

领土主权与海域划界争端中地图的证明效力研究

丁 铎*

摘 要：在领土主权与海域划界争端中，地图的证据作用不容忽视。目前国际法中缺少关于地图证明效力的明确规定，梳理相关国际司法判例、仲裁裁决以及学术著作可被视为研究地图证明效力的辅助手段。从国家实践与国际司法实践可以看出，地图证明材料可分为认证地图、例示地图和单独发行的官方/非官方地图。不同类型的地图具有不同的证据能力和证明力，地图的多种证据功能在国际诉讼中交互存在。国际司法机构在衡量地图证据时，并无单一固定模式，而是结合其他证据材料，审查是否能够相互印证形成优势证据。

关键词：国际法 地图 证据能力 证明力

引 言

在国际法院和国际常设仲裁法院关于领土主权与海域划界的诸多国际诉讼中，^① 地图是一种经常被当事国提出并适用的证明材料。一般来说，地图本身不足以证明法律权利的存在，^② 但当其成为正式法律文件不可分的组成部分时，地图的证据能力与证明力是毋庸置疑的，其传载功能在确定领土范围和海洋边界的过程中也是其他载体无法替代的。因此，世界各国不仅无一例外地将地图作为证明其权利主张的重要手段，对于其他国家特别是周边利益相关国制作与刊行的地图也保持相当程度的关注。然而，即便如此，国际司法机构和司法仲裁机构在处理领土主权与海域划界案件时，对地图证据依然持非常审慎的态度。

从国际司法实践来看，国际法院在处理领土主权与海域划界争端中会面临纷繁复杂的地图证据，这些地图本身的目的、作用、功能不尽相同，需要结合各种其他证明材料相互印证，形成确证。目前国际法学界对于地图证据问题的研究，主要是从证据学的角度出发，将争端当事国提交的地图区分为直接证据和环境证据并分析其效力，而对于不同类型的地图在不同诉讼中的证据效

* 法学博士，中国南海研究院助理研究员，韩国延世大学法学研究院助理研究员。

① 国际争端的法律解决方法主要包括通过仲裁裁决或法院裁判等方式解决国家间的争端。在国际公法层面，仲裁裁决主要通过国际常设仲裁法院（Permanent Court of Arbitration）进行，国际裁判通过国际法院（International Court of Justice）进行。为便于说明，本文中出现的国际诉讼是指国际仲裁和国际裁判这两种法律解决方式，本文中出现的国际司法机构是指国际法院，国际司法仲裁机构是指国际常设仲裁法院。

② *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, Judgment, I. C. J. Reports 2001, Dissenting Opinion by Judge Torres Bernárdez, p. 225.

力分析是有所欠缺的,从地图分类的角度来梳理地图证据效力的研究并不多见。在中文文献中,已有研究多侧重于地图在确定领土主权和管辖范围方面的具体应用,^①对于地图的证据能力和证明力的系统分析有限,较少涉及国际诉讼中地图本身的证据效力问题,鲜有对不同类型的地图进行梳理并就其各自证据效力进行论述的成果。在东海、南海维护领土主权和海洋权益的问题上,我国所掌握的包括地图在内的诸多证明材料是维护自身核心利益的有力武器,如何在国际法层面发掘地图的价值并加以利用,对于国家维护领土主权和海洋权益具有重要的现实意义。

基于此,本文试图从国际法上地图证据的一般原理入手,结合国际司法实践,将地图证明材料分为认证地图、例示地图和单独发行的官方/非官方地图,并在此基础上分析其各自不同的证据效力,以期对学界今后的研究有所裨益。

一 地图证据能力与证明力的一般原理

在领土争端诉讼中,就内容而言,证据主要是指由争端当事国提出的,能够证明领土主权的相关事实或主张的史料、地图、条约以及其他协议文书,还包括当事国提交的具有同样证明目的的其他证明材料;就程序而言,是指司法仲裁机构依据一定法律规则对争端当事国所提出的各种资料的的实际价值进行判定,并将其认定为证据而采信的证据资料。在国际司法判决中,争端当事国所提交的地图的证明效力是由国际司法机构在具体案件中自行衡量与判断的。^②换言之,对于地图证明效力的判定属于裁判机构自由裁量的范畴,这主要是因为,与国内法体系不同,在国际诉讼中关于证据采信或证据能力的问题仅存在一些相对宽泛的原则规定,没有一套完整系统的证据衡量及排除的规则。如何以恰当的方式对地图进行衡量与判定,是一项非常艰巨的任务,国际司法机构也因此被赋予较大的自由裁量权。^③若将某一地图作为法律上的证据而采信,地图制作与刊行主体的客观性、地图的真实性以及地图材料与待证事实间的关联性都是重要的参考因素。^④在此基础上,争端当事国制作与刊行地图之初的目的与意愿,地图能否构成国家意志直接清晰的表达,地图所负载的信息是否真实准确,能否直观地证明本国立场或反驳他方当事国的权利主张,是衡量地图证据价值的重要依据。

① 例如,张卫彬:《国际法庭确定领土边界争端中地图证据分量考——U形线地图在解决南沙群岛争端中的作用》,载《当代亚太》,2012年第3期;张卫彬:《论地图在国际法院解决领土争端中的证明价值——析地图证据之于钓鱼岛列岛争端》,载《太平洋学报》,2012年第4期;郑志华:《中国南海U形线地图的可采性与证明力》,载《外交评论》,2013年第4期;杨翠柏,唐磊:《从地图在解决边界争端中的作用看我国对南沙群岛的主权》,载《中国边疆史地研究》,2001年第2期。

② *Island of Palmas Arbitration (U. S. A. v. The Netherlands)*, Award of 4 April 1928, Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, p. 841. 转引自: M. Kazazi, *Burden of Proof and Related Issues: A Study on Evidence Before International Tribunals* (The Hague: Kluwer, 1996), p. 212.

