



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
3 December 2014  
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

应于 2014 年提交的缔约国第八和第九次定期报告

蒙古\*

\* 本文件未经正式编辑而分发。

14-66067 X (C) 161214 240315



请回收 



## 目录

	页次
导言.....	3
一. 解释蒙古政府关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的第八和第九次合并定期报告.....	3
二. 蒙古的总体概况.....	3
第一部分.....	5
1.1 旨在消除性别歧视的法律、法规和立法措施（第 2 条和第 3 条）.....	5
1.2 采取行动，打破关于男女责任的普遍定型观念模式（第 5 条）.....	8
1.3 采取行动，预防和消除一切形式贩运妇女和儿童行为及利用妇女卖淫行为（第 6 条）.....	9
第二部分.....	11
2.1 男女平等参与国家的政治和公共生活（第 7 条、第 8 条）.....	11
2.2 给予妇女、男性和儿童平等的公民权利（第 9 条）.....	12
第三部分.....	13
3.1 教育部门中的性别平等（第 10 条）.....	13
3.2 劳动力市场中的性别平等（第 11 条）.....	14
3.3 卫生部门中的性别平等（第 4 条、第 12 条）.....	18
3.4 消除经济和社会生活中对妇女的歧视（第 13 条）.....	19
3.5 农村妇女状况（第 14 条）.....	19
第四部分.....	20
4.1 法律面前男女平等（第 15 条）.....	20
4.2 婚姻和家庭关系中的性别平等（第 16 条）.....	21

## 导言

### 一. 解释蒙古政府关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的第八和第九次合并定期报告

蒙古政府于 2008 年 9 月提交了关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的第五、第六和第七次合并定期报告 (CEDAW/C/MNG/7)。先前一份合并定期报告使用了 2000-2004 年期间的信息和统计数据。现在的第八和第九次合并报告以消除对妇女歧视委员会的结论意见 (CEDAW/C/MNG/CO/7) 为基础, 载有分别涵盖 2004-2009 年和 2010-2014 年期间的统计数据和相关信息, 附件 1 另附了按性别分列的统计手册。

为执行 2014 年 6 月 3 日蒙古总理第 77 号令, 成立了一个编写本定期报告的工作组, 国家性别平等委员会及其秘书处负责报告编写过程。政府、民间社会机构、国际组织的代表以及国家顾问讨论并审查了报告内容。本报告反映了在《消除对妇女歧视公约》条款和规定范畴内在执行《北京行动纲要》和千年发展目标期间取得的成绩和面临的挑战。

本报告分享了消除对妇女歧视委员会 (第五十四届会议) 关于蒙古国政府的第五、第六和第七次合并定期报告的结论性意见的评论的答复。

蒙古政府通过谴责对妇女一切形式歧视, 在其国家政策、立法和行动方案中体现了《消除对妇女歧视公约》的概念和原则, 今后将继续做出其应有的努力。

### 二. 蒙古的总体概况

蒙古位于中亚的中心, 北与俄罗斯联邦接壤, 南与中华人民共和国为邻。蒙古的面积为 150 万平方公里, 全国划分为 21 个省和 362 个县 (行政单位), 首都都有 9 个区。

蒙古的人口为 290 万, 妇女占总人口的 51.3%。人口平均增长率为 1.4%。截至 2013 年, 平均寿命为 69.1 岁, 其中女性为 75.0 岁, 男性为 65.4 岁。

全国 67.2% 的人口居住在城市和定居点, 由于国内人口从农村地区向城市住区移徙, 导致过去十年城市人口快速增加。

蒙古的人类发展指数为 0.787, 2005 年的性别发展指数为 0.677, 2013 年为 0.791。2005 年和 2013 年的妇女权力指数分别为 0.388 和 0.529。

## 社会经济状况

随着蒙古成功过渡到自由市场经济，在过去十年里，其采矿业得到迅猛发展。采矿业取得成功，已在国家预算收入中得到积极体现，国家预算收入显示，2011年的经济增长率打破纪录，达到了17.3%。然而，蒙古仍保持两位数的通货膨胀率。2014年上半年的国内生产总值增长率为5.3%，而失业率和通货膨胀率分别为8.4%和14.9%。

世界经济论坛发布的《2011-2012年全球竞争力报告》指出，根据经济和社会发展水平来看，蒙古正在从发展的第一阶段（基于生产要素的发展）迈向发展的第二阶段（基于效率的发展）。按照国民总收入计算，蒙古自2008年起被归类为中低收入国家。在2008年之前，蒙古属于低收入国家类别。

虽然经济增长率总体上看似充满希望，但其收益和作用并未对妇女和弱势群体的生活产生积极影响。

在过去10年里，采矿业在该国的经济中一直发挥着关键作用，今后保持这一趋势仍然非常重要。使用矿产资源的新浪潮会创造广泛的积极机会，并在环境、社会和政治方面产生挑战并引起关切。其中的一项主要关切是，虽然当地居民和社区是探矿活动造成的负面环境影响的受害者，但他们没有权利和途径来监测采矿业务。

统计数据显示，2010年的贫困水平为38.7%，此后比率逐年下降，到2012年降至27.4%。35.5%的城市居民是穷人，而农村地区的贫困水平为23.2%。穷人的生活状况各不相同。例如，在农村地区受贫困影响者中，男性更多，而在城市住区的贫困者中，妇女更多。

2004年登记的单亲户主家庭共有107 200户，目前这种家庭增加了22 900户，其中女户主家庭占76.2%。蒙古有39 900户家有18岁以下儿童的女户主家庭，在成员数达到8人或8人以上的家庭中，超过60%生活在贫困线以下。

根据2013年警方的统计数据，在总共623例已登记的家庭暴力案件中，城市地区和农村地区的案件各占54.8%和45.2%。在这些家庭暴力案件中，大多数受害者是妇女及其子女。

## 第一部分

### 1.1. 旨在消除性别歧视的法律、法规和立法措施

#### (第 2 条和第 3 条)

蒙古政府谴责对妇女的一切形式歧视，在其国家政策、立法和行动方案的执行中体现《消除对妇女歧视公约》的概念和原则。

1992 年《宪法》规定：“在政治、经济、社会和文化生活以及家庭关系中，男女享有平等权利（11），不得以民族血统、语言、种族、年龄、性别、社会出身或地位、财产、职业或职务、宗教、见解或文化程度，对人区别对待（14.2），在蒙古境内居住的每个人，在法律面前和法庭上一律平等（14.1），婚姻基础是，男女双方达到法定年龄、彼此平等且相互同意。家庭、孕产和儿童的利益受国家保护（16.11）。

