女的责任，特别是因为该国的人口政策鼓励妇女多生育。它注意到，这种情况会助长她们的边缘化经济处境并会加剧贫穷。	第 23 页第 3.2 节
37	委员会吁请蒙古政府拟订各项旨在支持和宣传父母共同负责的观念和预防因妇女家务责任而对其加以歧视的现象的法律、政策和教育方案。	第 8 页第二部分
38	委员会对妇女失业率偏高问题表示关切。	第 32 页第 3.3 节
39	委员会促请蒙古政府确立法律依据，以确保妇女可平等地进入劳动力市场并享有平等的工作机会，并应预防发生就业方面的直接和间接歧视。它吁请该国政府实施旨在降低妇女失业率的政策。	第 33 页第 3.3 节
40	委员会对妇女在整个生命周期内的健康问题表示关切。委员会还关切经济上的艰难对妇女生殖健康和心理健康的伤害。特别是，委员会关切地注意到严重的产妇死亡率问题，引起这一问题的部分原因在于堕胎条件不安全和无法获得计划生育服务。	第 20 页第 3.2 节
41	委员会吁请蒙古政府在妇女的整个生命周期内为其提供所需要的充足、安全、负担得起而易于得到的身心医疗服务。它还促请蒙古政府增进人们，特别是农村地区的人取得负担得起的女	同上

参号	建议	在本报告中做出响应
	用和男用避孕药具的机会，并且为女孩和男孩提供性教育。	
42	口头和书面答复中所提供的许多资料都同蒙古妇女的现况无关，委员会对此表示关切。	-
43	委员会请蒙古政府在其下一次定期报告中提供有关妇女现况的资料以及有关本结论意见中所提出的其他令人关切的问题的资料。	这条意见在报告中得到反映。
44	委员会鼓励蒙古政府批准公约的《任择议定书》。	第 3 页第一部分
45	委员会要求应在蒙古境内广泛散发本结论意见，以期使人民，尤其是政府官员和从政者都了解为了确保妇女的事实上和法律上的平等已采取的步骤和这方面所需要采取的其他步骤。它还请蒙古政府继续向人民，特别是向妇女组织和人权组织广泛散发本公约、其任择议定书、委员会的一般性建议和《北京宣言和行动纲要》以及题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议的成果。	第 11 页第二部分