③ Romulo R. Ubay, Jr., "Evidence in International Adjudication: Map Evidence in Territorial Sovereignty Dispute Cases", (2011) 1 *Aegean Review of the Law of the Sea and Maritime Law* 287, p. 291. 一般而言,在以往的很多关于领土主权及边界争端的国际诉讼中,证据能力和证明力并未得到区分,但在近些年来的一些国际诉讼中出现了区分证据能力和证明力的倾向,例如1986年布基纳法索与马里之间的边界争端案。See *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, I. C. J. Reports 1986, pp. 582-583, paras. 55-57.

④ *Beagle Channel award (Argentina v. Chile)*, Decision of 18 February 1977, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXI, p. 182, para. 161.

（一）地图的证据能力

地图的证据能力是指向国际司法机构提交的相关地图材料能否证明争端当事国的主张或事实进而作为证据被采信，也即所谓证据适格的问题。在有关领土主权争端、边界争端以及海域划界的国际诉讼中，当事国会提交大量复杂的地图材料，任何对自身主张有利的证明材料都会被尽可能地提交给法庭。在判断证据能力的过程中，法庭考虑的核心问题是证据的客观性、真实性与相关性。^① 一般来说，由争端当事国一方政府机关制定的官方文件所附地图和争端当事国双方缔结的协议条约所附地图在国际诉讼中往往被视为具有证据能力。需要注意的是，如果争议领土的归属或边界划定在历史上曾经具有有效权源，例如在适用“尊重既存边界原则”（*uti possidetis*）的情况下，由原殖民地的保护国或宗主国的行政当局制作、刊行的地图，以及保护国或宗主国与包括争端另一当事国在内的其他国家所缔结之协议中所附地图也被视为具有证据效力。^② 对此，国际法学者布朗利教授（Ian Brownlie）指出，从相关保护国或宗主国对于此类地图的接受与承认程度上来看，这些地图构成了判断边界存在与边界位置的重要的证据渊源（sources of evidence）。^③

通常情况下，争端当事国就领土主权问题表明官方立场的有权政府机构所制作的公文、文件及其制作与刊行的地图具有证据能力，并被视为直接证据。^④ 例如，在南海争端中，如果中国或其他争端当事国的反映其国家或政府立场的政治文件所附的地图能够表明南海诸岛的领土主权属于中国，那么这类地图便可被视为能够直接证明首要待证事实的直接证据。^⑤

（二）地图的证明力

争端当事国提交的证明材料被裁判机构判断为具有证据资格的同时，这些证明材料作为证据

① See W. Twining, *Theories of Evidence: Bentham & Wigmore* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1985), p. 153; also see G. F. James, "Relevancy, Probability and the Law", (1941) 29 *California Law Review* 689, pp. 700-701.

② F. Münch, "Maps", in R. Berhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (Amsterdam: Elsevier, vol. 3, 1992), p. 287. 明希教授（F. Münch）更进一步认为，原则上来看，之所以将证据能力限定在政府机构的正式文件与官方记录以及缔结的条约所附的地图范围内，是因为唯有争端当事国官方诸如此类的正式立场表达才对该当事国具有法律意义上的约束力，相应地，对于另一方争端当事国的主张也才具有法律意义上的对抗力。

③ Ian. Brownlie, *African Boundaries: A Legal and Diplomatic Encyclopaedia* (London: C. Hurst; Berkeley: University of California Press for The Royal Institute of International Affairs, 1979), p. 5.

④ 在英法海峡群岛案中，国际法院认定法国海事大臣转给外交部长的信函及其中所附两张海图具有证据能力，*Minquiers and Ecrehos, France v. U. K.*, Judgment, I. C. J. Reports 1953, p. 71。

⑤ 倘若证明南海诸岛领土主权属于中国的地图证据中存在群岛的标注名称与目前使用名称不一致的情况，证明标注名称与现用名称属于同一群岛则需要另外的举证过程。例如，我国诸多历史文献及航海图中有关“石塘”“长沙”的记载，虽然在宋元时期与明清时期的含义有所不同，且所指范围亦有变化，但一般来讲都是指称南中国海范围内的南海诸岛。再如，我国南沙群岛在1935年国民政府公布南海诸岛名称时被称为“团沙群岛”，民国时期出版的部分地图亦将南沙群岛标注为“团沙群岛”，1947年公布名为南沙群岛；我国20世纪80年代以前出版的地图将曾黄岩岛标注为“民主礁”。关于历史上“千里石塘”“万里长沙”等考释问题参见下述研究论文及著作，刘南威：《中国古代对南沙群岛的命名》，载《南沙群岛历史地理研究专辑》，中山大学出版社1991年版，第171页；李金明：《我国南海疆域内的石塘、长沙》，载《南洋问题研究》，1998年第1期，第30—40页；韩振华：《我国历史上的南海海域及其界限》，载《南洋问题》，1984年第1期，第82页；广东省地名委员会编：《南海诸岛地名资料汇编》，广东省地图出版社1987年版，第155页；韩振华主编：《我国南海诸岛史料汇编》，东方出版社1988年版，第64页；李国强：《从地名演变看中国南海疆域的形成历史》，载《中国边疆史地研究》，2011年12月第21卷第4期，第51—53页。

具有何种程度的价值即是证据的证明力。换言之，相关证明材料能够证明、确定何种事实，对于证明有何辅助效用，能否具备证明当事国自身主张所需的必要价值，其材料自身对于待证事实而言存在多大程度的或然性，这些都是与证据证明力相关的问题。