蒙古议会在 2011 年通过了《性别平等促进法》，再次强化了上述条款，并为推进进一步实现男女平等权利的法律环境提供便利。

《性别平等促进法》（2011 年）、《家庭法》（1999 年）、《打击家庭暴力法》（2004 年）和《打击人口贩运法》（2012 年）确认了人权和妇女权利的价值，同时具体规定了对各级公共和私营实体及其他有关各方的问责原则。

2013 年 1 月批准了《蒙古<促进性别平等法>执行工作中期战略和行动计划》（2013-2016 年）。该战略文件设定了目标，将性别平等纳入部门政策主流，并加强切实执行《促进性别平等法》的国家能力。这是该国获得批准的第一个政府战略，证实了《促进性别平等法》执行工作复杂的跨领域性质以及部门间协作的必要性。

此项战略要求各级政策规划进程以性别统计和性别分析为基础，必须促进性别平等，并呼吁每个部门设立按性别划分的数据库。中央和地方各级的所有治理机构都有责任收集和使用对性别问题有敏感认识的统计数据，并向最终用户和公众做出有意义的解释。

在这方面，国家统计局于 2013 年 9 月批准了国家性别统计基本指标和相关框架。国家统计局目前正致力于构建方法，以使用性别统计基本指标并使性别统计数据库与各部委的数据库相连接。建立国家一级按性别分列的数据库，将成为监测《消除对妇女歧视公约》条款执行情况和评估促进性别平等政策实现情况的重要工具。正在编写题为“性别信息”的新的统计手册，以阐述该国性别平等条款的演变和进展情况。自 2013 年起，国家统计局聘请了一名专职的性别问题专家，这名专家在领导编制按性别划分的统计资料方面发挥了重要作用。

为执行《促进性别平等法》的规定，国家性别平等委员会与总选举委员会、公务员委员会、国家统计局、国家人权委员会、警察署、内阁监测和评估部等各个公共机构合作，旨在解决保护女童和妇女权利方面的一些复杂问题。

在司法改革进程框架内，总统办公室与司法部合作，在 2013 年通过《受害人和证人保护法》和之后设立总指挥办公室一事上发挥了重要作用。这将以多种方式（包括申请保护令等）充分促进对女童、妇女和暴力幸存者权利的保护。

警察署信息和研究中心按季度向国家性别平等委员会提供了包括/涉及家庭暴力案件的已登记刑事案件的数据和资料。警察署数据库存有与施暴者和受害者/幸存者、各种形式暴力行为和地点有关的信息。

根据《促进性别平等法》的规定，国家人权委员会获得授权，每两年向蒙古议会报告《促进性别平等法》的执行和进展情况。国家人权委员会有权接收、审查和解决与性别歧视有关的投诉。该委员会还在其预防、保护和促进人权与自由的任务授权内关注《消除对妇女歧视公约》的执行情况。委员会提交关于人权和自由状况的年度报告供议会审议。最高立法机构的法律事务常设委员会批准了议会的审议结论，并且应采取适当措施。2014 年提交的委员会第十三次报告显示，打击家庭暴力的法律环境并不足以保护暴力受害者或幸存者。该委员会提出了必要建议，旨在通过向受害者提供安全有效的保护以及针对犯罪者出台有效的问责制度，预防、揭露和消除家庭暴力。所有这些努力和宣传活动都成功地促进了制定有待立法者审查的《促进性别平等法》必要修正案。

自通过《促进性别平等法》以来，国家人权委员会总共收到 39 起投诉，其中：2011 年 5 起、2012 年 9 起、2013 年 16 起、2014 年上半年 9 起，投诉理由有性别歧视、工作场所性骚扰和家庭暴力。国家人权委员会受权在收到暴力行为受害者/幸存者的投诉后向相关机构和个人决策者提出投诉和建议、起诉案件、追究犯罪者责任和恢复受害者的名誉。

为保护妇女在服刑期间的权利，国家人权委员会研究了谋杀案的原因并对法院裁决进行分析。分析和研究结果表明，法院未能解决与女囚犯的子女监护权或照顾者有关的问题，因此，委员会建议在这一问题上采取或协调适当的法律措施。要注意的是，在监狱服刑的大部分妇女曾遭受多年的家庭暴力侵害。

今年，国家人权委员会对 24 个机构和 514 名个人开展了一项独立调查，以便监测按照《促进性别平等法》第 11 条的规定在用工行为和劳资关系中性别平等观点的落实情况。此项调查确认，工作场所性骚扰受害者无法将犯罪者绳之以法，原因包括缺乏雇主的理解、类似案件相关资料有限、《劳动法》在这方面的规定有限、缺乏防止此类行为发生的协调机制和相关问责措施。委员会关于人权和自由状况的第 13 次报告（2014 年）强调了这种情况并将其提交议会审查。希望在《劳动法》修正期间适当考虑上述所有问题。

2005年，成立了由总理担任主席的国家性别平等委员会，负责协调国家一级的性别平等政策。设立了国家性别平等委员会秘书处，以管理促进增强妇女权能的日常活动并便利执行促进性别平等的议程和活动。

国家性别平等委员会共有25名成员，在由8名全职工作人员组成的职能秘书处的支持下，在省和区两级设立了22个分支机构，在部委一级设立了25个部门理事会。在2005-2009年期间，国家性别平等委员会以其他国家和国际组织的成功做法为基础，重点关注针对部门活动出台性别平等政策和原则，与政府机构和公众分享知识和相关信息。2011年通过了《促进性别平等法》，使国家性别平等委员会在执行《促进性别平等法》、领导国家一级性别平等政策和改善有利的法律环境方面的跨部门协调职责具体化。[www.gender.gov.mn](http://www.gender.gov.mn)网站分享与增强妇女权能和性别平等有关的公开、透明信息，是公众可访问的资源丰富的工具。

国家性别平等委员会发起并鼓励以下组织的活动：（a）国家性别平等专家小组，（b）性别平等联盟和（c）媒体、新闻和民间社会协商理事会，这些机构是核心的实质性专家小组。

国家性别平等专家小组由专门研究性别平等和人权问题的专家组成，这些专家不仅针对促进性别平等议程过程中面临的挑战进行性别审计、分析和审查，还基于来自各机构的请求和询问，提供政策建议。

性别平等联盟是一个由学术界、高等教育机构的教授和行动研究人员组成的小组，致力于改善和促进性别平等教育和性别平等研究。性别平等联盟与国家性别平等委员会合作，不仅组织了关于大专院校学生中新出现的性别平等问题的年度会议，还为各级教育机构提供支持，使其课程对性别问题有敏感认识。

