



## 儿童权利委员会

## 关于墨西哥第四和第五次合并定期报告的结论性意见 \*

## 一. 引言

1. 委员会在 2015 年 5 月 19 日至 20 日举行的第 1988 次和第 1990 次会议(CRC/C/SR.1988 和 1990)上审议了墨西哥第四和第五次合并定期报告(CRC/C/MEX/4-5)，并在 2015 年 6 月 5 日举行的第 2024 次会议(见 CRC/C/SR.2024)上通过了以下结论性意见。
2. 委员会欢迎缔约国提交第四和第五次合并定期报告和对问题清单的书面答复(CRC/C/MEX/Q/4-5/Add.1)，这有助于委员会更好地了解缔约国的儿童权利状况。<sup>1</sup> 委员会对与缔约国高级别、多部门代表团开展的建设性对话表示赞赏。

## 二. 缔约国采取的后续措施和取得的进展

3. 委员会欢迎缔约国批准或加入下列文书：
  - (a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2008 年；
  - (b) 《残疾人权利公约》及其任择议定书，2007 年；
  - (c) 《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》，2007 年。

\* 委员会第六十九届会议(2015 年 5 月 18 日至 6 月 5 日)上通过。

<sup>1</sup> “儿童”一词包括任何 18 岁以下的人，含青少年。在西班牙语中，“儿童”的对应词应为“niños, niñas y adolescents”。



4. 委员会赞赏地注意到缔约国采取了以下立法措施：
  - (a) 《儿童和青少年权利通则》，2014年；
  - (b) 《预防和消除歧视联邦法案》改革，包括有关儿童的规定，2014年；
  - (c) 承认享受高质量教育权利的教育体制改革，2013年。
5. 委员会还欢迎以下体制措施和政策措施：
  - (a) 《国家预防少女怀孕战略》，2015年；
  - (b) 《2014-2018年国家人权方案》；
  - (c) 《2014-2018年国家残疾人发展和融合计划》；
  - (d) 《2013-2018年国家发展计划》。

### 三. 主要关切领域和建议

#### A. 一般执行措施(《公约》第4条、第42条及第44条第6款)

##### 委员会以往的建议

6. 委员会建议缔约国采取必要措施，落实其以往提出的尚未落实或尚未充分落实的建议(CRC/C/MEX/CO/3)，特别是关于独立监测、数据收集和培训以及《公约》宣传的建议。

##### 立法

7. 委员会欢迎《儿童和青少年权利通则》获得通过，但是对其能否在联邦、州和市各级得到有效而及时的执行表示关切。委员会尤为关切的是尚未通过《通则》的实施细则，很多与儿童相关的联邦法律仍然需要和《通则》进行协调，很多州仍然没有依照《通则》的要求通过有关儿童权利的立法。

8. 委员会建议缔约国确保在联邦、州和市各级有效执行《儿童和青少年权利通则》，包括尽快：

- (a) 与民间社会和儿童磋商通过《通则》的实施细则；
- (b) 确保各州按照《通则》的要求通过有关儿童权利的立法；
- (c) 确保使全部联邦和州立法与《公约》和《通则》保持一致。

##### 综合政策和战略

9. 委员会注意到，根据《儿童和青少年权利通则》，应该在2015年年底以前通过《国家保护儿童和青少年计划》，但是委员会对其能否及时通过和有效执行表示关切，尤其考虑到题为“适合儿童成长的墨西哥”的《2002-2010年行动纲

领》执行不力。委员会还对在州和市级能否及时通过地方方案表示关切。委员会注意到国家社会发展政策评价委员会负责评价联邦一级的儿童权利相关政策。但是，委员会对缺乏在州和市级建立儿童权利相关政策的监测和评价机制的信息表示关切。

#### 10. 委员会建议缔约国：

(a) 确保及时通过《国家保护儿童和青少年计划》以及州和市级地方方案，使其涵盖《公约》及其《任择议定书》的所有方面，纳入性别平等视角并为其有效执行提供充分的人力、技术和财政资源。对儿童、民间社会和相关国际组织的意见应给予充分的考虑；

(b) 采取措施，确保各州和市政机关指定相应的监测和评价机制对儿童权利相关政策进行评价。

#### 协调

11. 委员会欢迎《儿童和青少年权利通则》规定由缔约国总统主持建立国家全面保护制度的工作。但是，委员会关切的是，在联邦、州和市各级能否及时建立这样的制度，以解决与目前尚无机制作以协调《公约》及其《任择议定书》的执行这一实际情况相关的诸多关切事项。

12. 委员会促请缔约国加快建立国家全面保护制度并确保为其提供必要的人力、技术和财政资源，以保证其在联邦、州和市各级有效运作。委员会特别建议缔约国加快：

(a) 成立联邦、州和市各级执行秘书处；

(b) 成立联邦和州儿童保护办公室并确保其运作与《儿童和青少年权利通则》相符。

#### 划拨资源

13. 委员会注意到，审议期间划拨给儿童的资源有所增加，资源如何用于儿童的问题也更加明晰。但是委员会关切的是：

(a) 实际上预算成本分析尚未纳入《儿童和青少年权利通则》；

(b) 划拨给儿童权利特别是儿童保护和参与方面的资源不足，从联邦一级转入州级和市级的资金划拨不够透明；

(c) 联邦和市级预算未充分显示儿童问题预计支出额；

(d) 尽管缔约国对腐败问题有较高的认识，但是尚未对划拨给儿童权利的资金管理不善情况予以记录。

14. 考虑到委员会 2007 年题为“为儿童权利划拨资源：国家的责任”的一般性讨论日，委员会建议缔约国：

(a) 对执行《儿童和青少年权利通则》所需预算进行评估，确保为其有效执行划拨充足的人力、财政和技术资源；

(b) 加大努力对儿童预算需求进行全面评估，并为落实儿童权利划拨充足的预算资源，特别增加向教育、卫生、儿童保护和参与分配的预算；

(c) 在编制联邦预算，包括编制划拨到各州和各市预算时，继续采用重视儿童权利的方针，确保州和市级预算列明儿童事项预计支出额，并改进对整个预算中儿童资源划拨和使用情况进行跟踪的制度；