在科孚海峡案中，国际法院认为，对于在主权国家行使排他性统治权的领海内发生的违反国际法的行为，受害国通常很难提交加害国违反国际法之事实的直接证据，因此就受害国而言，对于事实的推论和环境证据的灵活运用就必须得到允许。^① 这种间接证据在任何法律体系下都得到承认，国际司法判决同样承认其援用的可能性。间接证据在与一系列事实有机结合的基础上通过逻辑推理得出结论，其证据价值应当得到认证。但是，在这种情况下关于事实的推论必须能够排除任何合理的质疑（no room for reasonable doubt）。^②

对于地图证据的证明力来说，为证明争端主要事实而进行推理和其他补充论证是不可或缺的。换言之，国际法院之所以赋予地图某种价值是因为这些地图能与其他证据相互印证以起到证明作用。在“帕尔马斯岛案”仲裁判决中，胡伯法官（Max Huber）指出，依据地图决定主权问题时必须尽最大的审慎，除非地图是一份法律文件的附件，一般情况下地图只提供一种非常间接的关于承认或放弃权利的提示。^③ 在2014年孟加拉国与印度关于孟加拉湾划界案中，仲裁庭认为，只关注当事国提交的相关证明材料的文字表述而没有给附带的地图以足够关注是不可以接受的。^④ 在“阿根廷诉智利领土纠纷案”中，国际法院指出，从理论上讲，地图证据的重要性或许并不在于地图本身，需要结合考虑周边国家以及政府代表对它的态度，以及采取的相关行为。^⑤ 在南海争端中，我国历史上非官方机构制作与刊行的航海图、记载的航路志、更路簿等证明材料，虽然不是证明南海诸岛领土主权归属中国的直接证据，但其为得出南海诸岛领土主权属于中国这一推论提供了相当程度的情况说明与关联信息，因此可以被视为重要的间接证据。

二 不同类型地图的证据能力

在与领土主权和海域划界相关的国际诉讼中，争端当事国为证明自身权利主张的合法性通常会提交大量不同类型和不同时期的地图证明材料，这些地图又往往具有不同的载体和制作与刊行目的，因而从地图分类角度来梳理其在不同案例中的证据效力问题尤为必要。一般来说，地图具有作为文书的功能和作为证据的功能，地图的文书功能通常是指以记录陆地边界或海洋边界为目

① *The Corfu Channel Case*, Merits, Judgment, I C. J. Reports 1949, p. 18. 需要指出的是，科孚海峡案中一共有五名法官提交了反对意见，除克雷洛夫教授（Krylov）外，其他四位法官均承认环境证据或间接证据的证据能力。

② *The Corfu Channel Case*, p. 18.

③ *Island of Palmas Case (Netherlands v. U. S. A.)*, Award of 4 April 1928, Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, p. 852.

④ *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India*, Award of 7 July 2014, p. 51, para. 184, <https://pcacases.com/web/sendAttach/383> (last visited 28 July, 2016).

⑤ *Beagle Channel Award (Argentina v. Chile)*, Decision of 18 February 1977, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXI, p. 182, para. 161.

的例示价值。^①从国家实践来看,当事国的意图是判断和区分地图文书功能与证据功能的重要参考要件。换言之,争端当事国制作与刊行地图之初的目的与意愿,地图能否构成国家意志直接清晰的表达,能否直观地证明本国立场或反驳他方争端当事国的权利主张,是对地图进行区分的重要依据。

从国际司法实践来看,在领土主权及海域划界争端中,鲜有仅依据地图便作出裁决的案例。^②国际司法机构在衡量地图效力时并无一成不变的标准和模式,都需要通过考察地图的客观性、真实性、相关性来判断其是否具有证据能力,并在此基础上结合不同争端的具体实际来审查地图的证明价值及证明力大小,与其他证据材料是否能够相互印证、形成优势证据。

结合国家实践与国际司法实践,笔者认为可以将国际诉讼中当事国提交的地图类证明材料分为以下三类:(1)由国家主导或在国家监督下制作、刊行的附属在关于领土主权或国家边界之官方文件或政府文书上的认证地图,以及附属在争端当事国缔结的国际条约、提交的外交照会或边界划定委员会的正式记录上的明示为上述文件不可分之一部分的认证地图;(2)附属于官方文件、政府文书或边界划定委员会正式记录上的为辅助文本所提及的例示地图或参考地图;(3)未被附属于官方文件或条约之上的单独发行地图,单独发行地图亦有官方发行与非官方发行之分。

(一) 认证地图的证据能力

由国家主导或在其监督下制作、刊行的附属在关于领土主权或国家边界之官方文件、政府文书、国际条约、外交照会或边界划定委员会的正式记录上的,明示为上述文件之不可分的组成部分的认证地图,具有确定领土主权与边界划定的功能。^③因此,从国家实践的角度来看,这类地图与上述官方文件、政府文书、条约及其他政治文件相互印证,共同构成了当事国清晰明确的国家意志表达,是在领土主权与海域划界争端的国际诉讼中能够直接证明主要待证事实的证明材料。^④认证地图在证据法上具有与上述官方文件、政府文书同等的证据能力。

在比利时/荷兰某些边境土地案中,比利时与荷兰对于两国边境的宗德雷根(Zondereygen)地区存在领土争议。该地区位于荷比交界的巴埃勒(Baarle),由属于比利时的巴埃勒-杜克区(Baarle-Duc)与属于荷兰的巴埃勒-纳索区(Baarle-Nassau)组成。^⑤由于历史原因,该地区边

^① F. Münch, "Maps", p. 287. 例如,1947年2月10日盟军在巴黎与意大利签署的《对意和约》(Treat of Peace with Italy)第一条规定,意大利领土界限被例示于本条约所附之地图之上,当领土界限之文本描述与地图所示存在不一致时,以文本描述为准。在1984年缅因湾划界案判决书中,法院指出,本判决所编入之地图依争端双方当事国向法院提交之文书制作而成,此类地图仅以例示判决书中相关文本为唯一目的, See *Case Concerning the Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine case (Canada v. U. S. A.)*, Judgment, I. C. J. Reports 1984, p. 269, Map No. 1. 在利比亚/马耳他关于大陆架划界案中,判决书所附第一份地图之唯一目的是作为概要图例示此争端在地理上的来龙去脉,地图比例尺的选择与图上特定地理特征之存在与否,不具备任何法律意义,参见 *Case Concerning the Continental Shelf (Libya v. Malta)*, Judgment, I. C. J. Reports 1985, p. 21, Map No. 1.