蒙古的妇女运动充满活力，致力于促进妇女权利和性别平等。妇女非政府组织为实现在蒙古逐步消除对妇女一切形式歧视目标做出了非常有效的贡献。

蒙古成功地与包括联合国性别平等专题小组、人口基金、开发署、世界银行、亚洲开发银行、瑞士发展与合作机构在内的多个国际组织、双边机构、基金会和合作机构建立伙伴关系，旨在转变公众的性别陈规定型观念，打击家庭暴力行为、打击人口贩运活动和加强国家在实现增强妇女权能和性别平等议程方面的能力。

蒙古常见的性别暴力形式如下：家庭暴力、性骚扰、人口贩运和工作场所性骚扰。《打击家庭暴力法》和《国家打击家庭暴力行动计划》均有保护暴力受害者和幸存者的条款。然而，尚未针对上述特定目的分配机制和预算，因此，令人遗憾的是，未能向暴力幸存者提供有效的保护服务。

在过去三年里，因家庭暴力丧生和受伤的人数分别为49人和1180人，其中86.6%是妇女（警察署信息和研究中心提供的数据）。强奸罪占家庭暴力罪的3.8%。在72名儿童受害者中，33%遭其继父虐待、59%遭亲戚或兄弟姐妹虐待、8%遭陌生人虐待。（一站式服务中心提供的2010年1月1日至5月25日的的数据）。

当前的司法惯例并不一定区分强奸和乱伦，往往导致“对罪犯的犯罪行为调查不充分”，并进一步掩盖了他们的乱伦行为。因此，有必要有效调查和审查这些问题，以便将犯罪人绳之以法。

考虑到上述情况，司法部成立了民间社会代表参与的工作组，这些代表提交了补充《打击家庭暴力法》的修正案草案，供议员审查和听取意见。面向儿童的24小时热线1 222和108正在运行，以便预防家庭暴力、提供相关的高效服务以及改善对儿童权利的保护。

社会福利基金会批准了收容所的具体标准，并负责为家庭暴力幸存者在收容所暂住期间分配费用。[201?]年，在收容所暂住的人的人均可变成成本为9 000图格里克，到2014年增至19 150图格里克。在乌兰巴托开设了三家一站式服务中心，位置离医院很近，暴力幸存者可以到这种机构获取医疗服务。由于资金限制，政府仅向乌兰巴托市的一家一站式服务中心提供财政支助。政府正在探寻更多的可能性，以便分配必要预算，支助在国家一级运作的收容所和一站式服务中心。

在2004-2007年期间，基于《打击家庭暴力法》的规定做出41项司法裁决。然而，由于缺少相关程序和机制（尚未出台），这些裁决无法得到执行。例如，“2012年4月5日，22岁的G被其丈夫捅了12刀致死。自她结婚之日起，其丈夫就对她不断施加压力和实施暴力。她向许多组织求助，但终因无法得到法律保护而被害身亡。虽然当时《打击家庭暴力法》已经生效，但这位年轻妇女无法得到应有的保护。妇女权利组织谴责称，立法漏洞、律师和专家的冷漠态度导致这名年轻妇女遇难”（2014年，国家反对暴力中心提供的信息）。因此，政府正竭尽全力创造有利的法律环境，以打击家庭暴力，并与相关各方开展政策层面的对话。

## 1.2. 采取行动，打破关于男女责任的普遍定型观念模式

### （第5条）

在《国家性别平等方案》的执行框架内，政府一直开展范围广泛的宣传活动，以打破针对妇女的带有偏见的普遍陈规定型观念，媒体组织也参与了这些宣传工作。国家性别平等委员会成立了由来自各种媒体机构的代表组成的“媒体理事会”。媒体理事会与国家非政府组织“环球国际”共同编写了题为“媒体部门性别指标”的方便用户的手册，并且正在与来自公共电视和日报的专家一道试点实际利用这些指标。

为纪念国际妇女权利日，政府每年在公众中组织开展为期七天的妇女权利运动。与国家消除暴力委员会、人口基金和开发署等国际和国内伙伴合作开展这些宣传活动。

为了鼓励更多的男性打击暴力侵害妇女行为，在蒙古总统主持下，2013年，国家性别平等委员会与人口发展和社会保障部及卫生部合作，组织了主题为“男性参与发展”的全国论坛，其中的一项关键议程主题是打击家庭暴力。

由于1999-2008年期间举行的公开辩论和讨论，2008年废除了禁止妇女从事的工作清单，根据1999年《劳动法》，禁止妇女从事涉及体力劳动的某些工作。该清单鼓励对妇女实施“积极的区别对待”，限制了其工作潜力和能力，例如在薪金普遍较高的采矿部门。

现行立法，如《家庭法》和《劳动法》的条款着重强调了妇女在养育子女方面的角色和责任或将这些角色和责任定型化。因此，新修正的法律的当前草拟版本更关注为人父母的平等责任和角色。

为了将人权和性别平等的基本概念和原则纳入各级教育机构的课程中，从2014-2015学年开始，在大专院校的课程中采用了新的学分制度，学生可以选修“性别平等课程”。

虽然开展的上述活动打破了针对男女责任的带有偏见的普遍定型观念和对妇女的歧视，但在改进相关政策、方案和行动计划，加强专家和机构能力，进行系统性评估和评价，筹集资金和分配预算以及确定具体的“文化”政策方面，还有很多工作要做。

### 1.3. 采取行动，预防和消除一切形式贩运妇女和儿童行为及利用妇女卖淫行为

#### （第6条）

2005年，蒙古政府批准了旨在防止所有公民被贩运和保护妇女及儿童免遭性剥削的国家方案。除了该国家方案外，议会在2012年通过了《打击人口贩运法》，禁止一切形式剥削妇女和儿童行为及贩运人口行为。2008年，蒙古加入了《打击跨国有组织犯罪公约关于预防、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》。

2013年，国家标准化委员会通过第58号令颁布了“为人口贩运罪受害者提供社会服务的共同标准”。这些新标准的目的是便利向有必要要求的人口贩运受害者提供社会服务并改进服务质量。2013年通过第A/93号令颁布了关于“为人口贩运受害者提供的全面保护和护理服务”的相关程序。

根据打击有组织犯罪司研究的数据，在过去8年（2006-2013年）里，共有涉及226名人口贩运受害者的95起犯罪案件被提起诉讼。据性别平等中心（非政府组织）称，在过去12年（2003-2014年）里，共有554人成为人口贩运罪受害者。虽然通过适当的司法裁决，在追查犯罪行为方面取得了一些进展，但人口贩运罪仍具有隐藏的跨国性质。非政府组织报告的实例反映了这一点，“2009

年，化名为 Jijgee 的 P 及其团伙绑架了多名女孩，通过恐吓和威胁方式在公寓和酒店出租房里对其实施性剥削。其中的四名犯罪人被相应起诉。”