(d) 对任何部门如何在投资或预算削减过程中考虑儿童最大利益的情况开展影响评估，确保这类投资或预算削减对女童和男童的影响得到评定；

(e) 强化反腐措施，包括有效侦查、调查和起诉腐败的机构能力。

## B. 一般性原则(《公约》第 2 至 3 条、第 6 条及第 12 条)

### 不歧视

15. 委员会注意到《国家平等和不歧视计划(2014-2018 年)》，但是对普遍存在歧视土著儿童、非裔墨西哥儿童和移徙儿童、残疾儿童、女同性恋儿童、男同性恋儿童、双性恋儿童、变性儿童和双性儿童、流落街头儿童以及贫困儿童和农村儿童表示关切。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 采用包括充分资源、时间表以及可衡量目标的路线图，要求联邦、州和地方各级主管部门采取措施，包括采取扶持措施，防止和消除对土著儿童、非裔墨西哥儿童和移徙儿童、残疾儿童、女同性恋儿童、男同性恋儿童、双性恋儿童、变性儿童和双性儿童、流落街头儿童以及贫困儿童和农村儿童的一切形式歧视；

(b) 确保主管部门、公务员、媒体、教师、儿童和普通公众对有关儿童权利的成见的不良影响具有敏感认识，并采取一切必要措施，尤其通过鼓励媒体采用行为守则，防止出现这些不利的成见；

(c) 推动教育机构、卫生保健中心、少年拘押中心、替代性照料机构以及其他场所建立便利儿童的投诉机制，确保实施歧视者受到充分的制裁。

17. 委员会深为关切的是，顽固的重男轻女态度和性别成见歧视女童和妇女，导致缔约国内暴力侵害妇女和女童的现象极为盛行。

18. 委员会促请缔约国尽最大可能优先确保消除歧视女童和妇女的重男轻女态度和性别成见，包括通过教育和提高认识的方案。

## 儿童的最大利益

19. 委员会注意到宪法承认儿童有权使自己的最大利益作为首要考虑问题得到重视，但是对据报告这一权利在实践中并未得到一贯应用表示关切。

20. 根据其关于儿童有权使自己的最大利益列为首要考虑问题的第 14(2013)号一般性意见，委员会建议缔约国加大努力确保在所有立法、行政和司法程序及决策中，以及在与儿童有关和对儿童有影响的所有政策、方案和项目中，妥善纳入并始终贯彻这项权利。在这方面，委员会鼓励缔约国制定程序和标准，对政府所有有关人员进行指导，确定在每个领域儿童的最大利益并将此作为首要考虑的问题给予充分重视。

## 生命权、生存权和发展权

21. 委员会严重关切武装暴力、贩毒和打击有组织犯罪的形势导致许多儿童遭到杀戮，包括在特拉特拉亚案等法外处决案件中，而且这种状况继续威胁着很多儿童的生命权、生存权和发展权。委员会还关切：

(a) 儿童失踪人数众多，特别是 10 岁以上女童；

(b) 缔约国尚未保证一些事故或暴力事件的受害儿童的家庭能够有效诉诸司法，如索诺拉州某幼儿园火灾中的受害儿童或来自拉普埃夫拉的男童何塞·路易斯·特雷华特拉；

(c) 报告杀戮妇女和女童的数字居高不下，缺乏官方分列的数据，在这方面普遍存在有罪不罚。

22. 委员会促请缔约国：

(a) 加快通过有关强迫失踪的一般法，确保依照《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》在联邦和州两级将强迫失踪定为刑事罪。法律应当纳入解决儿童失踪特别是女童失踪问题的具体措施；

(b) 采取紧急措施防止儿童及其父母发生暴力死亡、杀戮和失踪，包括处理这些暴力行为的根源，例如武装暴力、有组织犯罪、贩毒、性别不平等、贫穷和边缘化；

(c) 确保提供关爱儿童的暴力死亡、杀戮和失踪指控调查机制，迅速、彻底地调查这类行为，将被控犯罪人绳之以法，包括被控犯罪人是政府官员的情况(如特拉特拉亚案)，为受害儿童家庭提供心理社会支助和充分补偿；

(d) 在州一级简化和统一现有程序，拉响“安珀警报”，以期毫不拖延地启动对失踪儿童及其父母的搜寻工作；

(e) 如消除对妇女歧视委员会所建议(见 CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 第 19 段(a)项)，确保根据客观要素将杀害妇女行为定为刑事罪，以使这一问题依照国际

标准具有编入各州刑法的适当资格，并规范全国各地杀害妇女行为的警方调查程序。缔约国还应确保有效执行将杀害妇女行为编入联邦和各州刑法的规定；

(f) 收集有关杀戮(包括杀害妇女)、儿童失踪以及父母被杀害或被迫失踪及其身后遗留子女人数的分列数据。

23. 委员会还对大量儿童死于交通事故表示关切。

24. 委员会建议缔约国进一步采取措施，防止交通事故发生，继续提高对预防事故的认识，制定并实施适当的惩罚，特别针对酒后或吸毒后驾驶者。

#### 尊重儿童的意见

25. 委员会注意到，已采取措施促进儿童参与，如每年组织“墨西哥女童和男童议会”，但是委员会感到遗憾的是，缺乏旨在促进儿童参与的常设论坛。委员会还对司法和行政诉讼程序未始终听取儿童的意见的报告表示关切。