^② *Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute (Eritrea/Yemen)*, Decision of 9 October 1998, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXII, p. 296, para. 388.

^③ *Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute (Eritrea/Yemen)*, para. 388.

^④ D. V. Sandifer, *Evidence Before International Tribunals*, p. 230.

^⑤ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, Judgment, I. C. J. Reports 1959, p. 214.

界不是一条直线而是由分属荷兰与比利时的飞地交错而成。1836年两市区行政当局为合理分配税收，在尽可能保留原有边界的基础上制定了一份《市区备忘录》(Communal Minute)并于1841年3月22日完成签署，该备忘录一式两份分别由荷兰与比利时保管。^①1839年两国成立混合边界委员会(Mixed Boundary Commission)以确定两国边界，在该委员会暂停工作期间，1842年荷比两国缔结边境条约，其中第14条规定上述两市镇地区的边界、村庄及道路维持现状。^②1843年，委员会制定了《边界协定》并于同年10月获两国批准生效。《边界协定》规定两国依据以边界地区实地调查为基础的说明备忘录(Descriptive Minute)和精密测量地图(detailed survey maps)确定领土界限，协定第3条指出，说明备忘录和精密测量地图被整体附属于协定之后，与协定具有同等的效力。^③

国际法院在本案审理中认为，精密测量地图本身含有当事国解决领土争端的意图，并且实际上作为争端解决机制的一部分，与协定本身具有同样的法律效力。^④多数法官认为，荷比混合边界委员会作为两国实际边界划定部门，其对于争议地区界限划定之权限是毋庸置疑的，这一点在1843《边界协定》中得到了争端当事国双方的一致确认。^⑤法院认为，荷兰提交的《市区备忘录》中关于领土边界的描述与《边界协定》中第90条对《市区备忘录》的转述存在措辞差异，但并不影响《边界协定》关于争议地区归属条款的效力，混合边界委员会制作的精密测量地图中将争议地区作为荷兰领土内的一小市镇而着重上色，参照图例，反映出争议地区领土主权属于比利时的事实。^⑥除此之外，比利时于1874年制作与刊行了一份军事参谋地图并在此后始终将争议地区标注为本国领土。^⑦针对这一单独发行的官方正式地图，法官乌根(Ugon)认为，以军事作战为目的的国内用地图并不具有证据能力。^⑧这一观点遭到本案绝大部分法官的反对，除乌根法官外的其余10名法官均认定比利时军事参谋地图在本案中清晰、明确地反映了比利时的国家意志，因而可以作为证据被采信。^⑨

同以往领土主权争端案件相比，在比利时/荷兰边界争端案中法院赋予了地图证据异乎寻常的重要价值。国际法院在案件审理中结合争端当事国的具体实践，着重审视了精密测量地图、军事地图所反映的国家意志，并将地图证据与说明备忘录与其他证据相结合而作出领土主权归属判断，这反映出由争端当事国制作与刊行并为国际法院所认可的认证地图具有重要的证据意义。

(二) 例示地图的证据能力

当事国政府公文、官方记录、边界划定委员会的决议等政治文件或缔结的国际条约中所提及的，单纯以文本内容辅助说明为目的的例示地图，可以被视作确认或补充这些文件文本内容的辅

① See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 214.

② See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 215.

③ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 215.

④ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 220.

⑤ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 220.

⑥ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 215.

⑦ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 227.

⑧ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 227.

⑨ See *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, p. 247.

助性解释手段或准备文书 (travaux préparatoires)。^① 因此, 通常情况下, 例示地图在法律地位上是独立于政府公文、官方记录或国际条约文本的。例如, 沿岸国依《联合国海洋法公约》发布的标示有领海正常基线、直线基线与领海界限, 海岸相邻或相向的沿岸国的领海界限或地理坐标的正式海图就具有例示地图的作用。

值得注意的是, 当官方文件或条约的文本规定与例示地图的标注出现差异甚至矛盾时, 或文本规定存在模糊或不完整之处时, 则需考虑文本与例示地图二者谁更具优先性。当官方文件或条约就此问题作出明确规定时, 则须依规定进行判断。例如, 1947年《对意大利和平条约》第1条规定, 当意大利领土界限的文本描述与条约所附地图之描述不一致时, 以文本描述为准。^② 但当官方文件或条约中对此未有明确规定时该如何处理, 尚未有一套完整明确的法律规则, 学界对此的意见也尚未统一。大部分学者认为, 如果地图界限与协定书所记载界限不一致, 当以协定书文本为准; 如果协定书与边界条约不一致, 当以条约为准。^③ 当然也有学者对此表示反对, 认为国际法上无此规定, 即便有也是不合理的, 因为文字是和地图一样容易出错的。^④ 笔者在此无意评判两种观点优劣, 仅试图从另外的角度来有所思考。笔者认为, 当文本描述与例示地图出现不一致的情况时, 不妨客观地从当事人的原意或真正意图入手, 考虑政府公文、官方记录、条约及其他政治文件在制定时的目的与宗旨, 结合文本的上下文和其他辅助性证明和补充说明材料作出判断。