通过创造有利的法律环境和建设预防、打击和消除人口贩运行为及保护人口贩运犯罪受害者的国家能力，政府一直在努力消除一切形式贩运行为和性剥削妇女和儿童行为。

政府与代表各民间社会组织 and 国际组织的关键利益攸关方合作，利用媒体手段和机构组织了关于预防人口贩运的公共宣传活动。

根据《打击人口贩运法》，司法部成立了由公共和民间社会组织代表组成的小组委员会，在警察总署刑事调查局设立了人口贩运问题特设局。

十年前，只有少数非政府组织处理与人口贩运有关的问题，现在有超过 30 家非政府组织和 12 家捐助组织参与处理此事。其中有两个组织专门提供人口贩运受害者保护，五个组织开展法律咨询，还有超过十个组织提供培训和能力建设服务。

在 2014 年上半年，蒙古政府、外交部、蒙古国情报局、性别平等中心（非政府组织）从国外带回 36 名人口贩运女性受害者和家庭暴力女性幸存者。“帮助个人基金”资助了这些工作的费用。2013 年，该基金有 2.80 亿图格里克，2014 年其获准预算仅为 2.24 亿图格里克。

司法部制定了一系列人口贩运问题方案，旨在培养警方工作人员和开展题为“人口贩运的原因和条件及预防”的研究。

2010 年，蒙古与中国澳门特别行政区当局签署了“打击人口贩运行为合作协议”。这有利于创建关于人口贩运事项信息交流的运作机制。2011 年以来，每年都与俄罗斯联邦、中华人民共和国、大韩民国、哈萨克斯坦共和国和土耳其共和国举行领事馆一级的协商会议，讨论人口贩运、毒品运输和有组织犯罪相关事项，交流信息/数据，提供支助，在商定的法律框架内开展合作以及根据协议进行业绩评估。

在过去 10 年里，国家非政府组织切实与有关国际组织合作打击人口贩运行为。自 2006 年以来，性别平等中心（非政府组织）在亚洲基金会支助下开通了 1903 服务热线。该热线服务提供与人口贩运问题有关的信息，向人口贩运受害者提供咨询服务，以及与执法机构就国内和国际一级的人口贩运案件开展合作。在瑞士发展与合作机构的财政支助下，人类安全研究中心（非政府组织）在乌兰巴托和扎门乌德（靠近中国边境的居住区）建立了收容所，为人口贩运受害者提供心理咨询服务。这个非政府组织积极参与《打击人口贩运法》的起草和游说工作，是政府与民间社会发展伙伴关系的最佳实践之一。

最近分配了超过 700 万图格里克，以向人口贩运受害者及其贫困家庭提供所需的法律支助和专业律师服务。

## 第二部分

### 2.1. 男女平等参与国家的政治和公共生活

（第 7 条、第 8 条）

《促进性别平等法》禁止政治和公共生活中的性别歧视。

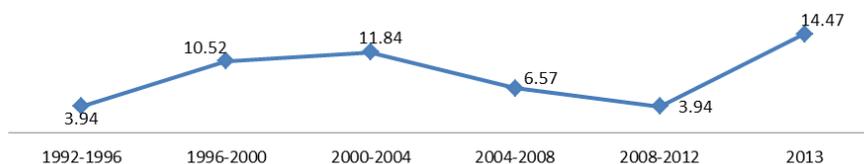
蒙古实行议会民主制政治制度，每个公民都享有选举权和被选举权。人们可以通过直接参与国家事务和通过民选代表机构行使国家权利。人民拥有在自愿基础上组织非政府组织和其他组织的权利。

在过去 10 年里，虽然妇女参与经济、社会和政治生活情况得到了显著改善，但参与决策进程的妇女比例仍然很低。蒙古政府承诺到 2015 年将参与决策进程的妇女比例提高到 30%（千年发展目标 3）。2011 年，在该目标范围内，《蒙古议员选举法》（第 27.2 条）规定，“在政党和政治联盟提名的所有候选人中，妇女的比例不得低于 20%。”因此，在 2012 年议员选举中，妇女占有所有被提名候选人的 32%，目前占国家大呼拉尔当选议员人数的 14.47%。

修订后的《选举法》做出了宝贵贡献，在 2012-2016 年任期的 76 名议员中，有 11 名女性当选。女议员成立了女议员核心小组。

图 1：议会中妇女所占百分比

选举年



资

料来源：选举总务委员会，2012 年。

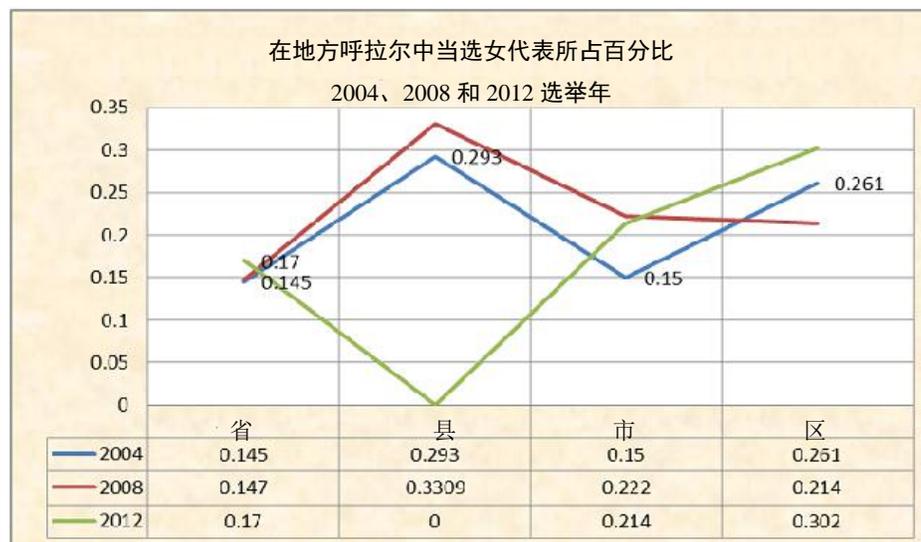
在过去 20 年里，民间社会的不断努力和参与（也就是蒙古妇女运动）无疑为上述成果做出了重要贡献。这一成绩也应归功于 2005 年成立的国家性别平等委员会，该委员会采取了一系列措施，旨在促进增强妇女权能和切实执行《促进性别平等法》。

人们认识到，妇女在政策和决策一级充分参与仍面临许多障碍。一方面，一些政党被金融团体所左右，内部民主薄弱，成员参与不足，媒体透明度低。另一方面，妇女非政府组织的研究结果和调查数据显示，在民众中，关于妇女地位的传统重男轻女陈规定型观念仍然强势。