26. 根据委员会关于儿童表达意见的权利的第 12(2009)号一般性意见，委员会建议缔约国：

(a) 根据《儿童和青少年权利通则》第 72 条和第 125 条第三款，确保在联邦、州和市级设立儿童参与常设论坛并密切监测其对于制定和执行相关法律和政策的影响；

(b) 有效执行承认儿童有权在相关司法和行政诉讼程序中发表意见的立法，包括监测在涉及儿童的案件中执行司法行政条例的情况。

### C. 公民权利和自由(第 7 至 8 条及第 13 至 17 条)

#### 出生登记

27. 委员会欢迎承认出生登记权的 2014 年宪法改革，但是对土著儿童、非裔墨西哥儿童和移民儿童以及生活在边远地区的儿童出生登记率仍然较低表示关切。

28. 委员会建议缔约国加大努力，确保普及出生登记，包括进行必要的法律改革以及在州和市各级采取必要的程序。应当在所有产科诊所、主要移民过境点或目的地以及通过传统助产士接生的社区设立移民登记处或流动办事处。

### D. 暴力侵害儿童行为(第 19 条、第 24 条第 3 款、第 28 条第 2 款、第 34 条、第 37 条(a)项及第 39 条)

#### 有组织犯罪条件下的暴力行为

29. 委员会对没有将有组织犯罪集团等武装团体招募儿童定为刑事罪深表关切，还对未采取充分措施防止武装团体不断招募儿童及保护受害儿童并为其提供心理社会支助表示关切。

30. 委员会建议缔约国：

- (a) 将有组织犯罪集团等武装团体招募儿童明确为刑事罪；
- (b) 除其他外，特别通过查明和监测包括有组织犯罪集团在内的国内各种武装团体，确保儿童不受武装团体招募；
- (c) 确保为被非法招募的儿童提供诉诸司法的机会和补偿；
- (d) 审查打击有组织犯罪的战略，以确保儿童受到保护免于暴力，在军队、安全、司法和社会福利机构打击有组织犯罪集团的联邦行动中切实执行保护儿童权利的联合协议。

#### 保护儿童免于一切形式的暴力

31. 委员会欢迎《儿童和青少年权利通则》有关在联邦和州两级通过立法和政策以防止、处理和制裁暴力侵害儿童行为的规定，但是对能否有效执行这些规定以及普遍存在对暴力侵害儿童行为有罪不罚的现象表示关切。委员会尤其关切的是：

- (a) 儿童遭受酷刑和其他残忍或有辱人格的待遇或处罚的现象很普遍，特别是移徙儿童、流落街头儿童以及受警方羁押和其他形式拘留的儿童；
- (b) 儿童受体罚、家庭暴力和基于性别的暴力呈现高发态势，受害儿童缺乏诉诸司法的机会；
- (c) 暴力行为日益增多，包括性暴力、学校霸凌以及青少年遭受互联网欺凌的比例较高；
- (d) 参与斗牛培训的儿童的身心健全及与之相关的各种表现、以及观看斗牛这种暴力现象的儿童的精神和情感健康。

32. 根据有关儿童享有受到保护免于体罚和其他残忍或有辱人格的惩罚形式的权利的第 8(2006)号一般性意见以及关于儿童享有免于一切形式暴力的权利的第 13(2011)号一般性意见，委员会促请缔约国在联邦和州各级通过综合性法律和政策，防止和制裁一切形式的暴力，保护和援助受害儿童。缔约国还应当：

- (a) 根据国际标准统一各州对酷刑罪的定义，确保把儿童权利视角纳入与调查和起诉酷刑案件有关的议定书中；
- (b) 确保在联邦和州各级明确禁止在任何场所实施体罚以及从联邦和州级民法中废除“惩戒权”。缔约国还应当提高对积极的、非暴力的和参与式抚养儿童形式的认识；
- (c) 根据消除对妇女歧视委员会的建议(见 CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 第 16 段(a)项)，通过完全执行预防、处理、惩治和根除暴力侵害妇女行为国家方案，有效落实《妇女享有无暴力生活总议定书》；

(d) 确保受害儿童拥有诉诸司法的机会，包括通过在总检察长办公室设立计划性专业服务，促进各机构、学校、拘留中心、医院和其他相关场所设立便利儿童的保密投诉机制，提供法律服务，起诉被控犯罪人，为受害儿童提供康复和补偿；

(e) 以校内外儿童为目标，针对通过互联网对儿童实施暴力的范围开展研究，加大努力防止和处理这一现象；

(f) 制定玩耍、休闲、娱乐、文化、艺术和体育计划，建立基础设施和安全的公共场所，抵制不良暴力影响，讲授无暴力沟通技能，确保儿童充分发展；

(g) 采取措施实施禁止儿童参与作为一种最有害童工形式的斗牛培训以及相关表现的禁令，采取措施保护儿童作为观众的身份并提高对与斗牛相关的身心暴力及其对儿童的影响的认识。

### 性剥削和性虐待

33. 委员会注意到通过了一项援助性虐待受害儿童的议定书，但仍然关切针对儿童特别是女童的性暴力案发生率很高的问题。委员会对强奸犯与受害者结婚即可逃脱惩罚表示严重关切，还关切目前就针对儿童的性虐待罪的诉讼时效改革《联邦刑法》的提案并未充分保护儿童权利。委员会还表示关切的是，查明、保护受害儿童并使其康复的努力还不够，教育中心性暴力案件数量不断上升。

34. 委员会促请缔约国：

(a) 审查联邦和州级立法，确保依照国际标准将强奸定为刑事罪，并废除可能被用来逃脱对儿童所犯性侵害罪惩处的所有法律条款；

(b) 确保《联邦刑法》经修改后规定，与针对儿童的性虐待犯罪有关的制裁和刑事诉讼均无诉讼时效，制裁既涵盖犯罪人，也涵盖教唆者。各州刑法必须通过类似规定；

(c) 建立强制举报儿童性虐待和性剥削案件的机制、程序和准则，确保提供便利儿童的投诉机制，尤其是在学校；

(d) 防止、调查和起诉所有针对儿童的性虐待案件，并给予罪犯应有的惩罚；

(e) 为法官、律师、检察官、警察和其他相关人员提供如何处理性暴力受害儿童以及在性暴力案件中法官的性别成见如何影响女童享有公正审判的权利的培训，并密切监测涉及儿童的审判工作；