从法律实践的角度看, 美国联邦最高法院在相关判例中曾指出, 例示地图和明确被编入相关协定并成为协定一部分的地图可以具有同等效果。^⑤ 在1986年布基纳法索/马里边境案中, 国际法院指出, 地图若被其他值得信赖且体现当事人意图的证据所反驳时, 地图所含信息将难以得到法院支持; 相反, 若其他一切证据都缺乏说服力, 或不足以显示一条确定的边界线, 那么法国地理学会 (IGN) 出版的比例为二十万分之一的地图则被认定为具有证据能力并被赋予极大的证据价值。^⑥ 在波兰/捷克边界争端案中, 当事国的主要焦点集中在1920年两国大使会议所达成决议解释与决议附属地图的效力上。^⑦ 决议的附加条款中附有两国争议地区的边界地图, 并规定依据两国边界划定委员会的劝告意见可对地图进行修订, 附加条款中并未明确规定其所附地图是会议决议不可分割的一部分。^⑧ 波兰认为, 争议地区是其领土的一部分, 大使会议决议并未就解决此地区的领土争议达成共识。^⑨ 国际常设法院在对相关文件和地图进行分析后作出判断, 认为本案争端当事国所指地图及其解释性图例在法律意义上独立于条约或决议的文本内容, 其本身不能被

① S. Akweenda, "The Legal Significance of Maps in Boundary Questions: A Reappraisal with Particular Emphasis on Namibia", (1989) 60 *British Yearbook of International Law* 205, p. 219.

② Art. 1, Treaty of Peace with Italy: These frontiers are traced on the maps attached to the present treaty. In case of a discrepancy between the textual description of the frontiers and the maps, the text shall be deemed to be authentic.

③ 김대순, 〈국제법론〉(제 15 판), 서울, 삼영사, 제 950 면.

④ [英] 詹宁斯 (Jennings, R.) 等修订: 《奥本海国际法》, 王铁崖等译, 中国大百科全书出版社1998年第1版, 第一卷第二分册, 第61页, 第228目。

⑤ U. S. v. State of Texas, 162 US (1896) 1, see <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/162/1/case.html> (last visited September 15, 2015).

⑥ See *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, I. C. J. Reports 1986, pp. 584-586.

⑦ *Polish-Czechoslovak Frontier case (Question of Jaworzina)*, PCIJ Series B, No. 8 (1923), p. 18.

⑧ See *Polish-Czechoslovak Frontier case (Question of Jaworzina)*, pp. 32-33.

⑨ See *Polish-Czechoslovak Frontier case (Question of Jaworzina)*, p. 33.

视为决定性证据，但这些地图以颇具说服力的方式确认了从决议文本分析得出的结论，与任何文本规定都不矛盾。^①由此可见，本案中例示地图的证据能力得到法庭认可，其作为次要证据的辅助和补充证明力也被法庭所承认。

（三）单独发行地图的证据能力

未被附于政府公文、官方文件或条约上的单独发行地图有官方与非官方之分，前者由政府部门制作发行，后者主要由无政府背景的企业法人制作发行。与官方单独发行地图相比，非官方的单独发行地图的制作与刊行缺少国家机关或政府部门的委托、授权，在绘制地图时，相比于权威的测绘信息来源，其更依赖于制图者自身的知识判断与制图水平。因此在国际司法诉讼中，法院对于非官方的单独发行地图往往采取更为慎重的态度。^②当关于领土主权、海域边界等官方文件或政府文书的内容模糊不清而又缺少官方正式地图时，非官方单独发行地图的证据能力在满足客观性、真实性、相关性等前提下就可能被认可，其证明力也受到地图制作技术水准、精确程度的影响。^③

在英国/法国海峡群岛案中，当事国为证明各自主张向法院提交了若干单独发行地图，这其中既有争端当事国发行的，也有第三方国家例如意大利、瑞典、匈牙利以及德国发行的所谓中立性地图。其中，德国施蒂勒（Stieler）地图出版社发行的两幅地图将争议群岛标注为英国领土，其余地图则未做明确标注。^④在衡量地图的证据能力与证明力时，法院着重审视了1819年9月14日法国海事大臣写给法国外交部长的信函，信函内有文字表述称，明基埃群岛属英国领土；^⑤信函内附两张海图，图上明基埃群岛周边海域的领海线着色与英国领海线着色相同，埃克荷斯群岛的一部分岛屿被标注于英国泽西岛领海线以内，其余部分标注为无主地；^⑥信函于1820年6月12日由法国大使通过外交照会转至英国外务省。^⑦

需要强调的是，有学者就此认为，“该航海图显示这两个群岛在英国的主权控制之下，……，正因如此，……地图能够证明一国对领土占有或行使主权的事实。”^⑧笔者并不赞同这种表述。首先，如上所述，信函所附海图并不是将两个群岛标注于英国主权控制下，法院对此海图的判断主要是通过图上领海线着色得出的推论，况且该海图领海线着色并不完整；其次，该海图本身在多大程度上证明了“英国对这两个群岛行使主权的事实”是值得商榷的。笔者认为，法院更多是依据信函内的文本信息而非海图本身得出结论，信函内的海图只起到辅助和增强其他证据可靠性的作用，正如法院指出，“该信函所述内容并非交涉过程中的建言与让步，而是法国政府关于领土主权问题的官方立场的事实记述”。^⑨

在布基纳法索/马里边界争端案中，国际法院在判断争端当事国提交的地图材料的证明效力

① See *Polish-Czechoslovak Frontier case (Question of Jaworzina)*, p. 33.

② *Labrador Boundary Case (Boundary between Canada and Newfoundland)*, p. 425.

③ S. Akweenda, “The Legal Significance of Maps in Boundary Questions: A Reappraisal with Particular Emphasis on Namibia”, p. 219.

④ See *The Minquiers and Ecrehos*, (*France v. U. K.*), I. C. J. Pleadings 1953, Vol. 1, p. 115&335.