在省、县、市、区和分区一级，担任决策职务和参与决策的妇女仍然不足。因此，政府一直在努力使地方社区一级的当选妇女代表获得能力。已做出努力，在地方各省、市和区一级的呼拉尔为妇女设置了 40% 的配额。

图 2：地方呼拉尔中当选女代表所占百分比

2004、2008 和 2012 年选举年



资料来源：选举总务委员会，2012 年

《促进性别平等法》第 10 条规定，在中央和地方公共管理机构的决策职务中，任职妇女不应少于 15% 至 40%。目前，妇女占有所有 17 900 名公务员的 57.4%，在决策者中占 27.6%。

截至 2014 年，共有 3 名女内阁部长和 2 名副部长在任。在所有国务秘书中，男女比例分别为 81.0% 和 19.0%（3 人）。在所有部长、副部长、国务秘书、司局长中，男女比例分别为 74.0% 和 26.0%。目前尚未有妇女被任命为或被选为省长或市长。

蒙古与 173 个国家保持着外交关系，在 32 个国家设立了大使馆，还设有两个常驻代表处、9 个总领事馆和 3 个领事馆。在总共 32 名驻外大使中，有 4 名是妇女。

内阁成员、国会议员、环境与绿色发展部部长桑加苏伦·奥云博士最近当选为联合国环境大会首位女主席。

蒙古国共有 458 名法官，其中妇女占 65.9%。司法总委员会的五名成员中有两名妇女。25 名最高法院法官中有 12 名妇女。首都的首席法官是女性。

## 2.2. 给予妇女、男性和儿童平等的公民权利

### （第 9 条）

根据《蒙古宪法》（15.1），蒙古公民的国籍以及获得和丧失国籍的依据和规则只能由法律来规定。因此，禁止取消蒙古公民的国籍，禁止将蒙古公民驱逐出境，引渡他国。

最近，蒙古公民的跨文化婚姻日趋增多；与外国人结婚的公民中有 90% 为妇女。与婚姻、财产所有权和子女国籍有关的事务成为新增问题。

非政府组织开展的调查显示，各种“婚姻介绍所”将蒙古女孩和妇女嫁给外国人以谋取钱财。这些“嫁出去的妻子”大多面临高风险，可能成为暴力、性剥削和人口贩运罪的受害者。没有制定专门协调机制来管理“婚姻介绍所”。

## 第三部分

### 3.1. 教育部门中的性别平等

#### （第 10 条）

《蒙古宪法》（16.7）规定，每个公民都有受教育权利，因此，国家提供免费普及教育。《教育法》（2002 年）和《促进性别平等法》（2011 年）均规定，蒙古的女童和男童，妇女和男子享有平等进入小学、初中、高中、职业培训学校、高等教育、科学和技术机构学习的权利。关于教育和千年发展目标的国家政策（2005 年）得到了全面实施。

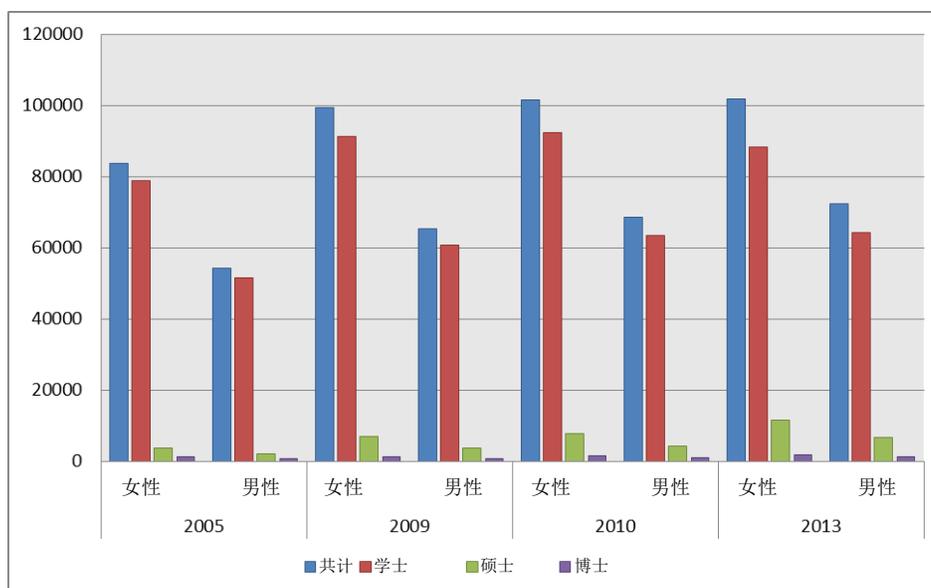
教科文组织的报告强调指出，蒙古的识字率较高。据统计，在全国 10 岁以上人口中，95.4% 识字，男性和女性的识字率分别为 95.3% 和 95.5%。

虽然蒙古所有公民都享有受教育机会，但是，由于生活状况有限和健康问题，少女母亲在受教育方面面临复杂问题。教育部鼓励所有年龄的妇女进入“终生学习中心”接受教育，该中心旨在为受教育机会较少的妇女提供支助。

在各级教育机构中，高中毕业生占 59.8%、职业学校毕业生占 15.5%、大学毕业生占 24.7%。蒙古有 17.4 万学生在高等教育机构就读，其中妇女占 58.5%、初等、中等和高等教育机构的性别比例分别为 1.0、1.2 和 1.4。教育部门员工和在各级教育机构中就读的学生方面有按性别分列的可用统计数据。在科学和教育部门工作的员工中，妇女占 78%。

图 3：高等教育机构中的学生

按性别和教育程度分列



在男性占主导的采矿和建筑专业就读的女生人数日益增加。在从 57 所职业培训学校毕业的建筑技术工人中，妇女占 21%；尽管如此，大多数妇女仍在低收入的“传统轻松”部门就业。

### 3.2. 劳动力市场中的性别平等

#### （第 11 条）

蒙古保障对就业实行非歧视原则，《宪法》（1992 年）规定，每个公民均享有自由选择专业和技能、得到适宜劳动条件、领取足够的工资和经营私人产业的权利。政府政策不仅旨在鼓励公民享有就业的宪法权利，而且执行关于该问题的专门方案。

《劳动法》（1999 年）保障男女在劳资关系方面的同等待遇，第 7 条规定了非歧视原则。国家检查局的检查员和专家参与解决涉及违反《劳动法》条款的事项。

《就业法》（2001 年）在改进国家就业政策及其原则、确认财政资源和降低失业率方面至关重要。该法律规定，为面临失业高风险的人如女户主家庭、养育至少四个 16 岁以下子女的妇女、残疾公民、年满 45 岁的个人提供六个月以上的可持续就业岗位的雇主，可从“就业促进基金”中获得其支付给上述雇员的工资 60% 的补偿。