(f) 切实执行援助性虐待受害儿童的议定书，确保提供旨在保护他们的优质服务 and 资源，向他们提供身心康复和重返社会的途径并给予他们补偿；

(g) 提高对防止儿童性虐待的认识，告知公众这类虐待属于犯罪，解决将受害者污名化的问题，特别是在被控犯罪人是亲属的情况下。



35. 委员会对有关多年来有数百名儿童受到天主教会及其他宗教机构神职人员性虐待的确证报告深表关切。委员会尤为关切的是，如缔约国代表团所承认，迄今为止犯罪人普遍没有受到惩处，调查和起诉案件的数量很少，国家官员被控同谋犯罪，缺乏儿童可以利用的投诉机制、服务和补偿。

36. 委员会强烈促请缔约国：

(a) 立即采取措施调查并起诉参与或合谋对儿童实施性虐待和性剥削的所有罗马天主教及其他宗教机构的神职人员，确保犯罪人根据其罪行的严重程度受到制裁；

(b) 为性虐待受害儿童提供身心康复和重返社会所需的一切服务并给予其充分的补偿；

(c) 确保为防止神职人员实施性虐待而采取的具体措施成为与暴力侵害儿童有关的所有政策的一部分，确保赋予儿童权能以保护自己免受性虐待并知晓在此类虐待案件中可以求助的机制；

(d) 采取具体措施提高对这类虐待的认识，以战胜社会对这些犯罪及与之相关的禁忌的容忍；

(e) 收集与涉及罗马天主教神职人员对儿童实施性虐待案件有关的分列数据并在其下次报告中提供详细资料，说明定罪和宣判的情况。

#### 有害习俗

37. 委员会注意到，根据《儿童和青少年权利通则》第 45 条，联邦和州法律应当把男女最低结婚年龄定为 18 岁，《联邦民法》已做了相应的修改，但委员会对能否在州一级切实执行这项规定表示关切。委员会还对童婚率高以及举报的强迫婚姻案件特别是涉及土著社区女童的强迫婚姻案件表示关切。

38. 根据关于有害习俗的消除对妇女歧视委员会第 31 号联合一般性建议/儿童权利委员会第 18(2014)号一般性意见，儿童权利委员会建议缔约国通过确保各州法律把男女最低结婚年龄定为 18 岁，保证切实执行《儿童和青少年权利通则》第 45 条。缔约国还应当实施提高认识的全面方案，重点提高家长、教师和土著领袖对于童婚对女童的不利影响的认识。

#### E. 家庭环境和替代性照料(第 5 条、第 9 至 11 条、第 18 条第 1 和 2 款、第 20 至 21 条、第 25 条及第 27 条第 4 款)

##### 被剥夺家庭环境的儿童

39. 委员会欢迎《儿童和青少年权利通则》中包含禁止因贫穷而使儿童与其家人分离的规定，并命令设立联邦和州儿童保护办公室，尤其保护被剥夺家庭环境的儿童。但是，委员会关切的是：

- (a) 没有充分的政策支持家庭履行为人父母的责任；
  - (b) 被剥夺家庭环境的儿童总人数尚为未知数；
  - (c) 机构收养仍然优先于寄养；
  - (d) 对替代性照料机构的监管不足，导致虐待和忽视儿童的恶劣案件，“Casitas del Sur”和“La Gran Familia”(Mama Rosa)等机构曾发生过这类案件。
40. 委员会建议缔约国考虑“关于替代性儿童照料的导则”(大会第 64/142 号决议，附件)，特别是：
- (a) 通过更多支持家庭履行父母责任的政策，以切实保证儿童不会因贫穷或经济原因与家人分离；
  - (b) 通过促进儿童非机构安置的战略，在各州建立儿童寄养制度，优先考虑亲属照料；
  - (c) 为寄养家庭和机构工作人员提供有关儿童权利以及被剥夺家庭环境儿童的特殊需求的培训；
  - (d) 收集有关寄养和机构儿童安置情况的数据并定期审查安置情况，监测照料的质量，包括通过为联邦和州各级儿童保护办公室划拨适足的资源以及如《儿童和青少年权利通则》第 112 条所规定创建国家替代性照料机构登记制度；
  - (e) 调查和起诉替代性照料机构被控暴力侵害儿童的犯罪人并给予此类暴力受害儿童以补偿。

## 收养

41. 委员会注意到《儿童和青少年权利通则》设定了在联邦和州各级适用的收养框架，但是对该法律未明确禁止仍然普遍存在的私人收养做法表示关切，这种做法势必带来不当经济和其他收益风险，包括买卖儿童以供收养的风险。
42. 委员会建议缔约国确保在联邦和州各级刑法中明确禁止和制裁私人收养。还应当确保在联邦和州各级切实执行《儿童和青少年权利通则》中有关收养的规定，包括通过按需要修改立法和建立有关国家和国际收养分列数据的登记制度。

## 在监狱中与母亲一起生活的儿童

43. 委员会注意到 6 岁以下儿童可以在监狱和母亲一起生活，缔约国目前正在审查与母亲一起生活的儿童相关准则以保障其权利。但是，委员会对能否及时通过这些准则以及母亲替代拘留方案不充分表示关切。
44. 委员会建议缔约国考虑一切可能的母亲替代拘留方案。缔约国还应当完成与在监狱和母亲一起生活的儿童有关的准则的修订并切实予以执行，确保提供适足的生活条件，包括获得食物、保健、卫生和教育，以利于儿童的身心、道德和社会发展，保护儿童免受暴力行为。

F. 残疾、基本健康和福利(第 6 条、第 18 条第 3 款、第 23 至 24 条、第 26 条、第 27 条第 1 至 3 款及第 33 条)

残疾儿童

45. 委员会欢迎《2013-2018 年国家发展计划》，其中包括实现高质量的包容性教育目标。委员会对缔约国采取的措施也表示欢迎，特别是有关儿童早期发展和及早发现残疾的措施。但是，委员会关切的是：