⑤ See *The Minquiers and Ecrehos*, (*France v. U. K.*), I. C. J. Pleadings 1953, Vol. 1, Annex A/25, pp. 174 - 176.

⑥ See *The Minquiers and Ecrehos*, (*France v. U. K.*), pp. 66 - 67.

⑦ See *Minquiers and Ecrehos Case (France v. U. K.)*, Judgment, I. C. J. Reports 1953, p. 71.

⑧ 张卫彬：《国际法庭确定领土边界争端中地图证据分量考》，载《当代亚太》2012年第3期，第123页。

⑨ *Minquiers and Ecrehos Case (France v. U. K.)*, Judgment, I. C. J. Reports 1953, p. 71.

时主要面临两大问题：一是两国提交的各种地图证明材料无一被附属于本国领土边界相关的官方文件、政府公文之上，这些文书中甚至都不曾提及地图；二是1920年至1940年间原殖民地宗主国或保护国行政当局制定的法律或命令所附之地图，或无法确认或失佚已久，宗主国或保护国行政当局制作的表明本国意志且值得信赖的官方单独发行地图亦无处可寻。在当事国认证地图、官方发行的单独地图都不存在的情况下，法院审查了法国国立地理研究所（French Institute Geographique National）于1958年至1960年间刊行的比例尺为20万分之一的西南非洲地图的证据能力。

在案件审议过程中，法国国立地理研究所向法院提交了关于此地图的说明备忘录，该地图上标注的边界线测量于两国独立之前，地图依据当时宗主国的边境行政当局和边境地区村落族长、村民提供的信息而成。^① 法院指出，该地图作为后续地图，需要验证其描述的边界线和争端当事国从原宗主国所继承的有关边界之其他证据是否一致。如果该地图证据与反映原宗主国意志与立场的其他可信赖资料相冲突，那么法院不会支持此地图证据。然而，由于其他证据的缺失与不足导致准确的边界线难以确定，^② 考虑到此地图测绘日期和制作主体相对于争端双方的中立性，尽管属于非官方发行的单独地图，法院仍然认为其具有证据能力。^③

与其他关于领土主权或海域划界争端的国际诉讼不同，本案中其他一切证据都缺乏说服力又无法确定一条清晰的边界线，法院在地图证据能力的判定上面对极为特殊的情况，最后确认非官方单独发行地图的证据能力，这在以往案件中也非常罕见。即便如此，法院在判决书的表述中仍然为判断此类地图的证据能力和证明力设定了一系列先决条件，当满足这些先决条件变得不现实或不可能时，该地图也并不会必然地被认作决定性证据。在判断该地图的证明力时，法院在多大程度上立足于该地图本身，在多大程度上立足于法国国立地理研究所提供的关于地图的备忘录记述，本案判决书中并未明确说明。可以肯定的是，单独发行地图自身的客观性与真实性、地图制作者的中立性、地图信息的精确性，以及单独发行地图与其他书面证据之间的相互关系都是法院作出判断的重要依据。

三 不同类型地图的证明力

争端当事国提交的地图材料被法庭判断为具有证据资格的同时，需要辨明这些证明材料作为证据具有何种价值、可信用与说服力。地图能够证明何种事实，有何辅助效用，能否提供证明当事国自身主张所需的必要信息，对于待证事实而言存在多大程度的或然性，与其它证据能否相互印证形成确证，这些都是与地图的证明力有关的问题。

（一）认证地图的证明力

由国家主导或在其监督下制作、刊行的认证地图具有与官方文件、政府文书、条约及其他政治文件同样的证据能力与证明效力，属于直接证据和首要证据。与其他种类的地图相比，认证地

^① *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, Judgment, I. C. J. Reports 1986, p. 586, para. 62.

^② *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, p. 586, para. 62.

^③ *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)*, p. 586, para. 62.

图的证明力更为优越，可以被认定为直接证明待证事实的最佳证据。

在柏威夏寺主权争议案中，泰柬两国争议焦点不在柏威夏寺本身，而在该古寺周边 4.6 平方公里的土地。始建于公元 10 世纪的柏威夏寺位于柬埔寨柏威夏省与泰国东北部接壤的边境地区，两国在历史上都宣称对该寺及其所属区域拥有主权。1962 年，国际法院裁定柏威夏寺归柬埔寨所有，但未裁定寺庙附近 4.6 平方公里土地的归属权。2013 年 11 月，国际法院就泰柬边境一直存在争议的柏威夏寺周边 4.6 平方公里土地归属权作出裁决，重申将维持 1962 年对柏威夏寺所作的判决，同时裁定柏威夏寺往西部分争议土地归柬埔寨所有，但不包括泰国境内四色菊府的普玛可一带。^①

在本案中，泰国认为柬埔寨提交的诉状附件 I 中标注有柏威夏寺及附近扁担山脉（Dangrek range）的地图存在重大错误并质疑其证据能力。与比利时/荷兰边界争端案不同，本案中的焦点地图并未附于泰国与柬埔寨边界划定联合委员会当时发行的正式文书之上。国际法院指出，1904 年和 1907 年暹罗王国与法国（当时柬埔寨的保护国）签订协定并先后两次设立混合边界委员会进行两国边界划定工作，由于当时泰国在地图制作技术上存在不足，泰国政府委托法国地理学家进行测绘并委托法国一家地图制作企业在此基础上印刷、发行边界地图。^② 法院认为，此地图本身的性质、制作背景、授权与委任权限等问题都是明白无误的，具有官方认证地图的地位，出处及来源亦是公开明确的。^③ 地图在 1908 年被提交给泰国政府、泰国内政部长、混合委员会中的泰国官员以及主要地理学会后，泰国方面并未就地图表示异议；泰国政府在 20 世纪 30 年代发现地图标注与划界条约存在不一致情况，但依然继续出版和使用该地图；1947 年召开的法国与泰国和解会议上泰国方面依然没有提出此问题。^④ 法院认为，即便该地图不是由划界委员会绘制，即便地图所标注与边界条约规定有差异，泰国政府的上述事实亦足以证明泰国对地图采取了默认接受的立场。^⑤