《职业安全与健康法》（2008年）协调了职业安全、健康和公共卫生领域，并监测其他相关事项。设立了专门提供安全和创造卫生劳动环境的机构，定期开展必要的评估和评价，以防工人遭受职业病和遭遇工业事故。对于执行《职业安全与健康法》（2008年）来说，以有意义方式解释《国家改进职业安全与卫生方案》（2005-2010年）至关重要。

《促进性别平等法》（2011年）使男女协会和参与政治、经济、社会、文化和家庭环境方面的性别平等原则得到法律认可。该法律不仅保证了男女在劳资关系和就业中的平等，还防止解雇孕妇和养育幼儿的母亲以及预防工作场所性骚扰。国家性别平等委员会负责协调跨部门政策，而国家人权委员会将执行监测职能。

《职业教育和培训法》（2009年）使职业、技能和技术培训关系合法化。近期出现了许多劳动力市场，使得矿产和采矿勘探业务实现了多样化，因而设立职业培训中心，以培训专门在上述领域具有专长的技术工人。

国家性别平等方案（2002-2015年）重点关注消除劳资关系中的性别歧视，改进在非正规部门工作的人的法律环境，转变各级劳动力市场具有偏见的性别陈规定型观念，使公众注意到妇女，特别是从事无报酬工作的农村妇女的恶劣环境。关于非正规就业的国家政策（2006年）侧重于将非正规就业关系转变为正规标准和做法。

虽然《宪法》和劳动促进法鼓励非歧视原则和关系，但没有为想要就歧视做法提出控诉的人出台协调和问责机制。在报纸和其他媒体的工作广告中某些人因年龄而遭受边缘化和歧视，是劳动力市场歧视做法持续存在的证据。

协调劳资关系的法律、政策和方案禁止性别歧视，并要求所有雇主在工作场所开展广泛的不分性别的行动和倡议。在日常现实生活中，如试图执行禁止歧视孕妇和照料其幼儿的妇女的法律，人们的认识有限，使其无法解读法律并伸张正义。大多数人仍然不知道自己有权要求男女同工同酬和禁止工作场所性骚扰等权利。

2005年，国家人权委员会指出，存在基于年龄和种族的歧视倾向，这被视为违反《劳动法》第7条。该委员会建议制订禁止在劳资关系中基于年龄和种族的歧视的修正案。

2005年，蒙古政府通过了“国家职业安全与健康方案”，三年后，即2008年，国会批准了《职业安全与健康法》。2010年批准了《职业安全监测准则》，使社会合作组织具有开展劳资关系平等落实情况评估的平等法律环境。检查总局的资料（2006-2010年）显示，每年发生420起至480起工业事故，平均涉及450至500人，其中15%至20%丧生。每年有超过2000人因为职业病失去工作。但是，没有提供按性别分列的失业人员数据。

据 2013 年的统计数据，在总共 1103.6 名 15 岁及以上劳动人口中，妇女和男性分别占 47.5% 和 52.5%。这表明男女工人的比例分别增加和减少了 3%。在农业部门以外的所有有薪工人中，妇女占 47.8%。这表明蒙古实现了千年发展目标中的这一具体目标。

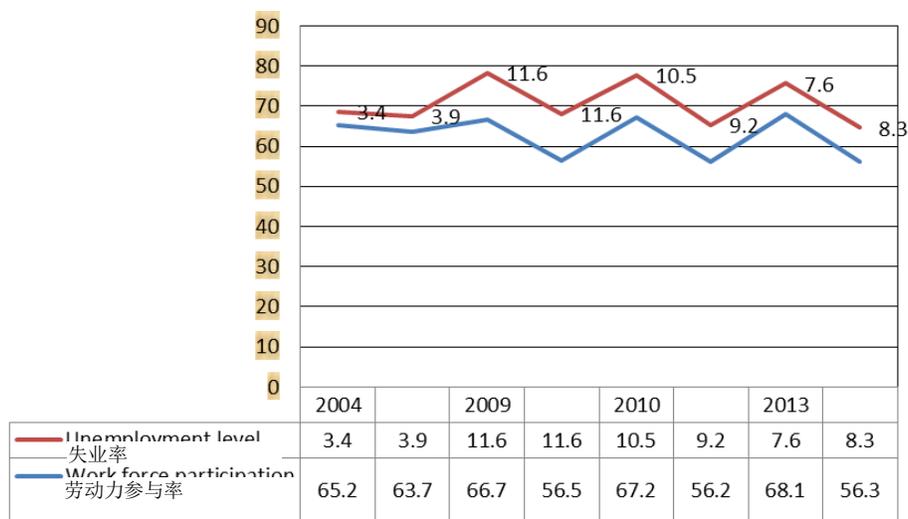
男性和女性的劳动力市场参与率略有不同，但是，其工资差距很大。全国男性的平均工资比妇女高 14.3%。2012 年的月均薪资为 55.76 万图格里克，但各部门的薪资各不相同。上文提及的薪酬较高的部门均为男性占主导的部门。

农村妇女仍然肩负重担，从事无偿和持续的艰苦工作。与城市妇女及农村和城市男性合计相比，农村妇女每天多从事 2.5 个小时的无偿劳动。

2013 年，全国劳动力参与率为 61.9%，其中，男性和女性的参与率分别为 68.1% 和 56.3%。尽管当前经济放缓，但在过去十年里，劳动力参与率保持稳定。这可能是由于政府运作的方案提供了兼职就业机会并鼓励新的就业机会，从而使就业率保持稳定。

失业率为 7.9%，仍是国家的重要关切领域。2004 年登记的失业人口为 35 500 人（男女分别占 44.8% 和 55.2%），2013 年，这一数字增加了 42.7%（男女分别占 45.2% 和 54.8%）。

图 4.按性别和年份分列的劳动力参与率和失业率



从男女的工资差异中可以得出以下结论，男性更多地从事收入较高的工作，与此相比，妇女一般从事低收入工作。妇女的退休年龄比男性早 5 至 10 年；子女较多的妇女退休时间更早。一般说来，妇女在家照顾幼儿并照顾其直系和旁系家庭成员。即便如此，许多妇女设法就业，同时承担两三倍的负担，重要的是要

注意到，她们的职业发展和相关晋升可能受到限制。（通过非歧视劳动立法促进性别平等，非政府组织可持续发展性别中心开展的调查，2012年）

大多数家长都面临相当复杂的工作生活，他们必须兼顾父母身份、工作/职业和社会生活。幼儿园和托儿所数量不足以为儿童和家长提供满意的体验；从2008-2009学年开始，普通中学将受教育年限从10年延长到12年。因此，6岁儿童进入小学就读，使母亲的照料负担加倍。根据现行的《劳动法》，该问题没有协调方案。最近，许多农村游牧妇女选择在学年搬到县中心居住，送子女到小学上学，而其丈夫和家庭中的年长成员留守。政府正在探寻是否有可能采用“弹性工作时间”和“工作生活时间表”，并增加从事儿童照料和儿童发展的机构数量。