- (a) 很多仍然没有享受免费获取保健和康复服务的残疾儿童未受到教育，而且他们是暴力和剥削的受害者；
- (b) 儿童被遗弃以及残疾儿童接受机构照料的比例很高，有关这些儿童遭受暴力和虐待以及残疾女童被强迫绝育的报告屡见不鲜；
- (c) 受到暴力侵害和凌虐的残疾儿童特别是残疾女童诉诸司法的机会有限；
- (d) 存在一种特殊教育模式，这种模式阻碍建立适应所有儿童包括残疾儿童的需求的全面包容性教育制度；
- (e) 缺乏无障碍学校、教育材料和训练有素的教师，这尤其给土著社区的残疾儿童和生活在农村和边远地区的儿童带来影响；
- (f) 为残疾儿童提供支助服务的资源中有相当一部分由私人实体(Teletón)管理，缺乏适当的项目监管，该实体传达的残疾儿童形象有问题。

46. 根据关于残疾儿童权利的第 9(2006)号一般性意见和残疾人权利委员会的建议(CRPD/C/MEX/CO/1)，委员会促请缔约国全面承担确保残疾儿童权利的首要责任并适用基于人权的残疾问题解决办法。缔约国应当：

- (a) 确保所有残疾儿童切实享有保健和康复服务的权利、能够上学并免于暴力和剥削。应当采取具体措施应对土著儿童在这些领域面临的特殊挑战；
- (b) 防止遗弃残疾儿童及收容安置；
- (c) 充分监督残疾儿童居住的机构，调查并制裁女童强迫绝育的案件；
- (d) 通过符合儿童年龄以及具体残疾需要的程序上的便利，确保所有残疾儿童都能诉诸司法，并且可以在确定儿童最大利益的过程中发表意见，同时，为残疾儿童提供法律援助，特别关注生活贫困或由机构收养的残疾儿童；
- (e) 如《儿童和青少年权利通则》所规定，加大努力为所有儿童建立各级包容性教育制度，包括在全国各地提供无障碍学校和教育材料、训练有素的教师和交通工具；
- (f) 有效监督由私人机构管理的所有资源和项目，以确保所有残疾儿童无差别地从这些资源中受益，确保残疾儿童不再是被私人实体等描绘的慈善对象，而是权利持有人；

(g) 建立收集有关残疾儿童分列数据的制度，包括有关由机构收养的儿童、暴力受害儿童以及接受教育和入学儿童的信息。

### 健康和保健服务

47. 委员会注意到缔约国为降低儿童和产妇死亡率而采取的措施。但是，委员会关切的是：

(a) 由于存在各种医疗体系，它们提供的服务在覆盖面和质量方面参差不齐，所有儿童获得医疗服务的机会不均等。这种情况导致无法获取医疗保健服务或只能得到低质量医疗保健服务的儿童比例较高；

(b) 土著和农村人口中儿童和产妇死亡率仍然高于平均水平；

(c) 儿童慢性营养不良持续存在，土著和农村儿童更是如此；

(d) 全母乳喂养逐渐减少；

(e) 超重或肥胖儿童人数不断增加。

48. 委员会提请缔约国注意关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第 15(2013)号一般性意见，并建议缔约国：

(a) 确保便利所有儿童特别是农村和土著儿童获得优质保健服务，包括通过划拨适足的资源；

(b) 加大努力减少产妇和儿童死亡率，包括通过执行联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)关于采取立足人权的方针执行降低和消除 5 岁以下儿童可预防死亡率和发病率的政策和方案的技术指南(A/HRC/27/31)；

(c) 评价为减少营养不良、超重或肥胖儿童的人数而采取的举措，并根据评价结果起草一份国家营养战略，其中还应包括尤其确保农村和土著地区食品安全的措施；

(d) 通过针对专业人员的教育运动和培训，加强推进母乳喂养的努力，充分执行《国际母乳代用品销售守则》和“爱幼医院倡议”；

(e) 继续在全国、联邦和地方各级提高关于加工食品对保健的不利影响的认识，强化法规，限制做广告和营销垃圾食品及多盐、多糖和高脂肪食品，并限制向儿童供应这些食品。

### 青少年健康

49. 委员会注意到 2015 年通过了《国家预防少女怀孕战略》。但是，委员会关切的是：

(a) 12 岁以上少女怀孕率上升，多因性暴力所致；

(b) 由于性健康和生殖健康服务和信息不足以及避孕药具使用率低，青少年产妇死亡率较高；

(c) 大多数州关于堕胎的限制性法律迫使女童冒着健康和生命的危险采用不安全堕胎；

(d) 年龄低至 12 岁的青少年吸毒率上升，主要原因是社会暴力氛围；

(e) 青少年自杀和抑郁比例较高。

50. 委员会提及关于青少年健康的第 4(2003)号一般性意见和关于儿童享有可达到的最高标准健康的权利问题的第 15(2013)号一般性意见，并建议缔约国：

(a) 有效监测《国家预防少女怀孕战略》；

(b) 通过确保提供适足和保密的性健康和生殖健康教育和服务，降低青少年产妇死亡率，包括获取避孕药具。鼓励缔约国审议人权高专办关于采取基于人权的方针执行降低可预防的孕产妇死亡率和发病率的政策和方案的技术指南(A/HRC/21/22)；

(c) 审查和统一联邦和各州法律，以使堕胎合法化并确保至少在发生强奸、乱伦或威胁女童生命和健康的情况下获得合法堕胎的机会，同时确保获取合法堕胎机会不需要经过法官或检察官特别授权。缔约国应当确保获取堕胎后保健服务，不论堕胎本身是否合法。还应当保证怀孕少女的最大利益并确保医务人员在堕胎决定方面始终听取并尊重当事儿童的意见；

(d) 评价青少年消费毒品的方式，强化旨在防止吸毒和援助吸毒儿童的现有方案。这些方案应当为儿童，特别是在学校，提供准确和客观的信息，并提供有关防止吸毒——包括防止吸烟和酗酒——的生活技能教育，针对毒瘾制定便于就诊和体贴青少年的治疗方法，并提供减少伤害服务；