法院指出，争端当事国双方对于该地图的承认，使得此地图进入条约争议解决机制，并成为其不可分割的一部分，此推论并不偏离或违反两国 1904 年边界条约的文本规定。^⑥ 需要强调的是，国际法院对于此地图证据能力的认定并非单纯基于该地图本身，还基于泰国前后一致的默认接受地图所示边界，而法国与柬埔寨一直以来也相信泰国已经接受此边界，从而在数十年间承担着维护此边界的法律义务。这就是默认与禁止反言的效果。

（二）例示地图的证明力

例示地图以辅助说明文本内容为主要目的，广泛存在于政府公文、法律规范以及学术著作与教科书之中。例如，一些官方文件明确规定所附地图只具有例示功能。^⑦ 与明确构成国家意志表

① “Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)”, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=151&p3=0> (last visited September 15, 2015).

② See *Case Concerning the Temple of Preah Vibear (Cambodia v. Thailand)*, Merits, Judgment, I. C. J. Reports 1962, p. 21.

③ See *Case Concerning the Temple of Preah Vibear (Cambodia v. Thailand)*, p. 21.

④ See *Case Concerning the Temple of Preah Vibear (Cambodia v. Thailand)*, pp. 23 - 24.

⑤ See *Case Concerning the Temple of Preah Vibear (Cambodia v. Thailand)*, p. 26.

⑥ See *Case Concerning the Temple of Preah Vibear (Cambodia v. Thailand)*, pp. 33 - 34.

⑦ See *Case Concerning the Continental Shelf (Libya v. Malta)*, Judgment, I. C. J. Reports 1985, p. 21, Map No. 1.

达的认证地图不同,例示地图载体各异,其功能界定也更为模糊。在领土主权与海域划界争端的国际诉讼中,例示地图自身往往不会被视作决定性证据。就广义的例示地图而言,其证明力会受到地图载体的影响,甚至在某些情况下例示地图会因载体的性质与特点而被视为具有证据效力。例如,一些学术著作中所附的例示地图,其目的更多地在于辅助说明学术内容。但是,基于载体的权威性、严谨性,这类例示地图可能为学术界广泛接受,产生深远影响;再如,在一些由国家主导制作并广泛采用的教科书中,例示地图亦能反映相应的国家意志,影响社会的整体认知,甚至对于构建常识性的领土意识起到重大推动作用。因此,对于这类地图证据效力问题,需要在具体案例中结合地图载体及其他证据材料进行分析。鉴于篇幅所限,本文中仅就狭义上官方文件所附的例示地图进行论述。

在喀麦隆和尼日利亚陆地和海洋边界案中,两国在近2000公里边界线上的17个地区存在划界争议。所涉问题大致可分两类:一是所涉划界文件难以解释;二是划界文件被当事国曲解。^①例如,在确定科霍姆(Kohom)河段的边界位置中,主要划界文件《汤姆森—马尔尚宣言》(Thomson-Marchand Declaration)规定两国边界须沿科霍姆河流流向延伸,但文本内容并未描述出一条清晰的边界。^②就此情况,国际法院提到了当年在起草该宣言时由英法两国官员所使用的一幅草图,尽管该草图并非条约附图或为宣言的一部分。^③法院在比较该草图与当事国提供的其他地图后得出结论,图上所绘河段实际上是发源于恩戈西的博格沙(Bogaza)河,并非科霍姆(Kohom)河,并依此例示地图确定两国间边界。^④

在中西太平洋渔业委员会第三届会议期间^⑤,大会秘书处在未取得会员国同意的情况下制作了一份海图用以例示《中西太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》的适用海域,海图制作完成后由秘书处分发给各与会成员国。该海图将日本所属包括南鸟岛(Minami Torishima)在内的太平洋若干小岛周围日本政府所主张的200海里专属经济区予以明确标注,但并未标注中国、韩国及我国台湾地区所主张的专属经济区。对此,韩国政府代表在一般发言中表示抗议和反对,要求委员会秘书处停止分发该海图并解释说明该海图的绘制背景与目的,要求秘书处在今后绘制类似海图时予以足够注意。我国台湾地区出席会议的相关负责人也表明了相似立场。会议秘书长表示,该海图唯一目的是为例示公约适用海域的界限,今后在绘制此类海图之前委员会将同会员国政府协商。^⑥

这一事例表明,在涉及领土争端和海域划界的问题上,各个国家及地区不但极其重视其他国家制作与刊行的地图,对与领土争端海域划界没有直接关系的国际场合所出现的地图资料,也非

① See *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria; Equatorial Guinea intervening)*, Judgment, I. C. J. Reports 2002, pp. 358 - 369.

② *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria; Equatorial Guinea intervening)*, p. 365, para. 97.

③ *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria; Equatorial Guinea intervening)*, p. 366, para. 100.

④ See *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria; Equatorial Guinea intervening)*, pp. 367 - 368, paras. 101 - 102.

⑤ 会议记录、相关发言等资料参见中西太平洋渔业委员会官方网站, <https://www.wcpfc.int/meetings/3rd-regular-session-commission>, 最后访问时间:2015年9月5日。

⑥ Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, Third Regular Session, 11 - 15 December 2006, *Summary Report*, paras. 194 - 195.