《劳动法》第40.1.3条指出，年满60岁的雇员可以退休。在社会保险基金支助下，《养老金法》（1994年）为工作年限达到20年以上的雇员（60岁以上男性和55岁以上女性）发放退休金。养育四个或以上子女并且养老金缴纳年限不低于20年的妇女有权在50岁退休。

妇女非政府组织指出，妇女提前退休限制了其就业机会，剥夺了她们享有政治自由的权利，成为“玻璃天花板”。2009年劳动力调查表明，妇女提前退休是50岁及以上的妇女失业的主要原因。这些人中约30%为户主，因此提前退休肯定不是选择，因为退休影响了其收入状况。

截至2014年6月，每月最低退休金金额为20.73万图格里克，按比例计算的最低养老金为17.72万图格里克，社会福利资助的养老金为16.8万图格里克。

2012年12月，政府批准了“测算养老保险金和服务年限”决定，以调整因1990-2000年期间的经济过渡局势而失去工作和就业机会的人的状况。因此，去年有约49.48万人使用了这一受益选项。

2014年，除上述决定外增加了额外规定，使该受益选项覆盖1991-1994年期间提前退休的人以及有四个或以上子女的退休妇女。在1991-1994年期间。不论年龄，有四个或以上子女的妇女以及工作年限达到27年的人都有权退休。在1990年代过渡时期，由于国家由中央计划经济转向自由市场制度，很多工厂和经济实体被关闭。在此期间，许多妇女不得不在30多岁的时候就退休，这些人目前有权获得最低退休金方案。初步数据显示，约41 000人登记参与此项额外调整方案，其中妇女占82%。因此，将自2015年1月起补偿养老金差额。

“全球经济和金融危机对蒙古经济的影响：劳动力市场、社会脆弱性和贫穷”报告指出，该国30%至35%劳动力在非正规部门就业。妇女大多从事需要适度初始投资的小型交易业务，尚未建立保护其权利的法律环境。

### 3.3. 卫生部门中的性别平等

(第 4 条、第 12 条)

《蒙古宪法》(16.6)指出,每个公民都有权获得健康保障和医疗救助。因此,《医疗保健法》第 4 条规定,民众应不受任何歧视地获得医疗保健服务。目前,该部门正在执行三项国家政策、13 项法律、一份卫生部门总体计划和 20 多项战略文件。

自 1997 年以来,“生殖健康国家方案”已纳入了计划生育相关问题。之后批准了《关于生殖健康相关药物、医疗器械安全和可持续供应的国家战略》。政府 2010 年分配 8 500 万图格里克、2011 年分配 1 亿图格里克、2012 年分配 1.5 亿图格里克、2013 年分配 1.8 亿图格里克、2014 年分配 2.1 亿图格里克用于供应最需要的生殖健康药品和设备,这些药品和设备由卫生部管理。

针对弱势群体,人口基金通过卫生部每年分配 30 万美元,用于购买和分发必需的生殖健康药品和设备。

国家统计局每年进行一次国家一级生殖健康调查,2008 年的调查结果得出结论,不论教育、收入水平和年龄,96%至 98%的城乡受访代表说,他们了解常规节育方法。尽管关于计划生育方法的知识非常普及,但许多人不利用这些知识,因此,堕胎率仍然很高。约 70%的流产是反复性流产。要注意的是,针对目标群体的计划生育咨询服务的可及性和质量仍有待提高。

执行两个关于降低孕产妇死亡率的国家战略(2001-2005 年、2006-2010 年)、关于预防婴幼儿微量营养素缺乏的国家战略(2005 年)和关于孕产妇和婴儿健康的国家战略(2011-2015 年),促进了孕产妇和婴儿保健服务的可及性和质量的提高。孕产妇死亡率从 2000 年的 166.2 降至 2008 年的 96.7,使该国的孕产妇死亡率水平从高危降至中等。2013 年的孕产妇死亡率为 46.2,与 1990 年相比下降了 4.7 倍。力争到 2015 年达到我国千年发展目标中的指标。全国共有 341 所产科之家,为 74.9%的孕妇提供服务。

下列因素影响孕产妇死亡率:男性和妇女对生育和分娩过程的了解、与分娩有关的并发症、一般健康预防和防护。有时,生活环境导致无法遵从医嘱。

关于保健、劳动和社会保障的法律对产前到产后保健服务提供了整体指导,概述了实现免费保健的特别因素,为哺乳期母亲和缺乏必要营养物质的婴儿提供服务 and 给养。国家为孕妇提供分娩前到产后 45 天(与怀孕和分娩有关的)的体检、分析和治疗。妇女从孕期的第 5 个月起有资格领取为期 12 个月的每月补助。

通过医疗保险制度资助的补助金往往与所提供的医疗服务不相称。孕妇和哺乳期妇女,如果除了社会福利补助外没有任何其他收入,往往会遇到必要微量营养物质不足情况;这种情况因区域而存在差异。

截至 2013 年，20% 的国家预算花费在卫生部门运作上，卫生部门有 36 300 名女职工（共有 45 000 人）。

### 3.4. 消除经济和社会生活中对妇女的歧视

#### （第 13 条）

《促进性别平等法》禁止经济和社会领域的性别歧视。

《促进性别平等法》第 9 条保障经济领域的平等权利。国家性别平等委员会宣布 2014 年为“提高妇女经济权利和领导力年”，在此项运动框架内组织来自中小型企业 and 民间社会的妇女参加全国性辩论。2014 年 6 月，关于促进妇女经济机会和领导力的子战略获得批准。国家性别平等委员会通过批准子战略和制订相关方案，开展了一系列活动，旨在提高家庭收入、减少贫困及提高妇女经济地位。

当前的经济增长并没有推动消除贫困，但富穷差距使大多数妇女和儿童的生活易受伤害。截至 2014 年，女户主家庭占家庭总数的 17%。政府正致力于使经济机会多样化并为低收入家庭提供社会福利。

最近，国内移徙表现为从农村地区向城市住区大规模流动，尤其影响了首都乌兰巴托的基础设施，使其社会服务负担加重，对空气和土壤污染程度造成负面影响。许多男性和妇女为了追求更好生活而移徙城市。近年来，城乡社会经济水平不平等和自然灾害对推动大规模移徙流动起了关键作用。64% 的近期移徙者陪同家人或与家人团聚，其中大部分是妇女（69%）。移徙妇女更加脆弱，且易于遭受任何形式歧视，她们往往被迫从事任何种类的工作，有时可能导致她们沦为性别暴力受害者。