(e) 采取措施提供高质量的心理健康服务，旨在消除青少年自杀和抑郁多发的现象。

## 环境卫生

51. 委员会对缔约国尚未采取足够的措施解决给儿童和孕产妇健康带来严重影响的大气、水、土壤和电磁污染问题表示关切。进口和使用禁止或限制第三国使用的农药或化学品尤其影响索诺拉州的土著儿童，这也使委员会深为关切。

52. 委员会建议缔约国：

(a) 评估大气、水、土壤和电磁污染对儿童和孕产妇健康的影响，并以此为依据，通过与所有社区特别是土著民族协商，在联邦、州和地方各级制定一项资源充分的战略，以弥补这种情况并大大降低接触污染物的风险；

(b) 禁止进口和使用任何被禁止或限制在出口国使用的农药或化学品；

(c) 根据委员会关于商业部门对儿童权利的影响方面国家义务的第 16(2013)号一般性意见，进一步审查和调整其立法框架，确保追究商业企业参与对环境有不利影响的活动的法律责任。

## 生活标准

53. 委员会仍然对普遍存在的儿童贫困问题深为关切，贫困儿童占儿童人口一半以上，高于贫困成人的比例。委员会对土著儿童、非裔墨西哥儿童、移徙儿童和流离失所儿童、单亲家庭的儿童以及生活在农村地区的儿童尤其受到贫困和极端贫困的影响表示关切。

54. 委员会建议缔约国通过采用与家庭、儿童和民间社会组织(包括土著人、非裔墨西哥人、流离失所者、移民和农村社区成员)协商制定的公共政策以及为政策执行划拨充分的资源，加大努力消除儿童贫困。促进儿童早期发展以及进一步支助家庭的措施应当成为该政策的一部分。

## G. 教育、休闲及文化活动(第 28 至 31 条)

### 教育，包括职业培训和指导

55. 委员会注意到 2013 年开展的教育改革旨在确保从学龄前到高级中学的高质量教育。但是，委员会关切的是：

- (a) 数百万 3 至 17 岁儿童没有上学；
- (b) 处境脆弱儿童在获取高质量教育方面存在持续的挑战；
- (c) 辍学率高，特别是中等学校学生、怀孕少女和未成年母亲辍学率居高不下；
- (d) 儿童早期教育覆盖率低以及缺乏这一方面的公共政策。

56. 根据关于教育目的的第 1(2001)号一般性意见，委员会重申其建议(见 CRC/C/MEX/CO/3, 第 57 段 a 至 e 项)并建议缔约国：

- (a) 通过大幅增加教育预算和审查相关政策，加大努力改善教育质量，便利女童、土著儿童、非裔墨西哥儿童和流离失所儿童、农村儿童、贫困儿童、流落街头儿童、国内和国际移徙儿童和残疾儿童获得教育；
- (b) 加大努力确保向土著儿童提供西班牙语和土著语言教育，确保提供训练有素的教师；
- (c) 强化解决辍学问题的措施，同时考虑男童和女童辍学的特殊原因；
- (d) 加大努力确保怀孕少女和青少年母亲继续在主流学校接受教育方面得到支持与协助；
- (e) 根据全面综合的儿童早期保育和发展政策，发展并扩大出生以后的儿童早期教育。

H. 特别保护措施(第 22 条、第 30 条、第 32 至 33 条、第 35 至 36 条、第 37 条(b)至(d)项及第 38 至 40 条)

寻求庇护儿童和难民儿童

57. 委员会关切的是：

(a) 缺乏查明、援助和保护寻求庇护儿童和难民儿童的适足措施，包括缺乏无人陪伴儿童的法律代理；

(b) 寻求庇护儿童的收容时间延长；

(c) 缺乏有关儿童提出庇护要求的数量相关数据以及缔约国提供的 2014 年仅有 18 名儿童被赋予难民地位的信息。

58. 委员会建议缔约国：

(a) 加大努力查明、援助和保护寻求庇护儿童和难民儿童，包括通过采取必要的立法、行政和后勤措施。应当确保向其提供法定监护人、免费法律代理、口译员和领事援助；

(b) 采取必要措施结束对寻求庇护儿童的行政拘留，尽快将无人陪伴儿童安置在基于社区的庇护所、将有陪伴的儿童安置在相应设施以确保家庭团聚并与《公约》相符；

(c) 收集关于寻求庇护儿童和难民儿童的分列数据；

(d) 完成撤销对 1951 年《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》的剩余保留意见。

在移民局势中的儿童

59. 委员会欢迎通过关于无人陪伴移徙儿童领事援助的议定书以及缔约国对其领土上无人陪伴儿童的困境给予关注，特别是缔约国不断加强与该区域各国的协作以援助这些儿童并保护他们免受暴力。但是，委员会关切的是：

(a) 移徙儿童被迫滞留移民拘留中心，关于这些中心暴力侵害和虐待儿童的报告时有提出；

(b) 移徙儿童受到杀戮、绑架、失踪、性暴力、剥削和虐待，缺乏这方面的官方分列数据；

(c) 虽然有关移徙的法律以及《儿童和青少年权利通则》中对相关原则赋予了法律上的认可，但仍有报告称许多移徙儿童未经初步法律程序以确定其最大利益就被驱逐出境；

(d) 为确保国内移民的权利以及因武装暴力所致许多流离失所儿童的权利所采取的措施不足。

60. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《儿童和青少年权利通则》第 94 和 95 条，采取一切必要措施结束对移徙儿童的行政拘留并继续为其建立基于社区的庇护所，确保这些庇护所符合《公约》规定并受到定期监测。应当切实执行和定期评价向庇护所内无人陪伴移徙儿童提供援助的议定书；

(b) 加大努力防止杀戮、绑架、失踪、性暴力、剥削和虐待移徙儿童，调查、起诉和惩处犯罪人，包括犯罪人是国家工作人员的情况；

(c) 建立最大利益确定程序以便做出有关移徙儿童的决定，始终执行具有程序保障的正当法律程序，在作出驱逐出境的决定之前确定儿童的个体情况、需求和最大利益。应当对家庭团聚给予特别关注；