常敏感。尽管这份海图作为例示地图在岛屿主权和海域划界争端中不起直接证明作用，但其辅助解释直接证据或增强其他材料可靠性的功能，是不能忽视的。利害关系国如果疏忽而形成国际法上的默认和禁止反言，将会在国际诉讼中处于不利的地位。

（三）单独发行地图的证明力

一般来说，单独发行地图在领土主权与海域划界争端相关的国际诉讼中极少被视作决定性证据，更多时候是作为次要证据发挥证据功能。单独地图是否由官方制作发行，直接影响到其证明力。在诉讼中，就单独发行地图而言，国际司法机构通常赋予由当事国政府机构、边界联合委员会制作发行的官方地图更大的价值比重。在帝汶岛案仲裁裁决中，仲裁庭曾指出，从价值上来说，非官方地图是无法与当事国代表签字署名的两幅官方地图相比较的。^①

单独地图的证据功能体现在多个方面。例如，明确反映争端当事国的立场意图和国家意志，证明当事国对有关领土的主权行使与管辖活动，辅助解释边界条约、确定边界位置，反驳争端另一方的相关主张，增强其他证据可靠性，^② 以及在默认与禁止反言原则下发挥证据功能。在前文所述比利时/荷兰某些边境土地案中，国际法院认定比利时提交的军用参谋地图（官方单独发行地图）具备证据能力并对其所证内容予以支持。^③ 在马来西亚/新加坡白礁、中岩礁及南礁案中，新加坡所提交的地图证明材料中包含六幅由马来西亚出版的地图，国际法院经分析后指出，这些地图证据已趋于反映马来西亚认可白礁岛主权属新加坡所有的意图，地图证实了马来西亚在1953年回答代表英国的新加坡殖民大臣的信函中所声称的不主张白礁所有权的观点。^④

需要指出的是，单独发行地图的上述证据功能在领土主权或海域划界国际诉讼中并不是单一存在的，同一幅官方单独发行地图在不同论证阶段可能发挥不同的证据功能，其各种证据功能在同一案件中是交互存在的。此外，书面证据或首要证据的完整、精确、可靠程度，单独发行地图自身的精确、一致甚至中立性，以及单独发行地图与首要证据之间的有机联系和相互作用，特别是在地图作为间接证据或环境证据时，是否可以与其他事实之间形成完整证据链，^⑤ 都是法院在衡量单独发行地图的证明力与证据价值时所考虑的重要因素。

四 结论

国际司法机构在处理领土主权与海域划界争端中面临纷繁复杂的地图证据，这些地图具有不同的载体，目的、作用和功能亦不尽相同，因而从地图分类角度来梳理其在不同案例中的证明效力问题尤为必要。从国际司法实践来看，在领土主权及海域划界争端中，鲜有仅依据地图便作出

① *Boundaries in the Island of Timor (Netherlands v. Portugal)*, Award of 25 June 1914, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XI, p. 503.

② Elizabeth A. Martin, *Oxford Dictionary of Law* (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 111.

③ *Frontier Land case (Belgium v. Netherlands)*, Judgment, I. C. J. Reports 1959, p. 227.

④ See *Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge Case*, Judgment, I. C. J. Reports 2008, pp. 94 - 95, paras. 267 - 272.

⑤ [美] 约翰·W·斯特龙主编，[美] 肯尼斯·S·布荣等编著：《麦考密克论证据》，汤维建等译，中国政法大学出版社2004年版，第127页。

裁决的案例。^① 国际司法机构在衡量地图效力时并无一成不变的标准和模式，而是需要考虑不同争端的具体实际来审查地图与其他证据材料是否能够相互印证、形成优势证据。争端当事国制作与刊行地图之初的目的与意愿，地图能否构成国家意志直接清晰的表达，能否直观地证明本国立场或反驳他方争端当事国的权力主张，是对地图类型进行区分的重要依据。结合国际司法实践和国家实践，当事国提起的地图证明材料可以大体分为认证地图、例示地图和单独发行地图，单独发行地图亦有官方发行与非官方发行之分。

认证地图具有与官方文件、政府文书同等的证据能力，与其他种类的地图相比，认证地图的证明力更为优越，可以被认定为直接证明待证事实的最佳证据。例示地图一般而言不会被视作首要证据或决定性证据，但作为次要证据可以起到辅助和补充证明的作用。单独发行地图在领土主权与海域划界争端相关的国际诉讼中极少被视作决定性证据，更多的时候是发挥反映争端当事国的立场和国家意志，证明当事国对有关领土的主权行使与管辖活动，辅助解释边界条约来确定边界位置，反驳另一方争端当事国的相关权利主张等证据功能。

不同类型地图的证据功能在国际诉讼中不是单一的，在不同阶段可能发挥不同的功能，且各种证据功能在同一案件中也是交互存在的。地图证据与其他证据之间的有机联系和相互作用、特别是与其他证据是否形成完整的证据链，是国际司法机构在判断地图证据能力与证据价值时所考虑的重要因素。

Evidentiary Effect of Maps in the Disputes Concerning Territorial Sovereignty and Maritime Delimitation

Ding Duo

Abstract: Map evidence plays an increasingly crucial, sometimes decisive, role in the disputes concerning territorial sovereignty and maritime delimitation. In the absence of binding treaties or customary law of general applicability governing the admission and appreciation of maps as evidence, selected judicial decisions, arbitral awards and academic teachings on territorial/frontier disputes normally can be considered as subsidiary means for determining rules of law applicable to maps. Based on practice of the states and international judicial decisions, map evidences can be identified as certified maps, illustrative maps and official/unofficial independent maps with different evidential functions. In order to identify the preponderant evidence, international judicial institution usually construes more than one interaction between the evidential functions of map and other competent evidentiary materials.

Keywords: International law, Maps, Evidence Capability, Weight of Evidence

(责任编辑: 罗欢欣)

^① *Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute (Eritrea/Yemen)*, para. 388.