社会保障政策负责解决与残疾男女有关的问题。蒙古共有 9.63 万残疾公民，占人口的 3.8%。其中男性和女性分别为 5.27 万和 3.45 万。残疾居民就业及其社会包容是有待解决的优先问题。

### 3.5. 农村妇女状况

#### （第 14 条）

2004-2009 年期间，农村居民占总人口的 39.3%，自 2009 年以来，该数据已降至 34.9%。

蒙古的农村妇女在恶劣的气候条件下从事传统的游牧畜牧业，同时还要应对特定的文化和地理多样性。畜牧业通常依赖气候和自然条件，包括严重干旱和阻碍（暴雪）。同时，就牧民贫困加剧、缺少牧场、迁徙过程和其地区/社区矿场开发和扩大规划不善而言，生态系统的人为变化对牧民生计，特别是农村妇女的生活造成影响。

蒙古在联合国大会第六十届会议上提出了关于“改善农村妇女生活”的决议，从那时起一直努力追求进步。

农村地区妇女每天为家庭福利和家务付出平均 12 至 14 小时的无偿劳动。政府正在探究是否有可能在自愿基础上将男女牧民纳入社会保险范围。

政府重点关注为女牧民提供医疗服务，特别是，已做出具体努力，为孕妇和未来的母亲提供援助，使其能更方便地获取产前和产科之家服务。自上一届政府以来，蒙古特别重视为帮助农村妇女提供专业医疗服务；此外，设立了具备基本条件的产科之家，生活在县乡地区的妇女中，60%至 80%的人有机会到产科之家和相关医疗服务机构就诊，使得孕产妇死亡率显著下降。

截至 2013 年，各省均获得安装远程诊断设备及培训医生和技术人员的机会。远程医疗网络不加拖延地提供专业和现代化的医疗服务，已成为生活在偏远地区的妇女、婴儿和儿童的有用资源。

自 2009 年以来，对农村妇女开展了关于改善生计和增加家庭收入的培训。自 2012 年以来，农牧民妇女合作社数量一直在增加。农业部采用了一种新做法，为每公斤羊毛支付 2 000 图格里克，这激励农村妇女从事羊毛剪收和加工业务，并且提高她们在这方面的知识、技术和能力。

政府一直鼓励作物和蔬菜种植合作社，自 2012 年以来，在乌兰巴托和其他主要城市组织了农产品集市活动，使作物种植者能销售产品，并使城市居民能吃到产自田地的国内新鲜农产品。

环境与绿色发展部批准了首个部门性别平等战略，与防止农村家庭周边环境退化和缺乏的战略一道，将促进农村妇女及其家庭维持环境友好和生态平衡的经济。

## 第四部分

### 4.1. 法律面前男女平等

#### （第 15 条）

《蒙古宪法》（1992 年）规定，“男女有权拥有土地和其他类型财产”。《土地私有化法》（2005 年）使每户家庭能够拥有自己的地块（khashaa），然而，这类地块登记在负担家计者的名下，往往是男性名下。2008 年年底，此项法律得到修正，使每个公民能够拥有自己的地块且能够登记在个人名下。因此，妇女能够参与土地私有化关系并拥有土地。目前，每个蒙古公民都有权拥有 0.07 公顷的土地，并能租赁到 1 公顷以下的土地用于经营。

然而，被租赁用来经营的土地往往登记在男性名下。在 8 个省进行的调查显示，65%的土地登记在男性名下，余下的 35%登记在女性名下。根据财产权的相关评估结果，确定未私有化的地点、将其记入文件并围上围栏，要花费高昂费用。这些昂贵的行动可能阻止妇女参与土地私有化进程和实践。

任何形式的财产私有化过程，如果存在男女不平等，都可能限制妇女开办私营企业和/或推动创业。自 2008 年以来，政府一直鼓励中小企业的发展议程和相关活动；然而，妇女的参与依然有限。

《民法典》第 126 条规定，红利和证券是家庭成员的共同财产。然而，在离婚过程中，可根据《公司法》裁定或协调分配配偶从其联营公司中赚取的红利。在这种情况下，配偶及共同拥有财产的家庭其他成员的权利可能受到损害。为了防止这种情况发生，政府正致力于纠正这种做法。

#### 4.2. 婚姻和家庭关系中的性别平等

##### （第 16 条）

《蒙古宪法》规定，年满 18 岁的蒙古男女公民，可在双方同意的基础上缔结结婚约。《家庭法》保障已婚夫妻的家庭关系和相互平等。根据此项法律，婚姻应是自愿平等的。国家保护家庭、母亲、婴儿和儿童的利益。打算结婚的配偶必须到国家授权的机构登记。

该法规定，婚姻关系不受基于国籍、血统、语言、种族、性别、宗教、观点、教育和其他状况的歧视。该法律还规定必须遵守一夫一妻制度。

男女的平均初婚年龄分别是 26.2 岁和 24.2 岁，比 10 年前有所延后。婚姻数量正在减少。截至 2013 年，共有 15 800 对新人登记结婚，3 500 对夫妻申请离婚，与 2006 年结婚高峰时相比，婚姻数量减少了 67.8%，离婚案件增加了 2.5%。

《家庭法》及其他相关法律规定，夫妻应在自愿基础上利用必要信息，平等做出与生殖相关的决定，夫妻在婚姻、计划生育、决定子女数量、生育间隔、子女出生地、医疗和卫生保健服务类型方面应享有平等。新修正的《家庭法》规定，“父母对其子女负有责任”，使离婚后延续子女监护权得到法律认可。

2013 年进行的一项随机调查显示，在 15-49 岁人群中，分别有 98.6%的男性和 99.6%的女性了解某种节育手段。45.4%的男性和 52.4%的女性称其通过媒体了解计划生育。

必须认真分析现代家庭的性别关系和结构变化，以制订适当的人口政策，同时考虑到有残疾成员的家庭、两代或多代人共同生活的家庭和女户主家庭等各种大家庭。

因此，人口发展和社会保障部提交了“人口发展综合政策”供议会审查，该政策着重强调家庭发展问题。新修正的《家庭法》建议改变家庭发展和儿童权利方面的做法。该法律提议将现有的儿童支助中心扩展为在各省和地方各级拥有分支和附属单位的国家机构。

2013年，就家庭教育方面的共同标准、建立家庭咨询中心和相关内容、行动计划、指导方法和工作人员规则达成协议。[www.ger-bul.info](http://www.ger-bul.info) 网站提供与家庭相关问题有关的信息，并宣传旨在满足家庭需要的社会福利在线服务。

---