(d) 确保向移徙儿童告知其法律地位，保证他们充分了解自己的处境，在整个程序中为其提供公共辩护服务和/或监护人。还应告知儿童他们可以联系本国的领事服务；

(e) 确保所有从事移徙儿童工作的相关专业人员，特别是边境和移民事务官员、社会工作者、辩护律师、监护人和警官，受到适足的培训，并使用儿童的本民族语言；

(f) 采取综合措施为国内移徙儿童和流离失所儿童提供援助，确保他们能够获得教育和保健服务并保护其免受暴力；

(g) 收集与暴力侵害移徙儿童和流离失所儿童有关的分列数据，包括失踪和强迫失踪案件的数据。

#### 属于少数群体或土著群体的儿童

61. 委员会仍然关切的是，土著儿童和非裔墨西哥儿童继续面临歧视和暴力行为，他们受极端贫困、营养不良、孕产妇和儿童死亡率、早婚、少女怀孕、环境污染以及无法获得高质量教育和民事登记服务的影响最为严重。

62. 根据委员会关于土著儿童及其在《公约》下的权利的第 11(2009)号一般性意见，委员会建议缔约国：

(a) 依照《儿童和青少年权利通则》第 40 条采取综合措施，包括扶持措施，确保土著儿童和非裔墨西哥儿童切实享有其所有权利，特别是在卫生、教育、营养以及诉诸司法和民事登记服务等领域。土著儿童及其家庭应当能够有效参与对其有影响的所有决策；

(b) 强化措施保护土著儿童和非裔墨西哥儿童免受剥削和暴力，包括在庇护所内的就学土著儿童。应当与土著非裔墨西哥领袖协商制定这类措施；

(c) 收集《公约》及其《任择议定书》所涵盖的全部领域中有关土著儿童和非裔墨西哥儿童的分列数据。



### 经济剥削，包括童工

63. 委员会注意到宪法改革将最低就业年龄上调到 15 岁。但是，委员会依然关切有数十万儿童，有时甚至只有 5 岁的儿童，仍在工作，其中很大一部分从事最有害形式的童工劳动，如采矿和农业，而且没有工资。委员会还关切未采取充分措施，解决特别让女童深受其害的家政童工问题，以及儿童特别是移徙农场工人的子女从事农业劳动的问题。

#### 64. 委员会建议缔约国：

(a) 审查立法，确保其符合国际标准，包括国际劳工组织(劳工组织)1999 年《最有害的童工形式公约》(第 182 号)，确保将家务劳动和农业劳动及砖厂工作等明确列为危险劳动形式，禁止 18 岁以下儿童从事此类工作，并采取措施予以消除；

(b) 强化检查制度，对经济上剥削和虐待儿童(包括乞丐儿童、有偿或无偿从事家务劳动的儿童和从事农业劳动的儿童)的人员切实有效地执行处罚；

(c) 提供适足的资源，切实执行《国家预防和消除童工及保护青少年工人计划》，采取具体措施解决家政童工、矿场和砖厂童工以及从事农业劳动的移徙儿童的境遇问题；

(d) 确保对收集到的有关童工的数据进行分列，并纳入有关乞丐儿童、从事临时农业劳动儿童和在家里从事家务劳动儿童的信息；

(e) 加快批准关于准予就业最低年龄的劳工组织 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)；

(f) 继续寻求国际劳工局《废除童工国际计划》的技术援助。

### 流落街头儿童

65. 委员会注意到防止和援助流落街头儿童战略的执行情况。但是，委员会关切的是，这些努力尚不足以防止和解决这一现象，仅有少数几个州在执行这项战略。委员会还对关于这些儿童继续遭受暴力和虐待并被视为罪犯的报告表示关切。委员会对很多女童成为性剥削和性虐待的受害者并致怀孕的情况也深为关切。

#### 66. 委员会建议缔约国：

(a) 利用分列数据在联邦和州各级对流落街头儿童现象的范围和根源进行研究，并定期更新信息；

(b) 在儿童及相关非政府组织的全面参与下，在联邦、州和市各级制定资源充分的综合性政策，以援助流落街头儿童并防止和消除这一现象。该政策应当解决男童和女童不同的需求问题；

(c) 加大努力保护儿童免受一切形式的暴力，包括性剥削，确保他们不被视为罪犯。

#### 少年司法

67. 委员会注意到正在讨论改革《宪法》和建立全面的少年司法制度的项目。但是，委员会关切的是：

(a) 各州少年司法立法缺乏统一性，儿童犯同一种罪行可能被判处监禁 5 至 20 年不等，依儿童居住或犯罪所在的州而定；

(b) 各州呈现提高刑罚和扩大适用重刑的犯罪范围的新趋势；

(c) 未充分利用替代性和非拘禁措施，优先考虑包括临时拘留在内的拘留措施；

(d) 在拘留中心安置儿童的条件不确定，暴力侵害青少年的案件频发。

68. 根据委员会关于少年司法中的儿童权利的第 10(2007)号一般性意见，委员会促请缔约国使其少年司法制度与《公约》和其他相关标准完全一致。委员会特别促请缔约国：

(a) 加大努力统一各州的少年司法立法，凡有可能，降低刑罚，促进采用拘留替代措施，例如转交、缓刑、调解、咨询或社区服务，确保拘留只是作为最后手段使用，尽可能地缩短拘留时间，对拘留进行定期审查以期撤消拘留；

(b) 确保在程序的早期阶段以及在整个法律诉讼程序过程中为违法儿童提供合格和独立的法律援助。应根据需要为土著儿童和移徙儿童提供口译和/或领事援助；

(c) 在拘留不可避免的情况下，确保拘留条件符合国际标准，包括获得教育和保健服务；

(d) 强化防止暴力侵害被拘留儿童的措施，包括推进少年拘押中心便利儿童的投诉机制和确保定期监督这些中心。

#### 落实委员会以往关于《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》的结论性意见和建议

69. 委员会欢迎缔约国于 2012 年通过《保护、惩治和消灭贩运人口罪及保护和援助受害人一般法》，并于 2013 年成立相关秘书处间委员会。但是，委员会关切的是，在其以往的结论性意见中提出的关切问题大多数尚未得到解决。委员会尤为关切的是：

(a) 《任择议定书》所涵盖的所有犯罪，例如买卖儿童，并未全部纳入联邦和各州刑法；

(b) 塔巴斯科州关于代孕的规定未提供充分保障以防止利用代孕作为买卖儿童的手段；

(c) 以性剥削和强迫劳动为目的贩运儿童的现象持续存在，特别影响到移民儿童和土著儿童及女童，包括儿童色情旅游在内的儿童性剥削现象发生率高，普遍存在对《任择议定书》所涵盖罪行的犯罪人有罪不罚的现象；

(d) 为防止《任择议定书》所涵盖罪行以及为查明、保护受害儿童并使其康复而实施的方案为数不多；

(e) 缺乏与《任择议定书》所涵盖罪行有关的分列数据。

#### 70. 委员会建议缔约国：

(a) 如以往所建议(见 CRC/C/OPSC/MEX/CO/1, 第 30 段 a 至 e 项)，通过将买卖儿童和《任择议定书》所涵盖的其他犯罪定为刑事罪，修订联邦和各州刑法，使其与《任择议定书》第 3 条完全一致；

(b) 确保塔巴斯科州审查其关于代孕的立法并引入防止利用代孕买卖儿童的保障机制；

(c) 确保在联邦和州各级有效执行《保护、惩治和消灭贩运人口罪及保护和援助受害人一般法》以及相关秘书处间委员会有效运作，包括通过划拨适足的资源；

(d) 以便利儿童的方式查明、调查和起诉《任择议定书》所列罪行并给予犯罪人应有的制裁；

(e) 强化预防、保护、康复以及重返社会和补偿方案，划拨适足的资源，确保为性剥削受害儿童制定的方案与反对利用儿童从事商业色情活动世界大会上通过的成果文件一致；

(f) 继续加强国际合作，防止和起诉《任择议定书》所涵盖罪行；

(g) 推进为处理《任择议定书》所涵盖罪行的受害儿童的专业群体提供培训；

(h) 继续就防止儿童色情旅游对旅游行业和广大公众开展提高认识运动；

(i) 收集有关《任择议定书》所涵盖罪行的分列数据，针对同样解决包括贫困、冲突、歧视、暴力(包括基于性别的暴力)在内的根源和风险因素问题的现象范围以及缺乏父母照料的情况开展研究。

落实委员会以往关于《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的结论性意见和建议

71. 委员会欢迎缔约国撤消对《任择议定书》第 4 条所作的解释性声明。但是，委员会对其以往的结论性意见中提出的关切问题大多数尚未得到解决深为关切。委员会尤其关切的是：

- (a) 某些情况下仍然允许 16 岁以上儿童自愿应募和应征服义务兵役；
- (b) 未将非国家武装团体等招募儿童和在敌对行动中利用儿童定为刑事罪；
- (c) 在军校就读的儿童必须服从《军法典》，只允许根据内部规定离开学校；军校仅受国防部管理；
- (d) 用以查明缔约国冲突中被利用的儿童以及可能被招募或用于海外敌对行动中的移徙儿童、难民儿童和寻求庇护儿童的措施不充分。

#### 72. 委员会促请缔约国：

- (a) 废除《兵役法》第 25 条，结束让 16 岁和 17 岁儿童提前应征入伍的做法，并将自愿应募的最低年龄无一例外地提高到 18 岁；
- (b) 将非国家武装团体等招募和致使儿童卷入敌对行动明确为刑事罪，并纳入直接参与敌对行动的定义；
- (c) 在教育部的监测下，确保军校儿童根据《公约》接受教育并且不参与打击贩毒的行动；
- (d) 建立机制查明可能曾在敌对行动中被非国家武装团体等招募或利用的移徙儿童、难民儿童和寻求庇护儿童，并采取必要措施保护他们，帮助其身心康复和重返社会；
- (e) 建立分列数据收集制度，收集可能曾在缔约国境内和/或国外被征募或在敌对行动中被利用的儿童，包括移徙儿童、难民儿童和寻求庇护儿童，特别是被非国家武装团体征募或利用的儿童的相关数据。

#### I. 批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》

73. 委员会建议缔约国，为了进一步加强儿童权利的实现，应当批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

#### J. 批准国际人权文书

74. 委员会建议缔约国，为了进一步加强儿童权利的实现，应当批准《〈经济、社会及文化权利国际公约〉任择议定书》，并认可强迫失踪问题委员会有权根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 31 和 32 条受理和审议个别来文和国家间来文。

#### K. 与区域机构的合作

75. 委员会建议缔约国与美洲国家组织(美洲组织)合作，在缔约国境内及其他美洲组织成员国境内执行《公约》及其他人权文书。

## 四. 实施和报告

### A. 后续行动和宣传

76. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保全面实施此结论性意见所包含的建议。委员会还建议以本国各种语言广泛提供缔约国第四和第五次合并定期报告、对问题清单的书面答复以及本结论性意见。

### B. 下次报告

77. 委员会邀请缔约国在 2020 年 10 月 20 日之前提交第六和第七次合并定期报告，在报告中包含关于对本结论性意见采取的后续行动的信息。报告应该符合委员会 2014 年 1 月 31 日通过的提交条约专要报告协调准则(CRC/C/58/Rev.3)，字数不能超过 21,200 个字(见大会第 68/268 号决议第 16 段)。如果提交的报告超过了规定的字数限制，委员会将要求缔约国根据上述决议缩短报告。如缔约国不能审查并重新提交报告，则无法保证为条约机构审查之目的对报告进行翻译。

78. 委员会还请缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构委员会间第 5 次会议和大会第 68/268 号决议(第 16 段)批准的包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)中关于共同核心文件的要求，提交一份更新的核心文件，字数不能超过 42,400 个字。